



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CAPACIDAD DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO
1970 - 1997

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:
HECTOR ORTEGA MARTÍNEZ

TUTOR:
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D. F. JUNIO DE 2014



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.

Amor con amor se paga. Por su fecundo apoyo, tolerancia, paciencia y comprensión:

A mis padres: Graciela y Jesús
A mis hermanos: Miguel y Marisú
Mi cuñada: Patricia
Mis sobrinos: Kenichi y Ayumi

Por su generosidad, capacidad y experiencia científica, que son un referente moral para concebir horizontes más promisorios en mi trayectoria académica y sobre todo por volver a creer en mí a pesar de un paréntesis de pausa de catorce años para cerrar este ciclo que culmina con la concreción de este trabajo.

A mi Director de Tesis,
Dr. José Juan Sánchez González

Por la dicha de coincidir contigo en el sendero de mi vida y allende las circunstancias, el tiempo y la distancia tengo la seguridad que nuestro afecto siempre continuara.

Por supuesto, para ti Rouss

Para los obstinados, tercos e incorregibles que a pesar de ingraticudes, reveses y desencantos, seguimos concibiendo que la salida para un México mejor y de todos está en rescatar la política para lo mejor de nuestra sociedad. Es decir: dignificar la Política y el Gobierno.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México por mi formación profesional desde mis primeros años en licenciatura, y hasta el día de hoy en la conclusión de mis estudios de posgrado

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por la beca que disfrute durante el desarrollo de la maestría.

A mis profesores del posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por sus cátedras, críticas y comentarios durante mi tiempo de estancia académica.

Mi reconocimiento al ya desaparecido académico chileno Dr. Carlos Matus Olmos, la revisión de sus libros y ensayos me demostraron que a pesar de ser reconocido en nuestro México, fue un visionario y adelantado a su tiempo en las ciencias y técnicas de gobierno en la Patria Grande.

A Israel Flores Sandoval por la oportunidad que me confió de desenvolverme en la carrera docente desde hace siete años en la Universidad del Istmo perteneciente al Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO)

A Juan Ramírez y su familia por su generosidad y persistencia pese a los retos y adversidades que han enfrentado en la vida.

A Miguel Ángel, Amalio, Cesar y Filiberto por los buenos recuerdos de nuestro paso por la FES Acatlán (1990-1994)

A mis compañeros de trabajo de la Universidad del Istmo campus Ixtepec.

A mis excompañeros de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales donde quiera que se encuentren.

Finalmente a Marcelo, amigo de toda la vida, no obstante la distancia.

Presentación

La investigación en ciencias sociales y en especial en la administración pública como disciplina es un ejercicio tedioso y complejo por los productos y resultados del proceso de Gobierno en donde su observación y análisis no debe limitarse a una cuantificación numérica como ocurre cuando el estudio de los temas sociales busca emular consumaciones utilizadas en las ciencias exactas y ello toma preeminencia cuando se trata de abordar al papel y la incidencia del Gobierno en los procesos económicos, sociales y políticos de un país dentro de un lapso de tiempo determinado.

Aproximarse al tema: "Capacidad de gobierno y la administración pública en México durante el periodo 1970 – 1997", nos ciñe a deliberar y discutir sobre las siguientes cuestiones: ¿qué ha pasado con el ejercicio de Gobierno en México en este tiempo?, ¿Cómo se ha manifestado la erosión de la efectividad de la acción de gobierno?, ¿Por qué el Gobierno y la administración pública en México no ha estado a la altura de las circunstancias nacionales?, ¿Fue erróneo apostar a la eficiencia en los asuntos de gobierno con el desplazamiento en los cargos de dirección administrativa de políticos de carrera por tecnócratas?, ¿Cómo han impactado los acontecimientos externos en los asuntos públicos y de gobierno como consecuencia de los procesos de globalización y nuevo orden económico mundial?.

El problema de la capacidad de gobierno en México, ha sido relacionado como una tendencia a señalar a la sociedad como la responsable de intentar alterar el orden político establecido¹. Por otra parte, existen posturas que señalan que el problema de la capacidad de gobierno encuentra en la falta de implementación de tecnologías de gobierno, los trastornos sobre la estabilidad

¹ Dror sostiene que hay una tendencia a achacarle la ingobernabilidad a la sociedad, como si ésta buscara romper las reglas políticas de manera irresponsable, cuando en realidad la falla reside en una inadecuada capacidad de gobernar, que incluye paradigmas obsoletos, un pobre entendimiento de los retos societarios, prioridades sociales y económicas distorsionadas y habilidades limitadas si no es que caducas. Los gobiernos en lugar de concentrarse en atender carencias no resueltas en sus sociedades, voltean hacia los intereses oligopólicos y foráneos, que están muy lejos de compartir las preocupaciones y prioridades nacionales. Schmidt Samuel (coord), *La capacidad de gobernar*, México, Aguilar, Nuevo Siglo, 1997, p. 22.

política y social y finalmente a la falta de consensos en la toma de decisiones de carácter público en las diferentes capas sociales sin que ello signifique atrofiar el régimen ante las nuevas circunstancias de delimitación estatal en sus funciones de rectoría y de promoción del bienestar económico junto con la adjudicación de nuevas funciones de racionalidad y eficiencia administrativa.² Esta discusión no deja exenta la actuación de la administración pública en México, que si bien ha tenido incidencia en los procesos de cambio político, económico y social por los que atraviesa el país desde los años setenta hasta entonces, se ha ido fomentando un gran escepticismo sobre sus posibilidades de cambio, adaptación y de canalización adecuada de los asuntos públicos.

² Aguilar Villanueva Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Estudio Introductorio. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Segunda edición; Enero de 1996. P. 15.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO.	8
1.1 ¿Qué es realmente el Estado?	9
1.1.1 El Estado de Derecho o principio de legalidad	12
1.1.2 El Estado social o principio de bienestar material y cultural	13
1.1.3 La razón de Estado y la capacidad de gobernar	15
1.1.4 El Estado Moderno producto histórico de la institucionalización del poder político.	17
1.1.5 Institucionalización del poder político en el Estado Moderno	20
1.1.6 Génesis del Estado	22
1.2 El sistema político o la complejidad del juego político - social	34
1.2.1. El entorno del Sistema Político	34
1.2.1.1. La funcionalidad del sistema político	37
1.2.1.2. Movilización e interacción en el sistema político	40
1.2.1.3. Niveles y Actores del juego político- social	43
1.2.2. La organización política	44
1.2.2.1. Las instituciones políticas.	45
1.2.2.2. El grupo gobernante y las burocracias públicas	46
1.2.2.3. Los partidos políticos.	48
1.2.2.3.1. El partido gobernante.	49
1.2.2.3.2. Los partidos de oposición.	49
1.2.3.. La organización social	50
1.2.3.1. Dimensiones de la organización social	52
1.2.3.2. La dimensión económica	53

1.2.2.3. La dimensión familiar-interrelacional	56
1.2.2.4. La dimensión relacional	57
1.2.2.5. Actores colectivos	60
1.2.4 Efectividad e incertidumbre en el juego político- social	62
1.2.4.1 Efectividad en el juego político- social	63
1.2.4.2 Incertidumbre del juego político- social	65
1.2.5. Consideraciones sobre el desarrollo de los sistemas políticos y la capacidad de gobierno	66
CAPITULO 2. GOBIERNO, CAPACIDAD DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: APROXIMACION TEORICA Y DILEMA CONTEMPORANEO	69
2.1 La importancia de estudiar al Gobierno	70
2.1.1 El Estudio del gobierno y los precedentes del contexto	72
2.1.2 El estudio del gobierno y los precedentes socioeconómicos y culturales.	73
2.2 La función del gobierno	75
2.2.1 El Gobierno como agente de las funciones estatales	76
2.2.1.1 Elementos fundamentales del gobierno	76
2.2.2 La teoría de la separación de poderes	78
2.2.2.1 Ejecutivo y Administración Pública.	78
2.2.2.2 El proceso de deliberación legislativa.	79
2.2.2.3 Derecho y Poder Judicial.	80
2.3 Los tipos de gobierno	81
2.3.1 El Gobierno constitucional	83
2.1.2 El Gobierno no Constitucional	85

2.4	Administración Pública	88
2.4.1.	Concepto de administración	89
2.4.2.	Concepto de administración pública	91
2.4.3.	Diferentes concepciones de la administración pública	93
2.5	Los enfoques conceptuales de la capacidad de gobernar	95
2.5.1.	Interpretaciones teóricas de la capacidad de gobernar	96
2.5.2.	Ciencias de gobierno para mejorar la capacidad de gobernar	104
2.5.2.1	Políticas Públicas	106
2.5.2.2	La nueva gestión pública	110
a)	Modificación de la Conducta Organizacional. (MDC)	110
b)	Administración Por Objetivos. (AO)	111
c)	Desarrollo gerencial (DG)	111
d)	Auditoria Administrativa. (AA)	112
e)	Desarrollo Organizacional (DO)	112
f)	Las relaciones intergubernamentales (RIG)	113
2.5.2.2	La planificación pos desarrollista	113
a)	Planeación Estratégica y Control (PEC)	114
b)	Ciclo de Control. (CC)	116
c)	Reingeniería. (R).	116
d)	Planeación Estratégica Situacional (PES).	118

CAPITULO 3. LA CAPACIDAD DE GOBIERNO EN EL CONTEXTO MEXICANO	120
3.1. La gobernación en el régimen posrevolucionario	120
3.1.1. La subdimensión económica.	122
3.1.2. La subdimensión política.	126
3.1.3. La subdimensión social	133
3.1.4. La subdimensión de la administración pública	136
3.2 La capacidad de gobierno en crisis	143
3.2.1. El problema real: la crisis fiscal del Estado.	145
3.2.1.1. Crisis Fiscal desarrollista	148
3.2.1.2. Crisis Fiscal Neoliberal	171
3.2.1.3. El gobierno de la economía en crisis.	196
3.2.2. La capacidad de gobierno en crisis y sus efectos en el manejo de la política.	201
3.2.2.1. 1970 – 1982: de la apertura democrática a la reforma política.	202
3.2.2.2 1983 - 1997: La transición política inconclusa	221
3.2.2.3 Reforma Electoral y sistema de partidos.	224
3.2.2.4 La política en crisis: dos regímenes sobrepuestos	236
3.2.3. La capacidad de gobierno en crisis y la política social.	240
3.2.3.1 La política social redistributiva	242
3.2.3.2 La política social asistencialista	252
3.2.4. La capacidad de gobierno en crisis y la administración pública	259
3.2.4.1. Protagonismo Estatal y Reforma Administrativa, claves de la gobernación presidencialista.	260

3.3.	El Gobierno de la crisis.	276
3.3.1.	La Reforma del Poder: entre el equilibrio y redistribución de los poderes y el problema del presidencialismo	277
3.3.2.	Capacidad de atención de demandas y calidad de la gestión gubernamental.	282
3.3.3.	Capacidad de gobierno y proceso integracionista	287
3.3.4.	Acuerdos con los grupos de presión	288
CAPITULO 4	LA CAPACIDAD DE GOBIERNO EN MÉXICO DESPUES DE LA ALTERNANCIA: ¿HACIA DONDE VAMOS?	292
4.1	Un nuevo contexto internacional: la crisis económica y el capital especulativo	293
4.1.1	El reto de la nueva traslación del libre mercado al Estado	294
4.2	México y el nuevo entorno de la capacidad de gobierno	296
4.2.1	Un contexto interno de riesgos: el peso abrumador de la injusticia y su amenaza contra la libertad	297
4.2.2	Capacidad de Gobierno y detrimento de la coerción y consenso	298
4.2.2.1	De país de tráfico a territorio de consumo	300
4.2.3	La capacidad de gobernar en una economía atónica y vulnerable	302
4.2.4	Un peligro latente: el crecimiento explosivo de la pobreza	303
4.2.5	El proyecto de "modernización y cambio" y la reestructuración de la administración pública	305
4.2.6	La capacidad de gobierno disminuida por la fragilidad de las instituciones del Estado	315
4.3	La capacidad de gobernar en México antes de concluir el primer tercio del siglo XXI: tres retos.	318
4.3.1	Desarrollo de capacidades de gobernar para incidir en una nueva estructura societaria radical y democrática	324
4.3.2	El rediseño del Gobierno	328

4.3.3	Un pacto constitucional que redistribuya el poder entre el Estado y sus organizaciones. (Nuevo régimen político)	332
4.3.3.1	Limites a los "poderes facticos"	333
4.3.3.2	La verdadera Reforma electoral pendiente	334
4.3.3.3	Un nuevo régimen político	336
A.	Un Estado de derecho formal y no ficticio	337
B.	Acceso a la justicia	338
C.	La reforma federalista	340
D.	Un nuevo pacto social contra la desigualdad	341
E.	Una nueva Constitución	343
	CONCLUSIONES	345
	Bibliografía	354

INTRODUCCIÓN

Los años que comprenden el fin de los años sesenta y principio de los setenta son un puente de transición de la historia del último cuarto del siglo XX que se encuadra con el principio del fin de la confrontación militar, económica, política e ideológica entre los bloques capitalista y el socialismo realmente existente; cotejo que estuvo a punto de llevar a la humanidad al precipicio de una tercera guerra mundial de consecuencias impredecibles pero que también propició un desarrollo tecnológico significativo que permitió al hombre rebasar sus propias fronteras naturales y empezar la exploración interplanetaria, hacer uso del elemento nuclear como fuente alterna de energía y alcanzar nuevos avances en el campo de la ciencia médica.

Después de la segunda guerra mundial programas ambiciosos de reconstrucción en ambos lados de la cortina de hierro harían patente el nuevo papel protagónico del Estado que posteriormente en los siguientes treinta años marcaría la pauta de las políticas de crecimiento y desarrollo. Sin embargo el saldo anterior no sería del todo positivo para el orden mundial de posguerra. Los crecientes presupuestos militares tanto de soviéticos como de norteamericanos empezaron a constreñir poco a poco las bases de la producción y el crecimiento en sus economías, lo que descuido los equilibrios macroeconómicos y lanzó a ambas naciones a la aventura de los grandes déficits presupuestales y al sobreendeudamiento externo. Fue precisamente este factor sumado a las imperfecciones y agotamiento del Estado de Bienestar, como en la década de los setenta se desbordan acontecimientos que marcaran el rostro del mundo hasta hoy conocido:

1. *La quiebra del sistema Bretton Woods*. Posteriormente a la segunda guerra mundial, los términos de intercambio económico fluctuaron a través de un dólar fuerte con respaldo del patrón oro; esta situación permitió la reconstrucción económica de Europa occidental y Japón que combinado con precios estables para la importación de materias primas incentivaron el milagro económico de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, el creciente

sobrecalentamiento económico en el último lustro de la década de los años sesenta dio paso a una recesión generalizada en los países en desarrollo; para salir de este atolladero económico, el gobierno de los Estados Unidos hace uso de la Reserva Federal y sus instrumentos de política monetaria para reactivar el crecimiento pero descomponiendo el orden financiero establecido en Bretton Woods haciendo que la oferta monetaria en los Estados Unidos estuviera excedida por una alta emisión de dólares, rompiendo con el valor de esta divisa respecto al patrón oro.

2. *La crisis energética de los años setenta.* El embargo petrolero que los países Árabes hicieron de su petróleo a los países europeos aliados a los Estados Unidos en su política del medio oriente y apoyo a Israel entre 1973 y 1974, fue la puntilla que desencadenaría en la mayoría de los países desarrollados una recesión económica prolongada durante el resto de la década de los setenta y el primer lustro de los años ochenta.

3. *El reposicionamiento de los organismos financieros supranacionales.* En el contexto de la recesión global generalizada y la reconversión del sistema financiero internacional, se intensificó un fenómeno conocido desde los tiempos de Shylock el mercader de Venecia, la injerencia de los organismos financieros supranacionales en el diseño e implantación de las políticas económicas de los Estados Nacionales. Con lo anterior, instituciones crediticias como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo entre otras, determinaron en los países del mundo desarrollado y con especial énfasis en las naciones en vías de desarrollo, nuevas formas de acumulación de capital poniendo en entre dicho el paradigma de Estado – Nación como unidad de soberanía y de acción política.¹

¹ El Dr. Octavio Rodríguez Araujo en su ensayo México: dos regímenes políticos sobrepuestos, editado en el numero 96 de la Revista de Administración Pública, ha señalado que las principales fuerzas endógenas que pueden poner en crisis al poder político institucional, son aquellas vinculadas con las fuerzas económicas dominantes del capitalismo mundial o de una potencia extranjera. Vid, Rodríguez Araujo, Octavio. *México: dos regímenes políticas sobrepuestos.* Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 96. 1997.

4. *El derrumbe del bloque soviético*. La crisis del capitalismo en las décadas de 1970 y 1980 también produjo un efecto sobre Europa oriental, contribuyendo a la desintegración del imperio soviético y la práctica desaparición de Rusia de la escena mundial. Para mediados de la década de 1960, la economía soviética se estaba estancando e incluso iba en declive y la autocracia era incapaz de controlar la creciente disidencia.² La economía planificada había realizado el desarrollo industrial básico, pero era incapaz de pasar a unas fases más avanzadas, y también sufría los efectos de la recesión mundial que afectaba a los países en vías de desarrollo. Para finales de la década de 1980, el sistema soviético se vino abajo y los países occidentales encabezados por Estados Unidos, "ganaron la guerra fría".

Aunque la generación de estos factores trajo consigo la consolidación de un nuevo orden mundial teniendo como eje conductor a las potencias capitalistas de occidente, los costos económicos, políticos y sociales saltan a la vista. La economía mundial no ha vuelto a las tasas de crecimiento de la época de Bretton Woods. El declive de los países en vías de desarrollo fue especialmente severo en África y América Latina, donde estuvo acompañado de un desenfrenado terror estatal. Se vio acelerado por las doctrinas económicas neoliberales dictadas por los gobernantes del mundo. La comisión económica para África de la ONU halló que los países que seguían los programas recomendados por el FMI tenían una tasa de crecimiento inferior a la de aquellos que recurrían al sector público para cubrir las necesidades humanas básicas. El desastroso efecto de las políticas neoliberales en América Latina fue particularmente llamativo³; los trastornos en sistema financiero internacional, la desaceleración de las tasas de crecimiento económico y como reflejo de ambos factores la caída de los niveles de vida de amplios sectores sociales, propician la irrupción de los viejos beneficiarios del status quo y

² Noam Chomsky autodefinido como disidente dentro del monstruo de las mil cabezas (Estados Unidos), ha sostenido que el desorden económico en los países occidentales durante la década de los setenta y ochenta, fue un factor determinante para la quiebra del bloque soviético. Vid, Chomsky Noam. *Año 501. La conquista continúa*, España, Libertarias/Prodhufo, p. 93 – 140.

³ Vase en *World Economic and Social Survey: Current Trends and Policies*, New York, United Nations, 1996, p. 368.

nuevos agentes de movilidad social y de acción comunitaria local que ante las adversidades planteadas por la pos industrialización y las secuelas del modelo neoliberal abanderan las nuevas exigencias de participación que rebasa a los espacios institucionales establecidos, -partidos políticos- y asumen una postura crítica ante el descrédito de las instituciones gubernamentales.⁴

Lo adverso del entorno económico y sus efectos sociales, han generado dificultades a la hora de gobernar tanto de países industrializados y en vías de desarrollo, poniendo en entredicho la competencia del sistema político, las instituciones de gobierno y la administración pública. Diversos especialistas en asuntos públicos y de gobierno, han coincidido que ante el embate del cambio estructural y sus consecuencias, se han engendrado factores y situaciones que hace cada vez más difícil realizar un eficiente ejercicio de la gobernación con relación a los años anteriores al ajuste estructural. Yehezquel Dror, profesor de ciencias políticas y administración pública de la Universidad Hebrea de Jerusalén y especialista en asuntos de gobierno, ha remarcado la necesidad de mejorar la capacidad de gobierno para encarar mejor las transformaciones globales.⁵

Este documento plantea que a finales del siglo XX gobernar en México implica trascender la visión reduccionista de entender la gestión gubernamental a partir del economicismo de corte neoclásico o neo keynesiano, que priorizan los logros de política económica, para pasar al desarrollo centrado en la gente. Que el nuevo ejercicio de la gobernación en México, precisa asumir que toda acción o política pública generada desde el gobierno no tiene que eludir las realidades del entorno político y social, esto es, programar y planear desde el trabajo de gabinete suponiendo que las políticas públicas implementadas en el Estado de México o el Distrito Federal tendrán similares resultados en Chiapas o Sinaloa. En todo caso gobernar en México, debe ser el equivalente a un

⁴ Roger Benjamín, investigador de la Universidad de Minnesota intuye que el desarrollo de las sociedades postindustriales, implican cambios en las necesidades sociales y en el énfasis de las instituciones sociales. Vid, Benjamín, Roger, *Los límites de la política. Bienes Colectivos y cambio político en las sociedades postindustriales*, México, Alianza editorial mexicana, 1980.

⁵ Vid, Dror, Yehezquel. *La capacidad de gobernar, Informe al club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica. México. P. 11- 14.

nuevo acuerdo nacional que propicie la descentralización y en donde la eficiencia de los gobiernos locales dependa de un manejo más autónomo de sus propias variables sociales y económicas.⁶ Por lo anterior uno de los objetivos de estudio de este documento será el estudiar la gobernación en un país como México, ello que implica analizar los conflictos que se desprende cuando los asuntos privados trascienden al ámbito público en donde la confrontación de intereses puede tener como desenlace el conflicto persistente con el consiguiente desgaste en la gestión gubernamental; también un objetivo más será entender que el deterioro de la gobernación en México implica una revisión del contexto histórico precedente para desprender en la explicación de situaciones y consecuencias.

Los primeros dos capítulos de la investigación, intentaran interpretar el debate vigente en torno a la capacidad de gobernar en el mundo, partiendo del análisis del sistema y las instituciones políticas tradicionales: El Estado, el sistema político y la administración pública, y el último capítulo se replantearan los problemas y los retos que corresponden a la capacidad de gobernar en México.

En el *Capítulo Primero: Estado y sistema político*, se estudiara al Estado como institución política tradicional y entidad originaria que proporcionó al género humano una unidad común de acción política y que en la Europa occidental del siglo XVIII Y XIX, alcanzando su expresión más ambiciosa cuando esta homogeneidad de orden y substancia supero distingos de religión, nacionalidad u origen étnico. Se analizará el sistema político como un todo orgánico en el que se produce una constante interacción de las distintas partes, de manera que las acciones del Estado se explican por las funciones que llevan a cabo por

⁶ En el comienzo de la etapa tecnocrática-neoliberal en México, un paso importante mas sin embargo todavía insuficiente en la construcción de un nuevo acuerdo nacional lo fue, la discusión del nuevo federalismo y el Municipio libre que a partir de 1983 toma un nuevo empuje cuando el Presidente Miguel de la Madrid reforma el artículo 115 constitucional. Vid. Secretaría de Gobernación y Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, *Renovación Política*. Cuadernos de renovación nacional, México, Fondo de cultura económica, 1988. p. 65.

la estabilidad o la supervivencia,⁷ el estudio del entorno político asume especial importancia dentro de los parámetros de la investigación, toda vez que la capacidad de gobernar dentro de los Estados nacionales ha de estar constantemente a toda prueba de los obstáculos y los retos que impongan las arenas de acción política.⁸

El *Capítulo Segundo: Gobierno, administración pública y capacidad de gobierno, aproximación teórica y dilema contemporáneo*, versara sobre el gobierno, administración pública y sus capacidades a partir de dos premisas: sus bases comparativas, y su efectividad, es decir remitirnos estrictamente a su desempeño para realizar un buen gobierno o mejor dicho a la construcción del puente que comunica aptitudes y soluciones de gobierno con necesidades y demandas sociales en la conducción de los asuntos públicos.

El *Capítulo tercero: la capacidad de gobierno en el contexto mexicano*, se entenderá como el deterioro de la gobernación en México implica una revisión del contexto histórico precedente para desprender en la explicación de situaciones y consecuencias en la conducción de los asuntos públicos. En este capítulo, Por un lado se explica el porqué la capacidad de gobierno y la administración pública del régimen posrevolucionario se caracteriza –según la doctora María del Carmen Pardo- como el binomio crecimiento económico-estabilización política. Se describen sus instrumentos como el proteccionismo comercial, la sustitución de importaciones y el férreo control político de las corporaciones y movimientos sociales; como con el cardenismo se consolida esta fase y en los últimos años de la década de los sesenta agotan sus últimas posibilidades de legitimación del sistema político mexicano.⁹

⁷ El análisis político funcionalista se preocupó por describir las características de los sistemas políticos analizados sin ninguna preocupación teórica, sin ninguna ambición de elaborar teorías o someterlas a la criba en el caso concreto, sin ningún intento de comparación explícita, seria, rigurosa. Vid, S. Bartolini... et al. *Manual de ciencia política*, España, Alianza Universidad Textos, 1991, Segunda reimpresión, pp.21 – 24.

⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, especialista en el estudio de las políticas públicas, ha señalado que los gobiernos contemporáneos enfrentan una gran diversidad de dificultades representadas en la composición de la estructura política y social de los Estados nacionales.

⁹ Pardo María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991. p. 31

Por otra parte se examinarán los gobiernos en turno durante el periodo 1970-1997. En qué forma estos gobiernos enfrentaron el deterioro del sistema político mexicano y la erosión de las capacidades tradicionales de ejercer la gobernación a partir de dos paradigmas: el desarrollista y el neoliberal, que en el caso del primer modelo, respondió en la práctica del quehacer gubernamental al dilema de más gobierno en la economía, proteccionismo y política de pleno empleo; y por el contrario, con los neoliberales, menos gobierno asistencial y más de fomento al capital privado en lo económico, desregulación y mercados abiertos en el exterior como instrumentos centrales de la política económica, lo anterior sin tocar lo que hasta hoy sigue siendo pendiente: lo político, los nuevos acuerdos refundacionales de la república a partir de la reforma del gobierno y del poder.¹⁰

Finalmente como una recapitulación de lo sucedido en los últimos catorce años *el Capítulo 4: la capacidad de gobierno en México después de la alternancia: ¿hacia dónde vamos?* Para no omitir los años posteriores al objeto de estudio de esta investigación, se analizará la capacidad de gobernar en el lapso de tiempo que transcurre del año 2000 a nuestros días. Periodo en que se presupuso que sólo con la alternancia era posible aspirar a una gobernación y conducción del país eficaz, éticamente responsable y con importante expectativas de desarrollo económico. Pero la realidad concreta convirtió esta posibilidad en una gobernación híbrida de experiencias frustrantes para los ciudadanos y los responsables de la conducción de los asuntos públicos y de gobierno, teniendo de momento como desenlace el retorno del otrora partido del antiguo régimen(PRI) con mayorías relativas en las cámaras y al frente del poder ejecutivo de nuestro país.

¹⁰ Actualmente el debate político en México, ha sido muy vasto en la discusión en torno a la construcción de un acuerdo refundacional del Estado Mexicano. En los tiempos recientes trabajos como los de Samuel Schmidt, Lorenzo Mayer, Manuel Villa, Jesús Silva Herzog Márquez, Enrique Krause entre otros autores, han hecho importantes aportaciones al respecto destacando las siguientes fuentes: Schmidt Samuel, *Amenaza y oportunidad. Los retos de la democracia mexicana*, México, Aguilar, 1997. Meyer Lorenzo, *La segunda muerte de la revolución mexicana*, Cal y arena, México, 1992. Villa Manuel, *Los años furiosos: 1994-1995. La Reforma del Estado y el futuro de México*, Miguel Ángel Porrúa y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1996.

CAPITULO 1. ESTADO Y SISTEMA POLITICO.

No es posible efectuar un estudio circunspecto y extenso sobre la capacidad de gobernar, si antes no abordamos la formalización institucional que da forma a la estructuración del ejercicio del poder y su proyección como unidad de acción política que normaliza la relación de los hombres con sus propios congéneres; independientemente de distingo de etnia, religión, elección o discernimiento.

El Estado Moderno constituye la expresión más avanzada del sentido laxo de civilización, fue la posibilidad del hombre de superar el mito, es el concepto más adelantado de organización política de los tiempos modernos¹ y es el elemento formador del sistema normativo moderno cuya proyección se sustenta en las instituciones de las que Umberto Cerroni define:

El conjunto de las instituciones constituye el puente (Marx) con estructura representativa a través del cual transitan las violaciones de los intereses particulares de todos para coagularse en la voluntad política general articulada por el principio mayoritario y por tanto en la ley jurídica obligatoria para toda la comunidad.²

En este capítulo se definen los supuestos históricos del Estado, especificándolo como una institución permanente producto de las circunstancias inéditas con que surge la edad moderna, y al influjo de estas tendencias se constituye el Estado sobre la disolución de formaciones políticas menos estructuradas y más amplias. En lo que respecta a su función y estructura, se estudiará como se constituye el Estado como una organización que juega un papel crucial en la formación de la capacidad de gobierno proyectada en la razón de Estado y por último en lo referente a su justificación y conformación, se abordará a

¹ Jesús Reyes Heróles académico, historiador y político liberal en su curso de teoría del Estado señala que el Estado moderno, es la forma de organización política los tiempos modernos y se correlaciona como una forma de organización política, democrática y liberal. Vid, Meyer Eugenia (Coord.), *Jesús Reyes Heróles. Obras Completas*, Obra política. Tomo I, Asociación de estudios históricos y políticos Jesús Reyes Heróles – Secretaría de educación Pública - Fondo de Cultura económica, México, 1995, pp. 312 –313.

² Vid, Cerroni, Humberto, *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, Siglo XXI, Primera edición, 1992, p. 123.

profundidad el estudio del Estado como ente de acción y decisión; condensador del poder político; las repercusiones de este poder concentrado en el universo político económico y social y finalmente su expresión trascendente sintetizada en la teoría de la razón de Estado, de la que el Dr. Ricardo Uvalle Berrones en su tesis doctoral cita:

La idea de razón de Estado no es obra del espíritu humano. Tampoco del desarrollo de las ideas políticas. Es concepto e institución nacido y creado en el seno de las luchas, contradicciones y relaciones de poder configuradas en la formación del poder estatal.³

La integración de estos conceptos durante el desarrollo del primer capítulo, tienen como objetivo sustentar la intuición sobre la idea del Estado y a su vez inducir aun el objeto de estudio de la investigación: el problema de la capacidad de gobernar en el mundo desarrollado y en vías de desarrollo partiendo del análisis de la política y el fenómeno del poder.

1.1 ¿Qué es realmente el Estado?

El Estado Moderno apareció en Europa entre finales de la Edad Media y comienzos de la Edad Moderna. Hoy es la forma dominante de Estado en el plano mundial. Se ha adaptado a las características del régimen político, por ejemplo en el caso de los países que pertenecieron a la esfera soviética.

Acerca de la idea del Estado, han existido un sinnúmero de definiciones y conceptos provenientes de las diversas vertientes y escuelas de pensamiento cientista social que han intentado esclarecer su esencia y estructura. Jesús Reyes Heróles en su curso de teoría del Estado, menciona que Maquiavelo fue el primero en usar la palabra Estado, *Stato*, el cual lo dibuja como una nueva forma de gobierno que va a surgir.⁴ El Doctor Mario de la Cueva en sus

³ Vid, Uvalle Berrones Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, Plaza y Valdés, México, 1993, p.31

⁴ Meyer Eugenia (Coord.), "Jesús Reyes Heróles...", Op. Cit. p. 323.

ensayos entorno a la idea del Estado, retoma los argumentos de Harold Laski quien a su vez señala que las interpretaciones del concepto de lo Estatal se concentra en dos doctrinas: la concepción idealista, según la cual el Estado posee una realidad óptica, independiente de la existencia de los hombres y del pueblo, cuyo representante más vigoroso en la edad contemporánea era Jorge Guillermo Federico Hegel y la posición realista; carente de un ser propio, doctrina que estaba representada por Duguit, por el mismo Laski y por el materialismo histórico.⁵

Los conceptos más destacables dentro de la vertiente idealista sobresalen aquellos que concibieron que el Estado emana de la sociedad más no de ella. Hobbes, Locke y Rosseau, al introducir la idea de pacto o contrato en la formación de la sociedad política, están enunciando la diferencia fundamental entre el cuerpo social y el cuerpo político.⁶ Para W.E. Albrecht se plantea la necesidad de representar el Estado como una persona jurídica, en donde el poder del Estado es visto desde un ángulo puramente jurídico y el poder del Estado es visto como derecho del Estado.⁷ En la misma línea, Jellinek explora el concepto de formalización del Estado iniciado por Kant para quien no es sino la idea del Derecho en acto.⁸ Y por último, Hegel concluye que el Estado es una parte o un aspecto de la actividad política de la sociedad, con lo que la moralidad del Estado es parte de la moralidad de la sociedad.⁹

Con la corriente realista aparecen las explicaciones que ven al Estado - Nación como una "ideología", es decir, como una entidad ilusoria" que favorece un tipo de relaciones de poder, a saber, el poder estatal. Sería por tanto una ideología del Estado quien detenta una ideología nacional donde aparecen las explicaciones que ven a la nación como una "ideología", es decir, como una entidad ilusoria" que favorece un tipo de relaciones de poder, a saber, el poder estatal. Aquí según la tradición, se encuentra quizá en su sentido más

⁵ Vid, De la Cueva Mario. *La idea del Estado*. Fondo de Cultura Económica - Universidad Nacional Autónoma de México. México. Cuarta edición, 1994. p. 16.

⁶ Meyer Eugenia (Coord.), "Jesús Reyes Heróles...", Op. Cit., p. 49.

⁷ *Ibíd.* p. 291.

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibidem*

profundo el planteamiento marxista donde nos afirma que el Estado es el órgano de dominación de una clase determinada.¹⁰ Hermann Heller considera al Estado como producto del hombre y añade que el Estado es un poco la sociedad en acción.

Las corrientes históricas han tendido a reducir las diferentes formas de Estado a un tipo predominante, *la nación – Estado*, como consecuencia de un proceso de difusión cultural que tuvo su centro en Europa e irradia a otras partes del mundo. El tipo predominante de Estado que decíamos, se combinó después con regímenes políticos y produjo una serie de variantes: sistemas de partido único, sistemas de pluralidad de partidos, regímenes parlamentarios, auténticos, oligárquicos, etc.

Para éste estudio se definirá al Estado no en la herencia común, ni en una unidad étnica o cultural, o los preceptos morales o de instrumento de una clase social dominante, mas bien, en la unidad de acción política de la sociedad.¹¹

Para definir al Estado basta con mirar nuestro entorno; el mundo está dividido en unidades políticas bien definidas, sus fronteras es objeto de constante preocupación como se ve en las negociaciones internacionales y en las medidas de protección militar que se toman. Traspasar esas fronteras sin la autorización expresa de las autoridades del correspondiente país, puede ser motivo de guerra dado que dentro de esas fronteras hay un Gobierno soberano que -por lo menos en teoría- es autosuficiente y autónomo. Es decir, el Estado como organismo soberano no es responsable ante nadie; sea cual fuere su pasado histórico o el origen de su poder. Naturalmente en la práctica no es así, ya que los Estados tienen cierta obligación de mantener las buenas relaciones internacionales, pero los ciudadanos y súbditos de un Estado determinado no

¹⁰ *Ibíd.* p. 324.

¹¹ Una noción cercana a esta tesis, es la que expone Fernando de Trazegnies Granda, en donde destaca que así como distinguimos entre estado de naturaleza y sociedad civil, Estado y gobierno. Los polos para este autor están constituidos por la sociedad civil de un lado y el gobierno del otro; el Estado en verdad los comprende a ambos, porque el Estado no es otra cosa que la organización de la sociedad. Vid, De Trazegnies Granda, Fernando. *Democracia y sociedad civil* en: materiales de formación liberal. Bogotá D.C., Colombia. Fundación Friedrich Nauman – Perfiles liberales. 1994. pp. 92 – 93.

pueden apelar más que a la autoridad establecida dentro de él.¹² Por otra parte, el Estado es un ente que se venera a sí mismo, que hace un culto de su integridad territorial, de su independencia política y de su autoridad omnímoda dentro de los límites y el ámbito de su gobierno soberano. Los jefes de Estado hoy día son presidentes, primeros ministros y reyes, a los que ayudan asesores civiles, militares y policías. Los jefes de Estado convocan y nunca son convocados dentro de su territorio. Esos altos cargos entrañan el poder soberano de los Estados que gobiernan.¹³

1.1.1 El Estado de Derecho o principio de legalidad

Todas las sociedades tienen normas de conducta y castigan las infracciones de esas normas. Algunas sociedades toman medidas no solamente para castigar a los que quebrantan las normas, sino también para reducir la repetición de las infracciones. El quebrantamiento de la ley y las normas del Estado no sólo pueden perjudicar a la persona y a las propiedades de un miembro de la sociedad, también pueden dañar y amenazar al poder central y al sistema que para mantener la ley y el orden pone en práctica dicho poder central.

La diferencia esencial entre el Estado y otras formas de poder político es que el Estado tiene un aspecto: adiciona su propia mística del poder¹⁴. De la misma forma, el mantenimiento del orden en el interior y la defensa frente al exterior

¹² Sobre el concepto de lo Estatal como una unidad real y soberana, Hermann Heller alude lo siguiente: "Al decir que el Estado es una unidad real queremos significar que aquel, al igual que cualquier otra organización, es ante todo una conexión real de efectividad, por lo que el poder estatal se nos aparece no como una unidad meramente imaginada por nosotros sino como una unidad que actúa de modo causal. El Estado, como toda organización, es un poder engendrado por varios factores pero que, por su parte, actúa unitariamente, y cuyos actos no pueden imputados ni a los órganos exclusivamente ni a la ordenación entrelazante en sí misma y ni siquiera a todos los actuales participantes." Vid, Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

¹³ En la obra del Dr. Ricardo Uvalle Berrones, encontramos una cita interesante que nos define la importancia de la investidura de un mandatario cuando a este se le compara con el paradigma maquiavélico: "El Estado debe fungir como el motor que impulsa la nacionalidad cimentando sus bases y encauzando sus energías. La vitalidad del Estado no nace de su composición interna, sino de la forma en que organiza con carácter político a la sociedad". Uvalle Berrones Ricardo, "La teoría...", *Op. Cit.* p. 63.

¹⁴ Jesús Reyes Heróles profundiza en el concepto del poder del Estado de Derecho en la siguiente cita: "El segundo elemento jurídico formal del Estado de derecho es el principio de la obligatoriedad del derecho con respecto al Estado. El Estado dicta el orden jurídico, pero una vez dictadas las leyes éstas no sólo implican obligación para súbditos o ciudadanos, sino también para el estado que dicta que dicho orden jurídico." Meyer Eugenia (Coord.), *Curso de teoría del Estado*. Op. cit. p. 499.

tienen un doble sentido en el Estado (regulación v defensa de la sociedad y del propio Estado); la integración social tiene también un doble significado (integración de la sociedad bajo el poder del Estado).

La idea del Estado de Derecho implica la subordinación del Estado al orden jurídico, lo que propicia que el Estado al dictar el derecho queda obligado por el derecho. Pero el Estado como persona jurídica está arriba de todas las demás personas jurídicas, lo que sintomáticamente nos lleva a que el Estado formador del Derecho y dominador de los particulares, en ejercicio de esta facultad, es también subordinado del derecho una vez que éste existe.¹⁵

1.1.2 El Estado social o principio de bienestar material y cultural

Todos los Estados tienen ciertos problemas comunes: regular y proteger a las vidas de sus ciudadanos y residentes, las relaciones entre los Estados de la forma más aconsejable y procurar el bienestar de los miembros de un Estado que viven sujetos a las leyes de otro Estado.

Los Estados modernos tienen servicios consulares y diplomáticos, imponen impuestos y gravámenes, ayudan a los necesitados, ofrecen sistemas de educación nacional y delimitan estrictamente y defienden sus fronteras.

La difusión cultural y la educación son elementos inalienables al Estado. Para el Estado son prioritarias las medidas encaminadas a vigorizar la cultura nacional e impulsar el desarrollo de las culturas étnicas, populares y regionales; fortalecer la formación y superación profesional de los educadores y relacionar adecuadamente la educación con el sistema productivo.

Sobre el Estado social aparecen otro conjunto de planteamientos donde se ubicarían aquí las perspectivas del llamado "Estado bienestar", provenientes de modificaciones al liberalismo ortodoxo, así como la Socialdemocracia y el Eurocomunismo, cuya paternidad proviene de la inspiración marxista.

¹⁵ Meyer Eugenia (Coord.), "Curso de..." *Op. Cit.* p. 498.

El llamado "Estado bienestar" ha querido explicarse como el fenómeno a través del cual la sociedad se estatiza cada vez más, puesto que el "libre juego" de las fuerzas económicas no condujo al equilibrio imaginado, lo que arroja saldos terribles de desigualdad en los que grandes masas han quedado desamparadas.

A estos argumentos, los referentes empíricos e históricos, ya sean lejanos e inmediatos demuestran, que sólo la organización estatal, ampliando sus funciones reguladoras e interviniendo en empresas de salud pública, educación, seguro de desempleo, etc.; pudo hacer frente a las desigualdades generadas por el capitalismo¹⁶. Se ha considerado que la creciente intervención del Estado en la vida de los particulares constituye un factor que se presenta incluso con independencia del tipo de organización socioeconómica de que se trate.

Decimos que en esta perspectiva no se trata de incursionar hacia la sociedad socialista en forma franca, sino de corregir algunos defectos del capitalismo, salvaguardando siempre la libre iniciativa individual, pero garantizando socialmente el bienestar a quienes en este proceso resultan menos afortunados.¹⁷

¹⁶ Vid, Tomassini Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. 1993. p. 19 - 23.

¹⁷ El Doctor José Juan Sánchez González en sus estudios entorno al Estado de bienestar, muestra que en los países desarrollados y en vías de desarrollo quienes en la década de los sesenta adoptaron las políticas bienestarristas, no apostaron a la vía del socialismo para la superación de los problemas económicos estructurales, por el contrario, implantaron estrategias para el desarrollo económico y la prevención de futuras crisis del sistema capitalista. Vid, Sánchez González José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal*. Tesis para obtener el grado de maestro en administración pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1992, pp. 3 - 8.

1.1.3 La razón de Estado y la capacidad de gobernar

En la organización del Estado, la razón de Estado representa el monopolio de la fuerza y capacidades de dirección de las que goza el Estado. Puede, sin embargo, canalizar su poder mediante delegación específica hacia una autoridad soberana o burocrática; mientras el Estado no sea derrocado, ese poder continua a disposición de la autoridad central. En base a lo anterior, es posible coincidir con la aportación entorno a la Razón de Estado que formula Ricardo Uvalle la cual la define como una tecnología de poder que tiene por objeto evitar la destrucción, derrota o resquebrajamiento del Estado.¹⁸

En manos del Estado, la razón de Estado adopta diversas formas y en uso de sus atribuciones puede prohibir, matar, encarcelar, esclavizar, multar. Pero las fuerzas del Estado no tienen proyecciones meramente negativas. El Estado se apoya en las fuerzas integradoras de la sociedad: el amor, la lealtad, la dependencia reciproca, la fe religiosa, la tradición y la fuerza de la costumbre.¹⁹ Además, el Estado es una autoridad central (monarquía, presidencia, ministerio) con poder sobre un pueblo que vive dentro de un territorio determinado; pero es más que una unidad física, territorial o legal; el poder político central transforma la unidad nacional, la representación, la defensa y el control de esa unidad en una ideología. La invasión del territorio de un Estado supone una doble amenaza: por una parte la invasión disminuye el área geográfica del Estado, y por la otra disminuye el ámbito de la autoridad central y, por lo tanto, el poder de que disfruta. Cuando está en peligro la extensión geográfica de un Estado, se ve igualmente amenazada la ideología de la unidad del Estado y el territorio, del Estado y el pueblo.²⁰ La lealtad al

¹⁸ Uvalle Berrones R, "La teoría...", *Op. Cit.* p. 315.

¹⁹ *Ibíd.* p. 253.

²⁰ "La razón de Estado demuestra que el Estado, al cobrar conciencia de lo que es, reacciona frente a poderes distintos a él, para reclamar el imperativo de tener los medios ofensivos y defensivos que le permitan gobernar la red de intereses, presiones y contrafuerzas asentadas en su territorio." *Ibíd.*

"La reacción ofensiva y defensiva del Estado es toma de conciencia que acredita el lugar que ocupa como centro indivisible del poder, el Estado responde con su poder para refrendar su existencia como el organismo supremo del acontecer político. Es premisa que atiende a los intereses objetivos del Estado, elemento primordial que justifica la amoralidad e irreligiosidad de la razón de Estado." *Ibidem.*

Estado se basa, en parte, en la aceptación de su poder y en la fe en ese poder. La debilidad puede ser una amenaza para esa fe o, por el contrario, puede ser que la debilidad del poder atraiga hacia él, más adhesión que nunca. Pero en cualquier caso, el pueblo reacciona al Estado y a su destino, y no sólo a la mera pérdida de población, territorio o riqueza.

Si bien es cierto, que el Estado no aparece más que en sociedades y economías grandes o complejas y la autoridad central de esas sociedades es, en todos los casos, una formación secundaria, entonces, la formación estatal como paradigma de la modernidad apenas estará ganando su primera batalla en el umbral del milenio, tan sólo en occidente y no obstante, mucho queda por hacer en el sur y en el oriente donde la formación estatal tiene que seguir librando batallas contra estamentos y señoríos que se resisten a su tutela.²¹

En todas las sociedades humanas la Razón de Estado y la capacidad gobierno son instrumentos para mantener el orden interno y atender a la defensa contra el exterior; asimismo, son un medio para simbolizar ante sí mismo y ante los demás, la unidad del pueblo. El Estado cumple todas esas funciones igual que las cumplen las sociedades sin Estado, pero el Estado actúa también en nombre propio y procura consolidar su soberanía identificándose con la sociedad cuyos destinos rige. El Estado no es una cosa independiente, sino la institución de una sociedad en la que el poder político está concentrado y monopolizado.

²¹ Actualmente resulta debatible el predominio de la formación estatal en el orbe mundial, muestra de lo anterior lo constituye la nueva versión de la guerra de los Balcanes y la guerra civil en Argelia.

1.1.4 El Estado Moderno producto histórico de la institucionalización del poder político.

John Kennet Galbraith encuentra lo relativo a las relaciones de poder en la fórmula propuesta por Max Weber "la posibilidad imponer la voluntad de uno sobre la conducta de otras personas".²² En este concepto se encierra la idea de que el poder se trata del ejercicio de la conducción de alguien que tiene actividad, conducta, voluntad, libertad; es decir las relaciones de poder no es sinónimo de relaciones de "capacidad" ya que estas últimas se refieren a la vinculación de hombres con el mundo físico o con la naturaleza que no tienen una voluntad semejante a la de los hombre, asimismo, no toda relación de "comunicación" desemboca en una relación de poder, cuando no se presenta la "conducción" antes mencionada, sin embargo, el hecho de que elementos concomitantes del poder se proyecten en las relaciones de comunicación y de capacidad, no les hace perder su especificidad.

Asumiendo el hecho de que el poder se distingue bajo las tipologías de condigno, compensatorio y condicionado citadas por el propio John Kenneth Galbraith,²³ y su ejercicio se desenvuelve entre el consenso y la coacción, no en el ejercicio de la violencia reiterada ni acuerdo absoluto, en todo caso, el poder incita, induce, bloquea, facilita, amplía, limita, etc. Por eso sus tipologías: condigno, compensatorio y condicionado son formas o fuentes del poder, pero no su especificidad.

Cabe destacar que de relacionar las diferentes expresiones de "estrategia" con las relaciones de poder se entenderá más a fondo el planteamiento que concibe que las relaciones de poder aparecen en una estrategia entendida como "racionalidad"²⁴ (medios idóneos para alcanzar finalidades), cuando por

²² Vid, Kennet Galbraith, John. *Anatomía del poder*. México. Coedición: editorial OMGSA - editorial Diana. 1986. pp. 15 - 17.

²³ John Kenneth Galbraith, en sus estudios acerca del fenómeno del poder plasmado en su obra "La anatomía del poder", analiza y explica en que formas influyen tanto el poder condigno, condicionado y compensatorio en el comportamiento de las voluntades individuales y colectivas. *Ibíd.* pp. 29, 30, 40 y 41.

²⁴ Max Weber en su obra "**Economía y sociedad**" nos explica que el poder desde el ejercicio de la organización y específicamente en la organización burocrática, encuentra su

ejemplo se intenta mantener una estructura determinada de dominación. Las redes de poder también se hacen presentes en una estrategia entendida como deseos de alterar la voluntad de otros. Sin embargo, cuando se entiende la estrategia como la acción para dismantelar totalmente al otro de sus medios, podría decirse que la relación de poder tiende a transformarse en una relación de capacidad. Éste, es el caso de la guerra, en donde la relación de poder (conducción de conductas) ha llegado a tal extremo que carece de estabilidad, y que recurre a medios radicales, que a pesar de todo buscan conseguir nuevamente las condiciones de estabilidad. En términos distintos, podríamos decir que si el ejercicio del poder finalmente descansa en el uso de la fuerza, el uso de esta en extremo tiende a reducir la existencia de la relación de poder como tal. Radica ahí lo que en diferentes formas aparece como la contradicción, la paradoja o la dialéctica del poder.

En cuanto a la fuentes del poder y sus tipologías Galbraith, define el *Poder Condigno* como una amenaza al individuo con algo que es lo bastante penoso, física o emocionalmente, de modo tal que renuncia a buscar su propia voluntad o preferencia con objeto de evitarlo.²⁵ El *Poder Compensatorio* -menciona el propio Galbraith- ofrece al individuo una recompensa o pago lo suficientemente ventajoso o concordante para que él (o ella) renuncie a perseguir su propia preferencia a cambio de la recompensa. En lenguaje menos abstracto, el poder condigno logra la sumisión por la promesa o realidad del castigo; el compensatorio logra sumisión por la promesa o realidad de un beneficio.²⁶ El *Poder Condicionado* es subjetivo: ni quienes lo ejercen ni los que se hallan sujetos a él, necesitan darse cabal cuenta de que se está ejerciendo. La aceptación de autoridad, la sumisión a la voluntad de otros, se convierte en la más alta preferencia de quienes se someten.²⁷

Con relación a su ejercicio normalmente se aceptan dos manifestaciones fundamentales: poder consensual y poder coercitivo. *El poder consensual* es

sentido de dominación en la racionalidad. Vid, Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 1074.

²⁵ Kenneth Galbraith, John. *Op. Cit.* pp. 29, 30, 40 y 41.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibidem.* pp. 29, 30, 40 y 41.

ostensible porque el que obedece lo hace en razón de su convencimiento de que debe obedecer; aquí se encuentran el liderazgo, la autoridad, la tradición y en cierto sentido la misma ideología. Por su parte, el *Poder Coercitivo* logra la conducción de la conducta basado en la amenaza de una represión que puede ser física, psicológica o económica.²⁸ Dos cuestiones más considero pertinentes en torno a la idea de poder, en primer lugar ¿cuales son sus tendencias o "leyes"? y enseguida el poder visto como un valor.

La expresión de Foucault que menciona "a cada poder corresponde una resistencia", o lo que Miguel Escobar²⁹ nombraría como la tendencia a la formación de "contrapoderes". También aparecen de nueva cuenta esos dos tipos, fuentes o elementos coercitivos y consensuales entre los cuales se ventila el mantenimiento-incremento no de la "posesión", sino, del ejercicio del poder. Ahora bien, cuando se aborda el tema del poder bajo consideraciones de tipo valorativo, surgen dos posiciones contradictorias que figuran en la tradición del pensamiento político y que tienen importantes consecuencias.

Los "panegiristas" argumentan que el poder es tan valioso que permite—como condición necesaria—la realización de todos los demás valores en la sociedad. Aducen a la eliminación de la anarquía—que conduce a la destrucción—hasta el establecimiento de condiciones para la realización plena del hombre, aspectos que son posibles siempre y cuando exista el poder que regula, ordena, dispone...

Existe, sin embargo, un acumulado importante de reflexiones que impugnan al poder por considerar que necesariamente conduce a la corrupción; tiene una naturaleza y una lógica por las cuales toda persona ha de caer en las redes de la abyección, el silencio, la traición, etc. El uso de los medios corruptos no podrá en consecuencia alcanzar fines que se consideran excelsos.

²⁸ Puede aquí consultarse la obra de Friedrich C. *El hombre y el gobierno*, Madrid, Editorial Tecnos, 1968, especialmente el capítulo IX. Es también una consulta obligada: *Economía y sociedad* de Max Weber, especialmente las formas de dominación legítima.

²⁹ El profesor Miguel Escobar Valenzuela es uno de los más notables estudiosos del fenómeno del poder y la naturaleza del Estado con los que cuenta la UNAM. Ha profundizado sobre estos conceptos en su obra *Contribución al estudio del poder*. Vid, Escobar Valenzuela, Miguel, *Contribución al estudio del poder*, México, Primera edición, 1988, ENEP – Acatlán. p. 250.

El debate nos remite aceptar que en situaciones concretas podemos asignar algo de verdad a las dos posiciones extremas, pero frente a la inexistencia de situaciones sociales "químicamente puras", la reflexión política se aproxima más a considerar que es preciso asumir y reconocer la existencia del poder, mas si acaso, es indispensable encontrar cuales son las formas que en todo caso reúnan mayores requisitos de consenso, esto es, relaciones que conlleven a quienes gobiernan sean considerados legítimamente por los gobernados, como aquellos que efectivamente deben gobernar. De ahí que esta polémica no se limite al gran fin de la democracia, sino a definir las forma de gobierno y el modelo de Estado idóneo.

1.1.5 Institucionalización del poder político en el Estado Moderno

Retomando lo anteriormente anotado, se deduce que el poder como fenómeno aparece en los vínculos más específicos de las relaciones entre los hombres, aspecto que da un carácter sumamente amplio a este concepto. En conformidad correspondería el planteamiento de una tipología de poder especial que interesa a la política como disciplina, es decir, el poder político.

Marcos Kaplan define la política como:

...el conjunto de fuerzas, funciones, actividades, estructura y procesos que resisten o a la inversa expresan y refuerzan los dinamismos que amenazan de muerte a las formaciones sociales: que reducen o bien aumentan las discontinuidades y fracturas; que limitan o por el contrario amplifican los efectos modificadorios resultantes de la acción del tiempo.³⁰

Las aportaciones de específicas de Herman Heller asumen la política como aquella:

"Organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio".³¹

De lo anterior debe desprenderse que la política es una función diferenciada y autónoma de otras funciones de la sociedad, pero en seguida, que se

³⁰ Kaplan, Marcos. *Estado y sociedad*, México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 130.

³¹ Heller, Herman. *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 222

encuentra involucrada una forma especial de poder, a saber, aquel que afecta a un "territorio" (Heller) o a una "formación social" (Kaplan), que será el poder político propiamente dicho. De esta reflexión podemos asumir que el territorio, aunado a la población y al gobierno, dará lugar a la noción generalizada—y jurídica—del Estado. Pero el concepto de "formación social" alude básicamente a la manera en que una sociedad lleva adelante el proceso de la producción y la manera en que coexisten varios modos de producción con uno de ellos que es en definitiva dominante. En todo caso, lo que debe entenderse es que el poder político (como función social y forma de poder diferenciadas) cohesiona y garantiza, o bien puede "amenazar de muerte", aquello que da vida a la organización autónoma de la sociedad, o a las relaciones que lo definen estructuralmente, es decir, las relaciones sociales de producción.³²

Avanzando en el grado de especificaciones, se puede afirmar que el poder político resulta una noción más específica que la de poder, pero más amplia que la de ámbito estatal pues antes de que existiera este último, había relaciones de poder político, ya que en ellas existía algo que custodiar en términos de límites territoriales y de formas de producir socialmente. El Estado es, en consecuencia, coincidiendo con la concepción weberiana,³³ *una forma especial* de organización del poder político, caracterizada básicamente por la concentración-expropiación exitosa del ejercicio de la violencia legítima. Lo que sugiere que en otros momentos el poder político se encontraba disperso en otros agregados sociales. Es por ello que se afirma, con pertinencia, que el poder político actualmente se escenifica por excelencia entorno del Estado, y

³² Vid, Elster Jon. Una introducción a Karl Marx. 8. La Teoría política de Marx. México. Editorial Siglo XXI. Segunda Edición. P. 148 – 174.

³³ Norberto Bobbio afirma que Max Weber ha sido el cientista social que más se a aproximado a una descripción precisa de la naturaleza del Estado citando lo siguiente: *fue Max Weber que contemplo en el proceso de formación del Estado moderno un fenómeno de expropiación de parte del poder público de los medios de servicio, con las armas, el cual corre paralelamente al proceso de expropiación a los medios de producción poseídos por los artesanos de parte de los poseedores de capital. De esta observación deriva la concepción weberiana, que ya se ha vuelto communis opinio (opinión común), del estado Moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza.* Vid, Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 91.

que las relaciones de poder que pretenden rebasarlo son nuevamente "concentradas" por el de manera recurrente.

1.1.6 Génesis del Estado

El estudio del Estado se origina paralelamente con el nacimiento de la ciencia política. Las antiguas civilizaciones Egipcia, Fenicia, China, sin exceptuar los ancestros imperios precolombinos, en su necesidad de dotar de una organización a la estructura y un orden al entramado social de sus Ciudades - Estado, redactan los primeros tratados que abordan las funciones de la estructura administrativa, los atributos de los funcionarios públicos así como los códigos de buen gobierno y posteriormente en la medida que los procesos productivos fueron determinando las características de la estructura societaria.

El orden de presentación de este primer capítulo aborda las diferentes sociedades paralelamente con el planteamiento político filosófico predominante dentro de la complejidad relativa de sus estructuras gubernativas. Por ello aparecerán primero las sociedades más simples, las que tienen gobierno pero sin que este organizado en forma de Estado. A continuación estudiaremos las sociedades que, aunque no tengan Estado, o cuentan, a escala modesta, con ciertas instituciones que se dan igualmente a nivel mas estable y complejo en el Estado (asociaciones para funciones policiacas o religiosas, y cargos centralizados de gobierno o de culto). Seguidamente estudiaremos sociedades con estructuras simples de Estado, y por ultimo civilizaciones en las que aparece la concreción compleja y definitiva del Estado en todas sus formas y funciones. Hay que hacer notar que todas las sociedades tienen alguna forma de gobierno (es decir, modos de organizar internamente sus asuntos sociales), pero que no todas ellas realizan esa función mediante la forma de gobierno que es el Estado.

GOBIERNOS SIN ESTADO. LAS CIUDADES ESTADO.

El comienzo de la aparición del Estado y su formación sé consideraran aquí como un conglomerado de procesos, a que aquel surgió en muchos lugares y en épocas y condiciones diferentes. La estructura social que de esta forma cobró existencia presenta múltiples variantes. ¿En qué sentido podemos, por consiguiente, hablar de Estado y en qué sentido de Estados? Ha habido *ciudades - Estado, imperios - Estado, Estados teocráticos, tribales - consanguíneos, naciones - Estado, Estados centralizados y descentralizados; autocráticos, oligárquicos, democráticos; estratificados por clases sociales, por castas y estamentos sociales.*¹

Comunidades simples

Los bosquimanos, los pigmeos, los esquimales, tienen gobiernos parecidos. El caso de los esquimales nos servirá en esta investigación para ejemplificar el tipo de gobierno sin Estado¹. Los esquimales viven en bandas de unas docenas de individuos, o de unos cientos, a lo sumo. Estas bandas administran sus propios

asuntos, organizan la caza y la pesca para su subsistencia y negocian en pie de igualdad con sus vecinos. Cada banda tiene su propia zona territorial y va cambiando el sitio de residencia de un lugar a otro dentro del territorio, y ganando o perdiendo familias según que los medios de subsistencia mejoren o empeoren en determinado momento dentro del territorio.

Sociedades con instituciones conducentes al Estado

Al igual que los Navajo del siglo XIX, los Dinka y los Lozi son sociedades que carecen de Estado pero, con todo, sus instituciones vistas en conjunto contienen en grado notable, igual que en el caso, de los Navajo, ideas y prácticas que son el embrión del posible futuro del Estado. Las instituciones reales y de vigilancia de los Navajo, los Dinka y los Lozi, que obligaron a los miembros de la comunidad a obedecer o que consiguieron la lealtad de los miembros de la comunidad y de la sociedad, han de considerarse condición necesaria pero no suficiente de la formación del Estado. Son fenómenos intermedios en que pueden apreciarse rasgos del gobierno y de la organización social que se dan en el Estado.¹

El Estado naciente

Hay profundas diferencias entre el método de gobernar que aparece en la vida política de los Navajo o los Dinka y el de los Estados. El poder central del Gobierno está más plenamente desarrollado en el Estado que en la organización social de los Dinka. Por otra parte, el poder estatal está más articulado, es decir, está dividido en organismos y departamentos cada uno de los cuales tiene un campo especial de actuación y competencia: los municipios, los Departamentos de Culto y Guerra, etc. Estos Departamentos oficiales, o Ministerios, suelen actuar en todo el territorio que comprende el Estado, y no ven con buenos ojos que haya centros aislados e independientes de poder que solo en teoría es tan subordinado. Las leyes y los decretos del poder central son, o deben ser, aplicables en todo el territorio. Esta universalidad de los derechos y las leyes no se dan más que en la organización política de tipo Estado.

Estados Imperio.

En el caso de los egipcios, mongoles y eslavos, el Estado se formó como consecuencia de la expansión interna y de la conquista interior. Los mongoles sojuzgaron primero a sus vecinos, que eran también mongoles, y posteriormente a otros pueblos nómadas dedicados al pastoreo en Asia. Luego los mongoles emprendieron conquistas de más envergadura. De igual forma, los rusos y otros eslavos consolidaron primero la zona de gobierno central dentro de sus áreas respectivas y después fuera de ellas. Así que la estratificación de la sociedad, la conquista interna y externa y la integración de las comunidades en conjuntos de mayores dimensiones se producía simultáneamente. Al integrar comunidades diferentes dentro de una forma común de gobierno se introdujeron diferentes funciones nuevas: policía especializada, cobradores de impuestos, gobernadores, jefes militares, clérigos. Estas innovaciones formaron estratos rectores especializados, que aparecían al mismo tiempo que la creciente especialización de las funciones que se introducía en los demás aspectos de la sociedad. A diferencia de, los Estados griegos, estos Estados experimentaron un considerable desarrollo económico y político antes de adoptar la forma con que se los conoce en la historia. Muestran que la estratificación interna comienza a aparecer antes de las grandes conquistas.

La preeminencia del pensamiento mítico Ciudades - Estado

Paralelamente a la formación de los primeros intentos de concentración e institucionalización de la vida política, el entendimiento de la realidad del cosmos, del hombre y de la comunidad durante la vigencia de las formas pres estatales mencionados encuentran como sustento una explicación predominante se encuentra preñada de mitología.

Es preciso recalcar que en los primeros intentos del hombre por concebir el Estado o mejor dicho una unidad de acción convergente, surge el mito como una objetivación de la experiencia social del hombre, no de su experiencia individual. Ciertamente es que en tiempos posteriores, nos encontramos por mitos definidos por individuos, como, por ejemplo los famosos mitos platónicos. Pero en estos falta uno de los rasgos esenciales del mito. Platón los creó con sus propios fines, los fines del pensamiento dialéctico y ético. El auténtico mítico no posee esta libertad filosófica, pues las imágenes en las que vive no son conocidas como imágenes. No son consideradas como símbolos sino como realidades. Esta realidad no puede ser rechazada o criticada; tiene que ser rechazada o criticada; tiene que ser aceptada de una manera pasiva. Pero con ello se ha dado el primer paso preliminar en la construcción del pensamiento lógico - filosófico.

Ciudades - Estado

De los diversos tipos de Estado que antes hemos mencionado, muchos han desaparecido o están desapareciendo, por ejemplo las *Ciudades - Estado* que existieron durante la historia antigua y media y durante el periodo renacentista. En términos de tamaño y población, eran Estados pequeños incluso en su época, en comparación con los imperios egipcio, persa, romano o chino; que se establecían en torno a una ciudad, como fue el caso de la Ur de Caldea, en el sur de Mesopotamia, de Atenas, en la Grecia antigua, Roma, o de Venecia, durante el Medievo y el Renacimiento. Las *ciudades - Estado* dirigían su propia política exterior, regulaban la política interna, se dedicaban al comercio a la industria y actuaban como centros de culto de sus territorios.¹ Existieron otros Estados que controlaron grandes imperios, las llamadas metrópolis de las que dependían otros territorios y poblaciones.¹ También las metrópolis han desaparecido prácticamente, o su tamaño ha quedado tan reducido que pocos son los territorios y poblaciones que no sean independientes. En otro tiempo existieron, igualmente, pequeños reinos que tenían una organización política interna suficientemente compleja y unitaria para que se les llamara *Principados*. En términos generales eran más pequeñas que suelen serlo los Estados, y los cargos políticos que existían en ellas tenían menos cometidos oficiales que en los Estados. La mayoría de estos se han transformado en Estados modernos o han desaparecido.

El Estado medieval

El Estado medieval no era todavía un Estado en el sentido moderno de la palabra. Le faltaba en primer lugar la institución de un derecho común racionalizado que abarcara todas las esferas de la vida y en segundo lugar los miembros del Estado carecían del sentimiento peculiar del Estado - Nación. Las prioridades en el Estado Medieval son las siguientes: en primer lugar el mantenimiento de la ley y el orden; el gobernante mantiene la paz del reino, considera como obligación ayudar a sus súbditos a conseguir sus derechos e intentar reprimir el crimen. En el momento de unificación del nuevo gobernante, promete fortalecer la justicia y quebrantar la injusticia. Ligada con la aspiración del mantenimiento de la ley y el orden, esta la

defensa del reino mediante la función de la jefatura del ejército. Esto implica a la vez relaciones internacionales, decisiones respecto a la guerra y la paz, representación en el exterior. En los asuntos eclesiásticos y religiosos, aparece la tercera aspiración del reino medieval. En el juramento prestado por el rey en su coronación promete defender y fomentar la verdadera fe y ser protector y defensor de la santa iglesia.

LA EDAD MODERNA Y LA NOCIÓN DE LA NACIÓN – ESTADO.

En esta época se ubica la concepción de la idea del Estado Moderno, cuyo planteamiento se atribuye a Nicolás Maquiavelo y a Bodino. Cabe mencionar, en primer lugar, que los elementos básicos medievales, Dios y la religión, constituirá para ambos aspectos fundamentales a considerar dentro de la distribución de espacios propiamente políticos. A este respecto, la religión en sí misma no importa mientras no fuese factor de discusión de un proyecto de unidad nacional; la animadversión a los poderes eclesiásticos proviene que han sido factores de disgregación en Italia.

Maquiavelo proponía un sistema monárquico sin más.¹ Proponía la concentración del poder, en atención a que de este modo se contribuía a eliminar un mal mayor, el mal de la anarquía y el deterioro que produce la división. Frente al desorden y la debilidad, surgen como bienes supremos el ordenamiento y la fortaleza, aunque posteriormente se pudiera llegar a instaurar una República. De hecho, este autor se encuentra en un momento histórico en el que se precipitan a la disolución las instituciones medievales, y comienza a florecer el llamado Estado moderno en su versión de Monarquías Absolutas. Hay en el trasfondo, entonces, un proyecto de constitución del Estado nacional en una Italia dividida, que ve en otros sitios la unificación de diversos reinos, consecuentemente fortalecidos.

Bodino define al Estado como una asociación de una serie de familias, gobernada por un poder supremo y por la justicia, y en la cual la propiedad privada está separada de la estatal. La unidad del poder supremo del Estado, que está subordinado únicamente a dios, reside en la soberanía. Bodino entiende como soberanía el poder supremo del Estado al que no está subordinado a la propiedad privada que es el derecho de los individuos.

Al igual que Maquiavelo, Bodino tenía como ideal la monarquía absoluta hereditaria que hubiera deseado ver introducida en Francia. Bodino distinguía dos formas de gobierno. Una con derechos de soberanía y la otra sin ella. En la primera forma recae sobre el monarca, en la segunda sobre los magistrados. Pero el derecho natural, al que también está sujeto el monarca, exige que una vez hechas las promesas se cumplen, pues de otro modo se destruiría la confianza pública de la que es protector el monarca.

En conclusión, el tránsito de los tiempos medievales a las etapas de la modernidad aparece, no como un fenómeno de ruptura, sino como el resultado de un constante y dinámico proceso de crecimiento. Es por lo anterior que el surgimiento del Estado Moderno no fue la negación del Medioevo, sino su más lógica y legítima superación.

ESTADO MODERNO ADHERIDO A LAS NECESIDADES DE LA ACUMULACIÓN CAPITALISTA

En este punto quiero abordar el impacto de la aparición del capitalismo industrial en un Estado formado por las necesidades del orden pre capitalista. Sostendré que la lucha entre las concepciones políticas viejas y nuevas nació un compromiso que aquí llamo Estado Moderno, el cual puede considerarse el primer Estado significativo en el que la acumulación capitalista desempeña un papel. El carácter ecléctico, resultado de un compromiso de clase, constituyó la fuerza pero también la debilidad final de esta forma de Estado. Sin embargo, para examinar con más detalle la constitución del Estado Moderno, es necesario abordar sus vertientes principales: el Estado absolutista, el Estado liberal-burgués, y la crítica hegeliana y marxista a las formaciones mencionadas.

El Estado Absolutista

La consolidación del Estado Absoluto requirió de acciones especiales como la prohibición de la libre enajenación de feudos, la devastación de ciudades que se oponían a la voluntad del rey, y la lucha contra el poder eclesiástico. En las ciudades - Estado de los siglos XII y XIII la autoridad era "externa", en el caso de las monarquías absolutas de los siglos XVI y XVII se puede decir que la autoridad tendrá un carácter orgánico, surgido de las mismas condiciones y contradicciones internas de los reinos, y de la disolución creciente del orden feudal en favor de las vertientes económicas que tendían a reforzar el poder material de los Estados Nacionales y los nuevos grupos sociales que le habían otorgado su apoyo: fue la época del mercantilismo.

Los mercantilistas -dice Eric Roll- pedían un Estado lo bastante fuerte para proteger los intereses comerciales y para destruir las numerosas barreras medievales que impedían la expansión del comercio, y eran igualmente explícitos al sostener que el principio de reglamentación y restricción mismo... era una base esencial del Estado, pues el capital comercial necesitaba mercados más amplios y estables, pero suficientemente protegidos para permitir una explotación segura.

De lo anterior se desprende que para la comprensión del Estado moderno es necesario explicar esta forma en la que el poder político se especializa, o dicho de otro modo, la forma en que da la demarcación entre la vida de la sociedad civil (escenario de las relaciones económicas) y la de la sociedad política. Hay, como se ha sugerido anteriormente, un monopolio de la administración de la violencia, un orden legal que unifica, una función ejecutiva central (que a menudo se denomina Gobierno) y un sistema de creencias y conductas sociales que conforman la ideología legitimadora de este arreglo de dominación social.¹ De ahí que las doctrinas políticas y filosóficas tuvieron como común denominador la defensa y la justificación de la autoridad estatal frente a las pretensiones políticas que todavía tenían los residuos del localismo aristocrático terrateniente y frente a las exigencias del poder eclesiástico.

Esta comprensión del Estado Absolutista, habrá de proyectarse en la interpretación teórica de Thomas Hobbes, quien retomando el supuesto aristotélico que define al hombre como "el animal político", Hobbes habrá de tomar al hombre como "lobo del hombre",¹ asimilando con ello el impacto de los supuestos acerca de la naturaleza del hombre en materia política en el llamado "racionalismo" del siglo XVII.

La crítica marxista al origen y función del Estado

Del sistema de relaciones sociales también se encuentra determinadas contradicciones, pero estas no están sujetas al programa trazado por el espíritu (objetivo y absoluto) como afirma Hegel, sino a su propia materialidad, lo anterior para Marx es el soporte del Estado capitalista. El Estado apareció como consecuencia del proceso de formación de las clases sociales y de diferenciación entre ricos y pobres, gobernantes y gobernados. ¹ Es cierto que el Estado y plenamente evolucionado no se da más que en sociedades complejas y con estratificación social. Sin embargo, aunque exista relación, la formación de las clases sociales no es la causa del Estado ni la formación de este el efecto. Más bien lo que ocurre es que hay que considerar estos procesos como interrelacionados. El Estado aparece en el proceso de formación de las clases sociales y de estratificación en niveles superiores e inferiores. Y, al revés, durante el proceso de formación del Estado aparecen y se estratifican las clases sociales. (Al mismo tiempo aparece también el fenómeno de que el producto económico de la sociedad es poseído, controlado y distribuido de forma desigual).

El Estado Nacional supeditado a los requerimientos de la teoría económica. La concepción del Estado Liberal

La decadencia del Mercantilismo trajo tras de sí la crítica y posteriormente la crisis del Estado Absolutista. Ahora en contraposición de la voluntad de un solo hombre como ente concentrador de las voluntades desenfrenadas por la riqueza y la ambición, surge la concepción de conformar la representación soberana legando esta representación a un grupo de hombres unido por un vínculo natural, y por lo tanto eterno, y que en razón de este vínculo, constituye la base necesaria para la organización del poder político en la forma de Estado nacional.¹

Un precedente importante a esta nueva revolución económica y a la necesidad de recurrente de un nuevo orden político, lo represento el proceso revolucionario de los años 1640 a 1660 que transformó la sociedad inglesa, no solo en el terreno político, liquidando la monarquía absoluta, sino en el económico.¹ Con la abolición de las tendencias feudales, en 1646, se abrió el camino para una etapa de desarrollo capitalista en la agricultura que, sumada a la expansión comercial, sentó las bases que harían posible la eclosión de la revolución industrial, un siglo más tarde.

Los Whigs, herederos de la revolución, expresaron su concepción de la sociedad en la teoría del gobierno civil de John Locke (1632–1704), que partía de la idea de que los hombres había cedido voluntariamente a un soberano la libertad de que gozaban en el estado de naturaleza, pero no solo para que este soberano les garantizase una protección personal –como había dicho Hobbes en Leviatán, reflejando el miedo y la inquietud de los años de la guerra civil-, sino para que la sociedad civil y los legisladores cumplieran con la misión fundamental de “salvaguardar las propiedades de todos”.¹ Al fundar este planteamiento del contrato social en una interpretación histórica del paso del estado natural al de las sociedades organizadas, se podía enmascarar el hecho de que la monarquía limitada era una de las conquistas alcanzadas por la revolución.¹ A esta concepción

de la sociedad civil correspondía una nueva noción de la propiedad privada, que se definía como derecho absoluto y exclusivo sobre las cosas y no como una participación en los ingresos producidos por éstas, y que se contraponía tanto a la idea de propiedad compartida del feudalismo (a la multiplicidad de derechos sobre un mismo bien, y en especial sobre la tierra), como a las aspiraciones comunitaria radicales.

El Estado Liberal y el espíritu de la ilustración

Desde 1680 hasta fines del siglo XVIII se opera en Francia un cambio total de ideas y convicciones: disciplina, jerarquía, autoridad y dogmas son substituidos por independencia, igualdad, religión natural e incluso anticristianismo. En gran parte fue lo anterior por la influencia de la revolución inglesa que puso a Inglaterra por delante de los países europeos de su tiempo. Los ilustrados al interpretaron estos cambios, pero no entendieron el nexo entre revolución y progreso e intentaron los mismos resultado con un programa compatible con el orden social vigente.¹ La revolución francesa vino a demostrar la inviabilidad de hacer del proceso revolucionario ingles un reflejo de la Francia de finales del siglo XVIII, lo cual quedo demostrado cuando los ilustrados franceses, llegaron más lejos que sus colegas ingleses.

Con relación a la idea del Estado, Montesquieu apela por la moderación, en el equilibrio, aparece con mayor claridad cuando afirma que la libertad política implica cierta distribución de poderes separados. Su estancia en Inglaterra y Holanda le habían mostrado, en efecto, que la libertad política no depende de una virtud moral, sino que es un resultado de la buena organización de los poderes del Estado, es decir de su separación rigurosa.¹ La constitución inglesa, que tiene como objeto la libertad política, será el modelo de Montesquieu, sino la lectura del tratado del gobierno civil de Locke: es decir Montesquieu se basa fundamentalmente en una teoría sobre la Constitución inglesa cuya principal virtud era, en su apreciación, evitar el peligro del absolutismo o del despotismo.

El contrato social sienta las bases para la mejor sociedad posible y no desciende al caso concreto contemporáneo. Rousseau en su proyecto apunta sobre todo a equilibrar los diversos órganos de poder, a evitar que el rey sea amo absoluto del ejecutivo y usurpe funciones del legislativo. Para no caer en los vicios del régimen ingles,¹ Rousseau propone instituir el mandato imperativo y limitaciones rigurosas a las reelecciones.

Los principios políticos teóricos de Rousseau conducen a una democracia que parece estar muy alejada de la corriente liberal. Pero al no concebir la acción revolucionaria, Rousseau no pretende instaurar en la sociedad de su tiempo sino reformas parciales, inspiradas a menudo en los principios liberales.

Con los filósofos de la Ilustración, aparecen aquellas posiciones que explicarían a la nación por un vínculo *subjetivo o*, lo que es lo mismo, por la voluntad cotidiana de vivir en comunidad, diferenciándonos de otras naciones.

La visión hegeliana del Estado

Hegel puso de manifiesto que la ley natural y el contrato social somete al hombre a la ley de la naturaleza para después menoscabar su libertad con el contrato social. Según Hegel, el Estado no puede crearse mediante una ley a la manera que lo imaginan filósofos y juristas como Blackstone. De otra forma, el Estado se encontraría en situación de dependencia con relación a esa ley superior, ya que su justificación moral provendría de dicha ley superior.¹ El fundamento moral de la autoridad esta fuera del Estado, ya que la moralidad del Estado es parte de la moralidad de la sociedad en que este se encuentra. De la misma forma en que el Estado es una parte o un aspecto de la actividad política de la sociedad, la moralidad del Estado es parte de la moralidad de la sociedad.¹ La igualdad de derechos y oportunidades es una cuestión moral (y también legal y económica).¹ El Estado busca o refleja la opinión de la sociedad en su conjunto a propósito de esta cuestión, y puede educar con ella a la gente o hacer propaganda de ella ante la comunidad, pero si los órganos del Estado no tienen en cuenta la moralidad de la sociedad, será un caso de tiranía como lo menciona el propio Federico Hegel en la siguiente cita:

El Estado es la sustancia ética consciente de sí, la reunión de los principios de la familia y de la sociedad civil, la misma unidad que se da en la familia como sentimiento del amor es la esencia del Estado, la cual, sin embargo, mediante el segundo principio del querer que sabe y es activo en sí, recibe a la vez la forma de universalidad sabida. Esta, como sus determinaciones que se desarrollan en el saber, tiene por contenido y fin absoluto la subjetividad que sabe; esto es, quiere por sí esta racionalidad.

EL ESTADO DEL ESTADO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

A lo largo del siglo XX se encontraron distintas formaciones de Estado y vertientes diferentes a la del marxismo en su interpretación que a su vez han realizado importantes radiografías de la sociedad occidental y de sus formas de poder y subordinación. De estas vertientes podemos identificar la académica teniendo como exponentes principales a Hans Kelsen y Hermann Heller; la racionalista – burocrática; y finalmente, la corporativista totalitaria. Estas mismas vertientes a su vez serán la base que conceptualicen al Estado de bienestar y recientemente en las últimas dos décadas, las que reniegan y atacan su gigantismo e injerencia en los ámbitos de la economía, la política y la sociedad. El neoliberalismo.

Las vertientes académicas del Estado

Las corrientes academicistas entorno a la idea del Estado, tiene como antecedente la actitud intelectual de los científicos sociales por trazar tres vertientes, por una parte la que intenta fundamentar una tajante línea divisoria entre la política como ciencia práctica y de valoración, y de la teoría del Estado como ciencia teórica y no valorativa¹; el lado el decisionismo democrático de Heller y finalmente la aportación de Carl Schmitt que ha sido considerado como acuñador del concepto del "Estado Total".

La eliminación radical de lo político en la teoría del Estado, se hace realidad con Hans Kelsen. Como ya lo señalo Heller, solo se podía creer en la realización de tal perspectiva quien osara negar al Estado la condición de realidad histórico-político.¹ Kelsen plantea convertir al Estado en orden en un orden normativo ideal,¹ es decir, comprenden la idea del Estado en un sentido exclusivamente jurídico formal. La preocupación por estudiar preferentemente el aspecto jurídico del Estado, su positivismo político y su formalismo neokantiano y su pureza metodológica política, son fuentes que llevan a Kelsen a despojar a la idea del Estado de todo contenido o sentido político histórico.¹ Para Hermann Heller, el Estado es organización de las fuerzas sociales. Hay una vinculación dialéctica entre Estado y derecho. El Estado da positividad al derecho, el derecho da legitimidad al Estado. Todo poder político tiende a ser poder jurídico. El poder del Estado es poder político jurídicamente organizado. La decisión es lo que mueve al Estado.¹ Para Heller el historicismo de la segunda mitad del siglo XIX, al igual que todo relativismo, tiene que terminar en agnosticismo.¹ Para salvarse de ello existe una constante, y ésta no es otra que la naturaleza humana.

Carl Schmitt conformo la noción del "Estado Total", y defendió la institución de la dictadura como forma de gobierno más afín y consecuente con las tendencias racionalizadoras del Estado moderno. El estudio de Schmitt sobre "La dictadura", aparecido en 1921, elucida las razones por las cuales puede considerarse a la institución de la "dictadura soberana" como forma de gobierno más afín a las tendencias tecnológicas e instrumentalistas del Estado moderno.

El racionalismo burocrático de Weber

Max Weber encontraba que el Estado moderno establecía un tipo de dominación "racional", ejercida básicamente por medio de la legalidad y de un aparato burocrático caracterizado por su poder de instrumentación de decisiones políticas.¹

Toda predicción en la cual el Estado desaparece, y por ende el sistema de dominación se extingue, haciendo posible la equivalencia entre la racionalidad y la

verdad, no es para Weber sino un planteamiento de filosofía idealista restaurada. La tendencia al contrario se orienta, aunque ello no sea deseable, a la burocratización del mundo, porque la decisión burocrática tiende a sobreponerse a la decisión política, ello inclusive con independencia de que se trate de una sociedad capitalista o del socialismo real.¹

El Estado corporativo

La teoría del Estado corporativo fue un artificio para integrar a las gentes directamente en un todo mayor, con el engaño de la unidad de voluntad, que se utilizó en la Italia de Mussolini, la España de Franco y la Alemania nazi durante los decenios de 1920, 1930 y 1940, sin olvidar las experiencias latinoamericanas de la segunda mitad del siglo XX. El Estado corporativo actuaba como si la sociedad no tuviera órganos articulados de gobierno ni estuviera dividida en clases sociales estratificadas, ya que en él todos eran miembros de una gran comunidad.

Teorías pluralistas sobre el Estado

Jesús Reyes Heróles en sus notas sobre el significado del estudio de la ciencia política, los intentos por resolver la crisis del Estado en el siglo XX, los síntomas y expresiones de dicha crisis encontraron cabida en las teorías pluralistas.¹

MacIver fue el que desarrolló la idea de la separación del Estado y la comunidad; según él, el Estado es el órgano de la comunidad, pero no es idéntico a ella. La comunidad (política) está compuesta de muchas asociaciones, entre ellas gremios de comerciantes, iglesias, firmas comerciales, sindicatos, partidos políticos, etc.¹ De todas ellas, y según dice MacIver, el Estado es la más poderosa, la de mayor permanencia y la de mayor amplitud, puesto que es el elemento victorioso del conjunto de la sociedad.

En la Inglaterra de los decenios de 1920 a 1940 el destacado político y asimismo teórico de la ciencia política Harold Laski defendió la tesis de que el Estado era una forma de asociación humana obligatoria, cuya obligatoriedad o coacción respecto al hombre radicaba en su poder, ante el cual no había apelación posible.

La interpretación Marxista frente al Estado

A pesar de las diferencias existentes en los tres énfasis teóricos presentados anteriormente, se puede decir que el marxismo reconoce que el Estado presta un servicio significativo a la clase dominante. Por otra parte, cada uno de estos enfoques ha producido un volumen considerable de literatura que aumenta el conocimiento acerca de la naturaleza y el contenido de la realidad estatal.¹ Así por ejemplo, a menudo se ubican los trabajos de Ralph Miliband dentro de las nociones instrumentalistas, sin desconocer las aportaciones que este autor ha realizado para describir las relaciones de diferentes clases y fracciones de clase en las cúpulas del poder político.

Entre los pensadores que desarrollan la idea de que el Estado es factor de cohesión de la formación social en su conjunto, más que un instrumento, se encuentran básicamente Antonio Gramsci, con sus contribuciones a una teoría de las articulaciones hegemónicas,¹ y Nicos Poulantzas,¹ quien se preocupó por la puesta en juego del concepto de "autonomía relativa" que mencionamos arriba.

EL ESTADO DE BIENESTAR.

Las preocupaciones de los Estados en torno al bienestar social se centran en:

Actuaciones generales, tendentes a conseguir un impacto global, que mejore la situación colectiva en el empleo, recursos disponibles, distribución de los recursos, etc.

Actuaciones específicas dirigidas:

- Resolver determinados problemas concretos (pobreza, paro...).
- Organizar la satisfacción de determinadas necesidades (educación, vivienda, sanidad, información...).
- Atender a los colectivos de población en razón de su edad, sexo, etnia, situación laboral, minusvalía.
- Incidir en determinados ámbitos territoriales (barrios, pueblos comunidades).

Los problemas sociales de cada colectivo discriminado socialmente serán desarrollados como programas de bienestar social con medidas normalizadoras. Se inicia un proceso de superación de políticas sociales marginales, cuyos antecesores gremiales generaron en unos casos una sobreprotección paternalista y en otros una marginación institucionalizada. Con la política de bienestar social se desarrollan los principios de prevención, promoción de la autonomía personal e integración social, con medidas de acción positiva para la igualdad de oportunidades.¹

Lo cierto es que el modelo se mostró incompleto y entra en crisis, por ello en un intento de disminuir la sobrecarga a que se ve sometido, el Estado pretende reducir servicios, desviando el máximo posible al campo del mercado, desmontando los servicios públicos y restaurando los mecanismos de libre competencia. En la actualidad se habla de al menos tres elementos básicos que llevaron a la crisis: los problemas económicos, los problemas de gobierno y los problemas fiscales, que se combinan para crear una crisis de legitimidad.

Problemas económicos:

- Crisis económica de 1973.
- Bajas tasas de crecimiento económico.
- Aumento del desempleo.
- Disminución de las tasas de inversión.

Problemas de gobierno:

- Sobrecarga del Estado.
- Problemas de crecimiento.
- Crecimiento administrativo y burocrático.
- Creciente complejidad.
- Debido a su enorme tamaño, dificultades de coordinación y control.

Problemas fiscales:

- Falta de equilibrio entre el gasto en servicios para el ciudadano y, su

disposición a pagar por estos en forma de impuestos por el aumento de las necesidades sociales al producirse la crisis económica y el aumento del paro.

- Los gobiernos comienzan a ser impopulares, sobre todo cuando adoptan la medida de aumentar impuestos para mantener las mismas prestaciones.

A pesar de estos problemas el Estado de Bienestar ha logrado importantes avances, que en ocasiones al hablar de su crisis son olvidados o poco valorados.¹ Quizás, el más importante, es la institucionalización de los derechos sociales, es decir, el derecho de todo ciudadano, por el hecho de serlo, a recibir determinadas prestaciones y servicios, que garanticen *"desde un mínimo de bienestar económico y de seguridad hasta el derecho de compartir la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los niveles prevalentes de la sociedad."*¹

EL ESTADO NEOLIBERAL

Al equilibrio relativo de los años cincuenta y sesenta le siguió un período turbulento entre mediados de los sesenta y principios de los setenta caracterizado por la aparición de nuevos movimientos sociales, una grave crisis económica e incertidumbres políticas. La ejecución de políticas consecuentes con este diagnóstico puso en dificultades más temprano que tarde el compromiso social y democrático de los años cincuenta y sesenta. El equilibrio del Estado de bienestar se tambaleó y la respuesta no se hizo esperar: "Tuvieron lugar dos tipos de experimentos con el diseño institucional del Estado del bienestar: el desarrollo del neo corporativismo, que parecía mejor acomodarse a las tradiciones socialdemócratas y conservadoras; y el experimento de la privatización y expansión de los mercados abiertos, asociado a una filosofía política neoliberal."¹

El neoliberalismo partió de una postura filosófica distinta, según la cual la tendencia histórica al crecimiento del Estado debía de ser contenida y revertida. Desde esta óptica la responsabilidad del Estado debía de ser reducida en favor de los mercados, es decir, de la capacidad autorreguladora de empresas, familias e individuos.¹ Las políticas neoliberales tuvieron como objetivo establecer un marco de leyes e instituciones que permitieran a los mercados abiertos desenvolverse sin ningún obstáculo. A la par se instrumentaron políticas de liberalización y privatización cuyo objetivo era reducir la supervisión estatal de distintas actividades económicas.

1.2 El sistema político o la complejidad del juego político-social.

La realidad concreta experimenta transformaciones no previstas por cualquier cientista social hasta hace algunos lustros. Estas vicisitudes se ubican en puntos fundamentales de las sociedades contemporáneas que modifican la vida cotidiana e induce a recopilar minuciosamente, las metodologías de estudio, observación y deducción anteriores y vigentes, para involucrar en nuestros marcos explicativos a los agentes sociales diversos que coinciden en situaciones y cursos de acción política disímiles.

En este sentido, es de vital relevancia estudiar el juego político-social, espacio en el que actores políticos, movimientos sociales, grupos de presión o interés, generan dinámicas de solidaridad, competencia, y sobre todo, procesos de ruptura, concertación y negociación. Por añadidura, son estos procesos, los que hacen necesario que el gobernante y el estudioso de los asuntos de gobierno asimilen estas realidades para hacer más eficiente la capacidad de gobernar y la gobernación misma.

1.2.1 El entorno del Sistema Político

¿Que es el sistema político?, ¿Cómo se definen sus límites? Los estudiosos de la ciencia política se han ocupado de estas cuestiones y aunque el lenguaje que emplean en sus definiciones difiere notablemente, existe no obstante un cierto consenso.

El concepto *sistema político* se ha convertido en una referencia indispensable cuando queremos abordar el problema de la capacidad de gobernar. Antiguamente en otras referencias se empleaban expresiones como *gobierno*, *nación* o *Estado* para describir lo que denominamos sistema político. No se trata, desde luego, de un mero problema de definiciones: las nuevas referencias en el objeto de estudio de la ciencia política han dado pie a que la terminología adoptada en la actualidad refleje una nueva manera de considerar los fenómenos políticos. En ciertos casos, los términos nuevos designan realidades ya conocidas; en otros, se refieren a actividades y procesos que antes no se consideraban como partes o aspectos de la política.

Como se pudo observar en el primer capítulo, el significado de los términos ciudad—Estado, Estado, gobierno, nación se limita al ámbito de lo puramente legal e institucional; dirigen la atención a un determinado conjunto de instituciones que normalmente forman parte de las modernas sociedades occidentales.³⁴ Si se acepta la idea de que el estudio de tales instituciones constituye el único interés y el objeto específico de la ciencia política, muchos problemas pueden soslayarse incluida la espinosa cuestión de delimitar el objeto de estudio de la disciplina. Empero, los costos de semejante decisión pueden ser sumamente elevados. El papel que desempeñan las instituciones formales de gobierno, como el cuerpo legislativo y los tribunales, varía notablemente según las distintas sociedades; sobre todo en aquellas que se hallan fuera del mundo occidental, sus funciones pueden carecer de la importancia de las de otras instituciones y procesos. En todas las sociedades, los grupos de carácter informal, las actitudes políticas y una multitud de relaciones interpersonales influyen sobre las instituciones formales de gobierno. Si la ciencia política aspira a explicar cabalmente los fenómenos políticos de toda clase de sociedades, sin distinción de cultura, grado de modernización y desarrollo, necesitamos un marco de análisis más amplio.³⁵

El concepto de *sistema político* ha adquirido gran difusión porque pone el acento sobre la gama total de actividades políticas de una sociedad. Easton fundamenta la adjudicación autoritaria de valores; Lasswell, de proposiciones interconectadas; Dahl, de poder, norma y autoridad.³⁶ Todas esas definiciones hacen hincapié en la legitimidad y el rigor de las sanciones, en el poder legal de castigar, aplicar las normas y obligar. Max Weber concibe la asociación del

³⁴ Revisar del capítulo 1 el apartado 1.1. El Estado necesario p. 9.

³⁵ Para David Miller el análisis conceptual ha dado a lugar a un replanteamiento de la teoría política normativa, interesada en buscar justificaciones fundamentadas para arreglos políticos determinados. Miller enfatiza que la disputa principal se ha dado entre individualistas, que buscan fundamentos universales en postulados tales como la naturaleza humana, y comunitaristas que parten de personas e individuos insertos en relaciones y prácticas sociales contingentes. Vid, Miller, David, *El resurgimiento de la teoría política, Metapolítica, Revista Trimestral de Teoría y Ciencia Política*, Volumen I, octubre-diciembre de 1997, Centro de estudios de política comparada, 1987, pp. 487-508.

³⁶ Vid, Easton David, *El sistema político*, Buenos Aires, Amorrortu editores. 1980. *The Policy Orientation*, por D. Lerner y H.D. Lasswell Harold D., pp. 3-15. Stanford University Press, 1951. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí.

sistema político con el uso legítimo de la coacción física en la sociedad y añade el uso legítimo de la fuerza constituye el eje que articula la acción del sistema político, y le da su peculiar carácter e importancia y su coherencia como sistema.³⁷ Si retomamos la complejidad que exige el concepto de razón de Estado, vamos a encontrar que sólo la autoridad tiene el derecho legítimo y aceptado de utilizar la coacción y de exigir obediencia mediante el uso de esta.³⁸ Simultáneamente para la teoría parsoniana, el sistema político es un subsistema del sistema social y este se define como:

“El sistema político se fundamenta en la autoridad. La acción política está controlada por el poder político en tanto que regulada por un régimen político. Cumple con la función de toma colectiva de decisiones y es una concretización de la función de consecución de metas y de la especificación del ámbito de acción combinando la máxima complejidad simbólica posible con la mínima contingencia de acción.”³⁹

El sistema político comprende por ende, no sólo instituciones de gobierno, como parlamentos, tribunales de justicia y organismos administrativos, sino todas las estructuras en sus aspectos políticos. Entre estas figuran las estructuras tradicionales como los vínculos de parentesco y las agrupaciones de casta, los fenómenos anómicos como, por ejemplo, asesinatos, revueltas o manifestaciones, y las organizaciones formales e informales; es decir, los partidos, grupos de interés y medios de comunicación.⁴⁰

³⁷ Vid, Weber Max, *El político y el científico*, la Política como Vocación, México, Premio editora, 1946, pp. 77-78.

³⁸ “La fuerza únicamente es <<legítima>> cuando la creencia de su utilización es justificable.” G. Almond y G. Powell.

³⁹ Giddens, *Et al.*, *La teoría social hoy*, México, CONACULTA - Alianza editorial, 1990 (Versión original: 1987), Primera edición en español, p. 166.

⁴⁰ Gianfranco Pasquino en su referencia a la actividad política y su relación con el sistema político señala lo siguiente: “*La actividad política se caracteriza por relaciones que se producen de formas, modos, con frecuencias e intensidades distintas entre individuos, grupos, asociaciones e instituciones. Estas relaciones se clasifican y analizan fundamentalmente dentro de la categoría de participación política. El concepto, sus procesos y sus diversas modalidades han adquirido, por tanto, un puesto central en el estudio de la política, tanto más en un período cuajado de demandas de democratización que afectan a diferentes ámbitos y niveles del sistema político*”. Vid. Bartolini. S, *Et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial AUT, Segunda reimpresión, 1991. p. 179.

1.2.1.1 La funcionalidad del sistema político

El estudio de los actores formales e informales, su interacción y juego político-social, lleva consecuentemente a la consideración de las funciones de los sistemas políticos. La perspectiva funcionalista ha proporcionado herramientas metodológicas sugestivas para abordar el tema de los sistemas políticos que es de considerable importancia en la teoría política.

El enfoque funcionalista se deriva de la teoría sociológica y antropológica. Los antropólogos Malinowski y Radcliffe-Brown y los sociólogos Parsons, Merton y Marion Levy, han sido los principales teóricos sociales asociados con el funcionalismo.⁴¹ Aunque estos autores difieren sustancialmente en lo que atañe a sus conceptos de sistema y función, sin embargo, convergen en un punto esencial anteriormente identificado por G. A. Almond y G. B. Powell:

"La capacidad explicativa y predictiva de las ciencias sociales aumenta cuando consideramos las estructuras e instituciones sociales como entidades que cumplen funciones en un sistema. La comparación del comportamiento de las estructuras y del papel regulador de la cultura política, que cumplen funciones comunes en todos los sistemas, nos permitirá analizar sistemas completamente diferentes en apariencia".⁴²

El funcionamiento de cualquier sistema puede abordarse desde distintos planos. Un nivel de funcionamiento lo constituye el de las capacidades del sistema, es decir, la manera en que se comporta como unidad inserta en un entorno.⁴³ Es decir, como lo cita el propio Easton:

⁴¹ Vid. Bronislaw Malinowski, *Magir Science and Religion and Other Essays* (Garden City, Doubleday 8 Company, Inc., 1954); A. R. Radcliffe-Brown *Structure and Function in Primitive Society* (New York, The Free Press of Glencoe, 1957); Talcott Parsons, *Essays in Sociological Theory Pure and applied* (Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1959) y *The Social System* (New York, The Free Press of Glencoe, 1951); Talcott Parsons y Edward G. Shils (eds.), *Toward a General Theory of Action* (Cambridge, Harvard University Press, 1951); Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York, Tbe Free Press of Glencoe, 1957); Marion Levy, *The Structure of Society* (Princeton, Princeton University Press, 1952).

⁴² Vid. Blondin J, *Et al.*, *El gobierno: estudios comparados*, Madrid, Alianza Universidad, 1981. pp. 65-66,

⁴³ Para los funcionalistas la movilidad del sistema político en el entorno es comparativa al hecho de que, los animales se mueven; las plantas no. Algunas maquinas procesan datos, otras producen energía. Una economía produce y distribuye bienes materiales y servicios; las familias producen niños y los socializan para que aprendan a desenvolverse con arreglo a las normas de la vida adulta. *Ibid.*, pp. 65-66.

*Se centra la atención en el comportamiento del sistema como unidad relacionada con otros sistemas sociales y con su medio.*⁴⁴

Al tratar las capacidades de un sistema político, es preciso definir una manera sistemática y ordenada de describir las características del sistema como su comportamiento global en su entorno. Por lo anterior, es posible clasificar las diferentes categorías de capacidad que se emplean. En un enfoque funcionalista es posible clasificar la naturaleza de los sistemas políticos a partir del análisis de los tipos de demandas y la regulación de las mismas.⁴⁵

Los sistemas totalitarios reprimen las demandas originadas en sus propias sociedades y se muestran insensibles a las que provienen del ámbito internacional. Al propio tiempo, regulan y coaccionan la conducta en sus sociedades y procuran extraer el máximo provecho de los recursos de sus poblaciones.⁴⁶ En los cuasi extintos sistemas totalitarios del socialismo real difiere del fascismo en que posee además una fuerte capacidad distributiva. Esto significa que el sistema político mismo transfiere recursos de algunos grupos de la población a otros.⁴⁷

En la democracia, la regulación, extracción y distribución se ven más afectados por las demandas de los grupos sociales. Más sin embargo en los tiempos de hoy no todo sistema democrático puede auto-erigirse como el sistema que tiene una capacidad de respuesta más elevada. Los conceptos de la capacidad reguladora, extractiva, distributiva y de respuesta no representan sino una manera de referirse a los flujos de actividad orientados hacia el interior y el exterior del sistema. Para Yehezquel Dror, las características generales del

⁴⁴ He venido explorando la utilidad del sistema como la unidad principal, enfocando la vida política como un sistema de conducta que opera dentro de un ambiente social y que responde al mismo a medida que hace asignaciones obligatorias de valores. Vid, David Easton. *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice may, 1965, p. 21.

⁴⁵ Vid, Young, Oran R, *Sistemas de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, Primera reimpresión, p. 131.

⁴⁶ Vid. Linz, J., *Transiciones a la democracia*, Separata de la revista *Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 51. Jul-Sep 1990, pp. 10-15.

⁴⁷ *Ibíd.*

cambio imponen el comportamiento del sistema político en su medio y establecen que influencias reciprocas se dan entre sistema y entorno.⁴⁸

Los mecanismos internos del sistema corresponden a un segundo nivel de funcionamiento, nos referimos a los procesos de conversión.⁴⁹ Los procesos o funciones de conversión tienen la característica de catalizar las demandas y conflictos en el sistema. En el sistema político comprenden la transformación de las demandas y los apoyos políticos en decisiones investidas de autoridad y destinadas a ser aplicadas.⁵⁰ Evidentemente, las capacidades y procesos de conversión de un sistema se hallan conjuntados.

Analizar los procesos de conversión de un sistema político, da paso a su comparación con los de otros sistemas. A. Almond y G. Powell, a partir del enfoque funcional proponen un séxtuple esquema en donde se examina la manera en que: 1) se formulan las demandas (articulación de intereses); 2) se combinan las demandas formando posibilidades alternativas de acción (combinación de intereses); 3) se formulan las reglas investidas de autoridad (elaboración de las reglas); 4) se aplican dichas reglas y se impone su cumplimiento (aplicación de las reglas); 5) se hace efectiva dicha aplicación de las reglas a los casos individuales (adjudicación de las reglas); 5) se comunican estas distintas actividades tanto dentro del sistema político como entre el sistema y su entorno (comunicación).⁵¹

En lo que toca a las funciones de mantenimiento y adaptación, en un sistema político los encargados de los diversos roles (diplomáticos, funcionarios, militares, políticos, activistas) deben reclutarse para su rol específico.⁵²

⁴⁸ Vid. Dror Yehezquel, *La capacidad de gobernar. Informe al club de Roma*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 83.

⁴⁹ Ejemplos fisiológicos de los procesos de conversión son: la digestión de alimentos, la eliminación de residuos, la circulación de la sangre y la transmisión de los impulsos a través del sistema nervioso.

⁵⁰ Young, O, "*Sistemas de...*", México, Fondo de Cultura Económica, 1986, Primera reimpresión, pp. 184-192.

⁵¹ Vid. A. Almond y G. Powell. *Política comparada, Los aspectos funcionales de los sistemas políticos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969, pp. 27-33.

⁵² Para los estudiosos de las transiciones a la democracia, la conversión de un sistema político autoritario a otro democrático, resulta determinante para la definición de nuevos esquemas de participación política así como los roles que tienen que asumir los actores políticos.

Asimismo, la complejidad o ensanchamiento de los límites del sistema político crea nuevos roles y acomoda a nuevo actores político-sociales en nuevas tareas.⁵³

1.2.1.2 Movilización e interacción en el sistema político

Desde tiempos remotos en las comunidades humanas, el poder condicionado y condigno lejos de estar centralizado se halla repartido entre instituciones como la familia, el clan, las organizaciones religiosas u otra clase de grupos.

Lo que se ha dicho hasta ahora define la mitad política del concepto; ahora, ¿qué se quiere decir con sistema? Todo sistema implica la interdependencia de sus partes constitutivas y un límite específico entre él y su entorno.⁵⁴ Por interdependencia entendemos que si en un sistema se alteran las propiedades de un componente, todos los demás elementos que lo integran se verán afectados.

En los sistemas políticos la aparición de los partidos de masas o de los medios de comunicación de masas, modifica el comportamiento de las restantes estructuras del sistema y afecta a la capacidad general de este último en relación con sus entornos exterior e interior; en otras palabras, cuando la magnitud o calidad de una variable se altera las otras variables son objeto de presiones y se transforman⁵⁵. El sistema cambia sus pautas de comportamiento o los componentes insurrectos son disciplinados mediante mecanismos de regulación.⁵⁶

Un segundo aspecto del concepto de *sistema* es la noción de límite o frontera. En los sistemas sociales, el sistema político- es un caso especial, los problemas

⁵³ En tiempos no electorales la ebullición de actores y roles políticos suelen transitar en la normalidad democrática con excepción del momento electoral, en donde podemos apreciar desde la intensificación de la participación ciudadana en la organización de los comicios, la participación en campaña con las distintas ofertas políticas hasta la aparición de candidaturas independientes.

⁵⁴ Podemos adoptar la posición de que el término sistema debe aplicarse únicamente a los elementos que se relacionen significativamente entre sí en el sentido de que el nivel de interdependencia sea elevado. Aquí deberá distinguirse un sistema de agregación de elementos al azar. Young, Oran R. "Sistemas de..." *Op. Cit.*, p. 38.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibidem*

de límites no son tan sencillos. Los sistemas sociales están constituidos por roles y no por individuos.⁵⁷

Si partimos nuestro análisis desde el núcleo fundamental de la sociedad; es decir, la familia, se puede observar que esta, se halla constituida por los roles de madre y padre, marido y esposa, hermano y hermana. La familia representa para sus miembros tan sólo un conjunto de posibles roles de interacción; fuera del núcleo familiar, en la escuela, los miembros de este núcleo en el trabajo o la iglesia pueden desempeñar otros roles. En el mismo sentido, un sistema político se compone de una serie de roles que regulan la interacción entre ciudadanos, súbditos o electores, según sea el caso, legisladores, jueces y burócratas. Los mismos individuos que desempeñan roles en el sistema político desempeñan otros en diferentes sistemas, como el económico, la comunidad religiosa, la familia y las asociaciones voluntarias. En el momento en que los individuos que integran una comunidad política – Estado-Nación- forjan una colectividad con identidad social propia lo que implica una identidad de aquello de lo que más falta reflejando su acción en la lucha, oponiéndose o diferenciándose de los otros, informándose de los asuntos que les atañen y a su vez, forman grupos de interés, votan o dejan de pagar impuestos, estos es, hacen a un lado sus roles no políticos para asumir los de índole política.⁵⁸ Podría decirse que en el momento, en que la identidad se convierte en colectividad, los individuos cruzan la frontera entre lo político y lo económico y reflejan su intervención política ya sea, cumpliendo con sus obligaciones ciudadanas (votar en elecciones, participar en consultas o plebiscitos) o asumiendo acciones de tipo colectivo (participan en grupos de interés, boicots, movimientos sociales, etc.).

Entorno a la discusión de los elementos que interactúan en el sistema político se refieren a los aspectos exógenos es decir la interacción entre los ámbitos

⁵⁷ Vid, Beufre, A, *Introducción a la estrategia*, Buenos Aires, Editorial Rioplatense, 1964, p. 26.

⁵⁸ Vid. Grzybowski, Carlos, *La presión política, la movilización social y el lobbyng. Sociedad Civil, Análisis y debates*, México, Revista científica cuatrimestral, 1997. Núm. 3. Vol. I. p. 18.

económico y político.⁵⁹ En este caso las repercusiones en la implementación de determinada estrategia de desarrollo, reduce los ingresos reales de determinados grupos y puede que el deterioro de su situación económica se traduzca en demandas políticas o produzca cambios en las posiciones y actitudes del o los grupos gobernantes.⁶⁰

Ciertos estados psíquicos resultantes de un cambio en la situación económica se convierten, entonces, en demandas que afectan al sistema político. Se plantean reivindicaciones ante los sindicatos o ante los líderes de otros grupos de presión para que ejerzan influencia y arranquen determinadas decisiones del legislativo o de los organismos del poder ejecutivo. En algún momento de ese proceso se cruzo él límite entre un sistema y otro, es decir, entre la economía y la política.

Los sistemas políticos se hallan sujetos a fluctuaciones o campo de influencia son relativamente grandes.⁶¹ Durante los procesos electorales las fluctuaciones

⁵⁹ El trabajo de David Easton puede proporcionar elementos interesantes para el estudio del sistema político. Easton a partir del desarrollo del análisis insumo producto, concibe al sistema político como sistemas abiertos y adaptables. La característica más prominente del enfoque es la naturaleza de los intercambios y transacciones que se realiza entre un sistema político y su ambiente.

⁶⁰ *En concomitancia con estos procesos, se producen crisis periódicas y recurrentes que impactan profundamente el desarrollo social de todo el mundo. Las naciones subdesarrolladas se enfrentan de golpe a una nueva realidad, frente a la que resultan inoperantes muchas de las estructuras políticas y económicas vigentes.*

Los gobiernos nacionales encuentran que estos procesos les han llevado asumir compromisos coyunturales, que hoy en día se han convertido en candados estructurales que atan sus decisiones a las condiciones que imponen los centros financieros del exterior; restringiéndoles su capacidad de maniobra para enfrentar los cada vez más graves y complejo problemas internos de cada país.

La limitada capacidad del Estado para responder a los nuevos retos coyunturales y estructurales, se abren nuevas alternativas de construcción de las organizaciones no gubernamentales. En este contexto, el cuidar, promover y asegurar el bienestar de nuestros pueblos en el corto y largo plazo presenta múltiples retos para las organizaciones no gubernamentales: desde asistir a los grupos en desventaja y mayor riesgo, hasta el promover propuestas de desarrollo y políticas de cambio social. Vid. Tomas Vera, Jorge. Globalización, ONG 's y desarrollo rural; II. La sociedad civil en América Latina durante el periodo de la postguerra.

⁶¹ *El problema de los límites adquiere especial significación porque, por lo general, la teoría de sistema divide los procesos de interacción en tres fases: input o <<entrada>>, conversión y output o <<salida>>. Cualquier conjunto de partes en interacción es decir, todo sistema que se vea afectado por factores de su ambiente puede considerarse desde este punto de vista. Los inputs y outputs, que vinculan al sistema político con otros sistemas sociales, constituyen transacciones entre el sistema y su medio; los procesos de conversión, en cambio, forman parte del mecanismo interno del sistema político. Cuando hablamos de las fuentes de inputs, de su número, contenido e intensidad, y de los modos en que pasan a integrarse en el sistema político, o del número y contenido de los outputs, de sus vías de salida y sus efectos*

del sistema político se ensanchan considerablemente, puesto que la sociedad civil se convierte, en sociedad política por un día.⁶² Con el retorno de las condiciones normales, los límites del sistema político se contraen.

1.2.1.3 Niveles y Actores del juego político- social

El desempeño del gobierno y del sistema político tiene como referencia imprescindible la definición de los niveles o ámbitos de acción política y la definición de los actores dentro del juego político social. Por lo anterior, las funciones de autoridad, especificación de estrategias, planificación política y la sustentación de un proyecto político-social de largo plazo, impulsa a los actores políticos, gobernantes y estadistas a considerar un encuentro imprescindible entre el cálculo y la acción política.⁶³ Esta afirmación retoma un viejo debate académico en el que los científicos políticos y sociales comenzaron a pensar en el Estado como organismo para el logro de varios fines y donde identificaron algunos procesos como indispensables para la producción política. Shils, Eisenstadt, Almond, y otros, han señalado la analogía entre el capital general político, el social y el económico a fin de diferenciar las clases de instituciones y procesos.

Los niveles referidos se distinguen en dos: *la organización política* y *la organización social*. La *organización política* del régimen es necesaria para el ejercicio de la autoridad; a ella cumple ante todo la ejecución de las asignaciones políticas, o, dicho en otros términos, el manejo de los productos del régimen. En cambio, la *organización social* es la movilización, el apoyo y los recursos para adquirir y mantener la autoridad; usando la terminología de Easton, Deutsch y Almond,⁶⁴ su función primaria es la de suministrar insumos

sobre otros sistemas sociales, no hacemos otra cosa que referirnos a los límites del sistema político. Blondin J... *Et al.*, "El gobierno..." *Op. Cit.* p. 63.

⁶² Giddens... *Et al.*, "La teoría..." *Op. Cit.* p. 186

⁶³ *El encuentro entre cálculo y acción política, asume las características de una interacción constante y bidireccional, porque la acción, con sus efectos, condiciona el cálculo siguiente y este último precede y preside una nueva decisión para la acción.* Vid, Matus, Carlos. *Política, planificación y gobierno*, Caracas, ILPES-OPS-Fundación ALTADIR, p. 43

⁶⁴ Easton, David, "An approach to the analysis of political systems", *World politics*, 11, April of 1957. Deutsch, Karl, *The nerves of government*, The models of political communication and control, Nueva York, Free Press of Glencoe, 1963. A. Almond y G. Powell, *Política comparada*, Buenos Aires, Editorial Paidós. 1969.

para las asignaciones políticas. Corresponde a la *organización política*, a las instituciones políticas, – abarcando al gobierno, el grupo gobernante, la burocracia, los organismos de seguridad nacional–, los partidos políticos –tanto los adictos al régimen y los de oposición– y la sociedad política. Bajo el rubro de la organización social corresponden lo que Manuel Alcántara Sáez cita como los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida las decisiones de gobierno,⁶⁵ de los que podemos destacar a las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, los grupos de presión y grupos de interés.

La retroalimentación entre las organizaciones política y social abre paso a la configuración de conductas, comportamientos y valores que proyectan la naturaleza del sistema político; sin embargo, ello no quiere decir que la acción de los actores dentro del juego político–social no pueda incidir en el comportamiento y la actuación del resto de los participantes del juego y de concentrar la referencia en el gobierno como actor del juego político–social, su actuación e intervención con el resto de los actores de manera eficaz, puede ser aprovechada para la obtención de apoyos, imponer las decisiones gubernamentales, recoger información, desplegar la coerción y conferir categoría, todo ello a un costo menor del que sería de no existir normas establecidas.⁶⁶ Lo anterior repercute en los vasos comunicantes que enlazan a la sociedad y Estado, es decir en un mejoramiento de las capacidades de gobierno.

1.2.2 La organización política

John Kenneth Galbraith destaca que el acondicionamiento social del alto capitalismo fue vasto y profundo al igual que sus productos y repercusiones, de ahí que destaque la figura de la organización como un agregado importante de las colectividades humanas que hasta nuestros tiempos sigue teniendo

⁶⁵ Vid. Alcántara Sáez Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio, Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura económica, México, 1995. p. 54.

⁶⁶ Matus, Carlos, "Política...". *Op. Cit...* p. 76.

influencia preponderante.⁶⁷ El crecimiento de la organización como fuente de poder y el concurrente aminoramiento en los papeles cooperativos de la personalidad y la propiedad reconfirma lo citado por Galbraith.

Con lo que respecta a la organización política o institucional hace referencia a la existencia de un sistema organizado de control social, cuya estructura interna se transforma en un conjunto de mecanismos sociales mediante los cuales se definen las reglas de la actividad colectiva.

En consecuencia es posible coincidir con las aportaciones que hace Alain Touraine a la definición de la organización política o institucional cuando esta misma es abordada como lo señala en la siguiente cita:

“El sistema institucional –la organización política o institucional– transforman la acción histórica y los conflictos sociales que se desarrollan en él en un cuerpo de decisiones y de leyes, sin dejar de poseer una cierta autonomía.”⁶⁸

1.2.2.1 Las instituciones políticas.

James G. March y Johan O. Olsen en su obra el “Redescubrimiento de las instituciones”, concibe a las instituciones como un conjunto de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción.⁶⁹ Umberto Cerroni define a las instituciones como el puente con estructura representativa a través del cual transitan las violaciones de los intereses particulares de todos para coagularse en la voluntad política general articulada por el principio mayoritario y por tanto en la ley jurídica obligatoria para toda la comunidad.⁷⁰ Alain Touraine, vincula este mismo concepto hacia un conjunto de mecanismos mediante los cuales el campo de la historicidad, doblemente abierto, se transforma en un conjunto de reglas de la vida social.⁷¹ Las instituciones políticas se presentan como un conjunto de instituciones

⁶⁷ Kennet Galbraith, John. *Anatomía del poder*. México. Coedición: editorial OMGSA – editorial Diana. 1986. p. 149.

⁶⁸ Vid. Touraine, Alain. *Producción de la sociedad*, México. IIES-UNAM-IFAI-Embajada de Francia. 1995. Primera edición. p. 48.

⁶⁹ Vid. March, J. Y J. Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México. CNCYPAP-UAS-FCE. 1997. Primera edición en español. p. 23.

⁷⁰ Vid. Cerroni, Umberto. *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México. Siglo XXI. 1992. Primera edición. p. 123.

⁷¹ Touraine, Alain. “Producción de...”. *Op. Cit.* p. 148.

históricas que se suceden de generación a generación y de civilización a civilización y que tienen un contenido normativo específico con estructura que se vincula con otras estructuras dentro del espectro de la organización política. Citando de nueva cuenta a Cerroni,⁷² se configuran como un conjunto de órdenes y su estructura se diferencia dentro del sistema normativo moderno por pertenecer a un universo dividido entre actividades sociales-económicas existenciales y actividades político generales. Son estas últimas a las que se centrara una especial atención al enfocar este análisis al gobierno, el grupo gobernante, la burocracia pública y los organismos de seguridad nacional como elementos que conforman a las instituciones políticas.

Dada la interacción e intercambio de las instituciones políticas, las funciones infraestructurales del gobierno para Umberto Cerroni asumen un perfil técnico específico que lo distingue tanto de la confección de la ley como de su aplicación y lo fija como actividad de dirección y gestión de la vida estatal;⁷³ Maurizio Cotta vincula su función estructural como un núcleo irreductible identificados de la actividad política dentro del sistema.⁷⁴ Alain Touraine asimila la función del gobierno en una unidad política manifestada en un aparato administrativo centralizado o descentralizado, que resulta a la vez gestor y represivo.⁷⁵ En resumen, la función de gobierno se tipifica como parte de un Estado nacional, adquiriendo materialidad en el ejercicio de gobierno. En una primera instancia, las principales funciones gubernamentales son: la ejecutiva, la legislativa y judicial. En un segundo aspecto la función de gobierno es la relación de este con los ciudadanos y la población; derivado del ejercicio del poder público en forma monopólica y por la vía de la legitimidad.

1.2.2.2 El grupo gobernante y las burocracias públicas

En el grupo gobernante y las burocracias públicas tienen lugar las asignaciones que el gobierno hace de los recursos que administra, combinados éstos en

⁷² Cerroni, Umberto. "Política..." *Op. Cit.* 123.

⁷³ Cerroni, Umberto. "Política..." *Op. Cit.* 144.

⁷⁴ Bartolini... *Et al.* "Manual de..." *Op. Cit.* p. 311.

⁷⁵ Touraine, Alain. "Producción de..." *Op. Cit.* p. 157.

políticas de educación, salubridad, vivienda, licencias etc.⁷⁶ Cuando el gobierno interviene y media en el juego político-social, hace observar derechos y deberes los sectores respecto a los otros, es frecuente que el grupo gobernante asuma estas actividades.

Los costos de la infraestructura administrativa tienden a ser altos en cualquier caso, no sólo por los esperados costos directos de crear y sostener cualquier forma de infraestructura, sino, porque el grupo gobernante y los burócratas públicos con frecuencia actúan como sectores que presionan y participan en el proceso de formación de demandas.⁷⁷

Como en el caso de la burocracia, la caracterización los organismos de seguridad nacional dentro de las instituciones políticas no los alejan de los procesos que se generan en la organización política. En lo referente al sector militar, no puede dudarse que un ejército tiene intereses que son peculiares de sus miembros, por lo anterior, el gobernante debe de considerar su ideología, intereses, propensiones y sus horizontes de tiempo. El gobernante que efectúe inversiones en el ejército tendrá que preocuparse de encontrar la forma de maximizar sus características infraestructurales y minimizar las de orden sectorial o mejor dicho su injerencia como grupo de presión activo.⁷⁸

Se ha prestado relativamente poca atención, a los servicios de policía y de "inteligencia", pero su importancia queda patente a la vista especialmente en situaciones de crisis. Las organizaciones de inteligencia y las fuerzas especiales de seguridad son también una especie de infraestructura administrativa. Si las unidades de inteligencia, la policía secreta y demás, cuestan al régimen menos como inversión de dinero, le cuestan más desde el punto de vista de la pérdida de apoyo y legitimidad. Además su existencia puede reducir el monto de

⁷⁶ Vid. Jan-Erik Lane, *The public sector. Concepts, models and approaches*, London, SAGE publications, 1993. p. 116

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ Algunos estudiosos de la revolución mexicana han dedicado innumerables páginas de sus investigaciones en torno al desmantelamiento del sector militar como fuerza preponderante en el régimen posrevolucionario. Para estos analistas, este tránsito de gobierno de militares a gobierno de civiles marca un hito importante en el proceso de institucionalización de México en la segunda mitad del siglo XX y consecuentemente, evita que el Estado nacional mexicano atravesase por las turbulencias políticas del resto de los Estados latinoamericanos.

información que se recibe voluntariamente de los actores del juego político-social.

1.2.2.3 Los partidos políticos.

Los partidos políticos constituyen el tipo moderno de estructura política dentro de la organización política. Aunque tuvieron muchos precursores en las sociedades pre modernas, su desarrollo fue una de las características principales del siglo XIX. Los partidos han adquirido legitimidad en todos los sistemas políticos e incluso parecen sinónimos de modernidad.

Pese a su universalidad, el carácter de los partidos presenta una extraordinaria diversidad. El interés por los partidos empezó a principios del siglo XX, siendo las obras de Ostrogorski y Michels las que encaminaron el estudio de los partidos hacia el descubrimiento de tendencias generales.⁷⁹ Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX, se efectuaron estudios de los partidos de amplitud verdaderamente transnacional como los efectuados por Almond, Giovanni Sartori, Maurice Duverger.⁸⁰ En él se intentaba clasificar a los partidos en función de dos polos: el partido de *cuadros* (o comités) y el de *masas*, caracterizándose el primero por un origen y una base tradicional y elitista, un nivel relativamente bajo de ideología y una tendencia localista, mientras que el partido de masas poseía características opuestas.⁸¹ En particular, Duverger demostró que la teoría de la naturaleza oligárquica de la dirección de los partidos democráticos y socialistas, expuesta por vez primera por Ostrogorski en términos de la "ley de hierro de la oligarquía", tenía vasto alcance. Más aun, Duverger explico la tendencia que muestran los partidos, tanto occidentales como no occidentales, a encaminarse hacia un tipo de liderazgo "monárquico" (en muchos casos de carácter carismático).⁸² La estructura formal de los partidos políticos es menos importante que la medida en que el partido

⁷⁹ Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, 2 vols. 1902, Michels *Political Parties*, 1914. p. 67

⁸⁰ Almond. G., *Comparative political system*, en <<Journal of Politics>>, 18, 1956. Duverger Maurice. *Los partidos políticos*. México. Fondo de Cultura Económica. 1990. Sartori Giovanni. *Partidos y sistemas de partido*. Madrid. Alianza Universidad. 1997. Segunda reimpresión.

⁸¹ Blondin J., Duverger... *Et al.* "El gobierno...", *Op. Cit.* pp. 125-134.

⁸² *Ibíd.*

necesita crear y mantener una imagen positiva si ha de movilizar a sus masas de seguidores durante las elecciones u otras formas de acción política y social.⁸³

El estudio de la anatomía de los partidos políticos supuso así avances sustanciales, aunque el empleo de indicadores verdaderamente rigurosos sería de gran valor, ya que de este modo podría clasificarse y compararse a los partidos, tanto democráticos como totalitarios, con mayor exactitud.

Dentro del entramado del juego político social y especialmente en la organización política, los partidos cumplen en realidad funciones muy diferentes y engloban normas muy distintas, incluso en el contexto de los sistemas de partido único, de ahí que se desprenda para los fines de este breve estudio una nueva subclasificación: El partido del régimen o gobernante y el partido de oposición.

1.2.2.3.1 El partido gobernante.

El partido oficial o gobernante tiene el propósito de movilizar recursos suficientes para adquirir autoridad y/o ejercerla una vez lograda. El mantenimiento de la organización de partido exige la inversión de recursos, ya sea por el grupo en el poder o por personas que traten de ocuparlo.⁸⁴ Una inversión así y sólo así, sería hecha por quienes juzguen que los probables rendimientos serán de más valor que el costo de los recursos invertidos. Los partidos de esta categoría pueden, a veces, lograr tener una vida propia, sobreviviendo después de que su productividad política ha declinado rotundamente y cuando ya no interesan a un régimen.⁸⁵

1.2.2.3.2 Los partidos de oposición.

El gobernante o los grupos que detentan el poder gubernamental no deben mirar simplemente a un partido de oposición como un sector que reclama recursos de política. De esta infraestructura política puede hacerse uso de

⁸³ Ibidem

⁸⁴ Held, David, *Modelos de democracia*, México, Alianza, 1992, p. 243.

⁸⁵ *Ibíd.*

diversas maneras como la hace Alter al definir claramente las características infraestructurales de un partido de oposición:

“Una oposición política no es ni una superfluidad ni un peligro. Si cumple bien su función, puede prestar un servicio fundamental tanto al gobierno presente como al pueblo de la nación”.⁸⁶

Y sugiere que si la oposición ejerce la discreción, la disciplina y el propio control será una válvula de escape para el descontento. Suministrará una “información” que el gobierno necesita sino quiere estar sobre un polvorín y ofrecerá útiles alternativas para las políticas públicas. Ahora bien, aunque el gobernante pudiera necesitar invertir pocos recursos económicos, categoría o información a un partido de oposición, a un tendría que contar con los costos indirectos. Es posible que un partido de oposición reduzca el apoyo del grupo gobernante, también mermarle la legitimidad aunque el gobernante podría tratar de valerse de su autorización para la oposición organizada como argumento en pro de su propia legitimidad y la de su programa.

1.2.3 La organización social

Al explicitar una concepción de la organización social es posible distinguir dos grandes vertientes para comprender la expresión mencionada:

En una perspectiva estricta, "organización social" se refiere a la estructura de clases (en sentido marxista o weberiano), o bien la estratificación social (en el sentido funcionalista) de una determinada sociedad en un momento histórico.⁸⁷

Tanto en una como en otra teoría pueden incluirse también divisiones que no respondan estrictamente a la clase o a la situación económica (género, prestigio, edad, etnia, etc.), si bien éstas siempre han sido tratadas residualmente sin hacer referencias ello por no hablar de problemáticas más recientemente estudiadas como el consumo, la ciudadanía, la ecología, etcétera).

En un sentido amplio, menos usual actualmente y más al estructural-funcionalismo, "organización social" rebasa la conciencia y la voluntad de los

⁸⁶ Blondin... *Et al.*, "El gobierno...", *Op. Cit.* pp. 65-66,

⁸⁷ Giddens, A. Turner, J.... "La teoría...", *Op. Cit.* pp. 155 y 418.

individuos; esto es, la manera en que se organizan y relacionan las funciones estructurales de todo el conjunto de instituciones sociales (familia, Estado, escuela, religión, trabajo e instituciones económicas, estratificación, etc.).⁸⁸

Ambas opciones tienen inconvenientes que saltan a la vista. En el primer caso los riesgos son: considerar como secundarias o dejar fuera las desigualdades que no tengan que ver con la clase o el prestigio, y prescindir de contextos institucionales que pueden tener importancia clave a la hora de entender esas desigualdades. En el segundo caso, los inconvenientes son: a) el tomar como factor explicativo prácticamente *toda* la sociedad, intentando por tanto encontrar *la* explicación global y definitiva de la complejidad del sistema político, y b) el viejo supuesto estructuralista y/o funcionalista que sirve de base a esa concepción, y que relega a un segundo plano fenómenos como la constitución de las desigualdades o la acción colectiva.

Lo mejor, es adoptar una concepción integradora del concepto de organización social: es *el conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre sí (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva)*. Sintetizando, la "organización social" es *la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados*. La "organización social" es, así, un sistema de posiciones jerarquizado, no sólo en función de la división clasista operada en la esfera productiva, sino en función de muchos ejes que dividen a la población económica, política y culturalmente, y que lo hacen en términos de dominación y desigualdad relativa entre los grupos; es un sistema de posiciones que se deriva de cierto contexto institucional depredador (aspecto institucional de la estructura); y es un sistema de posiciones preexistente a los individuos y con cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a su reestructuración permanente con base en la acción colectiva de los mismos (aspecto procesal de la estructura).

⁸⁸ Giddens, A. Turner, J.... .. *Et al.*, "La teoría...", *Op. Cit.* pp. 254.

1.2.3.1 Dimensiones de la organización social

Son varios autores más recientes quienes han avalado la necesidad de definir esta dimensión de la organización social. En un sentido abstracto, Giddens sostiene que el vínculo entre los fenómenos micro sociológicos y los macro sociológicos se puede establecer a partir de la consideración de que ambos contribuyen a definir regiones sociales; estas regiones estructuran las sociedades pero se reestructuran continuamente a partir de las prácticas cotidianas.⁸⁹ Bourdieu (1995) también defiende la tesis de que la organización social se divide en varios campos de actividad atravesados por tensiones internas. Otros autores avanzan en la línea de sugerir cuál puede ser el mapa de estas esferas de actividad⁹⁰. Así, Santos (1994) distingue entre los contextos doméstico, mercantil, cívico (donde el Estado y la sociedad civil mantienen una tensión crónica) e internacional de la estructura social.⁹¹ Habermas nos ha proporcionado la guía más útil para dibujar nuestro mapa de dimensiones sociales. De acuerdo con su esquema cabe distinguir entre dos dimensiones del "mundo de la vida" (la vida privada y la opinión pública) y dos subsistemas (el económico y el administrativo).⁹² A partir de ahí se pueden establecer relaciones de intercambio entre la vida privada y el subsistema económico (fuerza de trabajo por rentas del trabajo, así como demanda de consumo por bienes y servicios) por un lado, y entre la opinión pública y el sistema administrativo (impuestos por rendimientos organizativos, así como lealtad por decisiones políticas), por otro.⁹³ Polanyi (1989) y después Mingione (1993), y en parte autores como Walzer (1992) han establecido un esquema de principios de comportamiento económico y modelos institucionales

⁸⁹ Vid. Giddens, A., *The Transformation of Intimacy*, Polity Press, 1994, Londres. p. 173

⁹⁰ Bourdieu, P., 1995, *Por a una sociología reflexiva*, Herder, Barcelona.

⁹¹ Vid. Santos, B. S., "O Estado e os Modos de Produção de Poder Social", en Pela Mao de Alice. O Sociale o político na Pos-Modernidade, Afrontamento, Lisboa, 1994.

⁹² Vid. Habermas, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid. Taurus (2 tomos), 1987.

⁹³ Este esquema es el más próximo al nuestro; no compartimos, sin embargo, una posible visión funcionalista sistémica a lo Luhmann (1991), dado que creemos que existe interrelación entre los sistemas o esferas, y que éstas no pueden funcionar de forma absolutamente independiente de las interpretaciones de valor de los actores.

asociados, que puede encajar con nuestro esquema de las dimensiones de la organización social.⁹⁴

Por lo anterior es posible sustentar que la organización social opera en cuatro dimensiones de la actividad social, que denominaremos *económica, estatal, familiar-interrelacional y relacional*. La cuestión esencial, es que el mejor conocimiento de esas cuatro dimensiones es imprescindible para entender la complejidad del juego político-social.

Antes de hacer comentarios específicos sobre cada una de estas dimensiones, es necesario tener en cuenta algunas advertencias sobre sus características:

1. La separación entre las dimensiones es conceptual o analítica.
2. Las complejas relaciones existen sin duda entre las dimensiones, tanto desde el punto de vista histórico como estructural, pero no se abordará aquí la cuestión de una posible "teoría general de las relaciones entre esferas.
3. Las dimensiones no deben entenderse tanto como "lugares" físicos, sino más bien como un complejo de instituciones y mecanismos de coordinación de la acción social.
4. Las dimensiones están cruzadas transversalmente por individuos y grupos, así como por los diversos ejes de desigualdad existentes.
5. Por último, puede plantearse la cuestión de si las cuatro dimensiones son propiamente parte de "la organización social", o son factores previos, condicionantes y explicativos de la misma.

1.2.3.2 La dimensión económica

La dimensión económica, obvio es decirlo, es una dimensión de producción e intercambio material. El mecanismo de coordinación de la acción consiste en el intercambio o trueque, regulado en función de los precios y las cantidades de

⁹⁴ Vid. Polanyi, Karl. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid, La Piqueta, 1989. Mingione, Enzo, *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*. Madrid. MTSS. 1993. Walzer, Michael, "Socializing the Welfare State", en Amy Gutmann (comp.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton. Princeton University Press. 1988.

las mercancías presentes, y supone unos individuos que se comportan con el móvil de obtener la máxima ganancia posible. Esta esfera, por tanto, jerarquiza las relaciones sociales según la capacidad de vender o comprar mercancías; y, además, irradia un proceso general de *mercantilización* de las relaciones sociales que resulta clave para entender la política social.

El desarrollo histórico de esta esfera del intercambio mercantil ha sido uno de los temas más profusamente abordados por los clásicos de la sociología, y todavía hoy sigue suscitando controversias y reinterpretaciones. Dicha cuestión vertebraba ciertamente la obra de autores como Marx, Durkheim y Weber. Huelga decir cómo, sin embargo, los tres "padres" de la sociología veían ese proceso de forma ambivalente: el aumento sin igual en la historia de las fuerzas productivas frente a la proletarianización, la explotación y la alienación en el caso de Marx;⁹⁵ el surgimiento de un nuevo tipo de solidaridad orgánica frente a los peligros de la anomia, en Durkheim;⁹⁶ y la progresiva racionalización (fundamentalmente en términos de "racionalidad con arreglo a fines") de la existencia frente a la instauración de una "jaula de hierro" que atenaza a los individuos, en Weber.⁹⁷

La dinámica de la dimensión económica constituye uno de los procesos clave en el paso de las sociedades tradicionales a las modernas; una mercantilización que, como han mostrado Marx y Polanyi, y ha recogido Offe, se ha venido desarrollando mediante la creación de "mercancías ficticias" (es decir, no originalmente producidas para el mercado, como el trabajo, la tierra y el capital) y que, en contraste con la idílica imagen de la "sociedad civil-mercantil" burguesa que profesaba la visión liberal, supuso la desposesión de

⁹⁵ Vid. Roemer, John, *Teoría general de la explotación y de las clases*, Madrid. Siglo XXI Editores, 1989, p. 137.

⁹⁶ Vid. Durkheim Emilio, *Las reglas del método sociológico*, Buenos Aires, De. La Pléyade. 1977, pp. 37- 56.

⁹⁷ Vid. Riechmann, J. y F. Fernández Buey, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Barcelona, Piados, 1994,

amplias capas de la población, además de un vuelco en los principios organizativos y en la estructura de clases tradicional.⁹⁸

Asimismo resulta interesante destacar dos vertientes de esta esfera, que han sido también objeto de discusión:

En primer lugar, hemos asistido a la configuración de la dimensión económica como un "subsistema" que se integra con base en mecanismos "funcionales",⁹⁹ es decir, sin tener ya en cuenta las orientaciones de acción de los individuos concretos. Las economías de mercado capitalistas contemporáneas, según Habermas y Offe, se integran con base en un medio de control --el dinero-- y en una serie de "filtros selectivos" institucionales que permean las orientaciones de acción, haciendo que quien "entre en el juego", independientemente de su conciencia y voluntad se comporte de una determinada manera.¹⁰⁰ Esta "naturalización" de la dimensión económica supone su propia autonomización respecto del "mundo de la vida" e implica que los individuos, en sus relaciones con y en la dimensión económica, acaben cumpliendo unos "roles" institucionalizados y abstractos, básicamente como "trabajadores" y "consumidores", con base en los cuales se desarrollan diversas desigualdades, intereses y orientaciones de acción individual y colectiva.

En segundo lugar, la dimensión económica se ha diversificado internamente. A menudo se suele ofrecer una panorámica reduccionista de la dimensión económica, identificándola tácitamente con lo que en realidad es únicamente el

⁹⁸ Según la visión burguesa o liberal, la dimensión económica era equiparable a la "sociedad civil": un ámbito de acción en el cual quedaban legalmente permitidas las relaciones entre individuos "libres" y "autónomos" para contratar, vender y comprar a su arbitrio según sus intereses y voluntariamente. Esta visión adolece de importantes carencias: en primer lugar, la categoría de ciudadano libre para contratar sólo se extiende en un principio a los varones blancos, quedando excluidas las mujeres y los esclavos; pero lo importante aquí es que la dimensión económica se constituye también frente a una esfera doméstica en la que en teoría aún imperan los sentimientos y la afectividad, y que una no puede entenderse sin la otra. En segundo lugar, la identificación burguesa de "sociedad civil" y "mercado" provoca que se excluya de consideración a las diversas relaciones e interacciones sociales que no aparecen como familiares ni como mercantiles, borrando así del mapa una posible esfera relacional no. Vid. Fraser, Nancy y Linda Gordon, *Contrato versus caridad. Una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social*, Segovia, núm. 6. Noviembre, 1992. p. 46.

⁹⁹ Habermas, J. "Teoría de la..." *Op. Cit.* p. 226.

¹⁰⁰ Vid. Offe, C., *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1990.

mercado "oficial" regulado. Sin embargo, es de fundamental importancia discernir dentro de la dimensión económica dos zonas interdependientes, pero con diversos grados de regulación: por una parte, encontramos en el mercado una zona regulada (aunque con asimetrías internas en cuanto a su densidad de regulación); por otra, hallamos una zona libre de regulación¹⁰¹, que supone una prolongación y una fuente de presión constante con respecto a éste. Además, esta prolongación del mercado puede provocar el surgimiento de nuevas desigualdades, según se participe en una u otra zona.¹⁰²

1.2.3.3 La dimensión familiar-interrelacional

En un sentido restringido, esta esfera abarca las actividades que se realizan dentro de las unidades mínimas de coresidencia en las que se ejecuta una forma de trabajo que varios procesos históricos y sociales han atribuido a las mujeres. Este trabajo doméstico consiste en la prestación de cuidados personales al margen de cualquier remuneración monetaria, es decir, mercantil.¹⁰³ Esta prestación se materializa por medio de actividades muy variadas: tanto cocinar o lavar dentro del hogar como mediar entre el hogar y el mercado (consumo) o entre el hogar y el Estado.

La dimensión *familiar-interrelacional* no debe remitir exclusivamente a la localización física donde se desarrolla el trabajo "doméstico" y el cuidado familiar. Ciertamente, la tradicional asociación de lo doméstico con el hogar y de la familia con un núcleo de privacidad tiende a ocultar la dimensión de *parentesco* que introduce "nuevas" relaciones como las que se establecen entre personas con vínculos sanguíneos y legales, en tanto se realicen tareas de cuidado, mantenimiento y reproducción de la vida de los individuos. La importancia de estos vínculos intergeneracionales, los cuales se articulan en

¹⁰¹ No confundir con las zonas desreguladas, relacionadas con alteraciones del grado de densidad regulativa en puntos estratégicos de la zona regulada, y por ende pertenecientes a ésta.

¹⁰² Con base en ello suelen darse fenómenos que algún autor ha denominado "infraclases" Goldthorpe, J. (comps.) *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 1991, p. 76.

¹⁰³ Mackintosh, M. **Domestic Labour and the Household**, en R. E. Pahl (comp.), *On Work*, Basic Blackwell, Oxford. 1986.

función del principio económico de la *reciprocidad*,¹⁰⁴ se refleja en muchas circunstancias: abuelos/as que van a buscar a sus nietos/as al colegio, hijas y nueras que cuidan de padres y suegros/as que no viven bajo el mismo techo, etc. La relevancia de la reactivación de los lazos de parentesco no puede entenderse exclusivamente por variables culturales sino que responde también a los impactos de las políticas sociales: en un contexto de privatización y desregulación del mercado de trabajo, se combate la incertidumbre estrechando los lazos familiares.

1.2.3.4 La dimensión relacional

La dimensión relacional está compuesta por las acciones sociales interindividuales que canalizan intereses y necesidades (no sólo materiales) de las personas, mediante distintos grupos sociales distribuidos en asociaciones formales y en grupos comunitarios (informales). Parece conveniente delimitar la esfera relacional respecto de otras realidades.

Resulta totalmente inadecuado el identificar la dimensión relacional con la económica, o incluir ésta en aquélla, tal y como a veces parecen hacer muchos teóricos liberales;¹⁰⁵ ello es así porque, como se dijo, en la dimensión económica la coordinación de la acción se efectúa mediante mecanismos sistémicos, mientras que en la relacional son indispensables las orientaciones de valor de los individuos; además, la dimensión económica es una esfera de intercambio privado, mientras que la esfera relacional incluye relaciones y actividades claramente públicas. La dimensión relacional tampoco puede reducirse a una interpretación "discursiva" de la "esfera pública", dado que en ella no sólo se discute o se forma opinión, sino también se organizan solidaridades y grupos sociales de cara a la acción colectiva. Por último, en la dimensión relacional, la lógica de coordinación de la acción es comunicativa, pero no debemos olvidar que existen también en ella intereses (económicos,

¹⁰⁴ Tal principio no debe confundirse con una suerte de solidaridad altruista o con el intercambio de bienes y servicios entre iguales, sino que descansa sobre *un sentimiento de obligación socialmente construido* sumamente vinculante. Vid. Finch, J. *Family Obligations and Social Change*, Cambridge. Polity Press. 1989. p. 23

¹⁰⁵ Pérez Díaz, Víctor. *La primacía de la sociedad civil*. Madrid. Alianza. 1993.

políticos, etc.), y que pueden existir relaciones de dominación y desigualdades de poder y recursos. No debemos, por tanto, dibujar una concepción totalmente "libre y espontánea" de la dimensión relacional enfrentada a un Estado y a un mercado tiránicos, aunque, evidentemente, los potenciales de libertad y el margen para la acción social son más amplios en esta esfera que en las demás. Dentro de la esfera relacional, Mingione sugiere, distinguir entre la *subdimensión asociativa* y la *subdimensión comunitaria*.¹⁰⁶

a) La subdimensión asociativa: comprende a las asociaciones con un cierto grado de institucionalización y a los movimientos sociales, pero no sólo a aquellos que luchan por el excedente económico en el ámbito de las relaciones laborales, sino a toda la diversidad de formas organizativas alrededor del género, edad, etnia, pacifismo, ecologismo, y un largo etcétera.¹⁰⁷ El concepto de subdimensión asociativa designa, por tanto, algo muy próximo a lo que la teoría política marxista denominaba sociedad civil o esfera pública;¹⁰⁸ sin embargo, el concepto que se propone no incorpora necesariamente el supuesto de que estos agentes sean completamente autónomos ni "espontáneos". La idea de subdimensión asociativa resalta el carácter conflictivo de este ámbito y las capacidades desiguales de organización de los agentes de acuerdo con su posición social. Así, puede incorporar la idea de que algunos agentes, como los empresarios en las relaciones laborales, consiguen organizarse con mayor facilidad que otros, como las organizaciones de consumidores, o las

¹⁰⁶ Mingione, Enzo, *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, Madrid, MTSS, 1993, p. 27

¹⁰⁷ Vicente Arredondo Ramírez vincula estas formas organizativas alternas a la organización política, bajo el concepto de la sociedad civil y añade: *El concepto de "sociedad civil" es equivoco, en razón de los diversos significados que le atribuyen diversos pensadores a lo largo de la historia. Sin embargo esta diversidad de interpretaciones no ha sido obstáculo para que se generalice su uso, cuando se trata de señalar a un nuevo actor colectivo que quiere participar consciente y activamente en la construcción social.*

El concepto se ha usado para distinguir a todas aquellas personas que no pertenecen a la "sociedad política" (gobierno y partidos políticos), a la sociedad militar (ejército y fuerzas armadas), o a la "sociedad religiosa" (Iglesias y denominaciones). De acuerdo con esta interpretación, todas las demás formas de organización estarían en el campo de la sociedad civil organizada. Vid. Arredondo Ramírez, Vicente. *Naturaleza, Desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada*, En *Sociedad civil, análisis y debates*, Revista científica cuatrimestral, Núm. 1, Vol. II, 1997, p. 167.

¹⁰⁸ Vid. Gouldner, Alvin W, *Los dos Marxismos. Contradicciones y anomalías en el desarrollo de la teoría*, Madrid, Alianza Universidad, 1980, Primera edición.

asociaciones de vecinos, que han de concitar el apoyo de colectivos mucho más heterogéneos que los capitalistas.¹⁰⁹ La importancia de esta subdimensión en el ejercicio capacidades de gubernamentales es capital de cara a la mediación de intereses colectivos, a la formación de la opinión pública y al ejercicio de los derechos de ciudadanía. De hecho, la subdimensión asociativa actúa como un "filtro" de los intereses y de las aspiraciones de los agentes sociales, ya que canaliza sus demandas y delimita los contornos de las acciones colectivas y de las presiones de los distintos agentes sobre las demás dimensiones en el juego político-social.¹¹⁰

b) *La subdimensión comunitaria* tiene como núcleo el sentimiento de pertenencia o vínculo con una comunidad. También en su seno los distintos agentes instrumentan estrategias y actúan en función de sus intereses, si bien sus relaciones deben entenderse como de reciprocidad, y no tanto de agrupación de intereses u opiniones similares, o solidaridades de grupo. El referente común de los agentes es la propia comunidad, en la cual se opera a un nivel informal, a diferencia de la relativa formalidad institucional o semi institucional que caracteriza a la subdimensión. En esta subdimensión, las acciones suelen derivar en un conglomerado de redes de reciprocidad, ligadas a vínculos intracomunitarios de muy diverso signo (vecinales, de amistad, etc.), y que pueden proveer también cuidados o prestaciones relevantes para estudiar la política social: al igual que ocurría con la esfera doméstica.¹¹¹

¹⁰⁹ *En el origen de la decisión de ampliar el número de los participantes en las decisiones políticas está el conflicto entre sectores de elites, de detentadores del poder. Siempre que el conflicto llega a ser demasiado agudo y no resoluble dentro de las fronteras y los términos tradicionales, algunos sectores de la elite pueden tratar de colocar a sus sustentadores en un ámbito más amplio y proceder a la movilización política, o lo que es lo mismo, a incentivar desde arriba determinadas formas de implicación en la esfera política.* Bartolini... *Et al.*, "Manual de..."; Gianfranco Pasquino, *Op. Cit.* p. 181.

¹¹⁰ Matus, Carlos, "Política...", *Op. Cit.* p. 78

¹¹¹ Almond y Powell identifican la dimensión relacional con la de autor representación y los grupos anónimos los cuales se caracterizan por su limitada organización y por la ausencia de una actividad constante en favor del grupo debemos agregar a estos lo que cabría llamar grupos *de interés no asociativos*: los grupos de parentesco y de ilación y los grupos étnicos, regionales, de status y de clase que articulan sus intereses de manera intermitente, a través de individuos, camarillas, familias, jefes religiosos, etc. Como ejemplos cabe mencionar las reivindicaciones de una representación informal de un grupo lingüístico en relación con la enseñanza del idioma en las escuelas, una petición que varios terratenientes plantean a un funcionario en un club social con respecto a las tarifas de los cereales, o la solicitud que un grupo familiar presenta al

Cuando la aspiración de un estadista es el ejercer una gobernación firme debe procurar una subdimensión comunitaria fuerte y articulada con el fin de evitar situaciones de ruptura social por ausencia de políticas de bienestar público. Ello no implica que en esas redes de reciprocidad no puedan existir también asimetrías y relaciones de desigualdad (en cuanto a capacidad de influencia o disponibilidad de recursos comunitarios).

1.2.3.5 Actores colectivos

Una organización social genera también entramados específicos de actores colectivos. Podría decirse que los actores son "manifestaciones" de la organización social en el terreno de la acción, pero, como ya se dijo, éstos también inciden continuamente en la reconfiguración de esa misma estructura.¹¹² Los actores colectivos son asimismo un factor clave para la explicación del surgimiento y consolidación de las políticas públicas, a la vez que éstas pueden influir en la aparición o transformación de los propios actores, o en su posición relativa dentro del juego político-social.

Diversas tradiciones o perspectivas han desarrollado sus propios campos conceptuales para el análisis de los actores colectivos en las sociedades capitalistas avanzadas. Cabe destacar, en primer lugar, las teorías de la elección racional (*rational choice*) que, en sus diversas variantes¹¹³, han

recaudador de impuestos para obtener un trato preferencial en sus negocios familiares. Blonden J., Duverger. M... *Et al.*, "El gobierno..." *Op. Cit.* p. 110.

¹¹² *La mayor parte de los autores sostienen que las organizaciones constituyen el instrumento principal de participación política, aquel en el cual las desigualdades de estatus pueden colmarse, aquel gracias al cual personas de condición socioeconómica inferior pueden aspirar a reducir el desnivel en el acceso al poder político y en la distribución de los recursos. Las investigaciones ofrecen en parte apoyo empírico a estas afirmaciones. Sin embargo, la crítica de Pizzorno merece ser tomada en consideración: «Esta primera hipótesis, por tanto, señala a la organización como condición de la participación sin darse cuenta de que lo es sólo en el momento formativo. De hecho, si las necesidades no son simplemente traducidas, sino transformadas, si la organización supone implícitamente estratificación y por tanto burocratización y desigualdades, ella, que se ofrece como condición de solidaridad y de participación con tiene dentro de sí también los gérmenes que la llevan a esclerotizar la misma participación.* Bartolini...*Et al.*, "Manual de..." *Op. Cit.* p. 187.

¹¹³ Coleman, James. *Foundations of Social Theory*. Cambridge. Belknap Press of Harvard University Press, 1990. Olson, Mancur, *Auge y decadencia de las naciones. Crecimiento económico, estanflación y rigidez social*, Barcelona, Ariel, 1986. Przeworski, Adam, *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, Alianza, 1988. Elster, Jon, *El cemento de la sociedad*, Gedisa, Barcelona, 1991. Ovejero, Félix, *Intereses de todos, acciones de cada uno*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1989.

intentado proporcionar modelos teóricos formales que expliquen (e incluso sean capaces de predecir) las acciones colectivas, en cuanto a sus posibilidades de aparición, su lógica interna y sus posibilidades de éxito o fracaso. Entre sus logros pueden contarse el haber arrojado luz sobre algunos problemas referentes a la propia *estructura interna* de la acción colectiva como tal, ejemplificados en dilemas como el del prisionero, o el del oportunista (*free rider*), que son claramente aplicables a muchas situaciones reales. Sin embargo, presentan también múltiples insuficiencias.¹¹⁴

En una segunda vertiente de estudio puede rastrearse a partir de trabajos como los de Habermas, Offe, Inglehart, Altvater o Riechmann y Fernández Buey y otros analistas de los movimientos sociales provenientes de una tradición más crítica.¹¹⁵ En todos ellos, se superan los supuestos positivistas, individualistas y utilitaristas, para tomar en consideración las dinámicas cultural-normativas y comunicativas que pueden impulsar el nacimiento y desarrollo de distintos tipos de actores colectivos, dentro de situaciones históricas y sociales concretas. Por otro lado, y para el estudio empírico más detallado de cómo los actores colectivos pueden influir en la formación de las políticas públicas, la teoría de las *policy networks* (redes de política) ofrece, desde la ciencia política, un instrumental analítico altamente desarrollado. Según esta propuesta metodológica, cada red sectorial de actores puede ser caracterizada con base en criterios como las asimetrías internas de recursos, los patrones de interacción predominantes, o los niveles de impermeabilidad del entramado.¹¹⁶

¹¹⁴ Y hay que señalar que lo mismo ocurre por lo que hace a la conexión entre actores y desigualdades: un mismo actor colectivo puede operar transversalmente a los ejes de desigualdad, incluyendo a individuos que ocupan posiciones dispares (e incluso opuestas) en algunos de ellos (por ejemplo, un movimiento nacionalista puede agrupar a empresarios junto a trabajadores, o uno ecologista incluir a hombres y mujeres, calificados o no, etc.).

¹¹⁵ Habermas, J. Teoría de la acción comunicativa. Madrid. Taurus (2 tomos), 1987. Offe, C. "Dos lógicas de acción colectiva", en La gestión política, Madrid, MTSS. 1992. Inglehart, Ronald, El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas, Madrid, CIS-Siglo XXI Editores, 1991. Altvater, Elmar, El precio del bienestar, Valencia, Ediciones Alfons el Magnànim, 1993. Riechmann, J. y F. Fernández Buey, Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales, Barcelona, Paidós, 1994.

¹¹⁶ Vid. VV. AA. "Policy Networks", *Journal for Political Research*, 16 (5). 1991.

La correspondencia entre tipos de actores colectivos y esferas de la estructura social no tiene por el momento alguna referencia teoría que sea satisfactoria. Dado que los actores colectivos suelen constituirse con base en la asociación de individuos con intereses y valores similares, parece posible ligar algunos de esos intereses y articular una relación entre actores y el juego político social: por ejemplo, los sindicatos y las organizaciones patronales se conectan claramente con la dimensión económica, dado que los intereses que defienden nacen precisamente de la lógica estructural de dicha dimensión. Pero aún así, la supuesta "correspondencia" no está exenta de serios problemas: en primer lugar, si las desigualdades son transversales dentro de la dimensión. En segundo lugar, muchos actores ejercen su influencia sobre las dimensiones y de los ejes del disenso y el conflicto: los partidos políticos serían el ejemplo por excelencia. En tercer lugar, todos los actores posibles están ligados a la dimensión relacional, en cuanto ésta se define precisamente como el espacio específico de la acción colectiva, la formación de opiniones y solidaridades, y la lucha de intereses entre los grupos sociales. Por todo ello, es necesaria cierta precaución a la hora de asociar actores y dimensiones en el juego político-social.¹¹⁷ Lo más razonable vuelve a ser un esquema flexible y abierto a la contrastación empírica, sin perjuicio de que determinados actores puedan hallarse más o menos ligados a esferas específicas.

1.2.4 Efectividad e incertidumbre en el juego político- social

La dinámica del juego político-social se caracteriza por relaciones que se producen de formas, modos, con frecuencias e intensidades distintas entre

¹¹⁷ En la articulación de los intereses puede intervenir una multiplicidad de estructuras, desde una muchedumbre desordenada hasta una conferencia de hombres de negocios. Cabe establecer una clasificación de este tipo de estructuras con arreglo a dos aspectos principales: el tipo de grupo que inicia la articulación y el tipo de canal de acceso a través del cual transmite el mensaje. Sería conveniente, desde luego, establecer una tipología que comprendiese ambas características. Así, hablaríamos de grupos asociativos, que son siempre aquellos que articulan intereses a través de canales regulares y legales, y de grupos regionales y de parentesco, que se caracterizan por emplear canales informales y discontinuos. Pero, en realidad, los grupos asociativos (por ejemplo, los sindicatos) pueden organizar huelgas y disturbios. Todos los grupos pueden, y efectivamente así lo hacen, emplear canales de contacto personal de índole discontinua e informal. Por idéntica razón, los portavoces de grupos lingüísticos o étnicos carentes de estructura organizativa pueden tomar la palabra en congresos de partidos. Blonden J., Duverger. M... *Et al.*, "El gobierno..." *Op. Cit.* p. 109.

individuos, grupos, asociaciones e instituciones. Estas relaciones se clasifican y analizan en el contexto de su efectividad e incertidumbre.¹¹⁸ El concepto, sus procesos y sus diversas modalidades han adquirido, por tanto, un puesto central en el estudio de la política, y especialmente en lo que respecta al funcionamiento de los gobiernos en un período cuajado de demandas que afectan a diferentes ámbitos y niveles del sistema político. Por estas razones, el análisis de la efectividad e incertidumbre en el juego político social se presenta como algo esencial para la comprensión del papel que deben de asumir los gobiernos en torno a la realidad concreta, difícil y compleja por la multidimensionalidad de fenómenos y por sus ramificaciones.

La búsqueda de la efectividad en las capacidades de gobierno, hace necesario resolver los conflictos que se suscitan en el juego político-social. Una efectiva capacidad de gobierno es fundamental para un buen desempeño de las acciones de gobierno concernientes a problemas específicos. En el sistema político en lo general afecta la distribución de intereses y valores dentro de la sociedad, porque tocan materialmente algunos grupos o funciones de la organización política o institucional y del sistema político.¹¹⁹

Recapitulando este apartado, la efectividad e incertidumbre del juego político-social es resultado de las múltiples interacciones y articulaciones de los actores involucrados, quienes abarcan un distinto y diverso orden de perspectivas. Los intereses políticos en este contexto estilan procesos de negociación que implican un extenso potencial de conflictos y confrontaciones cuyas consecuencias se abarcaran en este estudio.

1.2.4.1 Efectividad en el juego político- social

La estabilidad de cualquier Estado nación no sólo depende del desarrollo económico, sino también de la efectividad y legitimidad de su sistema político. La efectividad en el juego político social significa el funcionamiento real, la medida en la cual el sistema cumple las funciones básicas de gobierno, tal como las ven la mayoría de la población y algunos de sus grupos de intereses

¹¹⁸ *Matus, Carlos, "Política...", Op. Cit. p. 623.*

¹¹⁹ *Ibid.*

más numerosos, como el sector de las grandes finanzas o las fuerzas armadas. La efectividad se refiere a la capacidad del sistema de generar y mantener la creencia de que las instituciones políticas vigentes son las más apropiadas para la sociedad.¹²⁰ La legitimidad de los sistemas políticos democráticos contemporáneos depende en gran parte de la manera en que se han resuelto los problemas claves que han dividido históricamente a la sociedad.

La efectividad en el juego político-social se desenvuelve en el inmediatismo y el accionismo. Los grupos consideran legítimo o ilegítimo a un sistema político según el modo en que los valores de este coinciden con los propios. La efectividad en el sistema político, en y por si misma, puede estar asociada a muchas formas de organización política, incluidas las opresivas. Las sociedades feudales, antes del advenimiento del industrialismo, gozaban indudablemente de la lealtad básica de la mayoría de sus miembros.¹²¹ Las crisis de legitimidad son fundamentalmente un fenómeno histórico reciente, consecuencia de la aparición de profundas brechas entre grupos que pueden, gracias a la comunicación de masas, organizarse en torno a valores diferentes de los que previamente se consideraban los únicos aceptables.

Una crisis de legitimidad es una crisis de cambio. Por lo tanto, sus raíces deben buscarse en el carácter del cambio en la sociedad moderna. Durante una transición hacia una nueva estructura social las crisis de legitimidad se producen: 1) si el *status* de las principales instituciones conservadoras se ve amenazado durante el periodo de cambios estructurales; 2) si los grupos principales de la sociedad no tienen acceso al sistema político en el periodo de transición o, por lo menos, en cuanto desarrollan demandas políticas.¹²² Una vez establecida una nueva estructura social, si el nuevo sistema es incapaz de responder a las expectativas de los grupos principales desde el punto de vista

¹²⁰ Vid, Huertas, Franco. *El método PES, Franco Huertas entrevista a Carlos Matus*, Caracas, Fundación Altadir, 1994, Primera edición, p. 14.

¹²¹ Vid, Di Palma Giuseppe, *La consolidación democrática: una visión minimalista*, *Revista española de investigaciones sociológicas*, No. 42, Madrid, 1992, pp. 291-311.

¹²² Paramio, Ludolfo, *Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas*, Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), documento de Trabajo 98-03.

de la <<efectividad>> durante un lapso lo suficientemente largo como para desarrollar la legitimidad sobre nuevas bases, puede surgir otra crisis.

1.2.4.2 Incertidumbre del juego político- social

La amenaza constante de que los conflictos se agudicen hasta el punto de amenazar con desintegrar la sociedad, es inherente a todo sistema político, de ahí que las condiciones que sirven para moderar la intensidad de la incertidumbre en el juego político social se cuenten entre los requisitos claves para el mejoramiento de la capacidad de gobierno.

El resolver cada conflicto a su tiempo dentro del juego político social, contribuye a lograr un sistema político estable; él trasladarlos de un periodo histórico a otro lleva a una atmósfera política caracterizada por la amargura y la frustración más que por la tolerancia y la transacción. En un juego con incertidumbre, la organización político o institucional y la organización social difieren entre sí, no solamente por sus maneras de resolver los problemas corrientes, sino por concepciones fundamentales y opuestas.¹²³ Esto significa que ven la victoria política de sus oponentes como una gran amenaza moral y, como resultados todo el sistema carece de una efectiva integración de valores.¹²⁴

Los momentos de transición en los sistemas políticos, son juegos políticos con un alto grado de incertidumbre. En el trabajo de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule*,¹²⁵ Ramón Cotarelo abordan las etapas que consolidan a un nuevo sistema político consecuentemente con un manejo efectivo de la incertidumbre: 1. la apertura de un periodo de incertidumbre; 2. el replanteamiento de algunos conceptos (se entiende, dotados de eficacia política y jurídica); 3. La apertura de los regímenes autoritarios; 4. La negociación y renegociación de pactos y acuerdos que posibiliten el gobierno; 5. La resurrección de la sociedad civil; 6. La

¹²³ Vid. Quade, E.S, *Analysis for Public Decisions, Chapter 1. The need for analysis*. New York. Elsevier Science publishing, 1975, First edition, pp. 1-10.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Vid. O'Donnell Guillermo, Schmitter Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule*, Cambridge, Polity Press, 1989, p. 136.

convocatoria de elecciones y la legalización de los partidos políticos."¹²⁶ Dichas etapas no constituyen, desde luego, un modelo, y ni siquiera la secuencia y contenidos de los estadios señalados suponen condiciones necesarias para las transiciones en condiciones de incertidumbre, pero lo que resulta muy claro es que el análisis descriptivo del que forman parte se refiere al tránsito desde regímenes muy distintos al mexicano y que habremos de abordar en la segunda parte de la investigación. Pero lo cierto es que el ejemplo dado sí nos obliga, por lo menos, a tener ciertas precauciones al utilizar las referencias de los procesos arquetípicos de transición y las elaboraciones teóricas al respecto.

1.2.5 Consideraciones sobre el desarrollo de los sistemas políticos y la capacidad de gobierno

Se ha señalado que son diversas las variables con que se tropieza en el estudio de la capacidad de gobernar de los gobiernos. También se hemos señalado que algunas variables de carácter socioeconómico se prestan naturalmente al análisis cuantitativo. Se han hecho intentos de medir el grado preciso de relación entre la estabilidad y viabilidad de los sistemas políticos y el desarrollo económico. El tipo occidental de democracia liberal se presenta, en general, asociado con un alto nivel de vida, mientras que los países en vías de desarrollo parecen caracterizarse tanto por una mayor inestabilidad como por una elevada propensión al autoritarismo; pero hay excepciones. Es más: el análisis se complica, por la cantidad de variables que es necesario tomar en cuenta y por la imprecisión o ambigüedad relativas de algunos de los conceptos. La estabilidad política, por ejemplo, es un concepto ambiguo que puede significar estabilidad de los regímenes o estabilidad de los gobiernos: la diferencia entre ambos componentes no es siempre tan fácil de establecer cómo podría imaginarse. Igualmente difícil de definir es la democracia liberal, puesto que los principales integrantes de un índice combinado (elecciones libres, existencia de oposición, etc.) parecen desafiar cualquier operacionalización rigurosa.

¹²⁶ *Ibíd.*

Cuanto más complejo y heterogéneo es el sistema político en sus componentes institucionales y sociales, el problema crítico de gobernar consiste en establecer la legitimidad del ejercicio de autoridad y del poder coercitivo, comprometiéndose con la obligación de los ciudadanos. Si estos compromisos están ausentes, el gobierno se reduce al uso de la fuerza o a la disminución de sus funciones. La fuerza es cara y a fin de cuentas ineficiente.¹²⁷ La cuestión a más a largo plazo sobre el futuro de los sistemas políticos contemporáneos es si podrán coadyuvar en otorgar una gobernabilidad viable en las condiciones en que se encontrará la política del siglo XXI. En el centro de la política se encuentra la existencia del poder en la sociedad. Sin embargo, el poder coercitivo es sólo un aspecto del gobierno. Gobernar abarca tanto lo voluntario como lo coercitivo. La autoridad legítima se caracteriza por la obediencia voluntaria.¹²⁸ La democracia adquiere su legitimidad a través de la participación voluntaria. Una teoría política debe tener una base conceptual para entender tanto los aspectos voluntarios como los aspectos coercitivos del gobierno. ¿Por qué obedecemos voluntariamente, y bajo qué circunstancias deberíamos ser obligados a obedecer?¹²⁹ La distinción esencial para este propósito está entre las relaciones de poder y las relaciones de autoridad. El poder abarca la capacidad de obligar al cumplimiento, la autoridad se basa en la capacidad de obtener este cumplimiento voluntariamente. Los sistemas políticos que descansan en un alto nivel de autoridad tienen poca necesidad de ejercer el poder. El líder político respetado, el dirigente natural de grupo, el disidente con integridad, todos ellos comandan partidarios que ninguna cantidad de poder puede imponer. Por otro lado, los sistemas totalitarios utilizan el poder y la amenaza de coerción para producir una conformidad con las finalidades del régimen, y trabajan mucho para crear la ilusión del

¹²⁷ Esta parte está basada en las reflexiones halladas en Kenneth R. Hoover, *Identity and the State Coercion and Development Freedom*, texto presentado en la Conferencia del Comité de Investigación sobre Filosofía Política de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, patrocinada por la Asociación Africana de Ciencias Políticas en Harare, Zimbawe, agosto de 1995, y en un libro de próxima publicación, *The Power of Identity: Politics in a New Key*, Chatham House Press, Chatham, N.J., 1996.

¹²⁸ Vid, Nisbet, Robert. *Twilight of Authority*, Nueva York, Oxford University Press, 1975.

¹²⁹ Para consultar algunos ensayos interesantes que exploran estos temas, véase Duiggins, John Patrick y Mark E. Kann, compiladores, *The Problem of Authority in America*, Temple University Press, Philadelphia, 1981.

cumplimiento voluntario. El énfasis en los espectáculos públicos y el despliegue de ceremonias son parte de la máscara que el poder utiliza. El aspecto voluntario de la política es el que más se descuida. El cumplimiento voluntario surge cuando las instituciones sociales apoyan los procesos esenciales del desarrollo humano.¹³⁰ La investigación empírica sobre la naturaleza de estos procesos de desarrollo sugiere que consisten en alimentar y validar la competencia, la intensificación del sentido del propósito y el significado en cada quién, y el sostenimiento de relaciones de reciprocidad.

¹³⁰ Para el desarrollo de este análisis, véase Hoover, "*Identity and the State...*", cf. Erikson, Erik, *Childhood and Society*, Norton, Nueva York, 1963, edition revised; y Marcia, James et al, *Ego Identity: A Handbook of Psychosocial Research*, Springer Verlag, Nueva York, 1993.

CAPITULO 2. GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CAPACIDAD DE GOBIERNO: APROXIMACION TEORICA Y DILEMA CONTEMPORANEO

Las instituciones y los procesos de gobierno se han hecho más complejos en el siglo XX: unas descripciones generales comparadas de los gobiernos, equiparables a la de Aristóteles, ocuparían varios volúmenes. Pero los mayores problemas que afronta quien estudia a los gobiernos surgen más de la naturaleza especial de la vida política que de la complejidad de los procesos. Primero, porque la obtención de información es a menudo difícil, en muchos aspectos hecha basándose en información aislada, y a veces recargada de inconvenientes teóricos. Segundo, porque las variables que han de tenerse en cuenta no son solo numerosas, sino a veces difíciles de aplicar de manera verdaderamente comparativa. Tercero, porque la interconexión de las leyes y la práctica, las normas y el comportamiento, crea en algunos casos unos problemas de análisis casi insuperables.

El estudio del gobierno más que un estudio de los gobiernos sobre bases comparativas, es preciso abordarlo a partir de su efectividad, es decir remitirnos estrictamente a su desempeño para realizar un buen gobierno o mejor dicho a lo que el Dr. Ricardo Uvalle se refiere como la construcción del puente que comunica aptitudes y soluciones de gobierno con necesidades y demandas sociales.¹ Sin embargo, en un primer vistazo pareciese que el campo de los "gobiernos comparados" incluye más libros—trátase de textos o de monografías—sobre gobiernos específicos o sobre aspectos detallados de la vida de un país en particular, que documentos o bibliografía con un matiz más inclinado a los componentes y las capacidades. Lo que en primera instancia parece una paradoja es, en realidad, el reflejo de las dificultades especiales que aguardan al investigador de los gobiernos apenas intente trabajar sobre la naturaleza del gobierno y el desempeño del mismo. En este tercer capítulo se concentrara su contenido en el replanteamiento del concepto de gobierno y su

¹ Vid, Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en las sociedades contemporáneas*, México, IAPEM-UAEM, Segunda edición, p. 66.

relación con otros entes que han sido estudiados en el transcurso del trabajo de investigación asimismo analizaremos dedicaremos un apartado al análisis comparado de los gobiernos. Esto dará una mejor perspectiva para cubrir toda la gama de pautas de gobierno; esto hará también más realista, sobre la evaluación del estado actual de las teorías parciales destinadas a explicar lo que son la capacidad o capacidades de gobierno.

2.1 La importancia de estudiar al Gobierno

El estudio del gobierno es uno de los más antiguos, difíciles e importantes que han llamado la atención de la humanidad. Sus orígenes se pueden remontar al siglo IV antes de Jesucristo, cuando Aristóteles realizó el primer intento registrado, describiendo con cierto detalle las características de las tiranías, oligarquías y democracias más relevantes en las diversas partes del mundo por el conocido.² A partir de Aristóteles, numerosos expertos en política han abordado la tarea de clasificar los gobiernos, siendo tal vez el intento más conocido el del jurista francés del siglo XVIII, Montesquieu, cuyo libro *El espíritu de las leyes* (1748) habría de tener profundas consecuencias en la estructura de los gobiernos norteamericano o francés, entre otros de occidente. Con todo y a pesar de los muchos estudios, sigue en gran parte sin respuesta una cuestión: ¿por qué hasta hoy la idea del gobiernos efectivo sigue reservada para algunas naciones y el resto, tienen que experimentar incertidumbre y seguir replanteando su gestión gubernamental? Existen en la actualidad democracias representativas, regímenes autoritarios y dictaduras, cada una con diversos matices, tales como, los diversos tipos de gobierno monárquico, de partido único o militares. Algunos países tienen gobiernos estables, otros enfrentan cambian con mayor o menor frecuencia el régimen bajo el cual viven.

Desde la antigua Grecia, en la Europa absolutista y hasta el mundo contemporáneo, el deseo de comprender porque en su respectivo contexto histórico fracasaron los incipientes gobiernos democráticos, las dictaduras de

² Vid, Aristóteles, *Política*, México, Editoria Porrúa, 1990.

matices de izquierda o de derecha y actualmente los gobiernos actuales especialmente los del mundo subdesarrollados va acompañado por el deseo de suministrar medios que impidan en el futuro y limiten las fallas en la función pública. Tales esfuerzos han resultado a menudo fallidos, aunque las aportaciones de los gobiernos constitucionales y la democracia occidental sean una referencia importante dada sus condiciones y estructuras. Pero se han presentado nuevos problemas con las aspiraciones de las nuevas generaciones, la irrupción de un mundo más interrelacionado y el impacto del desarrollo económico: la misma cuestión general ha venido así a plantearse de modo distinto y más complejo.

Sea por razones prácticas o puramente académicas, el estudio del gobiernos ha crecido en los años recientes y se ha convertido en materia importante de análisis, con investigadores que trabajan en los problemas prácticos y teóricos que intentan las grandes síntesis. De resultas de ello, tal vez no sea demasiado optimista pensar que, en esta década o en la siguiente, se producirán avances importantes, pese a la creciente complejidad de las instituciones y los procesos de gobierno. Mucha mayor atención se ha prestado a la necesidad de elaborar una gobernación adecuada para que funcione en un mundo real y que abarque a todos los gobiernos existentes en el mundo contemporáneo;³ así han sido posibles algunos trabajos preliminares para una teoría general; pero la mayoría de los esfuerzos se han dedicado a las teorías parciales, referidas a aspectos específicos de la vida política y orientadas a descubrir regularidades y pautas por detrás de aparentes elementos accidentales.

2.1.1 El Estudio del gobierno y los precedentes del contexto

La vida política abarca la actividad de millones de votantes, de actores político-sociales, la tecno burocracia, representantes populares y los propios gobernantes. Su pauta específica esta delineada por una amplia gama de factores, desde las condiciones económicas al clima desde las características

³ Vid, Dror Yehezquel, *La capacidad de gobernar. Informe al club de Roma*, Fondo de Cultura económica, México, 1996, p.83.

geográficas a los acontecimientos históricos. La complejidad de estas variables resulta evidente aun considerando la política de un país en particular; pero hay que establecer algún orden, si se quiere que el análisis comparativo experimente progresos significativos.

Algunos estudiosos de los gobiernos han intentado en ocasiones, reducir estas variables a una cantidad mucho menor. Las explicaciones marxistas o neo marxistas de la sociedad han puesto el énfasis en los factores económicos y, de entre estos, en la posesión de capital como la variable principal.⁴ Las teorías basadas en el clima o en la geografía (los países marítimos frente a las comunidades afincadas en la tierra) han sido presentadas a veces como explicación de las grandes deferencias entre los tipos y las funciones de gobierno.⁵ Pero ninguna de estas teorías de una sola variable ha explicado satisfactoriamente más que una fracción de las diferencias que existen entre un sistema político y otro. Como resultado de ello, ha cambiado el enfoque para abordar el estudio del gobierno y la acción gubernamental. Mas que buscar infructuosamente un factor que explique todas las variaciones, los especialistas en ciencia política y administración pública se remiten hoy, de forma más realista, a otra concepción: tratan de medir la importancia relativa de todas las variables y de determinar, con tanta precisión como se pueda, la medida en que un conjunto de variables es responsable de las características de un sistema político y del ejercicio del gobierno.⁶

⁴ Vid, Kolakowski, Leszek, *Las principales corrientes del marxismo*, tr. Jorge Vigil Rubio, España, Alianza Universidad, 1983, p. 21.

⁵ Vid, González Casanova Pablo, *La sociología de la explotación*, México, Siglo XXI, 1987.

⁶ *La escena política contemporánea presenta una gama de variaciones extremadamente extensa en cuanto a las estructuras en cuanto a las estructuras de las que se compone el sistema político y las modalidades funcionales según las cuales éstas se relacionan entre sí.* Vid, Bartolini. S,... *Et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial AUT, 1991, Segunda reimpresión, p. 311.

2.1.2 El estudio del gobierno y los precedentes socioeconómicos y culturales.

Aunque hoy existe consenso en cuanto a la necesidad de un análisis a base de variables múltiples, siguen en pie los problemas metodológicos. En un extremo, algunas variables son fáciles de medir con precisión. Ha sido posible poner cifras a algunos indicadores socioeconómicos y relacionarlos con aspectos de la vida política. Se ha podido, por ejemplo, establecer en qué medida el reposicionamiento de la nueva izquierda en América Latina está asociada con las consecuencias sociales de las políticas económicas de corte neoliberal,⁷ la medida en que la continuidad de un partido político en el gobierno se vincula con un acuerdo político general pactado entre los actores políticos más importantes dentro del sistema,⁸ y la medida en que pueden emerger regímenes militares en los países en desarrollo.⁹ La Revolución francesa se produjo en un país concreto y en un momento determinado; se extendió, hay que admitirlo, a muchas partes de la Europa occidental; pero, habiendo tenido su origen en Francia, su impacto más profundo lo ejerció en la política de esa nación. Un siglo y medio de batallas a favor y en contra de las ideas revolucionarias tuvo su origen en el fenómeno único del estallido de la Revolución de 1789.¹⁰ Hechos históricos como este constituyen otras tantas líneas directas que unen los sucesos de una comunidad dada en un momento

⁷ El triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal (1997), el de la coalición Unión Cívica Radical y Frente por una Patria Solidaria en las elecciones parlamentarias de Argentina (1997) y recientemente el triunfo de Hugo Chávez al frente de una coalición izquierdista en las elecciones presidenciales de Venezuela (1998), son referencias importantes que plantean tendencias generales correlacionadas con el agotamiento del modelo económico y sus consecuencias sociales.

⁸ Para Francisco Ruiz Massieu, un acierto de la transición chilena y la continuidad en el ejercicio gubernamental del actual partido oficial tiene que ver con la concertación de los actores resaltando los siguientes. *Una transición entendida como proyecto concertado en cuanto a modalidades, fines, etapas y plazos, sustituye al exterminio del adversario, así adopte el rostro de mera alineación, por su integración, a partir de una aspiración incluyente: todo protagonista tiene un sitio y desempeña una función que afianza la lógica y la operatividad del conjunto sistémico.* Vid, Ruiz Massieu José Francisco, *La ingeniería democrática*, en Ideas Políticas. Revista de análisis y debate, Centro de estudios políticos – Cambio XXI Fundación Mexicana A.C., Año I. julio – agosto 1992, Nº. 2 p. 36.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Bartolini... .. *Et al.*, "Manual de..."; *Op. Cit.* p. 90.

dado, no con otras comunidades, sino con el anterior desarrollo de esa misma comunidad. Tienden a dar a un país su cultura política original. Pero también son difíciles de evaluar adecuadamente.¹¹ Los grandes hechos históricos deben, por lo tanto, ser colocados en un extremo del continuo; el otro extremo está ocupado por amplios indicadores socioeconómicos, como el ingreso per cápita o la distribución ocupacional de la poblacional; mientras que otros factores, como las clases, reflejan rasgos de una cultura específica, así como las características generales de todas las sociedades.

Existe, empero, un riesgo que hasta ahora no ha sido superado satisfactoriamente. Los indicadores culturales que se establecen mediante el estudio de las actitudes de los ciudadanos tienden a ser "meta teóricos", esto es, son el producto del acervo cultural de los expertos en ciencia política que los han ideado.¹² Al tiempo que los indicadores socioeconómicos parecen ser objetivos, las cuestiones que se promueven con el fin de dilucidar las diferencias culturales son inventadas por especialistas en política, quienes están supeditados a su propia cultura política.¹³ Mediante el desarrollo de las técnicas de examen y su aplicación a la evaluación de actitudes, los expertos en política han comenzado a analizar las similitudes y diferencias entre las culturas políticas. En lugar de describir meramente las características únicas del desarrollo de una comunidad determinada, están ahora en condiciones de aislar cierto número de actitudes generales, políticas o cívicas, referidas a la comunidad, y establecer si los ciudadanos de varios países pueden compartirlas y, en caso afirmativo, en qué grado y proporción. Algunos esfuerzos recientes, sin embargo, podrían allanar el abismo existente entre las explicaciones socioeconómicas y las meta teóricas. Los resultados representan indicadores generales de las características culturales de las naciones a que se refieren.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Cuando hacemos referencia a los supuestos meta teóricos, aludimos al paradigma y a los códigos de civilización subyacentes. Se trata de cuestiones diferentes que no forman parte del cuerpo teórico, pero que lo condicionan en sus problemas, creencias y postulados subyacentes que. De manera casi siempre implícita, comparten los científicos sobre la base de razones no siempre reflexionadas. Vid, Ander Egg, Ezequiel, *Algunas reflexiones en torno al pensar científico*. Documento fotocopiado. p. 6.

¹³ *Ibíd.*

2.2 La función del gobierno

Politólogos y diversos científicos sociales han puesto de moda y han prestado considerable atención a la gobernabilidad. Pero ha sido mucho menor la prestada a la estructura y la gestión del *gobierno*. Solo recientemente los especialistas en política han comenzado a reconocer que el ejercicio del gobierno en los sistemas políticos puede variar considerablemente.¹⁴ Los estudios sobre el funcionamiento del legislativo y el ejecutivo han seguido siendo excepcionales, salvo en los Estados Unidos. Algunas proposiciones más generales acerca de la decadencia del legislativo o la preponderancia creciente de los ejecutivos han sido aceptadas normalmente, sin comprobación empírica durante un periodo lo suficientemente extenso o sobre una base comparativa. Los estudios sobre la estructura del ejecutivo, o de la importancia relativa de la estabilidad gubernamental para la eficiencia del ejecutivo, no han recibido ni la base comparada ni el carácter sistemático que requieren, si se quieren comprobar las hipótesis y extraer conclusiones generales.¹⁵

Entre las diversas ramas del estudio de los gobiernos, la del sistema constitucional sigue siendo, pues, la única en que la teoría institucional y normativa esta singularmente más avanzadas que la teoría positiva. Esto se debe en parte al hecho de que, por un tiempo bastante extenso, la teoría institucional pareció hacer innecesaria una teoría positiva; también el estudio del gobierno constitucional se vio en parte estorbado por el mismo desarrollo de otras ramas del estudio comparado de los gobiernos en las que, hasta entonces, no se habían descubierto pautas y en las que los progresos inmediatos parecían imperativos.¹⁶ Tras los análisis conductistas ya se han empezado estudios de las pautas de comportamiento en los gobiernos. De hecho, el análisis de los sistemas políticos ha llevado a abordar el estudio del gobierno, como la principal variable estructural que explica el funcionamiento del sistema político.

¹⁴ Bartolini... *Et al.*, "Manual de..."; *Op. Cit.* p. 332.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibidem*

2.2.1 El Gobierno como agente de las funciones estatales

Como ya se ha indicado, el gobierno, como sistema que es, se encuentra dentro de un medio ambiente social del que recibe estímulos y hacia el que envía sus respuestas. Toda respuesta de un sistema corresponde a su modo de ser específico y está determinada, en mucho, por las características de sus elementos internos. La estructura del gobierno, se compone de los elementos constitucionales que determinan su organización y lo transforman en agente de las funciones estatales.

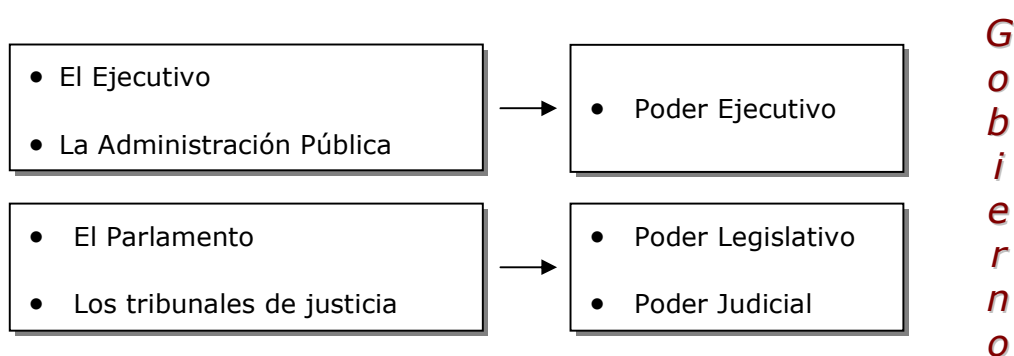
Los componentes del gobierno están determinados por principios básicos de carácter político y jurídico, similares en muchos de los casos, lo que hace posible su clasificación y ordenamiento. A continuación, se analizan las diversas realidades fácticas y las instituciones constitucionales específicas componentes de los gobiernos en general, así como su justificación y funcionamiento. Todo gobierno necesita de instituciones específicas y separadas para determinar la dirección y control de todo el sistema político. La separación de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo es absolutamente necesaria para generar controles y equilibrios que protejan los derechos individuales. El poder legislativo delibera y elabora las leyes generales; el judicial delibera y aplica las leyes generales a casos particulares, y el ejecutivo lleva a cabo las decisiones tomadas por los dos poderes anteriores.

2.2.1.1 Elementos fundamentales del gobierno

Todas las instituciones referentes al ejercicio del poder en un Estado determinado, se denominan instituciones políticas y son, precisamente, las que constituyen los elementos fundamentales de todo sistema político social.¹⁷

Las principales instituciones políticas se resumen en las siguientes:

¹⁷ *La organización política o institucional hace referencia a la existencia de un sistema organizado de control social, cuya estructura interna se transforma en un conjunto de mecanismos sociales mediante los cuales se definen las reglas de la actividad colectiva. Véase la definición de las instituciones políticas en el capítulo 2. La complejidad del juego político-social y la capacidad de gobierno apartado 2.2.1.*



Elaboro: Héctor Ortega Martínez.

Cada una de estas instituciones se encuentra interrelacionada con las otras y, en su conjunto, constituyen la estructura del sistema y definen su comportamiento ante los estímulos que recibe de la sociedad.

Régimen político y sistema político son expresiones semejantes, aunque la segunda expresión designa un conjunto más amplio que el de régimen político. Un sistema político a diferencia de un régimen, no está compuesto solamente por sus instituciones políticas interrelacionadas, incluye, también, sus relaciones con el medio ambiente social al que se debe y de quien recibe los estímulos que le dan dinamismo.

A las instituciones de gobierno por lo tanto se les puede estudiar de dos formas diferentes:

- En sí mismas en cuanto elementos del régimen político
- Relacionadas entre sí y con un medio ambiente social, regulado y coordinado a todo el estado o el sistema político.

Como se observa, en la primera forma se estudian las instituciones como elementos estable, invariantes, que permanecen siempre en el régimen dentro del cual encuentran y al que contribuyen a edificar. Por el contrario, en la segunda, las instituciones se contemplan como eventos en interacción constante, generando energía, información y recursos y a su vez, sosteniendo el proceso dinámico de los sistemas políticos.¹⁸ Solamente a través de esta

¹⁸ Por lo tanto para tratar de fijar por medio de un formula sintética el problema de la relación entre el gobierno y la política se podría decir que el gobierno representa, en principio, el

segunda visión, las instituciones de gobierno y el régimen político que constituyen se estudian y entienden dentro del seno del sistema político del que son marco y mecanismo dinámico de regulación.

2.2.2 La teoría de la separación de poderes

Para M. Duverger,¹⁹ los gobiernos conocen una división entre sus elementos, cada uno más o menos especializado en una función. La separación de poderes, en el sentido preciso del término, no solamente consiste en esta división del trabajo: implica también que los distintos elementos sean independientes unos de otros.

La teoría de separación de poderes fundamenta esta independencia recíproca de los órganos gubernamentales en el hecho de que existían dentro del Estado funciones fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado. El gobierno estaría dividido en varios poderes designando con este término, a la vez, el elemento y la función que ejerce. La teoría liberal distingue la función legislativa, que consiste en hacer las leyes y esta confiada al parlamento; la función ejecutiva que consiste en aplicar las leyes, confiada al ejecutivo, y la función judicial, que consiste en la administración de la justicia.

2.2.2.1 Ejecutivo y Administración Pública.

Dentro del sistema político, el poder ejecutivo está compuesto por el jefe de gobierno (Presidente, Primer Ministro o Canciller) y su gabinete. El gabinete, como órgano colectivo, está integrado por los ministros que tienen a su cargo la responsabilidad de la administración pública, que consiste en determinar v

elemento constante en la variada fenomenología política y que en cuanto tal extremadamente cerca de los elementos definitorios de la propia política, la variabilidad de la política es decir, aquello que especifica las formas particulares, es, por el contrario, fundamental por atribuirse a sectores diversos, más periféricos con respecto al propio núcleo de la política. Es la presencia o ausencia de instituciones representativas, de partidos, de aparatos burocráticos desarrollados etc., lo que traza tipologías diferentes de experiencias políticas, y fundamentalmente por medio de su incidencia –limitada o potencializadora– sobre el núcleo central de la política es decir, precisamente sobre el gobierno. Bartolini... Et al., "Manual de..."; Op. Cit., p. 312.

¹⁹ Duverger Maurice. Op. Cit., pp. 124 y 125.

aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para dar solución a las reclamaciones o estímulos que recibe de la sociedad.

El hecho de que en el desarrollo histórico de las formas políticas y económicas se haya ido formando el tipo de funcionario de carrera, técnicamente preparado para el trabajo burocrático (civil y militar), tiene un significado primordial en la ciencia política y en la historia de las formas estatales... Si bien es cierto que toda nueva forma social ha necesitado un nuevo tipo de funcionario, también lo es, que los nuevos grupos dirigentes nunca han podido prescindir, por lo menos durante cierto tiempo, de la tradición y de lo: intereses constituidos, es decir, de las formaciones de funcionarios y a existentes y constituidas antes de su acceso al poder".

Aunque la función del ejecutivo es la de aplicar la ley, dispone de varias opciones acerca de lo que pone en práctica y tiene un margen bastante amplio en la toma de sus decisiones. El ejecutivo es el decisor del sistema y en su actividad tiene presente, en primer lugar, los intereses y principios ideológicos que lo caracterizan. Lo fundamental en todo sistema político es la decisión de la política a seguir. La determinación de la política transforma al decisor en guía del gobierno.

2.2.2.2 El proceso de deliberación legislativa.

Para Karl W. Deutsch,²⁰ "La deliberación ocurre en cualquier organización política, aun en una dictadura, pero constituye la medula de la política democrática. La deliberación es el principal proceso de determinación de la política a seguir. Es un proceso continuo de debate. Como todo debate genuino, la deliberación no sólo permite que cada uno de los participantes luche por sus propias opiniones e intereses, sino que ajuste además su propia visión de la realidad y aun cambie sus valores como resultado de este proceso. Todas las decisiones de políticas implican la deliberación dirigida a dos cuestiones. En primer lugar la deliberación y las políticas tratan de establecer

²⁰ Vid, Karl W. Deutsch, *Política y Gobierno*, Madrid, España, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición en Español, 1976, pp. 197.

finos o metas comunes. En segundo, todos los debates de políticas y las deliberaciones se refieren a la elección de medios para alcanzar la meta definida". La deliberación política, institucionalizada y organizada, originó los sistemas parlamentarios. El parlamentario es una representante que con sus decisiones obliga a sus representados a cumplir la ley aprobada. Aunque es difícil que sus representados le pidan cuentas, lo importante para el parlamentario es defender los verdaderos intereses de quien lo eligió. Como se ha indicado, el producto de la deliberación legislativa es la ley.

2.2.2.3 Derecho y Poder Judicial.

El derecho es el mejor instrumento de la clase dominante para perpetuar su poder, imponiendo a toda la sociedad las normas de conducta ligadas a su razón de ser y a su desarrollo. "El derecho no puede ser límite para el Estado porque este puede modificarlo en cualquier momento en nombre de nuevas exigencias sociales".²¹

El Estado o sistema político responde generalmente a los estímulos que recibe de la sociedad, con normas jurídicas que tienen fuerza obligatoria. El poder judicial es el elemento del sistema que asegura la aplicación de las normas e interpreta los textos jurídicos fijando su sentido oficial: el conjunto de sus sentencias forma la jurisprudencia, que aclara y completa los textos legales. El poder Judicial fundamenta sus decisiones en la ley. La ley, sin embargo, es una regla general que no decide en casos concretos. Los jueces toman decisiones para la aplicación de la ley en estos casos. El proceso de deliberación se organiza con el tribunal abierto. La decisión judicial parte de los argumentos presentados por los abogados. La revisión judicial. En muchas ocasiones, otorga reparación a los ciudadanos cuyos derechos no hayan sido representados por el poder legislativo en forma conveniente.

²¹ Gramase. Antonio, *La política y El Estado Moderno*, Barcelona, España, Ediciones Península, 1971, p. 178.

2.3 Los tipos de gobierno

Los expertos en estudios sobre gobierno han intentado encontrar un parámetro por el cual poder medir individualmente a los sistemas de gobierno, y compararlos a partir de aquí. De lo anterior existe la convergencia en dos requisitos generales. Tiene que ser bastante preciso, porque, de otra manera, las comparaciones serán tan vagas que no proporcionarán ayuda alguna para la comprensión del funcionamiento de los sistemas políticos. Debe ser independiente de los supuestos meta teóricos, porque si no, solo tendrá valor para los pueblos que se rijan por tales normas.²²

Durante mucho tiempo pareció que estos dos requisitos se excluían mutuamente: no se emprendió ningún análisis verdaderamente comparado de los gobiernos fuera de los límites de los sistemas constitucionales.²³ Las constituciones suministraban a los especialistas en política una serie detallada de combinaciones y una estructura común aplicable a todas las comunidades que obedecen a las normas constitucionales. Los teóricos refinaron gradualmente las exigencias de los poderes ejecutivos, los legislativos y los judiciales, refinamientos similares se han empezado a aplicar a los sistemas electorales.²⁴ A principios del siglo XX, la mayoría de los países occidentales parecían consolidar paulatinamente los sistemas constitucionales, y en ese momento histórico, se argumentaba que solo las sociedades tradicionales se quedarían en el estadio <<preconstitucional>>. El estudio de los gobiernos no constitucionales por lo tanto, podía dejarse, por lo tanto, a los antropólogos, y el estudio comparado sistemático de los gobiernos no requería la consideración de esos sistemas en mayor medida que el estudio de la economía moderna requiere el conocimiento de las economías basadas en el trueque.²⁵

²² Véase lo abordado con respecto a los supuestos meta teóricos en el apartado 3.1.2. El estudio del gobierno y los precedentes socioeconómicos y culturales.

²³ Bartolini... *Et al.*, "Manual de..."; *Op. Cit.* p. 314.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Vid, Deutsh K., *Functions and Transformations of the State: Notes toward a General Theory*, Berlin, Wissenschaftszentrum, 1980, p. 108.

Pero el desarrollo de estructuras <<naturales>> como los partidos y la aparición de los Estados totalitarios demostraron la estrechez de límites de la estructura constitucional, aunque el estudio comparado de los gobiernos pareció incapaz, durante cierto tiempo, de explicar los sistemas y estructuras que se desarrollaron fuera del orden constitucional. Escribiendo en la década de 1950, R. C. Macridis hacía notar que el estudio comparado de los gobiernos se había vuelto localista y descriptivo, más que sistemático y universal²⁶. Un número cada vez mayor de estudios detallados de las instituciones occidentales, los regímenes comunistas y las sociedades en desarrollo se estaba emprendiendo, pero ninguna estructura general podía integrar estos sistemas y, por lo tanto explicar las grandes deferencias entre las formas de gobierno.

Sin embargo, se han hecho considerables progresos desde mediados de la década de 1950, esencialmente como resultado del trabajo de D. Easton, G. A. Almond y D. Apter. En un artículo publicado en 1957 titulado *An Approach to the Analysis of Political Systems*,²⁷ D. Easton insinuaba que se podía encontrar una solución para el problema de comparar los gobiernos examinando la vida política en términos de un sistema que recibe ciertas entradas (*inputs*) de la sociedad y las convierte en salidas (*outputs*) que afectan a esa misma sociedad. Puede advertirse que todos los gobiernos reciben entradas que transforman en salidas, por lo tanto, se pueden hacer comparaciones generales: darán lugar a un examen detallado de los dos procesos de la operación. Pero el planteamiento original de Easton era demasiado amplio y no se podía aplicar directamente. En realidad, incluso en sus trabajos más recientes tales como *Systems Analysis of Political Life*, que apareció en 1965²⁸, Easton sigue manteniéndose en un plano general y no se puede vislumbrar ninguna aplicación concreta de su modelo. Pero se le ha dado un nuevo rumbo al análisis comparativo: los expertos en política se han visto alentados a examinar el contenido y las características de las demandas y los apoyos, que

²⁶ Vid, R. C. Macridis, *The study of Comparative Government*, Random House, 1955, p. 3.

²⁷ Vid, Blondin J... *Et al.*, *El gobierno: estudios comparados*.. Alianza universidad, Madrid, 1981, P. 59

²⁸ *Ibíd.*

constituyen las entradas y a considerar las salidas en términos del proceso de elaboración de decisiones que puede encontrarse en todos los gobiernos.²⁹ Las estructuras constitucionales ya no son el único parámetro. Si se pudieran definir con mayor precisión estas entradas y salidas, se habría encontrado un parámetro de mayor validez.

2.3.1 El Gobierno constitucional

El gobierno constitucional merece ser analizado por separado, no solo porque ha ocupado un lugar especial en la historia de las naciones occidentales desde fines del siglo XVIII, sino porque está situado, como hemos hecho notar, en un punto especialmente crítico entre el gobierno impuesto directamente y los sistemas políticos naturales. En realidad, las estructuras constitucionales han dado lugar a un tipo especial de teoría que podría definirse como "teoría institucional" Esta ha sido una de las vertientes más antiguas del estudio comparativo de los gobiernos; durante mucho tiempo constituyó el único aspecto positivo del estudio de la política, aun cuando el análisis lógico que caracterizó gran parte del trabajo de los constitucionalistas de los siglos XIX y XX se orientó sobre todo a los aspectos meramente estructurales de las constituciones; y mientras se supuso que las constituciones eran puestas en práctica, esa teoría institucional resultó muy importante en el plano de la práctica y muy reveladora de la naturaleza de los sistemas políticos en el plano de la teoría.

Como demuestra D. Verry en *Analysis of Political Systems*, los teóricos institucionalistas elaboraron tres modelos de sistemas de gobierno constitucional.³⁰ Estos tres modelos son deducibles de una definición general, un postulado y un corolario. La definición constata sencillamente que un sistema de gobierno solo podrá considerarse constitucional si el cuerpo electoral toma parte en la selección de los gobernantes.³¹ El postulado deriva

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Blonden, ... *Et al.*, "El gobierno..." *Op. Cit.* p., 211-220.

³¹ David Held argumenta que desde la perspectiva de Locke, el poder soberano, es decir, la soberanía, al residir en último término en el pueblo, la constitucionalidad de la selección de los

directamente de los escritos de los teóricos del constitucionalismo de los siglos XVII y XVIII, Locke y Montesquieu,³² y expresa que el gobierno constitucional implica una distinción entre un legislativo y un ejecutivo distinción que, como veremos, no significa que tenga que haber, técnicamente, una <<separación de poderes>>, debido a que existen políticas generales que pueden ser abordadas con sosiego y deben ser examinadas por un cuerpo amplio, pero también temas más específicos que es mejor dejar a un cuerpo menor y permanente, facultado para actuar en casos de emergencia.

A partir de lo anterior, se desprende que existen tres sistemas constitucionales de gobierno. Estos pueden deducirse de la manera siguiente: primero, el legislativo puede ser igual al ejecutivo o superior a él. Si se da el último caso, el ejecutivo procede del legislativo. Si se da el primero, surgen otras dos posibilidades: o el legislativo y el ejecutivo están en una relación recíproca de poder, o están totalmente separados; en este último caso, el ejecutivo tiene que surgir directamente del cuerpo electoral. A los tres sistemas se les han asignado nombres característicos que, por ello, tienen un significado técnico en la teoría institucional. Cuando el ejecutivo es inferior al legislativo, pero sin embargo existe una relación de igualdad pero también de reciprocidad, el sistema se denomina *gobierno parlamentario*,³³ cuando, finalmente, el ejecutivo está separado del legislativo y ambos provienen directamente del cuerpo electoral, el sistema se conoce como *presidencialista*, o forma de gobierno de separación de poderes.³⁴ Y por último el sistemas de *gobierno semipresidencial* que para Giovanni Sartori si bien el denominador común con el presidencialismo es un Presidente electo popularmente y donde el Presidente

gobernantes estará ligada en el consentimiento de los individuos quienes definen por medio del sufragio las reglas y la legitimidad del gobierno. Vid, Held, David, *Modelos de democracia*, México, Alianza, 1992, p. 72

³² Vid, Pérez Fernández del Castillo, Germán (Coord.). Charles de Montesquieu, *Clásicos del pensamiento político*. Ensayo sobre las causas que pueden afectar los espíritus y los caracteres. México, UNAM – FCPYS – Centro de estudios políticos. Locke John. *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Editorial Nuevomar – Lecturas críticas, 1990.

³³ Dije que los sistemas parlamentarios son todos sistemas en donde se comparte el poder. Pero el poder compartido no puede precisarse tan claramente como el poder dividido. Vid, Sartori Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Fondo de Cultura económica, México, 1996, pp. 118-119.

³⁴ Sartori Giovanni, "Ingeniería...", *Op. Cit.*, pp. 97 – 101.

está aislado y protegido por el principio de división de poderes, en el semipresidencialismo funciona basado en el poder compartido: el presidente debe de compartir el poder con un primer ministro; y a su vez, el primer ministro debe de conseguir apoyo parlamentario continuo.³⁵

2.3.2 El Gobierno no Constitucional

El estudio de las formas no constitucionales de gobierno, tanto de los autoritarismos y los totalitarios en sus vertientes de izquierda o de derecha. Representa un terreno al que se ha dedicado considerable atención el estudio comparativo de los gobiernos en la actualidad. Se han realizado esfuerzos en tres direcciones principales: el gobierno totalitario en general, el régimen militar y la influencia burocrática. En estos dos últimos sectores, por lo menos, los estudios se vieron motivados por el interés que despiertan las sociedades en vías de desarrollo y la importancia que se les atribuye, aunque la extensión del totalitarismo, desde los países comunistas a los del Tercer Mundo, también llevo a una ampliación de las bases de la teoría, a medida que se obtenían más datos y sé hacia analizable una gama más rica de experiencias.

Con todo, como hemos señalado, el gobierno totalitario es a la vez difícil de interpretar sobre la base de una teoría general del gobierno y difícil de evaluar debido al secreto que suele rodear su actividad. Por eso los análisis detallados de las formas de conducta en estudios de amplitud transnacional no siempre han confirmado las teorías generales, a menudo ha sido arduo elaborar indicadores fiables.³⁶

El totalitarismo apareció como medio para romper las estructuras sociales tradicionales y la autoridad de las formas tradicionales de gobierno.³⁷ No

³⁵ Sartori Giovanni, "Ingeniería...", *Op. Cit*, p. 136.

³⁶ Meyer Eugenia (Coord.), Tendencias actuales del Estado, en *Jesús Reyes Heróles. Obras Completas*, Obra política. Tomo I, México, Asociación de estudios históricos y políticos Jesús Reyes Heróles - Secretaría de educación Pública - Fondo de Cultura económica, 1995. Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia*, 1. El debate contemporáneo. 2. Los problemas clásicos, México, Alianza Universidad, 1989. A. Almond y G. Powell, *Política comparada, Los aspectos funcionales de los sistemas políticos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969.

³⁷ Schapiro, Leonard. *El totalitarismo*, México, Fondo de Cultura Económica - Breviarios, No. 312, 1981, Primera edición, p. 27 – 73.

existen pruebas concluyentes de que el gobierno totalitario, de por sí, acelere el ritmo del desarrollo, si bien los miembros del nuevo grupo gobernante suelen creer que así es; se constata, en cambio, que el totalitarismo puede ir acompañado del estancamiento. Pero sin embargo en el caso de España, Chile, China y Cuba nos indican que las tensiones sociales producidas por el desarrollo económico pueden ser dominadas por los gobiernos totalitarios.³⁸

El estudio del gobierno totalitario requiere un escrupuloso análisis de las variables que explican la distribución aparentemente accidental del totalitarismo en todo el mundo, tanto en los países en vías de desarrollo como en los económicamente avanzados: un análisis de la gama de patrones culturales de estas naciones seguramente incrementaría nuestra comprensión de las condiciones que llevan a estas variaciones. En el otro extremo del aspecto hay que estudiar con igual precisión el movimiento hacia el pluralismo y la ruptura de las tendencias totalitarias en los Estados comunistas: el desarrollo reciente de los países de la Europa oriental muestra una serie de formas y grados de liberalización que hay que medir sobre indicadores más precisos que los que hasta ahora han tenido a su disposición quienes estudian los gobiernos totalitarios.

Como el gobierno totalitario el régimen militar tiende a emerger en ciertos estadios intermedios del desarrollo, de hecho antes de que la sociedad pase a ser una nación desarrollada. Incluso, puede demostrarse que el tipo de ideología de los militares se relaciona estrechamente con el nivel de desarrollo: los gobiernos militares que toman el poder en países que se encuentran en una etapa relativamente temprana de desarrollo tienden a ser ideológicamente más progresistas que los que aparecen en países más adelantados.³⁹

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ El caso mexicano resulta interesante, ya que después de sucesivos gobiernos encabezados por militares, una de las primeras determinaciones de Manuel Ávila Camacho al asumir la Presidencia de la República fue ordenar la desaparición del sector militar del PRM. Para justificar tal decisión se esgrimieron diversas razones de conveniencia política, pero lo que influía el ánimo presidencial en el temor a que se politizaran de nuevo las fuerzas armadas. Dicha medida ahorró a México las múltiples penurias por las que transitaron el resto de los Estados Latinoamericanos en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX. Para más información véase, Medina Peña Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, Fondo de cultura económica, México, 1994. pp. 146-167.

Hay que considerar, sin embargo, la intervención de los militares en la política como un fenómeno general: puede demostrarse que afecta tanto a sociedades desarrolladas como a países en vías de desarrollo. Al tiempo que el *gobierno* o la toma del poder por los militares representan casos extremos de intervención, otras formas de acción, como las presiones normales sobre los gobiernos civiles con el fin de incrementar los presupuestos o incluso cambiar la línea política, son bastante comunes en las sociedades más avanzadas.⁴⁰ Pero estos tipos de intervención se relacionan estrechamente con el grado de pluralismo de la comunidad; las principales variables en juego son el grado de complejidad de la sociedad, la legitimidad del régimen y las tensiones sociales y económicas que llevan a choques entre los grupos y actores políticos nuevos y tradicionales.⁴¹ De tal suerte, Latinoamérica o África no están más predestinadas que otras regiones a la intervención militar; las formas específicas que esta intervención asuma pueden ser analizadas con referencia a las características del desarrollo social y de la cultura política de los países afectados. Lo que han demostrado los estudios modernos sobre los militares es que la intervención militar como tal va no requiere explicación; los estudios futuros deberán, por lo tanto, concentrarse en los medios por los cuales se pueda limitar la intervención militar y hacer que deje de ser un peligro para la estabilidad de la comunidad política.⁴²

Las burocracias, como los ejércitos, existen bajo todos los tipos de gobierno. Pero, a diferencia de los ejércitos, antes se pensaba que las burocracias se asociaban solamente con sociedades industriales muy avanzadas: el Estado burocrático ha sido así considerado a veces como el último estadio del desarrollo político y además como una amenaza, ya que se puede demostrar que, cuando las burocracias carecen de control y se convierten en la fuente principal de las decisiones políticas,⁴³ parecen diversas características negativas. Pero los análisis contemporáneos han demostrado también que las

⁴⁰ Bartolini...Et al., "*Manual de...*", *Op. Cit.* pp. 137-142.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Léase el apartado que dedica Dror a los retos del cambio global y los escenarios futuros de la gobernación. Vid, Dror Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, Informe al club de Roma, México, Fondo de cultura Económica, Primera edición, 1996, pp. 77-142.

⁴³ Bartolini...Et al., "*Manual de...*", *Op. Cit.* pp. 374-381.

burocracias desempeñan un papel importante, tanto en las naciones en vías de desarrollo como en las desarrolladas en parte porque, al igual que los ejércitos, constituyen una de las estructuras modernas a través de las cuales se procesan las demandas de un sistema social y económico moderno. Por lo tanto, aunque el <<Estado burocrático>> pueda ser una amenaza para cualquier sociedad, tal amenaza ha de ser medida, no por el número absoluto de funcionarios públicos de un país dado, ni siquiera por el porcentaje de población en empleos oficiales, sino por la proporción entre los funcionarios públicos y otros líderes y dirigentes de los grupos de interés en sentido amplio⁴⁴. Además, e inversamente, el peligro representado por las burocracias parece decrecer más que aumentar con el desarrollo de las sociedades: las burocracias, como los ejércitos, tienden a incrementar su influencia cuando la cultura cívica es baja y donde las demandas son numerosas son expresadas con vigor y su carácter es mutuamente excluyente. Alas aun, al igual que en los ejércitos y las burocracias carecen de fundamentos legítimos para mantenerse en el poder: precisan depender de la autoridad de los dirigentes políticos; mientras que los gobernantes militares necesitan “civilizar” su régimen para conservarlo,⁴⁵ los líderes burocráticos pueden expandir realmente su influencia solo si actúan a la sombra de un grupo político.

2.4 Administración Pública

El concepto moderno de la Administración evidentemente ha venido cambiando el concepto de la Administración con el correr de los años, por ello resulta importante que se tenga una idea bien clara de lo que se entiende por Administración, para con ello dar paso a lo que se entiende por administración pública.

En todos los tiempos y sociedades desde las primitivas hasta las modernas, el hombre se ha preocupado por el manejo de los bienes o de los intereses

⁴⁴ En un Estado totalitario de izquierda o de derecha esta proporción sería entre los empleados públicos en sentido estricto y los gerentes del comercio y la industria y los funcionarios del partido, aun cuando todos estos dirigentes estén, desde un punto de vista legal, empleados por el Estado.

⁴⁵ Medina Peña Luis, “*Hacia el...*” *Op. Cit.* pp. 146-167.

materiales o económicos, es por ello que a la Administración se le ha dado un significado mucho más amplio, al grado de que se ha dicho que la Administración es el nombre de un fenómeno social que a mediados del siglo XX ha tomado singular y extraordinaria importancia como objeto de estudio para los científicos y filósofos de la convivencia humana.

2.4.1 Concepto de administración

La administración es un concepto que se refiere tanto a la actividad privada como a la pública, por ello se dice que la administración es universal en el mundo moderno, dado que cualquier organización requiere tomar decisiones, coordinar actividades, manejar personal, así como evaluar la ejecución dirigida hacia objetivos de grupo.

En ese contexto, el concepto de administración es tan general que puede señalarse que toda persona entregada a una actividad en cooperación con otras trabaja en una administración.

Por lo tanto la Administración Pública aprovecha todas las experiencias de la administración en general, sus técnicas, sus métodos, principios y procedimientos. El maestro Jorge Olivera Toro citando al tratadista Herbert A. Simon Donald señala que cuando dos hombres se ayudan a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración, toda vez que existe un propósito y hay una acción conjunta; y que por eso la administración puede definirse como "las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos"⁴⁶

En el Diccionario de la Lengua Española, administrar equivale a gobernar, regir o cuidar.

En nuestro lenguaje, el verbo "administrar" proviene del latín *ad*, traducible como *hacia*, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer); por tanto, *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa.

⁴⁶ Olivera Toro, Jorge. *Manual del derecho administrativo*, 1ª ed., México, Editorial Jurídica Mexicana, 1963, p.1

Por otra parte, el término administración desde el punto de vista jurídico hace alusión en general a un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, Estado, entre otros.

El tratadista Serra Rojas, siguiendo el pensamiento de Georges Langrond señala que "La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas."⁴⁷

Siguiendo al tratadista Bielsa, citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, se puede decir que "administración" es ante todo "organización y administrar en el sentido común del vocablo, es ordenar económicamente los medios de que dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades".⁴⁸

Por su parte, el tratadista Isaac Guzmán señala que la Administración debería adjetivarse como "administración humana" o "administración social", ya que así quedarían automáticamente fuera de su radio de acción todos los problemas y cuestiones de la administración antigua, cargada tradicionalmente de implicaciones económicas y de fines o propósitos utilitarios, en su más vulgar acepción, como es la del dinero.

En ese contexto, el autor mencionado señala que "la administración en sentido humano y social tiene como contenido propio -como objeto material de estudio, diríamos con mayor rigor académico- la dirección de los grupos humanos. No de ciertos o determinados grupos, sino de todos. La actividad consistente en encauzar a varias personas hacia ciertos objetivos o metas da lugar a la intervención administrativa. Consiguientemente, administrar quiere decir dirigir; pero dirigir en sentido social."⁴⁹

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 6ª. ed. México, Porrúa, 1974, p. 47.

⁴⁸ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Buenos Aires, Driskill, 1979, Tomo I, p. 483

⁴⁹ Guzmán Valdivia, Isaac, *La ciencia de la administración*, 1ª. ed., Limusa-Wiley, México, 1967, p.

En ese orden del pensamiento, una buena administración supone el establecimiento o mandamiento de una relación armónica entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles.

En su aspecto dinámico, la administración se puede explicar como la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles.

También se puede considerar a la administración como un arte por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; en otra acepción se le entiende como una técnica, habida cuenta que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos, y desde luego, también es una ciencia: la ciencia de la administración, y como tal es un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y funcionamiento de los servicios.

2.4.2 Concepto de administración pública

Por su parte la expresión administración pública es un concepto perteneciente a la literatura jurídica y en específico al derecho público, en esta expresión adjetivada el sustantivo ofrece el género propio, y el adjetivo la diferencia específica.

Por administración pública se entiende, generalmente "aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal y material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos."⁵⁰

Cabe puntualizar que con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos a

⁵⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, 13ª. ed., México, 1999, Tomo A-CH, p. 107

satisfacer las necesidades de la colectividad, esto quiere decir que la Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, que actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario.

Es un hecho que la Administración Pública, día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello; en ese sentido sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y las búsquedas de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actué en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Ahora bien, para hacer frente a esas actividades el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y en razón de ello es que surgen estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público.

Es así, como la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

Es conveniente sistematizar la estructura de la Administración Pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y, sobre todo, regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos que no tienen una estructura perfectamente definida. Otro sector muy importante de la moderna administración, es el elemento humano denominado burocracia.

2.4.3 Diferentes concepciones de la administración pública

Existen diversas definiciones sobre la noción de la Administración Pública:

El tratadista Miguel Acosta Romero, señala que la Administración pública es “la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁵¹

Para el doctrinario emérito Gabino Fraga, la Administración pública “debe entenderse desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones como organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”⁵²

Por su parte, el maestro Serra Rojas define a la Administración pública como “una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.”⁵³

Acorde con las definiciones que se han reproducido, resulta pertinente señalar que en ellas no sólo se alude al contenido conceptual del término administración pública, sino que también se hace referencia a los elementos que la integran; en tal consideración en dos sentidos se puede entender y explicar la administración pública: estático y dinámico; conforme al primero, la

⁵¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1979, p. 60

⁵² Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 36ª. ed., México, Porrúa, 1997, p. 119.

⁵³ Serra Rojas, Andrés, *Op.cit.*, nota 2, p. 55

administración pública es la estructura integrada depositaria de la función pública administrativa.

En tanto, en su sentido dinámico, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud da vida, dicta y aplica las disposiciones al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público.

La estructura de la administración pública está compuesta, en rigor por áreas distribuidas en los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los órganos no adscritos por la Constitución a los mencionados poderes; pero tradicionalmente se alude a la administración pública para referirse exclusivamente a su área inserta en el Poder Ejecutivo, que es con mucho la mayor, lo que no impide la existencia de un área de administración pública, tanto en el Congreso de la Unión como en el Poder Judicial Federal o bien los organismos constitucionales autónomos.

Ahora bien, la Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico. Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa, o indirectamente dependen de él; esto quiere decir que la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

La administración pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales. Pueden afirmarse los mismos principios respecto del municipio, en cuanto al Ayuntamiento.

Desde el punto de vista funcional, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también

una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

La administración pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

En otro orden del pensamiento, en dos sentidos se puede entender y explicar la administración pública: estático y dinámico; conforme al primero, la administración pública es la estructura integrada depositaria de la función pública administrativa. En tanto, en su sentido dinámico, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud da vida, dicta y aplica las disposiciones al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público.

En la administración pública, al Estado le interesa que se cumpla el fin que la ley determine, es decir, existe una tutela del Estado a la actividad que realiza la administración. En la administración privada existe sólo una fiscalización, para salvaguardar los intereses de la sociedad.

La anterior distinción no puede tomarse en forma radical, dado que el intervencionismo del Estado afecta hoy no sólo en la fiscalización de los entes de la administración privada, sino que abarca también su tutela o control y aun la realización indirecta de sus actividades.

Por otra parte, la administración pública ha tenido que adaptarse en algunos casos a una flexibilidad de tipo empresarial privado, dentro del campo de la llamada administración económica, flexionando el rigorismo administrativo, al producir bienes o servicios.

2.5 Los enfoques conceptuales de la capacidad de gobernar

En inglés se entiende por *governance* el ejercicio del poder o la función de gobernar y, cuando se usa este concepto, generalmente se lo asocia con el objetivo de mejorar la corrección y la eficiencia del gobierno. El concepto de

capacidad de gobierno no existe en los diccionarios ingleses consultados. Se ha ido acuñando en el ámbito latinoamericano para indicar algo más amplio que ese término, pues no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social. En tal sentido, el primero de estos conceptos constituiría un elemento del segundo. En último término, esta noción se refiere a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción que se da entre ambos segmentos y, por lo tanto, a la legitimidad del primero de ellos: el gobierno. Max Weber distinguía entre la autoridad natural y la autoridad legal. La primera tiene fuentes de legitimación más profundas que el derecho, de las cuales éste es la expresión, y que a lo largo de la historia han nacido de la participación ciudadana, la eficiencia y la estabilidad de los gobiernos.⁵⁴

2.5.1 Interpretaciones teóricas de la capacidad de gobernar

El problema de la capacidad de gobierno debe haber estado implícito a partir de la existencia misma de la autoridad y del Estado aunque no es casual que las civilizaciones de la antigüedad la Persia islamizada del siglo VII ya existían la figura de los consejeros de príncipes y en la India del siglo IV Kautilya escribe los Arthasastras.

“Los Arthasastras, en contraste, eran concebidos como códigos de Estado, sistematizaban máximas probadas de Gobierno que se fundan en el razonamiento, la experiencia y la evidencia, consistían en manuales para los estadistas cuyo contenido era el arte de Gobierno, guías para adquirir y conservar la tierra. El temario administrativo, por consiguiente, es exhaustivo, y extraordinariamente detallado y los requerimientos de conocimiento completo, preciso, y probado, eran considerados con carácter estratégico.”⁵⁵

⁵⁴ Vid, Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 (segunda edición, traducida de la cuarta edición en alemán), págs. 170 y siguientes.

⁵⁵ Vid, Uvalle Berrones Ricardo, *La teoría del Estado y la administración pública*. México, Plaza y Valdés, 1993, Segunda edición, p. 22.

Desde el siglo XVI en los reinos Itálicos y Germanos caracterizados por una notoria crisis económica y donde la existencia del Estado era precaria, se aplicaron conocimientos para defender al Estado y mejorar la capacidad de gobernar de los reyes y príncipes. Maquiavelo quien funda en Europa la razón de Estado, ya aconsejaba a los soberanos la utilización de estratagemas y ardid para la realización de un ejercicio efectivo del gobierno y la conservación del poder.⁵⁶ En Alemania el estudio de la capacidad de gobierno, estuvo en concordancia en la persona y las acciones del Príncipe, asimismo, la noción del Estado de Derecho estuvo en concordancia con un desempeño calculado y planificado de la acción del gobierno. Arnold Clapmar, mejor conocido como Clapmarius a partir de su fundamentación del Ius Dominations o Derecho de Dominación tuvo el mérito de traducir su conocimiento y modo de empleo a partir de la Arcana Republicarum o Secretos de la República que se refiere a las razones más íntimas y ocultas que asegura la dominación, que ponen a salvo al Estado y salvaguardan a su titular.⁵⁷

La consolidación del Estado Moderno, se genera a partir del crecimiento económico y el desarrollo político de la Europa del siglo XVIII. Es en esta época como la capacidad de gobierno del conocimiento político y considera más comprometidamente, a los súbditos del Estado.

En Alemania, la tradición Cameralista demuestra que la salud del estado y su capacidad de gobernar ya no radica en la sabiduría, el engaño, el ardid, la estratagema, sino en su desarrollo y el bienestar de sus súbditos.

La Policía o la Ciencia del Estado, como la definió Juan Enrique Von Justi en 1755, se oriento a incrementar el poder del Estado, considerando que este poder no es exclusivo a la República, sino a los ciudadanos y los talentos y aptitudes de ellos.

La fuerza del cambio es la Policía, que Juan Enrique Von Justi la definió en 1755 como "las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, a

⁵⁶ Vid, Maquiavelo Nicolás, *Obras políticas*, Cuba, Instituto cubano del libro, Editorial de ciencias sociales, 1971, primera edición, p. 37.

⁵⁷ Uvalle Berrones Ricardo, "*La teoría del Estado...*", Op Cit. p. 15.

procurar la felicidad de sus súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas.⁵⁸

Después del surgimiento de las sociedades industriales y de los gobiernos representativos en el siglo pasado, este concepto atravesó por tres etapas.

La primera por lo menos para los efectos del análisis actual corresponde al período de auge de las sociedades industriales y de los sistemas de gobierno democráticos, que se extiende desde la última parte del siglo pasado hasta la gran depresión de los años treinta y la confrontación ideológica que dio origen a la segunda guerra mundial. El pensamiento social gestado en esa época, o inspirado en ella, giró considerablemente en torno al problema de la autoridad. El interés en el tema se explica tal vez en función de las amenazas planteadas por el contraste existente entre un industrialismo real y una democracia deseable. Mientras que la expansión de la sociedad industrial de consumo dominó esa época, su expresión política, la democracia, tendió siempre a ser un "tipo ideal" permanentemente amenazado, interrumpido o limitado. Ese fue el eje del pensamiento de Max Weber, con su clasificación de la autoridad en tradicional, racional y carismática, y constituyó también el centro de la preocupación de Michels, Mosca y Pareto,⁵⁹ de Gramsci, dentro del marco de un revisionismo marxista, o de pensadores posteriores como Bertrand B. Jouvenel, Harold Lasswell o Wright Mills.⁶⁰

El debilitamiento de las democracias occidentales, puestas a prueba por la crisis, provocó en la práctica la reacción fascista. La guerra concluyó con la derrota del fascismo y el triunfo—y la asombrosa recuperación—de las

⁵⁸ *Ibíd.* p. 19.

⁵⁹ Max Weber abordó las relaciones entre autoridad y burocracia; Wilfredo Pareto estudió las clases indigentes y observó el fenómeno de la circulación de las élites; Gaetano Mosca las clasificó en abiertas y cerradas en función de su actitud frente al poder, y Robert Miches analizó las tendencias oligárquicas de las democracias. Véase también J.H. Meisel, *Pareto and Mosca*, New Jersey, Prentice Hall, 1965.

⁶⁰ Véanse B.B. Jouvenel, *El poder*, Madrid, Editora Nacional, 1956; H. Lasswell y A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Yale Press, 1950; y W. Mills, *La elite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

democracias industriales, por una parte, y del sistema socialista, por la otra. En este último campo el problema de la autoridad estaba resuelto, en la teoría y en la práctica, de una manera propia. Conviene, pues, examinar solamente lo que sucedió en el mundo occidental. Allí el pensamiento social acompañó el auge y la aparente consolidación del sistema económico capitalista y de la democracia liberal, olvidando prácticamente el tema de la autoridad y de la gobernabilidad, que parecían resueltos por el éxito y la estabilidad misma de dichos sistemas. Talcott Parsons y otros —como McLelland y Riesman— centraron la reflexión sociológica en torno a las actitudes y los comportamientos que era necesario desarrollar para pasar de una sociedad tradicional a una moderna, basada en la libre iniciativa, la acción electiva y la motivación al logro, considerada como el ambiente adecuado para asegurar el crecimiento económico y el funcionamiento de la democracia.⁶¹

En sus acuciosas y brillantes descripciones—ciertamente críticas—de este tipo de sociedad W. Mills comparó persuasivamente los sistemas políticos con el mecanismo del mercado, en el cual un público atomizado, equivalente al consumidor, regatea entre sí—y con el gobierno—para obtener la satisfacción de sus diferentes demandas. David Easton formalizó esa visión al describir el sistema político bajo la forma de una matriz insumo - producto, en la cual las demandas generadas en la ciudadanía y en los diversos grupos de presión son procesadas por el gobierno y atendidas a través de decisiones y políticas que procuran satisfacer equilibradamente algunas de ellas, dentro del margen de los escasos recursos disponibles, tratando de no crear antagonismos desestabilizadores y de mantener un consenso mínimo.⁶² Esta aproximación fue seguida por Dahl, en forma menos rígida, con su preocupación de que el sistema democrático funcione como una poliarquía, considerada como función

⁶¹ T. Parsons, *The Social System*, London, Free Press, 1951, precedido de *Essays in Sociological Theory*, London, Free Press, 1949; D.C. McLelland, *The Achieving Society*, Princeton, Van Nostrand, 1961, y D. Riesman, *The Lonely Crowd*, New Haven, Yale Press, 1950. Véanse también E.Hagen, *On The Theory of Social Change*, Dorsey, 1962, y el influyente aporte al pensamiento social latinoamericano de G. Gemmani, en *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, EUDEBA, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1961. La recopilación de P.Heintz, *Sociología del poder*, Santiago, FLACSO, 1960, constituye una excepción a esta tendencia.

⁶² Vid, David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965.

del consenso en torno a cierto número de normas de procedimiento que él mismo definió y continuó desarrollando a lo largo del tiempo.⁶³

Es sintomático que una línea de reflexión iniciada por Almond y Verba en los años sesenta acerca de la cultura cívica, concebida como el substracto dentro del cual funcionan los sistemas políticos y operan los gobiernos, no haya continuado, pese a que efectuó aportes muy interesantes durante ese período.⁶⁴

Las protestas sociales de fines de los años sesenta, la prolongada crisis o transición de la economía mundial iniciada a partir de los años setenta, y posteriormente el surgimiento de nuevos factores sociopolíticos desestabilizadores como la aparición de ciertas reacciones conservadoras, la intolerancia racial, la corrupción, la inseguridad ciudadana, el terrorismo y el rebrote de los nacionalismos, comenzaron a cuestionar la seguridad y el automatismo del funcionamiento de los sistemas de gobierno de las democracias industriales. En este contexto resurge la propuesta de gobernar por políticas públicas de Harold Lasswell y cuyo enfoque se orienta a la contextualización y no a la fragmentación de la gobernación.⁶⁵ A la propuesta de Lasswell seguirán dos reacciones para abordar el problema de la capacidad de gobierno. Los que aceptarán la interdisciplinar y la idea de la contribución práctica de la ciencia social, acogida por Yehezquel Dror y la que asimilara el análisis contextual y la racionalidad social a la manera de Lindblom.⁶⁶

En años recientes Michel Crozier desde la perspectiva de la función pública y el sesgo de la capacidad de gobierno en el Estado francés propone transformar

⁶³ Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.

⁶⁴ G. A. Almond y S. Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little, Brown, 1963.

⁶⁵ Vid. Aguilar Villanueva Luis F (Editor), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Segunda edición, 1996, p. 105-117.

⁶⁶ "Dentro de los de los prolegómenos del *policy making* y *policy analysis*, se pueden identificar dos corrientes dominantes en los años cincuenta y sesenta. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente anti sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de caos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión anti sinóptica rápidamente llegó a ser la dominante en la ciencia política, la tradición sinóptica probó ser ampliamente utilizada en la administración pública y en el análisis de políticas" *Ibid.* p. 59.

al Estado megalómano en un Estado modesto, mucho más inteligente, que trate de ponerse al servicio de la sociedad, no de mandarla; cuya función sería encontrar mejores regulaciones para los sistemas sociales y ponerse a la cabeza de una cruzada para invertir en la calidad. Lo anterior tiene que ver también con la preparación escrupulosa de las elites gobernantes.⁶⁷

En el caso de América Latina, la memoria de esta problemática es reciente y su resurgimiento, aunque latente, podría ser dramático. La "década perdida" de los años ochenta dejó, junto a grandes retrocesos, muchas enseñanzas importantes. La principal de todas fue la recuperación o el perfeccionamiento de los sistemas democráticos en todos los países de la región. Con posterioridad, y más dificultosamente, se aprendió a superar las ineficiencias o los desbordes populistas que habían comprometido el normal funcionamiento de esas economías, del mismo modo que los excesos neoliberales, y se pudo encarar un conjunto de reformas tendientes a su transformación productiva, su modernización tecnológica y su proyección externa. Resulta paradójico observar que cuando la región creía haber establecido la democracia sobre bases sólidas y aprendido a manejar las políticas de desarrollo, acerca de las cuales reinó tanta confusión en el pasado, este último proceso comenzara a verse comprometido por la amenaza de nuevas fuentes de desestabilización política en diversos países. De allí que los países de la región, sus ciudadanos y sus gobernantes, que aprendieron dolorosamente, y muchas veces en forma paralela, las claves de la democracia y del crecimiento, estén comprendiendo ahora que ambas son inseparables, que el mejorar las capacidades de gobernación es una condición esencial del desarrollo y que constituye el contexto en que éste se realiza.⁶⁸

El debate en torno a la capacidad de gobierno, ha encontrado enfoques que van desde la implementación de determinadas tecnologías de gobierno – políticas públicas y gerencia pública -, hasta considerar al Estado como un actor decisivo en las tareas de gobernación.

⁶⁷ Vid, Crozier Michel, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, Fondo de cultura económica, Segunda edición, 1992, p. 183.

⁶⁸ Vid, L. Tomassini, "*Desarrollo económico e inserción externa de América Latina: un proyecto elusivo*", *Estudios Internacionales* N°. 97, Enero - Marzo de 1992.

Bernardo Kliksberg, reconocida autoridad internacional en ciencias administrativas señala, que el Estado latinoamericano tiene una profunda brecha entre sus capacidades administrativas y sus responsabilidades crecientes. Para superar estas condiciones, el autor recomienda asignar al Estado un papel decisivo, a partir de dotar a la maquinaria del Estado de potencialidades y mecanismos administrativos necesarios para mejorar la gestión pública y la capacidad de gobernar.⁶⁹

El Dr. Omar Guerrero, lucido representante del pensamiento administrativo contemporáneo, reflexiona con relación a la capacidad de gobierno de los Estados, en su obra *el Estado en la era de la modernización* que, el problema de grado de gobierno debe situarse en el nivel de modernización política, más que en el de ingobernabilidad, porque aquella es el semillero de demandas y fuerzas políticas, y porque algunas de las deficiencias gubernamentales obedecen a su incapacidad de adaptación al cambio.⁷⁰

Oscar Oszlac en su propuesta de reforma del Estado y reforma administrativa, apuesta al fortalecimiento del papel del gobierno en sus capacidades institucionales, representativas y de autonomía.⁷¹

Para el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, la gestión administrativa del Estado es de vital importancia para asegurar niveles óptimos de gobernabilidad. De ahí que la administración pública se adapte en su fase gerencial de las técnicas y tecnologías que permiten encarar en contextos cambiantes problemas, conflictos de interés, y presiones impulsadas por factores de competitividad para ser tomados en cuenta por los gobiernos.⁷²

La reforma societaria para Samuel Schmidt debe inhibir las tendencias perversas y crear las condiciones para abordar el futuro con energía y paso

⁶⁹ Vid, Kliksberg Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de cultura económica, 1993, Primera reimpresión, p. 8.

⁷⁰ Guerrero Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1993, Segunda edición, p. 84.

⁷¹ Vid, Kliksberg Bernardo (compilador), *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, Primera edición, p. 45-78.

⁷² Vid, Uvalle Berrones Ricardo, *Cambio, gobernabilidad y administración pública*, en *Gestión y Estrategia*, Otoño de 1992, Numero 1 especial, coedición UAM – Azcapotzalco y Presidencia Municipal del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli.

firme, teniendo un gobierno y una élite política responsable, sensible, bien entrenada e inteligente.⁷³

Luis F. Aguilar Villanueva advierte que la capacidad de gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.⁷⁴

Por último a un sin ser un experto sobre América Latina y México, Yehezque Dror actualiza su informe al Club de Roma y afirma que una arquitectura societaria radical de naturaleza democrática es un factor importante para mejorar la capacidad de gobernar, lograr valores fundamentales, reducir costos sociales, ser factible y proveer las bases sociales del nuevo orden social buscado en estos países.⁷⁵

Como se ha visto, las aportaciones en torno al tema de la capacidad de gobierno desde la antigüedad hasta nuestros días es ampliamente extensa En el contenido de la investigación se procurara efectuar un estudio más completo y exhaustivo.

2.5.2 Ciencias de gobierno para mejorar la capacidad de gobernar

Conviene sintetizar los motivos que hace necesario hacer uso de las ciencias de gobierno conocidas para mejorar las capacidades de gobierno. Primero, porque, dado que el sector público tiene papeles de gran significación en una estrategia de desarrollo con participación social, no considerar el tema de la capacidad de gobierno puede tener efectos sociales muy negativos. Es posible que algunas políticas no se realicen o se cumplan sólo parcialmente por debilidades de gestión, y también que haya capacidad ociosa e incluso redundante de gestión. Por otra parte; si la capacidad de gobierno es

⁷³ Vid. Schmidt Samuel (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997, p. 26.

⁷⁴ Aguilar Villanueva Luis F (Editor), "El estudio de las..." *Op. Cit.* p. 30.

⁷⁵ Schmidt Samuel, "La capacidad..." *Op. Op Cit.* p. 30.

inadecuada, por su calidad o por su orientación, el mero aumento de los recursos no garantiza resultados óptimos.⁷⁶

En segundo lugar, el actual sector público tiene limitaciones cuya superación podría potenciar el aporte del gobierno al beneficio social. Dichas limitaciones se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; a la atención y el servicio a los consumidores del sector público, y a la gestión de las empresas públicas.⁷⁷ Las instituciones públicas se enmarcan en una cultura organizacional propia de un estado tradicional, preocupado de los procedimientos más que de los resultados. Por último, los recursos humanos y financieros, incluyendo entre los primeros los vinculados a la capacidad de gobernar, siempre resultaran insuficientes frente a la multiplicidad de las tareas y debe asegurarse que su rendimiento sea el máximo posible.⁷⁸ Cualquiera sea el nivel de gasto público, su efecto dependerá de la gestión.

La comprensión institucional del gobierno implica efectuar un análisis complejo de los factores que pueden explicar las razones por las cuales las que el gobierno se estructura y comportan de la manera actual. Las dificultades para realizar reformas y cambios administrativos que produjeron efectos significativos en la modernización de los gobiernos hicieron surgir, en los últimos años, perspectivas más amplias de análisis y propuestas de innovación. Nació así el estudio enfocado a las capacidades de gobierno para analizar las ineficiencias, la crisis y la incapacidad de las organizaciones públicas para responder a las demandas de la sociedad. De lo anterior se desprenden diversas visiones sobre la manera de conceptualizar el mejoramiento de las capacidades de gobierno.

⁷⁶ La utilización y orientación de recursos, está vinculado al criterio de equidad de las administraciones públicas fundamentado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, quienes referente a este concepto citan: *El criterio de equidad entra aquí de una forma distinta ha como lo hizo en el caso de la legitimidad institucional. Allí el problema residía en identificar el modelo general de intervención del Estado en la economía y la sociedad. Para los rendimientos, el problema estriba en determinar cuál es el modelo de equidad que mejor se ajusta ante el reparto social de los costes y beneficios de cada política o servicio público.* Vid, Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comp.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997, p. 63.

⁷⁷ Vid, Bañan, R. y Carrillo, E. (compas). *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997, pp. 79-85.

⁷⁸ *Ibíd.*

Por una parte están los macro reformistas e institucionalistas, (Simon, 1955, 1957, 1976) quienes orientan su análisis hacia un hito fuera de la historia: el instante de la reforma del gobierno, en el que su organigrama es puesto al día y el estatuto administrativo corregido. Además de formalista, este esquema resulta ingenuo en el diagnóstico táctico-político, "*las cosas no funcionan así en el gobierno.*"⁷⁹ Por otra parte están los modernizadores cuantitativistas, (Niskanen 1971; Romer y Rosenthal, 1994; Nordhaus, 1975; Findlay y Wilson, 1991) quienes piensan que lo determinante es acrecentar determinados insumos y recursos: más computadoras, mejores sueldos, más carrera funcionaria. Con este enfoque se corre el riesgo—inherente a toda burocracia de alentar la auto justificación funcionaria. El aumento de los recursos por sí solo no garantiza resultados óptimos.⁸⁰

Otro enfoque gana terreno: el de la gestión de las políticas públicas. Con este enfoque se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales, pero se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción pública referidas a temas específicos. Es en torno a este flujo de información y acción que los problemas de estructura y de gestión del sector público deben ser ordenados y resueltos. El concepto de administración pública corresponde a una estructura, mientras que el de gestión de políticas públicas, a un proceso y un resultado: el primero es un concepto de *stock* y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y la gestión de políticas un concepto de dinámica.

Finalmente, el tema de la gestión pública es pensar que a cada conjunto de políticas—o incluso a cada política—corresponde un tipo de gestión especial. Lejos de ser así, la gestión es un tema transversal, pertinente a todas las

⁷⁹ Tradicionalmente el acercamiento institucional de la ciencia política no dedica suficiente atención a los vínculos existentes entre la estructura de las instituciones gubernamentales y el contenido de las políticas públicas. En su lugar los estudios institucionales describen usualmente las estructuras, organización, funciones, el orden constitucional y legal son descritos con detalle. Vid, Dye R, Thomas. *Understanding Public Policy*, NJ, Prentice Hall, Englewood's CLFF, 1982.

⁸⁰ Vid, Ayala Espino, José. *Mercado elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Economía UNAM, 1996. pp. 262-273.

esferas de la acción gubernativa pero que no puede reducirse a alguna de ellas.

Sin duda existen especificidades sectoriales, pero incluso estas deben gestionarse conforme a principios generales, cuya aplicación es variada. La calidad de la gestión depende de la claridad de sus objetivos, la calidad del liderazgo organizacional, el nivel de capacitación funcionaria, la transparencia, la flexibilidad, la descentralización, la especialización y la separación de las instancias decisorias, ejecutoras y evaluadoras, entre otros criterios.

La homogeneidad de los principios de gestión es un factor importante de la calidad de la gestión en su conjunto.

2.5.2.1 Políticas Públicas

En castellano (a diferencia del idioma inglés) solo existe un término para política y políticas, explico: La *Policy*, (políticas) significa "Un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, en una situación determinada y en donde, en principio los actores tienen el poder de alcanzarlas".⁸¹ (William Jenkins) Y la política (politics) retomando el concepto de Schuartzmantel, se define como "el estudio de las relaciones de poder y la esfera que la rodea, relación o interacción que debe darse, al menos entre dos actores -o entre un actor y una institucionalidad intangible- de la cual, surge una relación de dominación entre un actor dominante y otro receptivo, derivada de la desigualdad de recursos tangibles e intangibles y su respectiva utilización."⁸² Las policy sciences, pertenecen a la sociedad abierta, nadie puede inferir las políticas puedan ser redentoras y resolutivas, contribuyen a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que posibilitan ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos. La

⁸¹ Vid, Buendía Vázquez, Alejandro. *Políticas Públicas Enfoques y Perspectivas*. En *Revista IAPEM*, No. 35. Toluca. Mex. Julio-Sept. 1997. pp. 14.

⁸² De acuerdo al uso en español de políticas públicas, usaremos cuando sea necesario el concepto de la política (en singular) como aquel que se refiere al concepto en inglés de politics y el de políticas (en plural) al concepto que se refiere en inglés al de policy y por extensión a las políticas públicas. *Ibíd.* p. 14.

Política Pública es un proceso, una serie compleja de decisiones, en las que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones de la sociedad y de instancias gubernamentales.⁸³ En este contexto, la función del Estado debe ser realizada de frente a una sociedad más democrática, más plural, abierta, informada y participativa. El gobierno queda sujeto al control del voto, a la opinión pública y exigencia de rendición de cuentas de actos de autoridad y donde la decisión del gobierno está restringida por los contrapesos de otros poderes del Estado, por las libertades individuales constitucionales garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover autónomamente sus intereses, por el buen conocimiento que ciudadanos y organizaciones poseen de sus problemas particulares y de los eventos políticos. Debe adecuarse el gobierno a la sociedad cada vez más autónoma, compleja y controversial, estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globalización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso, atrapada por problemas de desigualdad, pobreza y atraso. Para Luis F. Aguilar Villanueva, *gobernar en contextos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos parece exigir dos requisitos fundamentales: Gobernar con políticas y Gobernar con sentido público.*⁸⁴ *Gobernar de acuerdo a las políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, de los contribuyentes y actores políticos autónomos y a causa de ello, ni pasivos, ni unánimes. Política Pública no es sin más, cualquier política gubernamental.*⁸⁵ Supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos. Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión manifestación, reunión, opinión, asociación y prensa.

⁸³ Aguilar Villanueva, Luis F (Comp.), "El estudio...", O. Cit, pp. 7-8.

⁸⁴ Ibid. p. 30.

⁸⁵ Ibid. pp. 36.

Este estilo de decidir supone y exige democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo leyes y arbitrajes imparciales, observancia escrupulosa de la ley, ampliación de las oportunidades canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas, cultura de la pluralidad y la tolerancia. Es necesaria y obligatoria la resolución de nuestros problemas de nuestra capacidad hacendaría. Los costos de oportunidad pública y dispendio deben ser denunciados y erradicados y castigados. Uniendo lo anterior, con el criterio de multidisciplinariedad del concepto de ciencias de Políticas (policy sciences. Laswell, años 50's) y del análisis de políticas (policy analysis, Wildawski, años 60's) se puedan entender y recomendar procesos de toma de decisiones y acción (o acciones) para los gobiernos con base a las necesidades que deberían surgir, en principio, del pueblo o ciudadanos.⁸⁶

Las políticas públicas no se refieren únicamente a las acciones del gobierno, de las acciones que emanan de su criterio, de la racionalidad derivada de ser depositario de la soberanía del Estado por parte del pueblo. No solo, sino también a las acciones derivadas de una racionalidad social, entendida como aquella surgida de la elección de medios para satisfacer metas dentro del contexto de las necesidades sociales.⁸⁷ El estudio de las políticas públicas se refiere a entender y sugerir, dentro de un enfoque multidisciplinario, líneas de acción a partir de un proceso de toma de decisiones interrelacionado y no surgido exclusivamente de un centro divisional único ubicado generalmente en el gobierno.⁸⁸ A contracorriente de la propuesta inicial de algunos promotores de supuestas políticas públicas que ubican a estas en un ámbito de solo racionalidad técnica y en donde no es necesaria e incluso contraproducente la participación ciudadana. Esa propuesta "utilitarista", "racional" y "pragmática",

⁸⁶ Laswell, Harold y Wildawski, Aaron. Parten en sus respectivos análisis, el primero de un estudio puro de formulación y ejecución (descriptivo) de, al cabo de mejorar el conocimiento e interpretación de dicho estudio concluye con opciones (prescriptivo). El segundo incorpora el significado de conocer y estudiar intelectualmente y a la vez incorpora lo que denomina el componente del arte de las políticas. Interpretando podríamos decir, incorpora la sensibilidad de aquellos que ejecutan las políticas, así como de aquellos que son sus beneficiarios.

⁸⁷ Buendía Vázquez. *Óp. Cit.* p. 15

⁸⁸ *Ibíd.*

con el paso del tiempo se ha convertido en una de las mayores amenazas para conseguir una gestión pública democrática, pues considera que el manejo de un problema público con instrumentos y esquemas "objetivos" puede superar el valor de una política pública.⁸⁹ Los problemas actuales deben ser vistos a través de una perspectiva multidimensional. La pobreza, la inflación y el desempleo, por ejemplo ya no son vistos como asuntos estrictamente económicos, sino se reconoce plenamente que tienen dimensiones psicológicas, sociales y políticas.⁹⁰ La intención principal de un proyecto contextual es un proceso de innovación y avance intelectual para ser extendido a la población en general. La política pública se encuentra en directa oposición a las amenazas de la oligarquía y el burocratismo. En lugar de promover un proceso de política pública cercada por la burocracia o la tecnocracia de la administración debe ser una disciplina comprometida con el impulso de una continua participación general. La meta es subordinar los intereses particulares de una profesión para el descubrimiento y el impulso del interés público, participación comunitaria directa, necesidad de estar al servicio de los ciudadanos, por parte de los funcionarios públicos. (Laswell).⁹¹

La política pública no glorifica al Estado despersonalizado o la eficiencia de los mecanismos de acción colectiva (instituciones o procesos), sino tomar en cuenta el aspecto normativo de los valores con mayor consenso en una sociedad democrática tales como la posibilidad de elegir a los gobernantes, contar con empleos bien remunerados, acceso a viviendas dignas, poder tener alimentación balanceada mínima y acceso a la educación, es decir un conjunto de aspiraciones que solo se logran si se respetan los derechos y libertades individuales dentro de un ambiente de equidad social, rechazar los aspectos valorativos del proceso provoca que cualquier análisis resulte vacío porque los valores sociales y políticos son importantes para todas las etapas del proceso de política pública, porque aun cuando importantes los análisis cuantitativos

⁸⁹ Vid. Martínez Reyes, Héctor. *Orígenes y estado actual de la política pública*, México, CIDE, Documento de Trabajo 38, División de administración pública, 1997, p. 5.

⁹⁰ *Ibíd.* p. 10.

⁹¹ *Ibíd.* p. 12.

son insuficientes ya que dejan fuera asuntos de equidad y pueden ser instrumentos solo de dominación.⁹²

2.5.2.2 La nueva gestión pública

Un requerimiento sustancial en una concepción de nuevo gobierno pasa por una revisión y un cambio en las estructuras de gestión pública.⁹³ Los actuales márgenes de movimiento de cualquier administración esta permeada por anquilosados mecanismos de organización y atención a la sociedad, por ello la búsqueda de una Nueva Administración Pública, pasa por la transformación de las actuales condiciones administrativas de la organización gubernamental, pero antes de presentar una propuesta se hace pertinente, revisar y en su caso, retomar las opciones que se han diseñado para el cambio de las Instituciones Públicas, presentamos algunas de las más importantes.

a) **Modificación de la Conducta Organizacional. (MDC)** Esta técnica se limita a un cambio en la conducta de los miembros de la organización. Se basa en la idea de que la conducta que es reforzada tiende a repetirse. De acuerdo con la teoría del condicionamiento operante, los individuos repiten comportamientos que son recompensados y extinguen las conductas que no lo son. El cambio puede realizarse mediante la manipulación del medio ambiente y mediante el uso apropiado del reforzamiento positivo para motivar. (Luthans) Tiene 5 pasos: 1) Identificación de conductas críticas (aquellas que

⁹² *Ibíd.* p. 13.

⁹³ De acuerdo al maestro Héctor Martínez. el concepto Gestión Pública tiene su origen en Francia y EEUU, la GP, es considerada como una etapa superior dentro de la administración pública, surge en un principio, en defensa de las organizaciones públicas, pero su método es una respuesta a la demanda generalizada por mejorar el funcionamiento de aquellas. El rasgo definitivo de la GP es la aplicación en el sector gubernamental de enfoques y herramientas que se creían reservados al sector privado. Con la utilización de la planeación estratégica, la calidad total y el rediseño de procesos entre otros. Se propone mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas, elevar los niveles de eficiencia (de acuerdo al optimó de Pareto; cuando ya no existe ninguna otra asignación que permita a todo el mundo disfrutar al menos del mismo bienestar y que mejore estrictamente el de algunas personas) y de eficacia, flexibilizar las organizaciones y dar rapidez de respuesta a las demandas de la sociedad. La GP se propone lograr cambios en las organizaciones públicas en cinco áreas: Estructura Organizativa (flexible - horizontal): Prácticas de Dirección (liderazgo Situacional - Facilitador); Sistemas de Representación (Cultura - Corporativa. Valores Clave); Modelo de personalidad (Deseo de Éxito-Emprendedor) Martínez, Héctor, *Apuntes de Cátedra: Administración de Recursos Financieros*, UIA.

aparentemente necesitan cambiar) 2) Medición de estas conductas 3) Análisis funcional de la conducta, es decir análisis de las causas, estímulos y síntomas que provocan la conducta no deseable. 4) Desarrollo de una estrategia de intervención 5) Evaluación de la actuación para asegurar mejoras.⁹⁴

b) *Administración Por Objetivos. (AO).* Esta técnica se centra en la colaboración entre los superiores y los subordinados en los flujos de trabajo técnico o profesional que son de difícil programación y coordinación. Consiste en realizar reuniones entre superiores y subordinados para fijar objetivos de trabajos a realizar en el futuro y los indicadores que han de permitir calificar el desempeño. Los encuentros minimizan las diferencias entre los distintos puntos de vista sobre objetivos hacia los cuales trabajan los empleados y se llega a un acuerdo sobre sus objetivos y planes a futuro. (Drucker)

Esta técnica supone que las relaciones que se dan en una organización son en términos de colaboración a partir de las cuales, se identifican las áreas principales de responsabilidades, se establecen algunos estándares para determinar que es una buena o mala actuación y se planean la medición de resultados conforme a esos estándares, por medio de un proceso de adaptación objetivos y planes de los gerentes a las necesidades de la organización, el cambio organizacional se producirá en forma continuada (Michael).⁹⁵

c) *Desarrollo Gerencial. (DG)* La administración por desarrollo gerencial se centra en responsabilidades operativas de un gerente, el DG intenta ser una técnica para crear una mejor adaptación entre gerentes y sus puestos; las personas aprenden a hacer las cosas, mejor cuando las hacen bajo una guía que involucre la retroalimentación. Parte del supuesto que la conducta de los individuos es una actividad que puede analizarse y medirse. Y se identifican una serie de pasos tendientes a dirigir el desarrollo gerencial: 1) Definir específicamente la conducta terminal deseable; 2) Especificar los niveles actuales de conducta y desempeño; 3) Mediante el análisis de tarea se definen

⁹⁴ Vid, Del Castillo, Arturo, *El Cambio en Organizaciones Gubernamentales. Entre planeación y ambigüedad*, CIDE, Documento de trabajo, No. 47, División de administración Pública, 1997, México 1997, P.8.

⁹⁵ *Ibíd.* p. 9.

claramente los cambios de conducta necesarios; 4) Durante las sesiones de entrenamiento se simula la conducta buscada en el trabajo; 5) Retroalimentación; 6) Evaluación de los resultados del desempeño con los objetivos establecidos.⁹⁶ (Odiarme).

d) *Auditoria Administrativa. (M)*. Es posible seguir una larga lista de problemas organizacionales que entran en el área de la M. La mayoría de ellos pueden relacionarse con la estructura organizacional (puestos y relaciones entre puestos; políticas y procedimientos que forman las normas de la organización) procesos organizacionales (toma de decisiones, comunicación, control, etc.) y tareas organizacionales (productos y operaciones funcionales). Se combinan dos procesos, el diagnóstico (donde se trata de descubrir la situación real de la organización) y sus disfunciones y la propuesta (actividad normal de solución de problemas). Se recurre a esta técnica cuando los jefes no pueden resolver los problemas técnicamente o por falta de tiempo, o porque existen diferencias de opiniones entre los miembros de la alta jefatura y se desea una opinión externa, a pesar de las dos tareas, se acepta que la M, tiene los siguientes pasos: 1) Diagnóstico; 2) Propuesta; 3) Negociación de la Propuesta; 4) Instrumentación; 5) Control y 6) Evaluación.⁹⁷

e) *Desarrollo Organizacional (DO)* Los puntos centrales de esta técnica son la conducta individual y las relaciones interpersonales y de grupos, el cambio en la conducta individual es el prelude al cambio y al mejoramiento de la conducta interpersonal y de grupos. El DO, se relaciona con la presencia de rivalidades entre personas y entre grupos; donde se percibe el conflicto como un elemento destructivo. Es un esfuerzo planeado dirigido hacia arriba, para aumentar la efectividad y salud de la organización; de intervenciones planeadas en el proceso de organización, usando conocimientos de la ciencia de la conducta. Se propone de manera genérica realizar el proceso de cambio

⁹⁶ *Ibíd.* p. 10.

⁹⁷ Vid, Ubilluz Martino, Mario. *El control integral de la administración pública*. Lima, Editorial Escuela Nueva, 1986.

en cuatro pasos secuenciales: 1) Diagnóstico; 2) Retroalimentación; 3) Intervención y 4) evaluación. (Michael-Beckhard-Burke).⁹⁸

f) Las relaciones intergubernamentales (RIG) Las relaciones intergubernamentales asumen un momento de singular importancia, por ejemplo, la consideración de las metas ministeriales de cada año ofrece la oportunidad de examinar un conjunto extremadamente variado de políticas. Para estos efectos la coordinación intergubernamental hace necesario consolidar la coordinación intersectorial e interministerial, creando o potenciando la capacidad técnica y operativa de una Secretaría Presidencial y de comités ministeriales por sector.⁹⁹ Por otra parte, se necesita establecer una asesoría técnica independiente en el Poder Legislativo, especialmente para apoyar los debates de las comisiones o comités parlamentarios. Es también conducente a este fin la consolidación de un mercado externo de capacidad de análisis de políticas, compuesto por oferentes públicos y privados. Las instituciones académicas formales y diversos tipos de organizaciones no gubernamentales son importantes fuentes de análisis alternativos de RIG.¹⁰⁰

2.5.2.3 La planificación pos desarrollista

Después de que el modelo de sustitución de importaciones agotó todas sus posibilidades de desenvolvimiento en las economías latinoamericanas a la par del paradigma bienestarista en los países occidentales altamente desarrollados, los científicos sociales y los estudiosos de los asuntos públicos dedujeron que la planificación económico – social ya no correspondía ante la imperiosa necesidad de replantear un gobierno en donde la legitimidad administrativa ya no reside en el que o en el cuanto, sino en el cómo. En efecto, después de la etapa desarrollista la justificación de la acción administrativa a partir del ajuste estructural y la irrupción de las vertientes neoliberales será de eficiencia y de necesidad social, en donde la administración pública se contempla desde

⁹⁸ Del Castillo, Arturo, "El Cambio...", *Óp. Cit.* p. 11.

⁹⁹ Bañan, R. y Carrillo, E. (compas), "La nueva..." *Óp. Cit.* pp. 125-132.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

afuera, desde el mercado para que justifique su utilidad social.¹⁰¹ A partir de lo mencionado modelos como la planeación estrategia y el control, el ciclo de control y la reingeniería responderán a los requerimientos que exigen un gobierno supeditado a los designios del mercado y de la nueva planificación pos desarrollista al adoptar en sus procedimientos una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la dimensión técnica en las políticas públicas; que evalúe y reactualice periódicamente la gestión del gobierno y asuma la función de análisis prospectivo como una rutina formal en la gestión del Poder Ejecutivo.

Sin embargo la necesidad imperiosa de replantear las realidades y consecuentemente los paradigmas imperantes, ha propiciado que en los últimos diez años irrumpa un nuevo revisionismo del papel del gobierno y el carácter de la planificación pos desarrollista, de ahí que de nueva cuenta encontremos la referencia de nueva cuenta en el sur del continente, en donde el Dr. Carlos Matos (1987), habrá de reivindicar a la planificación como una herramienta para fortalecer las capacidades de gobierno dentro de un enfoque teórico conceptual dirigido a gobiernos latinoamericanos. Dicha propuesta estará sustentada en la "Planificación Estrategia Situacional", que a diferencia de su antecesora de la década de los sesenta, habrá de adquirir un perfil multidimensional en la interpretación de la realidad ante la extendida incertidumbre que enfrentan los gobiernos. La "Planificación Estrategia Situacional" es una ciencia de gobierno alternativa, una nueva frontera metodológica para la construcción de los futuros posibles y la viabilidad de los proyectos de gobierno.

a) *Planeación Estratégica y Control (PEC)*. La Planeación estratégica es un proceso en donde los directivos ordenan sus objetivos y acciones, en el tiempo. Lo que implica el reconocimiento explícito de las prioridades de actuación y orientación de la misma institución, dependencia u organismo en cuestión. Parte de la conclusión de que, si logramos la eficacia y eficiencia de los

¹⁰¹ Vid, Bañan, R. y Carrillo, E. (compas). *La nueva administración pública. Capítulo 5. Las Relaciones y la gestión intergubernamentales de Robert Agranoff*. Madrid. Alianza Universidad Textos. 1997. pp. 125-132.

criterios de planeación tendremos más posibilidades de lograr la efectividad organizacional, al disponer de mayores y más favorables posibilidades de reducir la latencia en externalidades.¹⁰² En este esquema, el control corresponde a una relación funcional y orgánica de la planeación, constituyéndose como el instrumento de vínculo entre el campo práctico y la planeación organizacional, surge el control como el medio idóneo para que la planeación, con sus previsiones, objetivos y metas, pueda cumplirse de manera eficaz y eficiente.¹⁰³ Toda organización tiene una finalidad, así tan solo sea para satisfacer únicamente a quienes la conforman o dirigen. Gran parte del conocimiento de un buen estratega será el conocimiento del sentido que posee o busca tener una organización, aquí radica uno de los elementos de toda orientación estratégica. La solución planteada por la planeación estratégica consiste en un análisis racional de las oportunidades ofrecidas por el medio ambiente, así como también de sus amenazas, reconociendo al interior sus fortalezas y debilidades.¹⁰⁴ De este análisis surge la orientación de actuación de la organización: la estrategia y con ella el modo de enfrentar el problema estratégico. La estrategia no resuelve por si sola los problemas, se tiene que traducir en espacios definidos dentro de la estructura organizacional, con responsables concretos y direccionarla hacia objetivos específicos y concretarla en acciones y actividades que manifiesten el éxito de su aplicación. En suma, se concibe al proceso de planeación estratégica, como el mecanismo capaz de otorgar la consistencia, viabilidad y factibilidad a la realización de los planes, características necesarias para que estos se encarnen en procesos de control de seguimiento,¹⁰⁵ donde se concibe al control de gestión como el proceso que favorecerá el cumplimiento de la planeación estratégica, de ahí la estrecha vinculación entre planeación estratégica y control de gestión, cuyo

¹⁰² Estos elementos del proceso de planeación no son comunes en los autores que lo describen. En este caso nos basamos en la propuesta de que hace David Arellano Gault. Arellano Gault, David, *Gestión estratégica en empresas públicas*, México, CIDE, DAP, Mimeo, 1991.

¹⁰³ Si bien el control se orienta no solo al plan mismo sino a todo el proceso de planeación, uno de los intereses fundamentales para el sistema de control de gestión es el control del plan. Medina, A. y Mejía J, *El control en la implantación de la política pública*, México, Plaza y Valdés, 1993, 1ª edición, p. 81.

¹⁰⁴ *Ibíd.* p. 72.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

proceso se compone de sucesivos niveles o plafones de autoridad, que condensa las rutinas de las capas inferiores y a medida que estas rutinas se van acercando a la cumbre, condensan por partes iguales responsabilidad y autoridad, en lo que podríamos llamar Dirección y Tramo de Control. La pirámide de gestión funcional se define a través de cuatro elementos básicos: Planeación, Organización, Información y Control.¹⁰⁶

b) *Ciclo de Control. (CC)*. Es una técnica que intenta la anticipación de los cambios ambientales y adaptación a esos cambios. El CC se centra sobre la estructura, los procesos y las tareas organizativas, más que en los individuos. En una intención de producir una secuencia entre medios y fines organizativos.¹⁰⁷ Los medios se manipulan para lograr los fines deseados. Se utiliza para provocar un equilibrio dinámico entre demanda del medio ambiente por los productos, programas y servicios de la organización y las capacidades de la oferta misma. Fortalezas y debilidades, estimación de cambio ambiental. Pronósticos de demanda y formulación de estrategias. Se diseña un programa de acción, un presupuesto y estándares de actuación para uno o más años. El principal supuesto es que la alta gerencia dirige la instrumentación de los cambios requeridos por planes y se compara los resultados con objetivos estándares.¹⁰⁸ (Michael)

c) *Reingeniería. (R)*. Es la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como: Costo, calidad, servicio y rapidez. Esta técnica parte de cuatro supuestos: 1) El proceso de cambio se puede empezar sin ningún precepto, sin dar nada por sentado. La R, determina primero que debe hacer una organización; luego como hacerlo. No dar nada por sentado. Se olvida de lo que es y se concentra en lo que debe ser. 2) El proceso de cambio significa llegar hasta la raíz de las cosas. Ni tratar de

¹⁰⁶ Un dirigente o funcionario con orientación estratégica es una persona capaz de construir y concebir la dirección clave de la organización. La visión en el futuro basada en el presente para la orientación estratégica busca los medios para proporcionarle a dichos dirigentes los sistemas de simplificación tanto de información como el análisis, exigido por las múltiples conexiones causales. *Ibíd.* pp. 65-66.

¹⁰⁷ *Ibíd.* pp. 91-95.

¹⁰⁸ Del Castillo, Arturo. "El Cambio...", *Óp. Cit.* p. 12

arreglar lo que ya está instalado, sino abandonar lo viejo; descartar todas las estructuras y los procedimientos existentes e inventar maneras enteramente nuevas de realizar el trabajo. 3) En los procesos de cambio pueden realizarse grandes transformaciones y no solo mejoras marginales o incrementales. 4) La R aboga por la reorganización de las empresas en torno al concepto de proceso. Las organizaciones se orientan a tareas, personas y estructuras, pero no a los procesos, y esta situación ha propiciado una parcialización del trabajo. Los miembros de una organización tienen una visión limitada del trabajo, en detrimento de una visión más global o integral. (Champy Hammer).¹⁰⁹

La planeación del cambio requiere de dos acciones; del análisis y la reflexión de una situación considerada (elementos insatisfactorios y de los procesos del sistema organizativo) Y las técnicas de la administración del cambio apela a que ambos puntos deben ser vertebrados. Se propone que la planeación del cambio sea un conjunto de herramientas que, al operativizar los propósitos del cambio, permita verificar su realismo y limitaciones y se facilite la elección de los procedimientos que se han de seguir. Sintetizando (en las bases técnicas presentadas) el enfoque de planeación del cambio se puede resumir en 4 fases: a) Diagnostico; b) Planeación de la Acción o acciones a seguir; c) Ejecución de la (s) acción (es) y d) Evaluación de la (s) acción (es).¹¹⁰ El cambio se efectúa (o puede efectuarse) en dos niveles el macro y el micro.¹¹¹ La Modernización Administrativa y sus consecuentes programas de reestructuración se pueden considerar pertenecientes a la especie del cambio planeado. Los agentes del cambio, en nuestro caso (esquemáticamente) son tres; *lideres formales* (Presidentes Municipales, Diputados, Locales), *Especialistas* (Internos y Externos) y *Sociedad*.

¹⁰⁹ *Ibíd.* p. 14

¹¹⁰ *Ibíd.* p. 15

¹¹¹ Nivel Macro: Define de manera general todas las deficiencias que se perciben en la organización y analiza todos los procesos técnicos y sociales que se interaccionan con los elementos insatisfactorios. Una vez definida la situación presente y aclarado el modelo organizativo que se busca se perfilan líneas estratégicas para permitir la evolución de un modelo a otro. Nivel Micro: El objetivo es una determinada variable o unidad de la organización estas modificaciones puntuales se puede producir dentro de una lógica de cambio de toda la organización como escalones de cambio global más ambiciosa. *Ibíd.*

El maestro del Castillo plantea, sin dejar de tener una gran dosis de razón, que en términos prácticos la organización, no es un mero instrumento susceptible de ser observado, medido y evaluado, que planear e instrumentar el cambio organizacional como un proceso secuencial, lógico y ordenado es solo cierto en una medida y que en todo proceso decisorio de carácter estratégico se mezclan una gran variedad de factores por lo que en realidad el decisor solo tiene un control limitado (o veces marginal) sobre las acciones que se desprenden de las decisiones. La razón estriba en las complejas relaciones que se tejen en toda organización y compara a cualquier organización, como una anarquía organizada, envuelta en la ambigüedad y por ello mismo no puede ser de manera absoluta controlada en su totalidad.¹¹² Una organización se comporta como una anarquía organizada cuando *los objetivos que persiguen son indeterminados, no se tiene claridad en lo que se pretende; no tienen consenso las medidas; son tan generales y confusas al grado de no ser medible; la tecnología empleada es poco definida y no se observa un conocimiento claro de los procedimientos de trabajo (empleándose mecanismos de ensayo y error, más que procesos definidos para instrumentar e/ proceso de cambio) y cuando es difícil precisar responsabilidades de la toma de decisiones, moviéndose el proceso decisorio en un ambiente de incertidumbre e indeterminación.*¹¹³

d) *Planeación Estratégica Situacional (PES)*. Una organización pública debe de enfrentar problemas terminales muy específicos, según sea su misión, y problemas intermedios relativamente comunes para una gran diversidad de organismos. Los primeros tienen el sello particular del propósito que cada entidad persigue. Los, segundos en cambio manifiestan deficiencias en sistemas generales de apoyo interno y, por esta misma razón, son muy similares en todas las organizaciones.¹¹⁴ Con relación a ambos tipos de problemas cada entidad hace sus planes y fija sus metas.

El método PES se preocupa tanto de los problemas terminales como de los problemas intermedios, para procesarlos a fondo en los cuatro momentos de

¹¹² *Ibíd.* p. 17

¹¹³ *Ibíd.* p. 17

¹¹⁴ ALTADIR, *Método PES, reingeniería pública y la teoría de las conversaciones. Trabas y problemas*. Caracas. Fundación ALTADIR, Colección. Ciencias y técnicas de gobierno. 1994. 1ª Edición

su dinámica de trabajo.¹¹⁵ *El PES no se limita a la superficialidad de listar debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. Por el contrario, identifica y selecciona con rigor los problemas, los describe con precisión, los explica con modelos sistémicos especiales que representan la dinámica de su gestación, descubre las causas críticas, formula planes con escenarios que aportan el contexto en que se proponen las operaciones que atacan dichas causas, elabora planes de contingencia para lidiar con las sorpresas, analiza la confiabilidad de las apuestas que formula el plan para detectar sus posibles fallas, explora estrategias tras el intento de construirle viabilidad política a las operaciones conflictivas que tienen respaldo en fuerzas significativas de indiferencia o rechazo, y culmina el procesamiento tecno político de cada problema estableciendo las condiciones organizativas para su gestión práctica, monitoreo y correcciones de ajuste.*¹¹⁶

Resumiendo, el PES se concentra en los grandes procesos que culminan en el balance global del gobierno, es decir en la producción del gran resultado que, a su vez, depende del cambio de los marcadores de los problemas terminales y de los nudos críticos de cada problema terminal.

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ *Ibíd.*

CAPITULO 3. LA CAPACIDAD DE GOBIERNO EN EL CONTEXTO MEXICANO

3.1 La gobernación en el régimen posrevolucionario

La derrota del villismo y el zapatismo -movimientos populares que en la revolución mexicana incorporaron un programa de reivindicaciones obreras y agrarias- ante los constitucionalistas¹, -sustentadores del proyecto social burgués de la revolución mexicana- marca un parte agua importante en la redefinición del orden político predominante en los siguientes ochenta años. La constitución de 1917 en este contexto representa el gran pacto refundacional del Estado mexicano, recoge los proyectos y aspiraciones vertidos por las corrientes y grupos participantes en el movimiento armado y por primera vez desde la reforma y la constitución liberal de 1857 a la par de los derechos políticos se agregan los derechos sociales contenidos en los artículos 3º, 27, y 123 en donde la gratuidad de la educación pública, el reconocimiento del ejido como propiedad social y las reivindicaciones obreras pasan de ser agregados de proclamas y manifiestos a mandatos de ley.²

En lo que corresponde al régimen político, el nuevo Estado Revolucionario enfatiza su naturaleza centralista, interventora, autoritaria e intolerante de los espacios autónomos,³ a partir de un presidencialismo fuerte y el sistema de partido único, tendencia que en el sexenio cardenista adquiriría forma con el plan sexenal y la aglutinación de las masas obreras y campesinas en el Partido de la Revolución Mexicana.⁴

Los años de recesión económica y colapso de principales indicadores socioeconómicos propiciados primero, por la guerra civil y después por la

¹ Después de la embestida porfirista, a partir de 1915 se delinea una prolongación de la lucha armada en dos frentes, en el terreno militar y con más énfasis en la trinchera ideológica. Las facciones antes aliadas se dividían en dos vertientes, la popular y la constitucionalista. Vid. De la Peña, Sergio, *Trabajadores y sociedad en el siglo XX.*, México, Editorial Siglo XXI – Instituto de investigaciones sociales, UNAM, 1980.

² Schmidt Samuel, "La capacidad...", *Óp. Cit.* p. 50.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

depresión de 1929, son superados con las crecientes inversiones gubernamentales en obras públicas e infraestructura;⁵ las expropiaciones de ferrocarriles y petróleo; y en forma determinante, por la segunda guerra mundial, con lo que a mediados del siglo XX México de ser un país de estructuras económicas semipedales a otra de capitalismo industrial creciente dirigido por el Estado.⁶

Los años que transcurren del sexenio cardenista al alemanismo, serán trascendentes para la consolidación de la gobernación presidencialista. En esta etapa el sistema político mexicano se finca en dos acuerdos fundamentales: la fuerza del presidencialismo, y la apertura política y económica del Estado.⁷ Asimismo, colateralmente al desarrollo económico bajo el amparo de la gobernación presidencialista, la administración pública asume la función de legitimación al Estado y de los gobiernos surgidos de la revolución. Para ello desde 1940 a 1970, sus funciones habrán de multiplicarse así como el tamaño de su burocracia, además de convertirse en fiel imagen y dependiente del sistema político mexicano al centralizar las políticas públicas y la mayoría de las iniciativas nacionales pasando por alto el pacto federal establecido en el texto constitucional de 1917.⁸

La gobernación presidencialista promotora en lo económico y autoritaria en lo político, será en estos años –como lo citara Manuel Villa –, la caja de resonancia en donde facciones y grupos de la llamada “familia revolucionaria”, *se tornan iguales porque contienden y negocian en la oscuridad sobre la base*

⁵ Para Luis Medina Peña un rasgo central del periodo callista y el gobierno emanado del maximato fue el cambio en la estructura del gasto público al aumentarse los rubros de inversión y crecimiento económico. En 1925 Plutarco Elías Calles inicia programas ambiciosos sobre irrigación y caminos recomendados por gobierno estatales. Por ejemplo señala Luis Medina, la naciente Comisión Nacional de Caminos elabora un proyecto de 10 mil kilómetros de caminos, con un costo estimado de 2000 millones de pesos a un plazo entre cinco y siete años. Vid. Medina Peña Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, México, Fondo de cultura económica, 1994. p. 106.

⁶ De la Peña, Sergio. “Trabajadores y...” *Óp. Cit.* p. 99

⁷ Vid. Ramírez, Carlos, *Cuando pudimos no quisimos, El decenio del derrumbe: la transición y el caos*, Océano, 1995. p. 32

⁸ *En la política intervencionista se destacan por lo menos dos características: a) la centralización de funciones para el fomento con la normatividad, la planeación y la mediación de conflictos, y b) el fortalecimiento del ejecutivo –concretamente con el presidente-, con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política.* Pardo María del Carmen, “La modernización...”, *Óp. Cit.* p. 30.

*una regla: mantener el sistema, no fracturarlo ni desgarrarlo con su forcejeos, evitar fracturas donde pase a la luz pública y se les pueda observar en la operación.*⁹

Contestarnos la pregunta con la que iniciamos este apartado, hace preciso revisar referencias distintas, de ahí que el estudio de la gobernación presidencialista del régimen posrevolucionario, parta de la comprensión de sus respectivas subdimensiones: económica, política, social, y administrativa.

3.1.1 La subdimensión económica.

El proceso de acumulación originaria en México no es implementado por una burguesía nacional que contará con los medios y recursos para ejecutar las inversiones que propiciarán el desarrollo de la gran industria como la infraestructura necesaria para su funcionamiento. La estabilidad económica buscada –como atinadamente lo señala la Mtra. María del Carmen Pardo–, es propiciada por una doble combinación de desarrollo de infraestructura (camino y sistemas de riego) y una política de estímulos (subsidios y proteccionismo).¹⁰

La extensión del conflicto norte-sur extendido en su versión facciosa de la guerra fría, así como el apogeo de la normalidad cambiaria sustentada en los acuerdos Bretton Woods, fueron los soportes con los que contaron los gobiernos posrevolucionarios para instrumentar, primero, el desarrollo con sustitución de importaciones, y a partir de 1952, lo que se llamaría el “desarrollo estabilizador”, elogiado por el régimen Priísta y los empresarios beneficiados de sus favorables dividendos.¹¹ Curiosamente contrario a lo que

⁹ Vid. Villa Manuel, *Los años furiosos: 1994-1995. La Reforma del Estado y el futuro de México*, México, Miguel Ángel Porrúa y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1996. p. 34

¹⁰ Pardo María del Carmen, “*La modernización...*”, *Óp. Cit.* p. 39

¹¹ Diversos estudiosos del milagro mexicano dividen su desenvolvimiento en dos facetas, por una parte el periodo que comprende las presidencias de Manuel Ávila Camacho al de Miguel Alemán Valdez se le denomina como el de desarrollo acelerado con sustitución de importaciones, periodo caracterizado por la apuesta a la industrialización y al protección de la naciente industria nacional, sustentado por la economía de guerra. El desarrollo estabilizador que comprende los sexenios de Adolfo Ruiz Cortínez, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, consolidarían el proceso de capitalismo dependiente en México.

hace unos cuantos años vociferaban los personeros de un Estado limitado que en los gobiernos de López Portillo, Miguel De la Madrid y Carlos Salinas imploraban por un regreso a los “buenos años” de la certidumbre y la estabilidad, en el periodo en el que se toma como punto de referencia, la intervención estatal sería fundamental para cimentar el desarrollo capitalista dependiente de mitad del siglo XX.

En este periodo las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y León, en un lapso de veinte años experimentaron un crecimiento socioeconómico creciente motivado por una política fiscal blanda por momento simulada e inexistente, la ampliación de infraestructura, el cambio discrecional de uso de suelo agrícola a industrial o comercial y la formación de sindicatos blancos que al igual que sus contrapartes norteamericanos contarían con dirigencias dóciles y al servicio de los patrones.¹² Como fue el caso del desarrollo industrial del Estado de México en la zona vecindada al Distrito Federal en la década de los años cuarenta enfatiza dicha tendencia.¹³

El capital industrial después de la segunda guerra mundial se convierte en el soporte de la acumulación capitalista en México, para ello la política proteccionista y los subsidios a la empresa privada por medio de la banca de desarrollo serán instrumentos importantes en la conducción de dicha estrategia que tendrá como resultante, la formación y el fortalecimiento de la burguesía nacional como aliado de los grupos políticos hegemónicos en el Estado Posrevolucionario.

El reparto agrario que en los años del cardenismo fuera masivo para después pasar a ser paulatino, permite la diversificación del mercado interno nacional, con la diferencia de que la expansión del mercado no responde a una retroalimentación de la periferia al centro que propicie la formación de

¹² Medina Peña Luis, “*Hacia el nuevo...*”. *Op. Cit.* pp. 118-145.

¹³ El sábado 11 de Julio de 1942, en el municipio de Chalco –a escasos ocho días de asumir el poder–, en una velada que organizaron trabajadores de la CTM y de la CROM, de la fábrica de papel San Rafael y Anexas, la empresa de la factoría y las autoridades la región, Isidro Fabela hizo una invitación a todos los capitalistas de la República a invertir sus capitales en la entidad, incluso exención de impuestos para las industrias nuevas que eligieran para su asentamiento y desarrollo algún lugar de la entidad. Vid. Arreola Ayala, Álvaro. *La sucesión en la gubernatura del Estado de México 1917-1993*, México, El Colegio Mexiquense A.C., 1995, pp. 188-189.

mercados locales fuertes que absorba la mano de obra y los factores productivos de la región, por el contrario, como en otros capítulos de nuestro desarrollo maltrecho el ciclo centro periferia responde a la lógica de una economía en proceso de reconstrucción de los procesos políticos predominantes en donde el federalismo plasmado en el texto constitucional sigue siendo una cuestión de ley y no de hecho, coadyuvando a que las masas de campesinos y desposeídos provenientes de las diversas regiones y estados que comprenden el mosaico de la república, sean atraídos a los grandes polos urbanos citados con anterioridad, ya sea por que la reforma agraria no tuvo como complemento una reforma productiva en que los poseedores de un pedazo de tierra tuvieran acceso al riego, la tecnología y precios de garantía que motivaran la producción agropecuaria,¹⁴ o por otra parte, el predominio de los poderes y cacicazgos regionales que amparados por los compromisos y alianzas del nuevo orden revolucionario, bloqueaban, cooptaban o reprimían cualquier intento de autosugestión y organización en la base campesina quedando como única alternativa para los desposeídos y marginados el voltear a la ciudad como única expectativa de bienestar económico y escalera de ascenso social.¹⁵

¹⁴ -, *el patrón que habría de seguir el proyecto de industrialización a partir de los años cuarenta, determinaría la imposibilidad de generar empleo productivo para la mayor parte de la población rural en el sector agrícola, y por otra, la incapacidad de la industria para crear empleo suficiente que permitiese absorber a la población subempleada precedente del agro.*

*Dicha marginación, tanto en vastos sectores de la población rural como de un sector significativo de la población urbana, tendría un impacto negativo sobre el abasto alimentario. De ahí que pueda decirse que en los años cuarenta se ubican las raíces de uno de los más graves problemas que aquejan hoy en día a México. Vid. Loyola, Rafael (coord), *Entre la guerra y estabilidad política*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Grijalbo, p. 256.*

¹⁵ *A partir de los años cuarenta –gracias a la re funcionalización de nuevos dominios locales y regionales, y a la ampliación y estabilización del sistema político– se dinamizó el crecimiento a una tasa considerable, propiciando se también la expansión de antiguos y nuevos mercados regionales. Sólo que hubo que pagar un alto costo: la coexistencia de fuerzas renovadoras, con poderes tradicionales muy bien asentados, que dominaron en los estados de la república, autoritarios, opuestos a la participación creciente de los sectores subordinados.*

*Así se explica que buena parte de los recursos humanos de los estados hayan tenido que migrar. Como bien se sabe en los estados y en sus medianos y pequeñas ciudades, sólo había oportunidades para los que nacían en el seno de las familias acomodadas y para un limitado número que se arriesgan a nuevas actividades. En consecuencia, una importante proporción, la mayoría de extracción media y popular, buscaba oportunidades en las ciudades y en las principales capitales. Villa Manuel, "Los años...", *Óp. Cit.* pp, 98-99.*

Es preciso reiterar que siendo el tema de investigación las capacidades de gobierno en México durante el periodo 70-97, el proceso de gobierno del "milagro mexicano" cobro una gran preponderancia, toda vez que la rectoría estatal en la economía resulta una herramienta imprescindible y de gran utilidad para sentar las bases del desarrollo capitalista dependiente del México posrevolucionario. El desarrollo con sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador durante un cuarto de siglo, dotaron al país de un control de cambios estable, un proceso de industrialización acelerado, crecimiento sostenido de la mano de obra al servicio de los nuevos factores de la producción, inversiones en obra pública y comunicaciones no vistas desde el porfiriato, pero sobre todo, el que México se mostrara en América Latina y el resto del mundo en vías de desarrollo, como un país modelo y de éxito, que en más de veinte años mantuviera tasas de crecimiento del PIB Nacional en un promedio del 6% anual.

En los años del desarrollismo populista y posteriormente del predominio neoliberal, los éxitos y triunfos del llamado milagro mexicano, enseñarían su peor rostro cuando la radiografía nacional mostrará a un país más desigual que el de hace cuarenta años, en donde las disparidades entre una minoría rica y una mayoría pobre se acrecienta cuando los primeros según cifras de 1970, controlan más de un 64% del PIB nacional.¹⁶ En que ciertas regiones agrícolas del país antes denominadas como los graneros de la nación, con el paso de los años se convertirían en tierras improductivas y abandonas por sus legítimos dueños que buscaron un futuro promisorio en las concentraciones urbanas o en

¹⁶ Samuel Schmidt menciona algunas cifras interesantes en las que exhibe los saldos reales del "milagro mexicano", en lo que toca al reparto del PIB nacional entre las clases poseedora y la menesterosa cita lo siguiente: *Uno de los aspectos que más énfasis recibía en la polémica era la pésima distribución del ingreso, ya que ésta regresiva a todas luces. En 1950, en su estrato más bajo, controlaba o recibía el 19% del ingreso nacional, para pasar a recibir durante el periodo que va de 1963 a 1969 solamente el 15.7% del mismo, con un ingreso mensual de 825 pesos.*

Por el otro lado, el 20% más alto de la población que paso a percibir el 59.8% del ingreso nacional en 1950 al 62.6% en 1963 y 64% en 1969, con un promedio de ingreso de 13,000 pesos mensuales. En el periodo que va de 1963 a 1969, se registro una redistribución del ingreso a favor del 5% más alto de la población, en detrimento del 70% más bajo. Vid. Schmidt Samuel, *El deterioro del presidencialismo mexicano. Los años de Luis Echeverría*, México, Edamex, 1986. pp. 28-29.

la aventura al otro lado del río bravo. Una industria nacional que siendo sobreprotegida solapará a empresarios ricos con empresas pobres, incapaces de ofrecer productos de mejor calidad en el mercado interno y sin posibilidades de abrir los mercados de exportación con excepción de los mercados tradicionales de materias primas.

3.1.2 La subdimensión política.

Abordar lo político y el quehacer político del régimen posrevolucionario, hace necesario remitirnos a una diferenciación entre el sistema presidencial y el presidencialismo, lo que nos permitirá explicarnos la gobernación posrevolucionaria desde la perspectiva pragmática del ejercicio del poder en México.

Para Mauricio Cotta *el gobierno presidencial hace referencia a otra dimensión, la de la estructura del ejecutivo. El atributo presidencial revela de hecho el status preeminente en la conexión argumentativa de una figura individual que acumula los roles de jefe de gobierno y de jefe de estado.*¹⁷ Liphart propone su criterio de sistema presidencial como *el Ejecutivo de una sola persona que implica que el jefe del estado deber ser también el jefe de gobierno.*¹⁸ Si se quiere encontrar un prototipo cercano al sistema presidencial mexicano, Giovanni Sartori en sus estudios sobre el presidencialismo norteamericano define el prototipo del mismo citando: *El modelo de Washington está caracterizado, más que por cualquier otro rasgo individual, por la división y separación de poderes entre el presidente y el Congreso. Esta separación no es fácil de describir. Para Neustadt (1960, p.63) los padres Fundadores no crearon un gobierno de poderes separados sino, en cambio, "un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder". Pero Jones (1990, p. 3) lo corrige: "Tenemos un gobierno de instituciones separadas que compiten por el poder compartido", en última instancia considera al sistema político*

¹⁷ Vid. Bartolini. S, *Et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial AUT, Segunda reimpresión, 1991. p. 332.

¹⁸ Vid. Sartori Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 98.

*estadounidense como un "sistema truncado". A pesar de este y otros importantes detalles, lo esencial es que la división consiste en "separar" al ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que compartir el poder significa que el ejecutivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta este. Con este criterio lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes.*¹⁹ Recopilando lo citado en este apartado, el sistema presidencial es una creación de los federalistas estadounidenses que no aceptaron la tesis europea de que el Legislativo era una garantía contra el despotismo y que, por el contrario, consideraron que el gobierno solo podría ser eficaz si se concentraba en el poder ejecutivo. Si bien el esquema que surgió coloca al ejecutivo en un lugar predominante, esto no equivalió a la subordinación del congreso.

El caso del sistema presidencial mexicano, y específicamente, el estudio del presidencialismo, no es comparable con una tesitura similar a la experiencia norteamericana o de algunas de las democracias latinoamericanas. El sistema presidencial mexicano si bien inspirado en el estereotipo norteamericano desde los tiempos de la primera república federal de 1824, ha retomado distintos derroteros que van desde el predominio del poder presidencial hasta su acotamiento con el objeto de evitar la unción de dictadores.²⁰

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Arnaldo Córdova en sus estudios de la institución presidencialista de la Revolución Mexicana enfatiza que la necesidad de un presidencialismo fuerte no tiene como antecedente la constitución de 1917 o la formación del P.N.R. como sinónimo de la transmisión pacífica del poder que superara a la figura del caudillo. En el documento titulado: *La legitimación del presidencialismo en la Revolución Mexicana*, Córdova destaca algunos hechos importantes que madurarían al presidencialismo mexicano de la segunda mitad del siglo XX. *El terreno por lo demás, estaba bien abonado ya desde la época de Juárez y Lerdo, cuando fue reinstaurado el Senado, para que triunfara un proyecto constitucional presidencialista, independiente del signo ideológico que ostentara. En opinión de muchos en que los que destacaba, desde luego el propio Juárez, el Poder Legislativo unicameral, con una cámara de diputados que, además, estaba dotada de severas facultades de control del ejecutivo, como el que había establecido en la constitución de 1857, sencillamente, no permitía que ningún gobierno pudiese gobernar. Cuando en 1874 se volvió al régimen bicameral, no solo se hizo del Senado la institución destinada a frenar "los excesos" de la Cámara de Diputados, sino que se despojo a esta de la mayor parte del control del Ejecutivo de que antes estaba dotada. El régimen político de México se volvió francamente presidencialista desde que antes de que nuestro país entrara al largo periodo de la dictadura. Vid. Córdova Arnaldo, *La revolución y el Estado en México*, México, Ediciones Era, 1989. p. 113.*

Si el sistema presidencial, como se mencionaba en el párrafo anterior, es la concentración del poder público en el ejecutivo con el contrapeso de poderes, el presidencialismo mexicano tanto en su apogeo en el régimen posrevolucionario y su decadencia en el orden neoliberal, viene siendo una degeneración del sistema presidencial. El presidencialismo mexicano de los últimos veinte años, no es un presidencialismo fortuito o surgido por generación espontánea. Para el Dr. Arnaldo Córdova, el presidencialismo mexicano que conocimos en su faceta caudillesca en los años veinte, en su fase institucional en el cardenismo y posteriormente en su apogeo en los años del milagro mexicano, obedeció al modelo de acumulación capitalista predominante, en donde el capital necesita de los apoyos estatales para formarse, crecer o desarrollarse según el caso,²¹ de ahí que mientras en el resto de América Latina ese sustentante del modelo de dominación mundial estuvo ligado a la represión y la dictadura de los gobiernos militares, en el caso mexicano, el régimen presidencial posrevolucionario para los observadores y estudiosos de la ciencia política de Europa y los Estados Unidos, era catalogado como un caso aparte en donde el relevo pacífico del poder, crecimiento económico del 6% desde 1935, el mito de la "Paz social", la defensa del Estado-Nación y el paradigma de la revolución mexicana que permitía a esos gobiernos fluctuar de posiciones populistas a la extrema derecha con cierta tolerancia de la sociedad y mínima protesta social,²² se consideraron como éxitos incuestionables de un país que después de pasar por el trauma de la guerra civil se perfilaba como una nación que consolidaba el desarrollo económico con estabilidad política.

Sin embargo, alto fue el precio que pagaron la política y la sociedad mexicana. Mientras los funcionarios gubernamentales en los foros internacionales comparaban a la economía de México con las economías pujantes del oriente asiático o de las democracias incipientes del Europa occidental, en lo político y

²¹ Vid. Rodríguez Araujo, Octavio. "México: dos regímenes políticos sobrepuestos", *Revista de Administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 96, México, 1997, p. 87.

²² Schmidt Samuel, "La capacidad...", *Óp. Cit.* p. 96.

en la probidad de la gestión pública, México era comparable a los gobiernos sátrapas de América del sur, o corruptos como los del dictador Suharto en Indonesia o Papa Doc en Haití.

El centralismo predominante en un país que se definía en su texto constitucional como una "República Representativa, Democrática y Liberal"; un sistema de partidos de ornato sin oposición real salvo la que impulsaban las contadas rupturas dentro de la familia revolucionaria; la práctica burda del fraude electoral; el predominio de las corporaciones; y un presidencialismo absorbente que se erigía como gran elector, jurado y legislador, eclipsando al resto de los poderes constituidos, hacía preeminente para los investigadores y académicos mexicanos, la noción de que se tenía enfrente y con plena vigencia a un régimen autoritario con destellos populistas.²³ Francisco López Cámara define los rasgos del régimen en su concepto del presidencialismo mexicano. *En realidad el "presidencialismo", en su connotación actual –de derecha o izquierda–, empezó a gestarse con la implantación del modelo desarrollista en el país, Fue necesario no solo ampliar en forma creciente las atribuciones y facultades del presidente, y en consecuencia la función del partido, sino inflar cada vez el aparato estatal para dar satisfacción a la codicia desatada de la naciente burguesía nacional, del capital extranjero y de muchos representantes conspicuos de la "familia revolucionaria" en el poder. Era también una derivación muy particular del sistema de economía mixta sugerido en la constitución de la República.*²⁴

La formación del poder político y el presidencialismo en México, no puede dejar al margen el discutir y analizar el papel del Partido del Régimen, modelo de

²³ Los trabajos de Pablo González Casanova, Daniel Cosío Villegas y el escritor José Revueltas, revelaban la auténtica naturaleza del régimen y el sistema político mexicano en los albores de los años cincuenta y sesenta. Por un lado desde la perspectiva liberal de crítica hacia el presidencialismo predominante elaborada por Daniel Cosío Villegas; la crítica de la estructura del poder político en México y su democracia incipiente de Pablo González Casanova y finalmente desde la perspectiva Marxista, una reflexión sobre la formación del poder político en México de José Revueltas.

²⁴ Vid. López Cámara Francisco, *El sistema político y el desarrollo en México*, Centro regional de investigaciones multidisciplinarias – UNAM, México, 1988. p. 22.

Partido Hegemónico Pragmático para Giovanni Sartori;²⁵ en el caso de Duverger, Pablo González Casanova y Luis Javier Garrido el *Partido del Estado*²⁶; para algunos todavía denominado como *Sistema de Partido Único*; pero para los fines conceptuales de la investigación lo denominaré como el *Partido del Régimen*, si tomamos en cuenta que es la correlación de fuerzas sociales e institucionales las que dan forma al Estado y determinan al régimen mismo.²⁷ Toda empresa de investigación que conlleve el estudio del sistema político mexicano y aun más cuando se trata del estudio de las capacidades de gobierno en un país como México, no debe de ignorar al Partido sustentante del régimen.

El P.R.I., es decir, su antecesor el P.N.R., nace y se desarrolla a la par del Estado Revolucionario. Su fundación por el último de los caudillos de la Revolución Mexicana, Plutarco Elías Calles, desencadena el primer proceso importante de modernización política de México, al concentrar a facciones, caciques, partidos y grupos regionales en un partido político, que para el

²⁵ <<Giovanni Sartori ubico a varias naciones de Asia Oriental dentro de una categoría especial, dentro de la que incluyo también a México y otras naciones a la que nombro "sistemas de partido hegemónico pragmático". Según el politólogo italiano. "el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permitan que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir en términos antagónicos y en pie de igualdad. No solo se produce de hecho la alternancia; no puede ocurrir dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación del poder". Los partidos hegemónicos tienen todo el control del mecanismo electoral. Ahora bien la hegemonía no se da en términos del control arbitrario de los métodos electorales y de la imposición fraudulenta de las autoridades. La hegemonía se basa sobre todo en una fuerza política real, que haría al partido oficial en vencedor absoluto incluso en el supuesto de una competencia política real. Los partidos hegemónicos tienen como su principal fuente de legitimidad una red de mecanismos clientelistas que le permiten escuchar y (en su caso) satisfacer las demandas de de prácticamente todos los sectores de la población.

El pragmatismo se refiere a toda ausencia de una ideología totalizadora que justifique el predominio de un solo partido político, como acontece en los sistemas marxistas leninistas donde el Partido Comunista es considerado "orientador histórico de la sociedad", Los partidos hegemónicos pragmáticos son organizaciones clientelistas y agregadoras que basan su preponderancia en su capacidad de satisfacer las demandas concretas que le presentan los distintos grupos sociales>>. Vid. Comisión Nacional de Ideología-Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, *La reforma del PRI y el cambio democrático en México*, México, Grupo Editorial Limusa y Noriega editores, 1994, p. 22.

²⁶ "Los partidos de la oposición luchan contra el Estado que se presenta como partido. Ello ocurre desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario hasta nuestros días" Vid. González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ed. ERA, 2ª. Edición ampliada, 1985, p. 178.

²⁷ Vid. Rodríguez Araujo, Octavio, "Definiciones del Partido Revolucionario Institucional", *Apuntes de cátedra*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Marzo de 1998.

México de finales de los años veinte se revelaría como un instrumento político moderno para la estabilización que requería un país convulsionado por los levantamientos militares y la guerra cristera.²⁸

El Partido del régimen primero como una confederación de caciques, después como partido de masas y finalmente como partido de sectores y organizaciones, se convierte en estos años y sobre todo a partir de 1940 en el catalizador de las demandas y requerimientos de los grupos corporativizados en los sectores obreros, campesino y popular. Fue el espacio político de excelencia en el que innumerables contingentes de profesionistas provenientes de las clases medias, vislumbraron en el Partido, un escalón de ascenso en la burocracia partidista o la administración pública; para obreros y campesinos, su filiación forzosa fue requerimiento para la obtención de una parcela, crédito para la producción, o la permanencia en el trabajo de fábrica; en el caso de los burócratas, la conservación de una fuente de trabajo o un ascenso en el mismo; para los grupos políticos y sus miembros, la disciplina y la lealtad al régimen y al partido representaría el acceso al botín de los cargos públicos, o la posibilidad de aspirar a algún escaño de elección popular; por último, la gobernación en el régimen posrevolucionario, encontró en el Partido junto con el presidencialismo, la caja de resonancia en donde los grupos que conformaban a la familia revolucionaria resolvía sus conflictos y disputas sin tener exhibirse a la luz del juicio ciudadano.²⁹

Explicar la subdimensión política de la gobernación posrevolucionaria, hace inevitable retomar un aspecto poco manejado por los estudiosos del régimen y el sistema político mexicano: las oligarquías locales y el poder regional.

²⁸ *El P.N.R. había sido presentado en 1928 como una tentativa para terminar con las ambiciones políticas de los militares y con la tentación que pudieran tener para convertirse en nuevos caudillos.* Garrido, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada, La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, SEP – Editorial Siglo XXI, Primera edición, 1986, p. 128.

²⁹ *Sí se tuviera que usar una imagen se diría que el sistema político, la caja negra, está ubicada entre los partidos y el régimen, es decir, en la base institucional de gobierno. En el caso de México el sistema, como se sabe, ocupaba un amplio espacio entre el PRI y el Poder Ejecutivo y solo sus márgenes lindaban con los partidos de oposición y el Congreso. Esta ubicación implicaba, asimismo, que en los estados no hubiera prácticamente contienda sino que los políticos locales tuvieran que venir a la sede del Ejecutivo federal para tener acceso a la caja negra.* Villa Manuel, "Los años...", *Óp. Cit.* p. 30.

Durante el porfiriato, uno de los soportes para mantener a raya a las cabezas del poder local en el México de finales del siglo XIX, fue el ceder algunas concesiones jurídicas e institucionales del centro que fortalecieran el dominio de los grupos en sus respectivas regiones, siempre y cuando estos no expandieran su influencia fuera de sus límites territoriales.³⁰ Lo anterior trajo consigo que algunas actividades agrícolas se dinamizaran y consecuentemente la estabilidad y la paz política necesaria para que actividades como la industria, ferrocarriles, y la minería se convirtieran en una fuente importante de empleos y crecimiento económico. Por ello resulta análogo que al igual que el porfirismo, la revolución mexicana como movimiento armado encontrara su base de movilidad en el apoyo de grupos locales y regionales, de ahí que los liderazgos fueran de tipo personal y comprometidos con las masas que encabezaban, pero al mismo tiempo fueron autoritarios y caudillistas.³¹

El nuevo tejido político que secundaria al periodo revolucionario, se transformaría primero en una confederación de caciques, para después con el cardenismo, convertirse en un partido aglutinador de las fuerzas vivas del movimiento revolucionario representadas en los sectores obrero, campesino, popular y militar –este último desaparecido con la creación de Confederación Nacional de Organizaciones Populares-, con esto se lograría un pacto de poderes regionales producto de la lucha armada, pero que emulaban formas de caudillaje o de control caciquil, aliados con fuerzas económicas locales y tradicionales. Este pacto diseñaría a su vez los perfiles de los grupos políticos, que siendo hegemónicos y absorbentes en sus regiones y Estados, serían respetuosos y en ocasiones sumisos con el sistema presidencialista.

³⁰ *Ibíd.* pp. 88-89.

³¹ *Ibíd.*

3.1.3 La subdimensión social

La arquitectura societaria del México del milagro mexicano, fluctúa entre el México de la minoría prospera beneficiada por los subsidios a la industria protegida, el México de las clases medias en ascenso como consecuencia de la creciente urbanización, y por último, las capas sociales más vulnerables, las mismas que en nombre de la revolución, y movilizadas por el partido del régimen y sus sectores tradicionales, que consciente o inconscientemente, legitimaran las acciones de los gobiernos posrevolucionarios. Sin embargo, al final de los años sesenta era evidente que el milagro para esa gran mayoría empobrecida se había esfumando entre sus manos junto con la demagogia de políticos y funcionarios corruptos.

Siendo de matices autoritarios el régimen y el sistema político de la posrevolución, este no se escapa del impacto que propicia la irrupción de la cultura de masas impulsada por la creciente influencia de los medios de comunicación en donde la radio y la televisión en la medida en que sus coberturas cubrían a un mayor número de mexicanos, los medios escritos a veces inaccesibles para quienes no sabiendo leer y escribir, además de su escasa cobertura en el resto de la provincia mexicana, pasaron a un segundo plano convirtiéndose los medios audiovisuales en mensajeros y transmisores de modos de vida, testigos del acontecer nacional e internacional y formadores de opinión pública.

Los procesos de acumulación del capitalismo mexicano con patrocinio estatal, como el tránsito –en menos de treinta años– de una sociedad rural a otra urbana. La población mexicana antes diezmada por la revolución mexicana, por enfermedades comunes que en ese entonces se convertían en pestes y cuya esperanza de vida hasta 1920 no pasaba de los 50 años, en 1970, llegamos a los 50 millones y la población crecía a una tasa del 3,4%, la esperanza de vida alcanzaba estándares similares al de los países industrializados, y las políticas de salud que incluían la construcción de infraestructura hospitalaria en el interior del país, las campañas de vacunación, y los avances en la ciencia

médica después de la segunda guerra mundial, permitieron desterrar enfermedades de origen viral y bacteriológica como fue el caso de la viruela en la década de los sesenta.³² Sin embargo serían estos factores mencionados, los que propiciarían en la recta final del milagro mexicano problemas de sobrepoblación y como se indicaría en el punto de la subdimensión económica haría más dispar la diferencia entre poseedores y empobrecidos.

Los niveles educativos tendrían un crecimiento importante en estos años, un tanto debido al trabajo que previamente impulsaran los Vasconcelistas en el periodo Callista, que incluyeron las campañas de alfabetización y la concesión de autonomía universitaria, y que en el cardenismo alcanzaría una gran notoriedad con la intensificación de educación socialista, el impulso a la educación tecnológica con la fundación del Instituto Politécnico Nacional y las escuelas agrarias. En el periodo presidencial de Adolfo López Mateos, la introducción del libro de texto gratuito junto con algunos incentivos sociales para mejorar las capacidades físicas e intelectuales de los alumnos de nivel primaria y secundaria, -como fue el caso de los famosos desayunos escolares- frenan los niveles de deserción escolar prematura e incrementan el número de escolares que asisten a las instituciones de educación pública.

A pesar de lo notable de estos avances, en estos años quedan pendientes los porcentajes que indicaban que el país no había desterrado el creciente analfabetismo que absorbía a más del 15% total de la población adulta a diferencia del primer mundo capitalista y socialista, o la referencia inmediata del caso cubano en donde después de diez años de revolución, esta nación había abatido los índices señalados por debajo del 5%.³³

A finales de la década de los sesenta, las instituciones públicas de educación superior predominantes como la UNAM, Chapingo, el IPN, y las universidades estatales existentes, ya no alcanzaba a incorporar la demanda de población estudiantil que estaba en la espera de algún lugar en el sistema de educación profesional, siendo esta modalidad al mismo tiempo inaccesible para los

³² Medina Peña Luis, "*Hacia el nuevo...*". *Op. Cit.* p. 175.

³³ Carlos Muñoz Izquierdo, *La contribución de la educación al cambio social*, México, CEE-UIA-Guernika, 1994, pp. 47 y ss.

mexicanos que no pertenecían a las capas sociales altas y medias.³⁴ La crisis del sistema educativo del milagro mexicano, tendría su expresión más importante en el movimiento estudiantil de 1968 y 1971, en donde más allá de una protesta contra el autoritarismo y la represión del régimen político, la rebelión de estudiantes en el ocaso del milagro mexicano revelaba la dilatación de expectativas de integración al mercado laboral y de un ingreso decoroso que revalorizara la profesión ejercida.³⁵

Junto con la educación superior, el problema real en el crepúsculo del milagro mexicano y el capitalismo desarrollista con patrocinio estatal y sustitución de importaciones, fue –y a la fecha lo sigue siendo- la creciente dependencia en ciencia y tecnología. En los últimos treinta años las políticas económicas e industriales se preocuparon en la importación de nuevas tecnologías para la infraestructura fabril, manufacturera y de servicios floreciente, pero se carecieron de políticas en ciencia y tecnología que tuvieran como finalidad la generación y aplicación del conocimiento científico en aras del desarrollo nacional.³⁶ Desafortunadamente las siguientes generaciones de mexicanos habríamos de pagar el precio de dichas omisiones, reafirmando el perfil de tercer mundo del sistema educativo mexicano.

En el México posrevolucionario a la par de la formación de un nuevo orden político, secunda un nuevo orden social profundamente excluyente y alienante, en donde la figura patrimonialista del Estado de la Revolución y el Presidencialismo se proyectaran en la arquitectura societaria. Parafraseando al escritor Carlos Monsiváis quien expone dicha visión en la siguiente referencia: *Nada de "país plural" o de "diversidad de culturas". México es uno, y obreros y burgueses, campesinos y clase medieros, católicos profesantes y ateos, deberán caber en un solo espíritu que detesta a los nazis, –en los años de la guerra fría a los comunistas- admira al cine nacional, reconoce las cualidades del progreso norteamericano, se confiesa romántico oyendo boleros, ama a la*

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Reunión de análisis del programa para la modernización educativa*, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Estudios Políticos y Sociales, 1989.

*pobreza si es ostensiblemente pintoresca.*³⁷ En estos años el sistema social alienante por medio de la despolitización casi extingue la condición de ciudadanía entre sus vasallos para sentirlos ajenos los asuntos públicos y de gobierno, o para decirlo de otra forma: *Déjense de cuentos y acepten las compensaciones. Pan: la infraestructura el servicio del derechohabiente. Circo: la certeza de pertenecer a una colectividad calidad y bullanguera, cuyos ídolos son exactas proyecciones anímicas del pueblo. Por añadidura, los organismos de mediación y mediatización (CTM; CNC; CNOP), son interpretes certificados de deseos y necesidades populares.*³⁸ La corrupción gubernamental ante los ojos del ciudadano común llegó a ser tolerada y hasta elogiada lo que reitero en esos años el carácter peculiar del régimen mexicano posrevolucionario, una mezcla entre represión y consenso.³⁹

Las condiciones descritas, no inhibieron la creación artística del país. Los años posteriores a la consolidación del régimen posrevolucionario, fueron prolíficos para los exponentes de las bellas artes, el cine, la literatura y el movimiento muralista, teniendo como influencia importante los temas relativos a la mexicanidad, el nacionalismo y la Revolución Mexicana, aunque en los años finales del milagro mexicano, surgiría una nueva generación de creadores artísticos que asimilarían las nuevas vertientes mundiales.

3.1.4 La subdimensión de la administración pública

Cabe advertir que el estudio de la administración pública posrevolucionaria, no debe abordarse desde una perspectiva parcial o sectaria, dado que caer en categorías de análisis absolutos en la disciplina administrativa sería el equivalente a invocar la máxima Wilsoniana de principios de la presente centuria que se reduce al binomio política y administración.

Entender el proceso administrativo mexicano del siglo XX, en su etapa posrevolucionaria y posteriormente en su fase neoliberal, no es posible

³⁷ Loyola, Rafael (coord). "Entre la guerra...". *Óp. Cit.* p. 264.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Schmidt Samuel (coord), "La capacidad...", *Óp. Cit.* p. 97.

desembarazarlo de la influencia del sistema político mexicano y del paradigma predominante de gobierno, llámese este desarrollista o neoliberal. Lo que sí es posible distinguir en estos años, es una variante pendular significativa que marca el protagonismo o el acotamiento del ejercicio gubernamental, en donde se encuentran periodos en que la administración pública desde la perspectiva del sistema político se subordina lo mismo para los fines consustanciales de estabilidad y el desarrollo económico que perseguía el Estado Posrevolucionario, y por otra parte, una burocracia y administración pública con cierto margen de autonomía como consecuencia de los procesos de acumulación de capital y de la construcción sistema capitalista mexicano con patrocinio estatal.

Los años que transcurren de la expropiación petrolera, hasta mediados de la década de los sesenta, la administración pública mexicana estará supeditada por dos factores que marcaran la lógica del régimen y la economía en los años del milagro mexicano. Por una parte, los requerimientos del desarrollo económico con sustitución de importaciones y patrocinio estatal; y por otro lado, la estabilidad política sustentadora de la gobernación posrevolucionaria, presidencialista y centralizadora.⁴⁰ De estos dos grandes soportes que definen la estructura y la superestructura del régimen posrevolucionario, es como la administración pública de las décadas de los años 40's, 50's y 60's intensificara su redimensionamiento e incrustación en el nuevo orden político, económico y social.⁴¹

A manera de reiteración, la administración pública mexicana encuentra en los años de la segunda guerra mundial y del sobre posicionamiento estatal, un papel imprescindible para el impulso de la reactivación económica. Las expropiaciones ferrocarrilera y petrolera impulsadas por el cardenismo a finales de los años treinta y la intensificación de la reforma agraria, en vez de considerarse como señales ineludibles de un viraje a la izquierda o al

⁴⁰ La Dra. María del Carmen Pardo identifica esta variante dentro de las características de la política intervencionista, en donde los cambios de las estructuras administrativas se supeditaron a la necesidad de burocratizar las relaciones de poder y por ende, fortalecer la investidura del ejecutivo. Pardo María del Carmen, "*La modernización...*", *Óp. Cit.* pp. 67-76.

⁴¹ *Ibíd.* pp. 28-38.

comunismo del régimen como lo sugerían los empresarios regiomontanos o los sectores más conservadores y ortodoxos del espectro político nacional, fueron eventos que fortalecerían el desarrollo capitalista mexicano teniendo en la rectoría del Estado y en su instrumento la administración pública, los ejes que regirán a la economía y el orden político predominante.⁴²

Contrario a la experiencia de los países occidentales en donde los mercados se posesionan en el escenario como una institución social, el Estado y la administración pública en México, desde la etapa independiente hasta los años de la formación del capitalismo en México, encabezan la gran tarea de formar y empujar al mercado como institución fundamental de los procesos sociales y económicos. Cabe añadir que en este contexto, los gobiernos de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán tuvieron el acierto de encarrilar al país en un proceso de industrialización y de grandes dimensiones aprovechando el contexto de guerra y de reconstrucción de las naciones más afectadas durante el conflicto.

Los requerimientos de manufacturas y materias primas de las grandes potencias occidentales en beligerancia, ayudan a tender puentes entre el gobierno mexicano y sus contrapartes Norteamericanos e ingleses –siendo estos últimos los más afectados por las políticas expropiatorias del gobierno cardenista–. Este nuevo entendimiento le permite al gobierno mexicano renegociar sus pasivos de deuda contraída desde 1920, contener los reclamos airados de las compañías petroleras como producto de las expropiaciones ya señaladas, y la adquisición de nuevos préstamos que serían importantes para el impulso del proceso de industrializador.⁴³

⁴² Parece que el Estado mexicano decidió tomar con mucha seriedad y al pie de la letra, el cumplimiento de las funciones que le asignaba el hecho de que su papel debería ser el reproductor de las condiciones del avance del capitalismo; sin embargo, también parece ser que se le fue la mano al hacer esto, al grado de que canceló de hecho, muchas de las condiciones de concurrencia al libre mercado, y provocó el desarrollo de una planta económica que dependía en gran medida de la producción, gasto e inversión estatales. Schmidt Samuel, "El deterioro..." Óp. Cit. p. 34.

⁴³ Medina Peña Luis, "Hacia el nuevo...". Óp. Cit. pp. 122-123.

Las circunstancias descritas, propician no solo el advenimiento de la rectoría económica estatal, sino también de un gobierno y una administración pública promotora y con amplias capacidades de incidir en el comportamiento de los mercados en los que la burguesía nacional carecía de los recursos y riqueza suficiente para su impulso y consolidación. Al inicio de la década de los cuarenta el gobierno posrevolucionario toma las primeras medidas para incentivar el “despegue industrial” que comprendieron la creación del Consejo Nacional de Economía en 1941 que posteriormente se convertiría en la Comisión Federal de Planificación Económica.⁴⁴ Al mismo tiempo como parte de la política de la unidad nacional y la necesidad de tomar medidas que cohesionaran tanto a grupos e individuos con el fin de impulsar el desarrollo económico, se crea la ley de Cámaras de Comercio e Industria que propicio la organización del empresariado con oficiosidad en las diversas ramas de la producción, y al mismo tiempo se reactivó el crédito a la empresa.⁴⁵ En este último rubro, el gobierno posrevolucionario tendrá un papel protagónico al propiciar la formación del Banca de Desarrollo, teniendo en NAFINSA un instrumento importante para proveer de créditos a las empresas. NAFINSA se convertiría con ello en el interlocutor entre el gobierno posrevolucionario y las actividades empresariales.⁴⁶

Posteriormente al reparto masivo de tierras a los campesinos, en materia de política agropecuaria era preciso incrementar la productividad para satisfacer los requerimientos de un mercado interno creciente, principalmente el de las ciudades y centros industriales. Por lo anterior, el gobierno posrevolucionario crea los consejos mixtos de fomento agropecuario y banca de crédito agrícola conocida como BANRURAL, teniendo como principal encomienda el dotar de recursos crediticios para la producción a los nuevos ejidatarios.⁴⁷

Sin embargo, las nuevas estructuras administrativas que impulsarían el desarrollo agrícola, acabaron por abultar las ya existentes además de que la

⁴⁴ Pardo María del Carmen, *“La modernización...”*, *Óp. Cit.* p. 44.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 47.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 50.

corrupción e ineptitud gubernamental alcanzaron su panacea en las instituciones de crédito agropecuario. Paulatinamente el reparto de tierras paulatinamente fue disminuyendo o enfrentaba más trabas burocráticas para los campesinos demandantes.⁴⁸

El Dr. Ricardo Uvalle Berrones en múltiples referencias orales y escritas ha sugerido que las capacidades de gobernación de un régimen político determinado, derivara de los instrumentos de gestión o de gobierno que serán adecuados a partir de la comprensión de las condiciones históricas y la complejidad de los cambios sociales y políticos en marcha.⁴⁹ En el caso mexicano es posible apreciar ampliamente que en los años del milagro mexicano, la eficacia de las capacidades de gobierno de la gobernación presidencialista recayó en lo que María del Carmen Pardo nos cita como la burocratización de las relaciones de poder, es decir, la burocracia se convierte en el lado dominante de la política.⁵⁰

Posteriormente al gobierno del General Lázaro Cárdenas, la institucionalización del poder presidencial conllevó otro fenómeno propio de los Estados en vías de recomposición, el predominio de la burocracia. Como se había mencionado, la capacidad de gobierno del régimen posrevolucionario, no recayó como en el caso de los países de la órbita socialista en el predominio del partido como fue el caso del PCUS en la URSS o en el adoctrinamiento como lo representaron la experiencia de los partidos fundamentalistas, el nacionalsocialismo o el maoísmo en China. La capacidad de gobierno y el instrumento de la gestión pública en esos años se concentraron preponderantemente en una administración pública convertida en intermediaria entre el gobierno y la sociedad, la burocratización de las relaciones de poder y la centralización de la toma de decisiones.⁵¹

Las oficinas gubernamentales son las encargadas de mediatizar las demandas y requerimientos sociales, y la burocracia en vez de erigirse como un

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1995. p. 107.

⁵⁰ Pardo María del Carmen, "La modernización...", *Óp. Cit.* pp. 67-76.

⁵¹ *Ibíd.*

instrumento de modernidad estatal, se convierte en su principal adversario al imponer mecanismos de control, supeditar la participación social y centralizar el manejo de los recursos institucionales, presupuestales y la negociación con los actores políticos.⁵²

En el nuevo Estado posrevolucionario, los conflictos se encauzan por medio de la administración pública y su burocracia, no con miras o intención de superarlos o solucionarlos en el corto y mediano plazo, sino de favorecer las relaciones de poder imperantes. De lo anterior se desprende que instituciones y políticas encaminadas a mejorar las ganancias de los empresarios y las condiciones de vida de obreros, campesinos y clases populares, sobresaliendo el reparto agrario –a cuenta gotas–; la creación de departamentos e instancias administrativas para el trato de los asuntos agrarios; las prestaciones laborales a través de instituciones sociales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salud y Asistencia Pública; y la ley de Cámaras de Comercio e Industria, más las medidas proteccionistas con beneficio al empresariado nacional, se convirtieron en mecanismos de mediación y control del Estado Posrevolucionario y por ende instrumentos y capacidades para el ejercicio de la gobernación presidencialista.

La política de estabilización y controles de precios, se convertiría en un instrumento prioritario de capacidad de gobierno, de ahí que la integración de la Comisión de Control de Precios y de la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora con su infraestructura de 2500 tiendas populares, tuvieran como objetivo inmediato impedir el alza de precios pero sobre todo mitigar los costos sociales del proceso de industrialización.⁵³

El fortalecimiento de la acumulación capitalista y por ende el crecimiento del aparato administrativo, propicia que la administración pública mexicana transite de una administración subordinada a las relaciones de poder, a otra administración con cierto margen de autonomía. Esta condición se sustenta a partir de que se hace necesario perfeccionar la normatividad y la coordinación

⁵² *Ibíd.*

⁵³ *Ibíd.* p. 57.

entre subsecretarías, direcciones y el resto de componentes que se van integrando a la estructura administrativa. De ahí que la planificación y la planeación intersecretarial se hacen imprescindibles, como también cierta profesionalización del personal administrativo.

De lo primero, hasta 1969 se establecerán figuras y organismos que se encargaron de la planeación y el diseño de la acción gubernamental, sobresaliendo la Comisión Intersecretarial (1945) cuyo cometido sería formular y llevar a la práctica un plan intersecretarial para perfeccionar la organización de la administración pública; la Dirección de Organización Administrativa (1946-1952) perteneciente a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa con la tarea realizar estudios y sugerencias para mejorar la administración;⁵⁴ y el Comité de Inversiones (1952-1958) cuya misión fue el coordinar y programar las inversiones públicas realizadas por el gobierno.⁵⁵

La planificación, aunque encasillada en los rubros económicos y sociales, se convierte en un instrumento de eficiencia de la gestión gubernamental. La Secretaría de la Presidencia (1958) sería por dieciocho años la instancia encargada de coordinar la planeación en México.⁵⁶ Se incorpora al organigrama de la administración pública federal la Secretaría del Patrimonio Nacional restando atribuciones a la Secretaría de Hacienda al asumir el control del sector paraestatal, y al mismo tiempo la Comisión Intersecretarial cobra nuevos bríos y propone el llamado Plan de Acción Inmediata 1962-1964 que además de buscar la racionalidad y la programación en el manejo de los recursos, procuro ampliar los “consensos sociales” sobre las decisiones gubernamentales que se siguieron sustentando en el aparato corporativo del régimen.⁵⁷ Una extensión del Plan de Acción inmediata lo fue el Plan de Desarrollo Económico y Social que al igual que su predecesor, intento combinar metas económicas con logros sociales.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.* p. 59.

⁵⁶ *Ibíd.* 79

⁵⁷ *Ibíd.*

En lo que se refiere a la profesionalización del personal público, tan solo en la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y el resto de las instituciones financieras de la Banca de Desarrollo existía la especialización de sus empleados y funcionarios adquirida por la permanencia continua en los cargos más no por la reglamentación de un servicio civil de carrera autentico.

3.2 La capacidad de gobierno en crisis

El buscar una respuesta que conteste la pregunta del cuándo, se deterioraron y fueron disfuncionales los instrumentos de gobierno y por ende las capacidades de gobernación del antiguo régimen, es especular para dictar una fecha tácita sobre la que los estudiosos de las ciencias políticas y la administración pública, partan en la explicación otros hechos colaterales sucedidos en el periodo que abarca la presente investigación entre los que se cuentan, la transición a la democracia, la Reforma del Estado, la globalización, la integración económica, los movimientos contraculturales, entre otros.

La crisis de la gobernación presidencialista empieza a tener sus primeros indicios en el primer lustro de los años setenta, con el desgaste del binomio, desarrollo económico – estabilidad política trayendo consigo la erosión de los dos principales pilares de legitimación del régimen: el presidencialismo y el partido del régimen.

Lo que represento en décadas anteriores un gran crecimiento industrial y sobreprotección comercial al amparo de los requerimientos en una primera etapa de la segunda guerra mundial; las tareas de reconstrucción encabezadas por las potencias hegemónicas occidentales; el fantasma del comunismo junto con la guerra no declarada entre los bloques capitalista y socialista mejor conocida como la guerra fría; y el orden del sistema económico de posguerra Bretton

Woods,⁵⁸ cambiaría a partir del cambio de reglas del juego esgrimidos con la paridad del valor del oro con el dólar y la crisis energética tras el boicot petrolero de los países Árabes agrupados en la OPEP.⁵⁹

En contraposición a algunas tesis sugeridas por los estudiosos del sistema político mexicano, esta transición, no es resultante de una súbita exigencia ciudadana por mayor apertura o espacios democráticos en el mismo sistema salvo por algunas capas de la clase medieras, o por el contrario, consecuencia de los sucesos del movimiento estudiantil de 1968 de cuya represión no fue más que expresión sintomática del autoritarismo característico del régimen en ese momento.⁶⁰

La erosión de la gobernación tradicional va a encontrar como determinantes factores más de naturaleza exógena que endógena como se observara cuando se analicen las acciones gubernamentales y en el contexto en que se desarrollaron en los gobiernos desarrollistas de Luis Echeverría, José López Portillo, y los de corte neoliberal de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y los primeros tres años de la Presidencia del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

⁵⁸ La coordinación de las políticas económicas no es una idea nueva, el sistema de paridades surgido en Bretton Woods y la creación del FMI se mencionan a menudo como un modelo de cooperación económica internacional entre diferentes, pues exigió indirectamente un alto grado de coordinación política. Tal coordinación consistió básicamente en la aceptación ciertas normas por parte de los países; para citar sólo las más importantes: la aplicación de tipo de cambio fijo pero ajustable, y el compromiso de Estados Unidos de convertir los dólares en oro a razón de 35 dólares la onza. Vid. Chapoy Bonifaz, Alma. *Hacia un nuevo sistema monetario internacional*, México, IIES - Miguel Ángel Porrúa, 1998, Primera edición, p. 37.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Múltiples documentos generados en los últimos treinta años, han versado en torno al punto de partida de la transición mexicana. La mayor parte de ellos evocan los acontecimientos del verano de 1968 como un parte aguas fundamental en la vida política del país. De estos trabajos destacan: Paz Octavio, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1983.; _____, *El ogro filantrópico. Historia y política, 1971-1978*, México, Joaquín Motriz, 1979; Bartra, Roger, *Las redes imaginarias del poder político*, México, Era, 1981; González De alba, Luis, *Los días y los años*, México, Era, 1971, entre otros.

3.2.1 El problema real: la crisis fiscal del Estado.

Desde el principio del trabajo de investigación, he señalado que el estudio de la problemática en torno a las capacidades de gobernación, es imprescindible abordar la política económica como parte del instrumental que comprende el proceso de gobierno en México.

He sido reiterativo al exponer como referencia y punto de partida el estudio de la economía por encima del contexto político dentro de los argumentos que se han utilizado para explicar la crisis de las capacidades de gobierno en México, aunque es posible que el lector acucioso pregunte al investigador, él porque, las variables económicas de las que se desprenden conceptos como déficit fiscal, balanza de pagos, balanza comercial, cuenta pública, paridad peso-dólar, deuda externa e interna, precisan una mayor preponderancia en el análisis de las capacidades de gobierno, y no la reflexión del entorno político, el juego de poder, y la gestión pública, en donde encontramos el reflejo inmediato de la ejecución del poder mismo en las arenas del andamiaje institucional, el sistema partidos, los grupos de presión y el gobierno.

Explico las razones anteriores partiendo de una situación. El proceso de acumulación capitalista en México como el resto de los países de América Latina –si debemos de homologar el caso mexicano con otras regiones y países cuyo proceso de construcción del capitalismo se haya sucedido en circunstancias análogas- no partió de una clase social poseedora que hubiese engendrado determinadas formas de producción, que condujeran al Estado Mexicano y el resto de los Estados Latinoamericanos, a formas avanzadas de industrialización y modernidad capitalista, que suprimieran todo vestigio de formas semif feudales o de capitalismo pre monopolista imperante en el momento de la consumación independentista, y coadyuvara en la

formación de un Estado-nación que organizara y ejerciera el poder de clase y al mismo tiempo sacrificara el interés económico de la burguesía poniendo a salvo los intereses inmediatos e importantes,⁶¹ siendo la administración pública el instrumento del Estado para la organización de las clases dominantes.⁶²

Si tenemos que partir de elementos explicativos para definir peculiaridades de las economías mexicana y latinoamericanas, es su alto grado de dependencia y subordinación de los centros capitalistas occidentales –que en la colonización girara entorno a las potencias europeas, y con el tiempo pasara dicha batuta a los Estados Unidos y a su lugarteniente británico- sobre el proceso de formación y acumulación capitalista en México y América Latina desde hace más de 500 años.⁶³

Esta condición de nación periférica, tiene su espejo negro de Tezcaltipotla en la aportación que hace América Latina dentro de las 500 corporaciones más importantes del orbe, de las cuales el 87% pertenece a los países que conforman el G-7,⁶⁴ dejando al resto de los países latinoamericanos la aportación de 5 consorcios, de ellos 2 son empresas

⁶¹ Vid. Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara, 1986. p. 63-66.

⁶² *Ibíd.*

⁶³ *Por razones que tienen que ver con la historia mundial, las zonas de habla inglesa se volvieron potencias mundialmente dominantes, particularmente Estados Unidos, que es la primera potencia realmente global en la historia, y a la América Latina se la ha subordinado al poder imperial occidental y a su violencia. Y esto continúa: en la crisis del endeudamiento externo; en las amenazas de intervención; en las formas altamente distorsionadas del desarrollo; en retraso social frecuentemente extremo, de muchas áreas que tienen una gran riqueza cultural. Todos estos fenómenos que se han desarrollado en el transcurso de la historia mundial y han llevado, por varias razones, a una situación altamente dependiente y subordinada, de opresión, a la mayor parte del continente.* Dieterich Heinz. Noam Chomsky habla de América Latina y México, México, Océano, 1998, Primera Edición, p. 38.

⁶⁴ *De las diez compañías más grandes del mundo, seis son transnacionales japonesas, tres son estadounidenses y una es británica/holandesa. La distribución geográfica de las corporaciones refleja las habituales estructuras de poder en la sociedad global: 435 de las transnacionales más importantes –el 87 por ciento- pertenecen a los países del G-7. De ellas 151 son estadounidenses, 149 japonesas, 44 alemanas, 40 francesas, 33 británicas, 11 Italianas y 5 Canadienses.* Vid. Chomsky, Noam y Dieterich Heinz. *La sociedad global, educación, mercado y democracia. Globalización, educación y democracia en América Latina*, México, Contrapuntos, 1997, Cuarta reimpresión, pp. 50-51.

brasileñas, 2 mexicanas y 1 venezolana dedicadas a los sectores primarios y terciarios: tres son petroleras y las otras dos pertenece al área de teléfonos y banco.⁶⁵ Ello refleja el escaso potencial industrial de América Latina en el mercado mundial y por ende el reflejo de nuestra dependencia en el campo científico-tecnológico y en la generación misma de capital productivo. A partir de lo anterior, las relaciones económicas de México y América Latina se insertan en la lógica de los requerimientos de la división internacional del trabajo en donde nuestros países contribuyen como eje de acumulación de las economías industriales del primer mundo con variadas formas de explotación del trabajo asalariado con desvalorización de la fuerza real de trabajo.

El orden mundial creado a usanza de los vencedores de 1492, ha intentado una y otra vez suplantar a los Estados del Tercer Mundo, destruirlos, con el fin de destrabar las cadenas de mando de control económico de todo indicio de formulismos democráticos. Para ello desde Bretton Woods, y con una fuerza impresionante a partir de 1973, se generan las nuevas condiciones objetivas imperantes que conllevan a la crisis fiscal del Estado, en su versión desarrollista hasta principios de los años ochenta y en su interpretación neoliberal, imperante hasta nuestros días.

Los gobiernos mexicanos y latinoamericanos permiten una intervención más fuerte del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), el Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.).⁶⁶ Las situaciones objetivas señaladas que a su vez se retomaran en el estudio del caso mexicano fueron en el desarrollismo: el endeudamiento externo, el déficit fiscal, la creciente inflación, agotamiento de las

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ Vid. Rodríguez Araujo, Octavio. "México: dos regímenes políticos sobrepuestos", *Revista de Administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 96, México, 1997, p. 90.

reservas internacionales de la banca central y las devaluaciones de las monedas latinoamericanas ante el dólar. Y en el neoliberalismo el cuadro se agravaría en los siguientes aspectos: déficit de la balanza comercial, capital volátil y especulativo, descapitalización, déficit en la cuenta corriente, libre comercio desigual, reducción del gasto social y dilatación de los niveles de vida a través de salarios mal remunerados.

3.2.1.1 Crisis Fiscal desarrollista

Los años setenta serían cruciales en la redefinición del proyecto nacional de desarrollo mexicano. Habían transcurrido más de treinta años de desarrollo estabilizador y los saldos del mismo en el espectro económico se tergiversaban en dos rostros que definían a un mismo país. Por un lado el semblante de un México que había hecho del crecimiento del PIB promedio del 6%, la industrialización acelerada, su aparato de seguridad social, la disciplina presupuestal, el gasto público racionalizado y los precios al consumidor relativamente accesibles a clases medias y populares, el prototipo de modelo exitoso de país que aprovechando las circunstancias de la posguerra a finales de la década de los sesenta se encontraba en el umbral del desarrollo pleno, no por nada la celebración de unos juegos olímpicos (1968) y un campeonato mundial de fútbol (1970), en tan breve tiempo se convirtieron en señales inequívocas al mundo de esta afirmación.

Sin embargo, para los observadores acuciosos y serios de la realidad mexicana, de dentro y allende nuestras fronteras, veían con intranquilidad la otra cara de la realidad económica mexicana que con el paso de los años confirmarían los pronósticos heréticos y antimexicanos –según los planificadores del desarrollo estabilizador– expuestos por Sanford Mosk y Frank Tannenbaum en el extranjero, y en

el ámbito intelectual mexicano Pablo González Casanova y Daniel Cosío Villegas, los dos primeros al cuestionar el camino de la industrialización y las consecuencias que este proceso entrañaban, y en el caso de los segundos, el planteamiento de una crítica dura que desnudaba las cifras oficiales del régimen y exponían lo inequitativo del crecimiento económico.⁶⁷ Y ciertamente al final de los sesenta las contradicciones del desarrollo estabilizador encontraban como expresión una repartición inequitativa de la riqueza nacional, una industria sobreprotegida sin posibilidades de exportación, el mercado interno restringido por los bajos salarios, un sistema fiscal proclive a la acumulación y concentración de capital, y la descapitalización del campo. Este escenario sería el que enfrentarían funcionarios y planificadores desarrollistas y concretamente el gobierno de Luis Echeverría, a lo que Samuel Schmidt define como “*una situación milagrosa en deterioro constante*”.⁶⁸

Gobernar o conducir, citaría el Dr. Carlos Matus, *es algo muy complejo que no puede deducirse enteramente a una teoría. Es un arte, pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio teórico sobre los sistemas sociales.*⁶⁹ Y cuando se trata de gobernar la economía, el proyecto de gobierno encuentra la mediación exacta entre el futuro y el presente. Es la prueba de fuego que cala y pondera las capacidades de conducción del gobierno, así como las posibilidades de hacer algo en el presente para aprovechar las oportunidades del porvenir y sortear los problemas futuros.⁷⁰

⁶⁷ Vid. Medina Peña Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, México, Fondo de cultura económica, 1994. pp. 138-139, y 170.

⁶⁸ Vid. Schmidt Samuel, *El deterioro del presidencialismo mexicano. Los años de Luis Echeverría*, México, Edamex, 1986, p. 53.

⁶⁹ Vid. Matus, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. Caracas. ILPES-OPS-Fundación ALTADIR. p. 43

⁷⁰ *Ibíd.* 29

En México, los proyectos de gobierno y las capacidades de gobernación, han tenido en la conducción económica la prueba ácida de éxito o fracaso del gobierno y las posibilidades de conciliar desarrollo con bienestar.

Macario Schettino recalca que las capacidades de gobierno no se miden por la ausencia del gobierno en la economía, es más, resulta ilusorio afirmar el concepto de economía de libre mercado, como tal no ha existido ni en la Inglaterra de la Revolución Industrial o en la Norteamérica del siglo XIX o de principios del siglo XX.⁷¹

Entender hoy en día al gobierno y las capacidades de gobierno en la economía, implica conjuntar la subdimensión económica con la subdimensión cultural. En el transcurrir histórico es posible encontrar experiencias exitosas de intervención gubernamental en los sistemas económicos y lo mismo de experimentos fallidos de manejo gubernamental en los asuntos económicos.⁷²

Para asimilar la dimensión real de la gobernación presidencialista en su interpretación desarrollista, se hace preciso el evitar sesgar el análisis a partir de indicadores económicos, y discurrir en la relación de las diversas realidades para alcanzar una mejor comprensión de la totalidad

⁷¹ *Nunca ha habido un libre mercado en ninguna parte del mundo. El mercado se instala en un entorno social existente, y por lo mismo en un entramado de instituciones que ya estaba ahí. ¿Era libre el mercado cuando inició este sistema, allá a principios del siglo pasado? ¿Era, acaso, libre el mercado con el que florecieron los barones capitalistas: Morgan, Rockefeller, Vanderbilt, Carnegie? ¿Era libre el mercado de Krupp?, ¿o el de los zaibatsus?, ¿o a caso el de Berlusconi y De Benedetti? El libre mercado es una entelequia creada, como la libertad política primero, primero para unos pocos, después para otros y nunca para todos. ¿O a caso eran libres los ingleses del siglo XVIII?, ¿o los estadounidenses del siglo XIX? ¿Cuánto había que tener para ser ciudadano? ¿Cuántos acres, cuantos estudios, cuanto oro? Vid. Schmidt Samuel (coord), *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997, pp. 138-139.*

⁷² La capacidad de gobierno en la economía, debe de incidir en la capacidad de mediación con otros grupos sociales inmersos en el juego político-social. Esto es lo que precisamente recomienda Macario Schettino en la siguiente cita: *El funcionamiento de un modelo económico cualquiera dependerá del entorno en que se aplique. Y ese entorno incluye la cultura y la política, de manera preponderante. En consecuencia, cualquier propuesta cualquiera debe partir de un análisis claro y detallado del entorno cultural y del sistema político.* Schmidt Samuel, "La capacidad...", *Ibíd.* p. 141.

concreta, esto es, soslayar que el todo puede ser separado por las partes, y que el todo puede existir independientemente de ellas.⁷³

El gobierno del Presidente Luis Echeverría inaugura su mandato con una situación económica aparentemente desahogada, con equilibrio en las finanzas públicas, pero con contradicciones estructurales crecientes, la amenaza de una recesión mundial generalizada y el lastre de conflictos sociales que en el segundo lustro de la década de los sesenta encontraban en las protestas estudiantiles y la guerrilla rural, los fantasmas que amainaban la estabilidad del sistema político presidencialista.

Durante la campaña por la presidencia y posteriormente al inicio del periodo presidencial, asesores y técnicos del Presidente Echeverría, fueron reiterativos en sus consultas e investigaciones sobre la necesidad de pasar de una política concentradora de la riqueza, a otra redistributiva.⁷⁴ Si bien resultaba cierto que los indicadores económicos del momento no visualizaban en el panorama de corto plazo señales de alarma, en el largo plazo la economía mexicana enfrentaría el impacto de la recesión mundial como secuela de la economía de guerra y de los costosos programas en los rubros de inversión pública y social. Para esto, –advertían los planificadores desarrollistas– el sistema económico mexicano no estaba preparado para los efectos inevitables que conllevarían los nuevos escenarios económicos mundiales, con una industria altamente protegida y sin capacidad de exportar a los

⁷³ *La totalidad concreta como concepción dialéctico-materialista del conocimiento de lo real (cuya dependencia, respecto de la problemática ontológica de la realidad, ya hemos subrayado reiteradas veces) significa por tanto un proceso indivisible cuyos elementos son: la destrucción de la pseudoconcreción, es decir, de la aparente fetichista objetividad del fenómeno, y el conocimiento de su auténtica objetividad; en segundo lugar, el conocimiento del carácter histórico del fenómeno, en el cual se manifiesta de modo peculiar la dialéctica de lo singular de lo general humano; y, por último, el conocimiento del contenido objetivo y del significado del fenómeno, de su función objetiva y del lugar histórico que ocupa en el todo social.* Karel Kosic, *Dialéctica de lo concreto*, México, Grijalbo, 1976, p. 74.

⁷⁴ Medina Peña Luis, "Hacia el nuevo Estado...". *Óp. Cit.* pp. 169-176.

mercados externos; una política fiscal cuya captación en 1970 apenas equivalía al 7.2% del PIB (Anexo 1); un mercado interno restringido por los bajos salarios de las clases trabajadoras tanto urbanas como rurales y un campo descapitalizado como consecuencia del olvido gubernamental y las disparidades del desarrollo regional. Estos rezagos, -insistían los planificadores del Presidente Echeverría- conllevarían a una inconformidad social y posteriormente podría en riesgo la legitimidad del régimen político.⁷⁵

Ante los nuevos riesgos que se cernían en lo económico y lo político, el Presidente Echeverría se estrena con un nuevo discurso conciliatorio y una nueva política económica que a diferencia del desarrollo estabilizador, esta enarbolaría el desarrollo compartido. El Presidente Echeverría estaba convencido de la necesidad de imprimir un nuevo dinamismo a la economía a partir de un renovado impulso al intervencionismo estatal que coadyuvara al aumento del empleo, el mejoramiento de la distribución del ingreso y de la calidad de vida, y la reducción de la dependencia externa. Este nuevo viraje económico buscaría cumplir las promesas de cincuenta y tres años de regímenes posrevolucionarios con el inconveniente de estar en la antesala de una economía complicada en 1970.

El Dr. Carlos Matus ha hecho mención que una de las dificultades del ejercicio de la gobernación y la planificación económica, se inserta en la controversia que dirime la visión tecnocrática que apela al economicismo y al objetivo del menor costo posible, como sinónimo de eficacia, en contraposición a la perspectiva política, cuya percepción de eficacia se supedita en la capacidad de alterar o mantener las relaciones de poder o

⁷⁵ *Ibíd.*

el status quo vigente a partir del manejo de reivindicaciones o compromisos con los grupos sociales y de interés.⁷⁶

Se hace recurrente partir de dicha reflexión para asimilar la verdadera dimensión de la gobernación desarrollista, y a su vez, inferir en los instrumentos y las capacidades de gobierno utilizadas por el régimen ante lo imprescindible que resultaba coincidir la *coyuntura dinámica* de crisis del modelo de sustitución de importaciones y la economía de guerra, con la *política construida* diseñada por los planificadores gubernamentales, sustentada en el pleno empleo, el mejoramiento de la distribución del ingreso, la reducción de la dependencia externa, y el aumento de la calidad de vida.⁷⁷

El Presidente Echeverría, principiaría su sexenio con una política económica conservadora y restrictiva, conducida por la Secretaría de Hacienda y conocida como el *Plan de Consolidación*.⁷⁸ Los propósitos de estos lineamientos económicos tuvieron a bien, en hacer honor a su nombre, y por medio de un tipo de cambio estable, la libre convertibilidad y la estabilidad de los precios internos, se supuso que la tesitura del desarrollo estabilizador sería inalterable.⁷⁹ Sin embargo como se ha mencionado al principio de este apartado, el contexto económico internacional sería particularmente adverso por los efectos negativos de la guerra de Vietnam, y la quiebra del sistema financiero internacional creado en Bretón Woods en la posguerra y basado en la

⁷⁶ Matus, Carlos. "Política..." *Óp. Cit.* pp. 63-72.

⁷⁷ "Coyuntura Dinámica" y "Política Construida", definen aspectos diferenciados del proceso social. Citando al Dr. Carlos Matus, "Coyuntura Dinámica" es una fuerza que surge de la realidad y se impone a los hombres, ejemplo de lo anterior puede ser un súbito ascenso del precio de las materias primas, un cataclismo, o los efectos de la actividad económica de tercero países; en cambio, la "Política Construida" es un conjunto de ideas que los hombres quieren imponer a la realidad, por ejemplo, la planificación económica-social, la concepción de un plan nacional de desarrollo, o el diseños de políticas públicas. Vid. Matus, Carlos, *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI Editores, 1993, décima edición, p. 26.

⁷⁸ Medina Peña Luis, "Hacia el nuevo Estado...". *Óp. Cit.* pp. 178-179.

⁷⁹ *Ibíd.*

convertibilidad entre el oro y el dólar estadounidense como consecuencia del sobrecalentamiento de la economía norteamericana lo cual implicó que el gobierno de Richard Nixon, renuente a incrementar la austeridad interna, impusiera una sobretasa del 10% a las importaciones, agravando el ya por sí deteriorado panorama internacional y de paso afectando a las exportaciones mexicanas.⁸⁰

El primer año de desempeño económico del sexenio echeverrista, el déficit de cuenta corriente bajo en 220 millones de dólares, como resultado del incremento de las exportaciones, y de un severo descenso de las importaciones. La inflación estuvo controlada y descendió del déficit de la balanza de pagos, en cambio se estanco el déficit per cápita, y se incremento el desempleo.

Serían los saldo negativos de 1971, por lo que los planificadores desarrollistas encabezados por Horacio Flores de la Peña Secretario del Patrimonio Nacional, convencen al Presidente Echeverría que difícilmente, de seguir con la misma política económica, serían realizables por un lado los compromisos de campaña, y por otra parte, el espectro de la inestabilidad política y la presión de grupos sociales estarían vigente en los años que restaban al sexenio.⁸¹

A partir del razonamiento anterior, se opta por dar un golpe de timón en la conducción de los asuntos económicos y se decide gobernar la economía nacional poniendo en juego todos los instrumentos y recursos de la política económica, o lo que Gabriel Zaid apológicamente describiría como la "economía presidencial."

La "economía presidencial", o mejor dicho, la gobernación presidencialista de los asuntos económicos durante el sexenio 1970-1976 impulsaría la expansión del gasto público como una herramienta

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 179.

⁸¹ *Ibíd.*, p. 180.

importante y al mismo tiempo engañosa para inducir el crecimiento económico del país y el reforzamiento de la legitimidad presidencialista amenazada por el descontento social y las facciones políticas no institucionalizadas.⁸²

Con el gasto gubernamental desmedido, se adherirían otros instrumentos de política económica que para los planificadores gubernamentales encontró su panacea en el crecimiento del sector para estatal, la creación de nuevos organismos descentralizados, y la aparición de la figura del fideicomiso público.⁸³ El sector paraestatal que para 1970 sumada alrededor de 84 entidades entre organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, en 1976 añadiendo empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos, totalizando 845 entidades.⁸⁴ (Anexo 2)

Por otra parte, era preciso para el gobierno mexicano, impulsar la inversión en áreas en las que el sector privado se había abstenido o donde las empresas estaban a punto de ir a la quiebra propiciando con ello que el Estado mexicano que el Estado mexicano reivindicara su compromiso de protección al empleo y el bienestar de los trabajadores. También subsistió la idea errónea que con el crecimiento en número de las entidades paraestatales se iba dar cobijo a un sinnúmero de profesionistas egresados de las instituciones públicas de educación superior, que por cierto estas, durante el echeverriísmo tuvieron un periodo de expansión importante como consecuencia del impulso del

⁸² La expansión del gasto gubernamental, -la mayor desde los tiempos de Miguel Alemán- en 1972 se incrementa a 6.9% del PIB hasta llegar en 1976 al 9.6%. Sería en este escenario de ensanchamiento de los recursos presupuestales, lo que determinaría el ejercicio del gasto público en dicho periodo gubernamental, cuya particularidad se centralizara en la prioridad al gasto social y el económico. Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* p. 77.

⁸³ *Ibíd.*, p. 76-84.

⁸⁴ Existen varias razones para explicar el crecimiento explosivo del sector paraestatal, pero es posible coincidir con los argumentos expuestos por Samuel Schmidt en el documento "El deterioro del presidencialismo mexicano", cuando el autor señala entre otros motivos, la prioridad del Presidente y de sus planificadores de abatir el creciente desempleo que durante el primer año del sexenio con las políticas monetarias de los técnicos del Banco de México y de la SHCP atemorizaban con incumplir las ofertas de campaña. *Ibíd.*

gasto educativo, y con ello evitar un nuevo brote de inconformidad de las clases medias como sucedió en 1968 y 1971.

Como consecuencia de la multiplicación de las entidades paraestatales, el gobierno echeverrista considera necesario formar y preparar a un nuevo prototipo de administrador público cuya formación preferentemente conjugue los criterios técnicos y académicos por encima de la carrera burocrática o la trayectoria partidista. La creación en 1971 del CONACYT obedecerá a los nuevos requerimientos gubernamentales de formar en universidades e instituciones de educación superior en el extranjero a los próximos gerentes públicos que administraran el creciente sector paraestatal mexicano, y de paso desplazar a la vieja burocracia disfuncional e inepta para los nuevos propósitos del Estado mexicano.⁸⁵

Otra utilidad de las entidades paraestatales, -explica Samuel Schmidt- consistió en complementar el ejercicio profesional de innumerables gremios y sectores insatisfechos con el régimen desde el sexenio anterior, con las ambiciones de poder, o lo que el historiador Enrique Krause denominó como la cooptación de la disidencia. Para ello se crearon fideicomisos u organismos descentralizados que fueron entregados a organizaciones de profesionistas y gremios, en este caso - ilustra Samuel Schmidt- fue la Comisión de conurbación del centro histórico, controlada por el Colegio de Arquitectos. La misión de dichos organismos fue desvirtuándose paulatinamente hasta convertirse en feudos gremiales y sin interacción con otras disciplinas de las ciencias exactas o sociales.⁸⁶

Algo peculiar para los analistas políticos y económicos, fue la impresión de que la campaña presidencial echeverrista no se delimito al periodo

⁸⁵ *Ibíd.* 140.

⁸⁶ *Ibíd.* 82.

tradicional de casi diez meses, por el contrario, la intensidad del sexenio de Luis Echeverría hizo suponer una campaña que se le agregaron los seis años del periodo presidencial, serían en esas jornadas de trabajo interminables del Presidente Echeverría en el interior del país donde se darían las condiciones propicias para el incremento del gasto social vía la aprobación de proyectos o fideicomisos que contribuyeron a crear la imagen a los gobiernos desarrollistas.

Las entidades públicas estratégicas y preponderantes en el echeverriísmo, soporte del ciclo económico al asegurar al capital, apoyos, estímulos, y subsidios, tuvieron un impacto importante en el entorno general de la economía tomando en cuenta que durante todo el sexenio mientras la inversión privada decrece, la pública aumenta, y la misma lógica podemos observarla en el consumo. Sin embargo la lógica de la expansión de las entidades públicas no repercutió en su modernización o en la reversión del proceso de comprar caro y vender barato.⁸⁷

La política económica enfocada a expandir el mercado interno e incrementar el consumo, formo parte del instrumental echeverrista para mejorar las capacidades de gobernación en la economía y asegurar la gobernabilidad en el sistema económico.

Los planificadores desarrollistas al inicio del gobierno del Presidente Echeverría dedujeron que las posibilidades de dilatar el mercado interno

⁸⁷ Teniendo las entidades públicas en México una contribución del 26% del PIB anual con efectos en su participación en los ingresos tributarios, en el crecimiento del empleo, en las exportaciones e importaciones, solo un factor elemental repercutirá en su desarrollo, la negativa de cambiar el sistema de precios y tarifas vigente en esas mismas entidades por parte de una burguesía empresarial miope, avorazada y apadrinada por el patrocinio del Estado, que no percibía que la empresa pública compitiendo con precios competitivos podría tener en el mediano y el largo plazo mejores precios y servicios, aunque su costo fuera momentáneamente alto. Esto conlleva a la descapitalización de las entidades públicas que junto con la ineficiencia y la corrupción de sus funcionarios y administradores abortarían la posibilidad de una empresa pública productiva y eficiente, enterrando con ello la posibilidad de que la empresa pública inevitablemente tiene que ser deficitaria.

habrían de descansar en gran medida en la devolución del poder de compra de los asalariados cuya contracción tendrían sus explicaciones en un capitalismo sobreprotegido con productos de baja calidad y poco competitivos, las disparidades en el ingreso nacional y la descapitalización del campo.

Resolver la complejidad de estos problemas implicó para el gobierno de Luis Echeverría implementar estrategias dirigidas a capitalizar el campo, recuperar el poder adquisitivo, formar un mercado interno de consumo y abatir la inflación que por exceso de gasto deficitario se cernía como un obstáculo para dar cabal cumplimiento a las expectativas económicas nacionales.⁸⁸

Gobernar la economía y especialmente la economía agrícola, el gobierno de Luis Echeverría impulsa como políticas para el desarrollo agropecuario el incremento de los precios de garantía de los productos agrícolas y la instauración, o en su caso el fortalecimiento de organismos encargados de la compra y distribución de los productos agropecuarios.⁸⁹

Con el paso del tiempo, el aumento a los precios de garantía no sería la mejor salida para el régimen, resulta cierto que al principio se incentivo la producción agrícola y fue más atractivo invertir en el campo, no obstante, serían estos aumentos los que propiciarían una escalada importante de incrementos de precios al consumidor, siendo los productos agropecuarios los que notablemente tendrían un incremento

⁸⁸ Samuel Schmidt explica que durante los años del desarrollo estabilizador el campo, las regiones rurales habían pagado los platos rotos de la industrialización y la urbanización desmedida, los precios de garantía congelados sustentantes del modelo económico predominante se convertirían en una herramienta imprescindible para la nueva estrategia del régimen que enfrentaría los ciclos adversos en la agricultura y frenarían las importaciones de maíz que al final del sexenio 1964-1970 alcanzaron los 400 millones de dólares. Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* p. 87.

⁸⁹ *Ibíd.* p. 87-92.

de más de 27% a diferencia de los productores agrícolas que tendrían un decremento de menos de 2.7%.⁹⁰

En materia de producción agropecuaria es definitivo que en estos años se toman decisiones que neutralizan otras decisiones, es decir, mientras suben los precios de garantía, al mismo tiempo aumenta la inflación y se incrementan los salarios. Esta situación acabara de nueva cuenta por satisfacer a quienes precisamente el gobierno quería controlar: acaparadores y pequeños latifundistas. Asimismo, los organismo descentralizados como TABAMEX, INMECAFE, y CONASUPO ven frustrada su misión de repeler el coyotaje y el intermediarismo por medio del control de la producción y la distribución como consecuencia de la corrupción y los malos manejos internos.

Siendo la recuperación del poder adquisitivo una prioridad esencial del programa económico echeverrista, para los planificadores desarrollistas, el gobierno de la economía tenía que pasar por el gobierno de la oferta y la demanda a través de los controles de precios. Los programas de gobierno a implementar para estos fines será el establecimiento de un control de precios a productos alimenticios de primera necesidad, esenciales para la alimentación del mexicano promedio.⁹¹

“La canasta del mexicano”, regularía los costos al público del maíz, frijol, aceite, y azúcar. En lo que toca a la economía de la clase obrera, se constituye el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), cuya misión consistió en restituir el poder de compra de los trabajadores urbanos, a través del otorgamiento de créditos para adquirir productos y enseres de línea blanca y el establecimiento de tiendas y centros de consumo para la compra de los

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ *Ibíd.* pp. 92-96.

mismos persiguiendo con ello incrementar el ahorro de las clases trabajadoras.⁹²

La reacción a estos instrumentos de gobierno y de política económica no se hizo esperar. Mientras desde el gobierno se anunciaban e implementaban los controles de cambio, la burguesía comercial se anticipaban elevando los precios haciendo de por sí estériles las intenciones con las acciones. El acaparamiento y ocultación de los productos de primera necesidad fueron regla y no excepción, al mismo tiempo que el gobierno accedía a las peticiones de aumentos de precios. A ésta voracidad de las clases trabajadoras, los sindicatos oficiales retomaban de nueva cuenta posiciones obreristas y como respuesta el gobierno integra el comité mixto de protección al salario, antecedente de lo que hoy se conoce como la comisión nacional de salarios mínimos. Pese a estos esfuerzos, el fracaso de "la canasta del mexicano" y el control de precios, propiciaron que el gobierno enfrente un emplazamiento general de huelga en 1974.

Las secuelas del gobierno de la economía a través del control de precios, dejan al régimen retraído en dos frentes: la inseguridad de tomar partido con la burguesía comercial o con el sindicalismo oficial, y con esto, controlar a uno de los dos sectores hasta que amainara la situación de crisis, lo que conlleva a que el gobierno realizara pequeñas concesiones a unos y a otros hasta que la inflación se descontrola con la inflación interna y externa, por lo que los saldos de 1976 dejaron un inflación en ascenso, no vista desde los años cuarenta; y la contracción del mercado interno desvaneciendo los beneficios a los marginados y haciendo más ricos a los ricos.

⁹² *Ibíd.* p. 92

Finalmente, las contradicciones que sustentaron al desarrollismo en el sexenio de Luis Echeverría, conllevaron en 1976 a un gran problema que le tocaría resolver a la siguiente administración: el financiamiento del desarrollo. De repente, las materias primas, la política fiscal, el ahorro interno, resulto insuficiente para el desarrollo de un país que requería de insumos industriales, herramientas, tecnología, equipos, entre otras cosas, para producir y después exportar. El país durante los años de Luis Echeverría creció a tasas del 7% y el 8%, pero el creciente déficit comercial sumando a un desbordante déficit público, resultado de omitir reformas al régimen fiscal, propiciaron que el gobierno después de un cuarto siglo, abandonara el mercado de cambios con lo que el peso pasó de 12.50 por dólar a 20.00 pesos por dólar, a la par de una recesión que afectaría a las actividades productivas del país y la firma de un convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional el cual cuestionaría por primera vez en muchos años la autodeterminación de la política económica gubernamental.

El periodo de gobierno que precedería al echeverriísmo, se desenvolvería en el contexto de alza de los hidrocarburos y la oportunidad de crecer más allá de las expectativas concretas de la economía real. La reflexión anterior hace preciso repasar lo sostenido por Rostow en sus ensayos sobre planificación y desarrollo, sobre todo si comparamos el despegue económico que plantea este autor como "*Take off*", con el despegue de 1979, el mismo despegue que apenas unos años después con crudeza expondrá las contradicciones de un desarrollo aparentemente sostenido al que era preciso de nueva cuenta replantear, resarcando los saldos de la Jauja y la abundancia.

Me es preciso citar esta deliberación toda vez que concluida la fase desarrollista del echeverriísmo o denominada, *etapa de re funcionalización del antiguo régimen posrevolucionario* cuyos desenlaces

han sido reseñados en el transcurso de la investigación, se estudiara la prolongación del desarrollismo y sus instrumentos de gobernación económica con la peculiaridad que en contraste con el anterior gobierno, el Presidente López Portillo y sus planificadores accederán a una herramienta imprescindible, vigente en el momento situacional del periodo de gobierno y cuya alta cotización hacia ver en el mediano plazo, la superación de los problemas económicos inmediatos del país. En este caso habré de remitirme al precio del petróleo y los excedentes de producción del mismo.

En México y América Latina, ha predominado la ausencia de asimilación, estudio y explicación de la realidad y su contexto en la ciencia y el ejercicio de gobierno. En los últimos treinta años se ha arrastrado la tradición de la planificación determinista y econométrica de los años sesenta tanto en las oficinas de planificación y asesoría al titular del ejecutivo de un gobierno sea este nacional, estatal, provincial, regional y municipal, como en aquellas instituciones educativas públicas o privadas que se dicen llamar formadoras de alta gerencia, en donde, se ha seguido adoctrinando a los futuros tomadores de decisiones bajo un enfoque taxativo y cuantitativo que desprecia actores sociales y actitudes subjetivas propias de la realidad compleja.⁹³

El estudio de la realidad compleja al mismo tiempo conlleva al conocimiento del futuro como una meta o valor por sí mismo. Yehezquel Dror afirma que el conocimiento del futuro es visto instrumentalmente para alcanzar otros valores y metas indefinidas pero especialmente para

⁹³ El Dr. Carlos Matus resalta que el enfrentar una realidad compleja e influida por situaciones que pueden estar fuera del control del gobernante, supone identificar los comportamientos de las fuerzas sociales y de los agentes económicos e integrar dichos comportamientos en un sistema explicativo riguroso. Vid. Huertas, Franco. *El método PES, Franco Huertas entrevista a Carlos Matus*, Caracas, Fundación Altadir, 1994, Primera edición, pp. 28-45.

la formulación de opciones de decisión.⁹⁴ Sin embargo, el problema que conlleva las opciones respecto del futuro, normalmente chocan con las visiones formales, deterministas, y hasta por las dudas del equipo de trabajo del gobernante o bajo las circunstancias de una negociación, por otros actores o jugadores que están inmersos en los resultados de la decisión a implementar. Los estudios en los asuntos de gobierno, han reiterado que mientras los países desarrollados o de primer mundo, la prospectiva ha sido una herramienta de gobierno imprescindible en la toma de decisiones, lamentablemente todavía los gobiernos del tercer mundo o del subdesarrollo, han prestado poca atención y en ocasiones olvidado a los estudios de prospectiva, debiendo ser por el contexto cambiante de la realidad y el comportamiento de los factores internos y externo, un elemento que complemente las capacidades de gobierno de los tanques pensantes como del equipo perteneciente al primer círculo del mandatario.

El caso mexicano de la última parte de la década de los setenta y principios de los ochenta, resulta un reflejo dramático y falible de lo que sucede al anticipar de antemano, las expectativas de desarrollo a partir de un contexto dinámico que se presenta con buenos augurios en lo económico, pero, con una deficiente política construida que ignora la realidad cambiante especialmente en sus escenarios exógenos.

El gobierno López Portillista, inaugura su sexenio cargando con el desprestigio acumulado por la conducción de los asuntos económicos en los seis años anteriores, una carta de intención con el FMI, y la confrontación abierta con el sector empresarial.⁹⁵ La carta de intención

⁹⁴ *Creo que la principal misión de los estudios de futuro debe ser la de contribuir a mejorar los cursos de acción política y que su principal fuerza debe ser sus efectos sobre esta.* Vid. Dror Yehezquel, *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera edición, 1991, p. 82

⁹⁵ Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* pp. 219-227.

firmada con el FMI firmada en 1976, permitía el acceso al país a nuevos créditos para resarcir la demanda interna y los desequilibrios externos. Estos acuerdos hacían inevitable la recuperación inmediata en el corto plazo, para posteriormente retomar el crecimiento.⁹⁶ Ante el dilema de recuperación con recesión o recuperación con crecimiento, el Presidente José López Portillo apela por la segunda vía haciendo público lo ya sabido por las potencias hegemónicas occidentales y el círculo inmediato de la gobernación presidencialista: ¡tenemos petróleo!, el oro negro, cuya cotización por momentos llegó a alcanzar los \$35 dólares por barril de petróleo, y con éste anuncio, México aligeraba las exigencias del FMI como las inquietudes de los acreedores externos que una vez enterados de la nueva riqueza nacional proveniente de los mares mexicanos, serían los primeros en ofrecer nuevos créditos a tasas de interés pagables y accesibles como consecuencia de la inducción de petrodólares en los mercados financieros internacionales.⁹⁷

La nueva riqueza petrolera en un abrir y cerrar de ojos se convertirá en una herramienta trascendente en la gobernación de los asuntos económicos y como se observara en los siguientes apartados de la investigación, el factor petrolero no sería exclusivo al periodo de gobierno al que se hace referencia, en los años subsecuentes y aun en los del neoliberalismo, habrá de seguir siendo un agente preponderante

⁹⁶ Una señal evidente de lo anterior fue el crecimiento del PIB durante el primer año de ejercicio de la política económica gubernamental que apenas arañaba el 3%, además de que la reducción de los requerimientos del déficit público expuestos en los términos de la carta de intención ponían en riesgo el empleo, la inversión pública y el gasto social, que durante el echeverriísmo tuvo un crecimiento galopante y sentó las bases para las políticas bienestaristas de abasto y consumo.

⁹⁷ Recordemos que en 1976 la crisis del petróleo entraba en su apogeo: fue una audaz decisión transnacional, entre los países árabes que encabezaban la OPEP y que aprovechan el problema circunstancial de la pugna con Israel, para embargar el petróleo de los países de Occidente, solidarizados con el propio Israel a instancias y respeto de los Estados Unidos. En esta decisión, las "Siete Hermanas" –las compañías petroleras más poderosas del mundo– quedan vinculadas en una oscura maniobra que sorprendió incluso a las grandes metrópolis que perdieron control e influencia sobre los precios del petróleo, que seguían subiendo.

si tomamos en cuenta que hasta nuestros días, es precisamente de la extracción y procesamiento de este recurso no renovable de donde provienen una buena parte de los ingresos fiscales del Estado Mexicano. El contexto dinámico de excedente petrolero con cotizaciones altas deja entrever a los planificadores gubernamentales la posibilidad de concebir el desarrollo económico en tres fases durante el sexenio López Portillista. Una primera fase de recuperación (1977-1978); la segunda fase de consolidación (1979-1980) y una tercera fase de crecimiento acelerado (1981-1982).⁹⁸

Con el fin de hacer viables estas intenciones, durante el sexenio se implementa hasta 1981, una política de endeudamiento manejable en la que se aprovechara el exceso de oferta crediticia a bajo interés en el mercado financiero buscando con ello construir la infraestructura petrolera para la extracción y posteriormente saldar los pasivos en interés y en capital y principal de la deuda contraída. José López Portillo recibe un país como el mismo lo reseña, con un endeudamiento de 19,600 millones de dólares y que sumados a los 3,312 millones de dólares contratados al FMI, en 1977 sumaban 22, 192 millones representando el 28.1 % del PIB, proporción alta dentro de lo razonable en un país en proceso de desarrollo. En los años posteriores hasta 1980 se siguió contratando deuda pero con una recuperación paulatina de la economía por lo que en 1978 se contrataron 3,352 millones de dólares que adicionales al total anterior (22, 192), dejan un saldo de 26, 264 millones de dólares, que con la recuperación económica, bajo la proporción de endeudamiento en el PIB de 28 a 25.6%. En 1979 la tendencia positiva de remarca, pues la proporción de deuda baja a 22.1% habiendo contratado 3, 493 millones de dólares e incrementado

⁹⁸ Medina Peña Luis, "*Hacia el nuevo Estado...*". *Óp. Cit.* p. 194.

el saldo total a 29, 757. En 1980, en la cúspide del auge petrolero, se contratan 4, 056 millones dólares y la deuda subía a 33, 813, la proporción del PIB era de 18.1%. Hasta el cuarto año de gobierno la deuda era rentable ya que con el financiamiento de la infraestructura petrolera se aumentaban las exportaciones de tan apreciada materia prima y se cumplían con los compromisos financieros en la materia.⁹⁹ (Ver Anexo 3)

En contraposición a su antecesor, José López Portillo no pondera el gasto social como un instrumento para la repartición de la riqueza, por lo que en el presupuesto gubernamental el ramo correspondiente a erogaciones adicionales tendrá decrementos excepcionales como consecuencia de las políticas de racionalización de gasto y el incremento del gasto presupuestal a los programas de educación pública y salubridad.¹⁰⁰

Con esta nueva premisa, la empresa pública sería el eje articulador de la estrategia económica del régimen, y a si mismo sus insumos y requerimientos de las nuevas entidades públicas creadas serían suministrados por la iniciativa privada que veía con ello un incentivo importante para la inversión, además de la intensificación de los subsidios y exenciones fiscales existentes.

Con las inversiones estatales se implementaron las políticas de pleno empleo, con lo que el régimen reivindicaría sus compromisos de equidad social y justicia redistributiva, además de utilizar la creación de puestos de trabajo como un instrumento eficaz de negociación con el sindicalismo oficial que ante que ante sus demandas de incrementos

⁹⁹ López Portillo y Pacheco, José, *Mis Tiempos*, México, Fernández Editores, 1988, p. 483-485.

¹⁰⁰ Como se explico en los párrafos anteriores, las perspectivas de endeudamiento y los excedentes petroleros abrieron un abanico de posibilidades, por lo que la política económica del sexenio 1976-1982, priorizaría la inversión productiva financiada por el Estado como herramienta para el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

salariales, el gobierno pudo canjearlos por vacantes.¹⁰¹ Ello permite contener la presión social además de dar sustento a la "Alianza para la Producción" y concesionar al sindicalismo institucionalizado vía la formación de nuevas plazas de trabajo, el incremento de su matrícula sindical y por consiguiente el de las cuotas recabadas con sus correspondientes beneficios particulares. Para finales de 1981 se había creado 4, 000, 000 de nuevos empleos, cifra sin precedente en la historia del México contemporáneo.¹⁰²

A la Jauja de aquellos años de crecimiento del PIB del 8%, -el más alto que se haya registrado- seguirían las contradicciones que devienen de una planificación mal encumbrada y de la erosión de las capacidades de gobierno que conlleva la incertidumbre de un futuro con expectativas dilatadas.¹⁰³

Anteriormente en el gabinete económico fue preeminente la controversia que incitaba la interrogación del ¿que hacer?, con lo excedentes petroleros. Por un lado el sentido común estructuralista, alentaba el aprovechar la nueva riqueza petrolera para generar más riqueza en otras áreas de la economía, plasmando dicha concepción en el Plan de Desarrollo Industrial. En cambio los monetaristas apelaron por la racionalización de subsidios y la cautela en el gasto, priorizando la producción agropecuaria y los objetivos sociales (Plan Global de Desarrollo).

El hecho es que la supeditación del desarrollo nacional a la cotización de un solo producto y del manejo del mismo por una sola empresa como es el caso de PEMEX, nos haría muy vulnerables ante el nuevo contexto dinámico que se avecinaba tras la recesión mundial, el racionamiento de

¹⁰¹ Medina Peña Luis, "Hacia el nuevo Estado...". *Óp. Cit.* p. 191.

¹⁰² *Ibíd.* p. 191.

¹⁰³ *Ibíd.*

los energéticos, y las políticas construccionistas de corte monetario-neoliberal puestas en marcha en Estados Unidos y Europa Occidental.

El 1º de Junio de 1981 sería una fecha crucial que interrumpiría los logros alcanzados hasta el momento durante el periodo sexenal. La sobreoferta petrolera en el mercado internacional propicia que el precio del barril de petróleo mexicano se vaya a la baja de \$32 dólares a \$28 dólares promedio. PEMEX se anticipa a las tendencias y su director ordena el ajuste, lo que propicia una crisis en el seno del gabinete económico por lo prematuro de una decisión que no fue consultada con anticipación.

Las consecuencias no se hicieron esperar, y a los pocos días se sucede el relevo al frente de la dirección de PEMEX y el nuevo director en coordinación con los estructuralistas de la Secretaria del Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), unilateralmente y con un criterio mesiánico, aumentan el precio del barril de petróleo mexicano en dos dólares chocando con ello con la lógica del mercado petrolero internacional y propiciando la erosión de la cartera de clientes de la empresa estatal.

La situación anterior fue el principio de una de las crisis económicas más graves de las que se haya tenido precedente. Las divisas por ingresos petroleros resultaron ser insuficientes para cumplir las metas programadas en el presupuesto de 1981 y 1982 lo que dio pie a que el gobierno rompiera con su propia política de endeudamiento y se contrataran con los organismos financieros internaciones y la banca comercial estadounidense 19,000 millones de dólares, por lo que la deuda total acumulada paso de 38, 813 a 52, 961 millones de

dólares.¹⁰⁴ En consecuencia la participación de la deuda en el PIB paso de 18% en 1980 a 22% en 1981 que conjuntado con los pagos de intereses cuya tasa pasa de 6% al 20% por las políticas construccionistas neoliberales del gobierno de EEUU, hizo más difícil el panorama en el corto y largo plazo.¹⁰⁵

La contratación de más deuda de la programada originalmente, la inalteracion del presupuesto para 1981 y 1982, el deslizamiento productivo paulatino y no abrupto del tipo de cambio, y los incrementos del 150% a las gasolinas y el diesel en diciembre de 1981, no fueron medidas suficientes para enfrentar el shock de la baja del precio del crudo, pero sobre todo, para contener la desconfianza de la burguesía que inmediatamente al ver señales confusas e inciertas del panorama económica nacional y con asesoría de la banca privada nacional, intensificaron la especulación contra el peso, además de incrementar sus depósitos en dólares en bancos extranjeros y la adquisición de bienes inmuebles al otro lado del río bravo.

La salida de divisas siguió intensificándose en los primeros dos meses de 1982 hasta que el 17 de febrero del mismo año, el Banco de México abandona el mercado de cambios rompiendo la paridad de 25 a 40 pesos por dólar. Con esta medida, momentáneamente se contienen las importaciones, sin embargo, crece la tasa de fuga de capitales y la insolvencia del gobierno mexicano frente a la banca comercial pone al país al borde la moratoria de pagos en agosto del mismo año.¹⁰⁶

Serán en esos días de agosto en que se decreta la doble paridad equivalente a una segunda devaluación. Finalmente en la medida en que

¹⁰⁴ Sobre la evolución del endeudamiento externo, puede consultarse Secretaría de Programación y Presupuesto. "Suplemento de Política Económica: Deuda Externa", *Semanario Tiempo*, México, No. 2426, 8 de noviembre de 1988.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ *Ibíd.*

se acercaba el cambio de gobierno la especulación se avivaba a grado tal que no solo aumentaba la salida de dólares sino también la de pesos. Para el gobierno López Portillista, esta situación, junto con la contribución de los barones del dinero que desde las sucursales bancarias alentaban a los ahorradores a sacar su dinero del país, fueron las condiciones que determinaron la nacionalización de la banca e implementar el control de cambios el 1º de septiembre de 1982, como una medida necesaria pero tardía para contener la salida de capitales.¹⁰⁷ A un siendo una medida aletargada, la nacionalización bancaria es, simultáneamente, el cenit y el declive del proyecto desarrollista. Representa para el gobierno, un instrumento importante para el ejercicio de las capacidades de gobernación sobre la economía al controlar las transacciones en capital y los movimientos sobre el tipo de cambio; y al mismo tiempo, la imagen del descrédito y agotamiento del desarrollismo como estrategia de política económica. Resumiendo, el gobierno de la economía con enfoque desarrollista intento corregir errores básicos estructurales, sobresaliendo los siguientes:

1. La recapitalización del campo a través de las empresas descentralizadas en el ramo;
2. Enmendar la inequidad en la repartición de la riqueza nacional y por ende mejorar los niveles de vida de la población;
3. Corregir distorsiones en la distribución y comercialización de mercancías coadyuvando con ello a agilizar la producción.

En síntesis en desarrollismo estructural quiso emprender la gran empresa de refuncionalizar el capitalismo apadrinado del desarrollo

¹⁰⁷ Ramírez, Carlos, *Semanario Proceso*, México, No. 305, 6 de septiembre de 1982, pp. 6-14.

estabilizador pero con un matiz social y redistributivo. No obstante, el gobierno fue incapaz de controlar las contradicciones existentes y prever las nuevas por lo que el resultado fue que este quedara atrapado en un remolino de demandas y presiones políticas. A lo anterior cabe añadir que ambas administraciones que comprenden este ciclo no impulsaron una reforma fiscal integral que refinanciara los requerimiento de las finanzas públicas, además, -como se ha dicho- la incomprensión de los ciclos de coyuntura económica del mundo industrializado especialmente de los EEUU, lo cual propicio que la coyuntura dinámica rebasará a la política construida y a su vez se profundizará la ingobernabilidad del sistema y se minaran las capacidades de gobierno del régimen no solo por la economía, también al mismo tiempo en los subsistemas político y social como se describirá más adelante.

3.2.1.2 Crisis Fiscal Neoliberal

Una primera interrogante a resolver en el análisis del contexto en cuestión, se concentra en aquella gran duda que en su momento formulará de manera sarcástica en 1987, la disidencia priísta en contra de la candidatura de Carlos Salinas de Gortari, que textualmente decía: *"No sabemos si la candidatura de Salinas constituye un proyecto de reelección de De la Madrid o si se trata de una reelección de Salinas"*.¹⁰⁸ Parto de esta cita para poder reinterpretar uno de los periodos más controvertidos del México contemporáneo del que si bien es cierto, desde casi ya 18 años se desprenden tres períodos de gobierno, pero el alcance de sus políticas va más allá de la particularización misma de dichas administraciones.

¹⁰⁸ Chávez, Elías, *Semanario Proceso*, México, No. 581, 21 de diciembre de 1987, p. 23.

El año de 1982 constituye un parte aguas fundamentales dentro del proceso de desarrollo de acumulación capitalista con patrocinio estatal. La nueva administración del Presidente Miguel De la Madrid hereda de los gobiernos desarrollistas un Estado que en ese momento tenía en la banca nacionalizada y en el control de cambios, instrumentos cardinales para potencializar sus capacidades de gobierno sobre la economía después de los embates contra la moneda nacional a lo largo de 1982.¹⁰⁹ Asimismo, el crecimiento del sector paraestatal en esos doce años como la injerencia gubernamental en el esquema circulatorio del proceso económico, permitió momentáneamente atenuar algunos rezagos en materia de empleo, distribución de mercancías y el acceso al mercado interno nacional de un sector importante de la población que durante el periodo del desarrollo estabilizador había estado al margen del mismo.

A pesar de estos logros transitorios, los saldos finales del desarrollismo no fueron los mejores en el terreno de las finanzas públicas y en la posición de México frente al entorno internacional. En diciembre de 1982, la inflación rayaba casi al 100%, la fuga de capitales llegó a extremos hasta ese momento no esperados para un fin de sexenio, y por ende, los compromisos de México frente a sus acreedores estaban en riesgo toda vez que en el mes de agosto el país se declara en suspensión de pagos en lo que toca al servicio de pago de intereses de nuestros compromisos externos con la banca comercial internacional.¹¹⁰ En menos de un año, lo que por el inmenso potencial petrolero fue carta de preferencia para el acceso a crédito y

¹⁰⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reestructuración del sistema financiero*, Cuadernos de renovación nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. pp. 23-62.

¹¹⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Reestructuración de la finanzas pública (Egresos)*, Cuadernos de renovación nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. pp. 14-15.

consideraciones de los prestamistas internacionales, de pronto tras la baja de la cotización del barril de petróleo se volvía contra nosotros como un maleficio al darnos cuenta, lo todavía vulnerable y dependiente que resultaba la economía nacional al estar supeditada a la cotización de nuestras materias primas y al flujo de los capitales internacionales directos, es decir, contratación de más deuda externa.

En el ámbito internacional la posición mexicana resultaba igualmente endeble, tras la firma a finales de 1982 de una nueva carta de intención con el Fondo Monetario Internacional para la contratación de nuevos préstamos, la injerencia de los organismos supranacionales y el gobierno de los Estados Unidos primero, en la política económica y posteriormente en el manejo de la política exterior del país sería preeminente.¹¹¹

Aunado a los factores anteriores, los malos manejos programáticos y administrativos del gran gobierno del desarrollismo, fueron el pretexto perfecto para quienes dentro y fuera del nuevo gobierno vociferaran contra el bienestarismo y el gigantismo estatal al tachar a éste de corrupto e ineficiente. Postura muy a tono con los cuestionamientos que desde el primer mundo ponía en duda la viabilidad del gobierno y la administración pública para encauzar a las sociedades contemporáneas del último cuarto del siglo XX, delegando a los mercados libres esta función.¹¹²

¹¹¹ Adolfo Aguilar Zinser en un ensayo que versa sobre los temas de soberanía y democracia destaca que en contraste con administraciones anteriores, en donde, la defensa de la soberanía nacional como de la autodeterminación de los pueblos ubicaron a México como un paladín con tesitura moral en materia de política exterior, de pronto, la sorpresiva lasitud económica, hacia al país cada vez menos influyente en los foros internacionales, y al mismo tiempo, tibio ante la perversidad de la política norteamericana hacia Centroamérica y el resto de las naciones del tercer mundo. González Casanova y Cadena. R. Jorge (coord.), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, Siglo XXI – Centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades, 1988. pp. 36-72.

¹¹² La primera parte de la investigación, destaca el papel influyente que tuvieron las escuelas neoclásicas y monetarias en la conducción de los asuntos económicos, sobre todo, si pensamos en la Inglaterra de la Primer Ministro Margaret Thatcher y el gobierno Estadounidense

Observando ávidamente el ascenso de la política del cambio estructural, podemos deducir primeramente, que éste, a diferencia del desarrollismo, no busco corregir contradicciones del modelo de desarrollo nacional, además que este proceso no se agoto con el ascenso del gobierno de Miguel de la Madrid. El nuevo modelo que surgiría de las cenizas y el descrédito del colapso desarrollista, se caracterizaría por su supeditación a las nuevas condiciones de la dominación mundial y se comprometería por la transición de una economía orientada al bienestar y al pleno empleo, a otra, encaminada a la maquila y la exportación dentro del nuevo entorno de transnacionalización de la acumulación capitalista a nivel mundial, en donde, la nueva división del trabajo exterioriza el intercambio desigual entre países ricos y pobres, siendo los primeros que comprando materia prima y mano de obra barata a los segundos, estos mismos inundan los mercados de los últimos con productos elaborados, rescatando los costos iniciales invertidos y a veces triplicando la ganancia inicial en detrimento de los países del sur que se ven imposibilitados en mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y en construir una base productiva real.¹¹³

Para generar las condiciones anteriores no bastó con consumir las posibilidades del cambio estructural en un solo sexenio, es por ello que en esta investigación, abarcar una visión integral de la realidad hace

de Ronald Reagan a principios de la década de los ochenta. Ambos gobierno ubicados en el paradigma neoconservador, a través de políticas económicas neoliberales, en buena parte definieron la tesitura de la nueva dominación mundial a partir de la transnacionalización de la acumulación capitalista.

¹¹³ Ruy Mauro Marini, padre de la dialéctica de la dependencia, desde finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, había anticipado el proceso de inserción inequitativa de América Latina en el mercado mundial, donde los procesos de producción e industrialización corresponden a una nueva división internacional del trabajo, en cuyo marco se transfieren a los países dependientes etapas inferiores de la producción industrial, reservándose a los centros imperialistas las etapas más avanzadas y el monopolio de la tecnología correspondiente. Mauro Marini, Ruy, *Dialéctica de la dependencia*, México, Era, 1989, Novena reimpresión, pp. 68-69.

preciso complementarlo con los siguientes nueve años subsecuentes a la terminación del periodo 1982-1988, siendo éste primer tramo, el que sentó las bases del nuevo modelo para posteriormente en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo Ponce De León (1994-1997) llegará a su punto culminante –especialmente en el segundo sexenio- con el afianzamiento del paradigma de gobierno asistencial con continuidad neoliberal.

La nueva política construida emprendida por los planificadores neoliberales, conllevaba no solo la reinención del sistema económico vigente heredado de los gobiernos posrevolucionarios, hacía también imperioso rehacer los instrumentos de intervención económica, sobre todo para poder gobernar una economía maltrecha como la mexicana a principios de 1983, lo que significó desechar las soluciones convencionales para el manejo de la economía, es decir, déficit público y endeudamiento.¹¹⁴

Al respecto de este referente, puedo afirmar que no existe nada nuevo en la perspectiva de la reconstrucción de la gobernación presidencialista con sentido neoliberal, sobre todo cuando el desarrollismo apostó y agotó en la economía pública las posibilidades de un nuevo impulso al desarrollo nacional. El nuevo modelo de desarrollo –el neoliberal- enfatizaría las mismas tendencias con la salvedad de que los matices de la nueva política económica se sustentarían en la desregulación y el contraccionismo estatal, cuyas repercusiones se sentirían en el deterioro de los niveles de bienestar social y en el sector paraestatal que durante el proceso de cambio estructural fue mermado y desmantelado en aras

¹¹⁴ Durante los tres sexenios de la fase neoliberal –especialmente en las gestiones de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari-, los planificadores neoliberales centraron en el manejo de la economía, el eje toral de la gobernación presidencialista, y de hecho, los procesos de cambio estructural que derivaron de los cursos de acción política impulsados al amparo de este planteamiento.

de las nuevas exigencias del proceso de acumulación capitalista transnacional.

Como se ha insistido, habiendo abarcado tres periodos gubernamentales la implantación del modelo neoliberal, es posible subdividirlo en dos etapas como lo sugiere el Dr. José Juan Sánchez González en su trabajo doctoral.¹¹⁵ Primero, una etapa que se denomina de transición abarcando el mandato del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), y segundo, el ciclo de consolidación que engloba a los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y del actual mandatario Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).¹¹⁶ En concordancia a este encadenamiento cronológico, observaremos como se interrelacionan ambas etapas –transición y consolidación– en el rediseño de la nueva gobernación presidencialista así como examinar las grandes transformaciones sufridas por el Estado y la sociedad dentro de este contexto histórico.

Ante el complicado panorama de 1983, el Presidente Miguel De la Madrid hace un llamado nacional para superar lo que denomina una “situación de emergencia” que comprende el alto sobreendeudamiento externo, la caída del salario y el empleo, el decremento de la tasa de crecimiento correspondiente al PIB, y la inflación galopante.¹¹⁷ A lo adverso de la situación interna, se añadirán los requerimientos suscritos en sendas cartas de intención con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional de los que destacan la disciplina en las finanzas públicas y el recorte del gasto público.¹¹⁸

¹¹⁵ Vid. Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 77.

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, “*Reestructuración...*” *Óp. Cit.* pp. 14-15.

¹¹⁸ Para el economista Sergio de la Peña, las exigencias del FMI no varían de las auténticas intenciones del grupo gobernante, al mencionar lo siguiente: *Los acuerdos establecidos con la comunidad internacional de acreedores y con el gobierno de Estados Unidos por medio de los convenios con el FMI, son los marcos de referencia de la política económica del*

Lo complejo de el escenario en cuestión no recaía tan solo en el ajuste económico financiero, era preciso calcular dentro de la dinámica político-social el cómo sobrellevar las demandas de los grupos sociales y de poder que tradicionalmente sustentaban la legitimidad del sistema político mexicano en ese momento cuestionada por la difícil situación económica como por las medidas utilizadas para la contención de la crisis.

A lo largo de este primer sexenio del modelo de desarrollo neoliberal, o mejor dicho, el sexenio de la transición –entiéndase por económica-, los objetivos de política económica se concentraran en la reducción del mal endémico prevaleciente, esto es, la inflación galopante así como resarcir los niveles de inversión y crecimiento alcanzados en años anteriores. Para ello en el transcurso de los seis años siguientes del sexenio de Miguel de la Madrid, los planificadores desarrollistas concebirían dos planes de corte ortodoxo para enfrentar el complicado contexto económico sin que esto propiciaría copiar o sustraer los esquemas macroeconómicos aplicados recientemente como los planes Cruzado brasileño y el Austral argentino que habían fracasado rotundamente al intentar abatir la inflación con una moneda con paridad similar al dólar norteamericano pero sin posibilidades de motivar el ajuste cambiario para incentivar las exportaciones e impulsar el ahorro interno.¹¹⁹

nuevo gobierno. Pero a diferencia del pasado dichos marcos de referencia corresponden en gran medida a sus contenidos a las convicciones del actual núcleo dirigente del gobierno. González Casanova y Cadena. R. Jorge (coord.), "Primer informe...", Óp. Cit. p. 86.

¹¹⁹ *En Argentina y Brasil, la aparición de la crisis de la deuda en los principios de los años 80 coincidió con el crecimiento de la importancia de los problemas inflacionarios crónicos. Durante las crisis periódicas de su balanzas de pagos en las cuatro décadas precedentes, fueron medidas antiinflacionarias clásicas (intentar reducir el déficit presupuestal y el aumento del dinero circulando), aplicadas como componentes de programas de estabilización económica respaldados por el FMI. Pero era muy difícil sostener estos programas frente la presión de los sectores de negocios y de los trabajadores así que fueron abandonados una y otra vez (ya fuera por gobiernos militares o civiles) una vez que la reducción de la demanda interna disminuía inmediato las presiones sobre la balanza de pagos. Los programas del Austral y del Cruzado, lanzados por decretos ejecutivos en junio de 1985 y febrero de 1986, respectivamente, fueron implantados para eliminar precisamente estos círculos interrumpidos, utilizando el control*

Con la toma de protesta del Miguel De la Madrid como Presidente de la República el 1º de Diciembre de 1982 y la firma de primera carta de intención con el FMI, se da a conocer el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE 1983-1985), que apegado a los compromisos firmados con los organismos financieros supranacionales tuvo como objetivos: disminuir la inflación, proteger el empleo y recuperar el crecimiento.¹²⁰ (Ver Anexo 4) Asimismo con el fin de incentivar otros instrumentos de inversión y de paso empezar a resarcir los agravios contra los banqueros tras la nacionalización bancaria, las casas de bolsa comienzan a tener un auge importante, que ante las tasas de interés contraídas frente al embate inflacionario se convierten en un polo financiero de atención para quienes con la especulación de capital no productivo buscaban recuperar ganancias sin contraer riesgos de pérdidas.¹²¹

De la misma forma el gobierno mexicano después de que en años anteriores los acercamientos previos no fructificaron con las firma de acuerdos, por fin en agosto 1986 anunciaba su ingreso al GATT que en el corto y mediano plazo sería positivo para estimular las exportaciones no petroleras y además en el largo plazo representó la antesala para

de precios y reformas monetarias para detener la tendencia eminentemente especulativa del comercio de distribución y las expectativas inflacionarias. El auge (y declive) que estas políticas conocieron se convirtieron en mitos políticos en la historia de sus respectivos gobierno. Ángeles Luis (Coord), Interpretaciones sobre el sistema político mexicano. Perspectivas de la modernización política, México, Partido Revolucionario Institucional – Fundación cultural SOMEX, Núm. 5, 1990. pp. 5-6.

¹²⁰ Entorno al PIRE Sergio de la Peña destaca: *Su propósito era recuperar la estabilidad en un plazo de dos años. Estabilidad que se refería puntualmente a controlar y abatir la inflación, el desequilibrio fiscal y el déficit externo. Eran pocos los objetivos pero impresionante la magnitud del cambio que se pretendía. Se trataba en dos años de reducir la inflación y el externo en relación al PIB respectivamente en dos tercios y a la mitad.* González Casanova y Cadena. R. Jorge (coord.), "Primer informe...", Óp. Cit. p. 88.

¹²¹ *Por un lado, el gobierno prohijó a las casas de bolsa y las institucionalizó como intermediarios al darles a negociar hasta sus propios instrumentos y valores. Después, financio el déficit público mediante el mismo sistema concesionario. Al final, una vez generado el poderío bursátil privado, resulta que el gobierno no puede influir y son "las fuerzas de la libre oferta y la demanda" las que ordenan. Demasiadas concesiones, demasiado fácil para ser del todo inocente.* Zúñiga, Juan, El cuentazo de la bolsa, México, Pulsares, 1987, p. 20.

que años después se formalizará la firma de un acuerdo macro de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos.¹²²

En los dos años subsecuentes a la ejecución del PIRE, la inflación empezó a disminuir para pasar de 100% en 1982 a 80% en 1983 y 60% en 1984, sin embargo, la fuga de capitales entre enero y septiembre de 1985 implicó la salida 3,400 millones de dólares además de una devaluación de más de 700%,¹²³ que adicional a los efectos de los sismos de Septiembre del mismo año, hicieron inviables las metas del PIRE obligando con ello al gobierno mexicano a firmar nuevos términos de renegociación de pago de los intereses de la deuda externa.

Con la aceptación del Plan Baker y la firma de una nueva carta de intención con el FMI emerge el Plan de Aliento y Crecimiento el cual planteó una nueva estrategia de gasto para hacer compatible el crecimiento moderado de la economía con el combate de la inflación. Las metas de esta nueva estrategia de contención consistieron en recomponer el gasto programable del gobierno con respecto a 1986 para llegar a solo 22% del PIB, como resultado de disminuir en un punto porcentual el gasto corriente y elevar en medio punto la inversión, correspondiente a un crecimiento real de 15%, a efecto de que esta última estimulará la economía.¹²⁴

A la par de los nuevos propósitos buscados por el PAC, el mercado bursátil pasaba por un periodo de Jauja incontenible como consecuencia del incremento de la inversión especulativa vía la oferta y demanda de acciones convirtiendo con ello a las casas de bolsa en el gran negocio del momento; capaces de fabricar millonarios de la noche a la mañana;

¹²² Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Apertura Comercial y Modernización Industrial*, Cuadernos de renovación nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. pp. 82-83.

¹²³ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* p. 81.

¹²⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Reestructuración del sistema financiero*, Cuadernos de renovación nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. pp. 20-21.

al mismo tiempo que el gobierno exteriorizaba el crecimiento del mercado bursátil como una muestra de la recuperación de la economía mexicana, además, de servir de preámbulo para el destape de Carlos Salinas de Gortari como candidato a la Presidencia de la República.¹²⁵

El PAC no pudo revertir las tendencias del colapso petrolero de 1986 que con el consecuente descenso de entradas de divisas propició que dejaran entrar al país -según cálculos conservadores- algo más de 8,000 mil millones de dólares, propiciando un decrecimiento del PIB para 1986 menor al 4% y deteriorando a un más la calidad de vida de la población.¹²⁶

No obstante, el auge de la bolsa de valores como instrumento de inversión, éste apogeo fue un espejismo, entre otros factores por: la naturaleza misma de la inversiones generadas al no tener un soporte vía el capital productivo;¹²⁷ el desaliento al ahorro interno vía la banca nacionalizada por las bajas tasas de interés;¹²⁸ el derrumbe a finales de 1987 de los principales mercados bursátiles internacionales;¹²⁹ y

¹²⁵ Para muestra un botón: de diciembre de 1982 a agosto de 1987, los ingresos conjuntos de 26 casas de bolsa pasaron de 11 mil 553 millones a un billón 333 mil 430 millones de pesos, por lo que su crecimiento durante ese tiempo fue de 11 mil 441. 85 por ciento. Los ingresos y salidas también se incrementaron en cantidades millonarias: de 9 mil 666 millones de pesos en 1982 pasaron a 950 mil 529 millones de pesos en agosto de 1987, es decir, una elevación de 9 mil 734 por ciento. Zúñiga, Juan, "El cuentazo...", *Óp. Cit.*, p. 68.

¹²⁶ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* p. 82.

¹²⁷ *Pero lo que para muchos ha sido dolor, sufrimiento y frustración, para pocos, muy pocos, han sido ganancias. Según los estados financieros de 54 de las cien más importantes empresas inscritas en la Bolsa de Valores, entre enero y septiembre de 1987, sus ganancias ascendieron a un billón 719 mil millones de pesos, lo que significó un aumento de 572 por ciento respecto a las utilidades obtenidas en el mismo tiempo en 1986, ganancias tres veces superiores al aumento de los precios en esos 12 meses.*

¹²⁸ Efectivamente los bancos nacionalizados ni siquiera podían aspirar a compararse en rendimientos con los que ofrecía el mercado de valores hasta el 6 de Octubre de 1987. De hecho mientras las bolsa, en forma pública, notoria e impune, duplicaba, en su conjunto, cada tres meses sus inversiones, la banca no podía hacerlo con rendimientos de menos del 90% anual, con la diferencia que los dividendos producidos por la especulación bursátil eran fácilmente negociables y una inversión en banco solamente puede tocarse cada mes, en esas tasas. Zúñiga, Juan, "El cuentazo...", *Óp. Cit.*, p. 48.

¹²⁹ El lunes 19 se produjo el esperado crack. En solo una jornada la bolsa perdió 52,000 puntos, 17% del valor de las acciones de la jornada anterior, que había sido la del viernes. Ante la ausencia de compradores, y conocido ya el desplome de la bolsa de Nueva York y con ella de todas las bolsas importantes del mundo, los precios de las acciones en la Bolsa Mexicana se

quienes aprovechando la especulación echaron mano de la misma para hacer quebrar a otros, especialmente a pequeños ahorradores incautos que se dejaron llevar por el boom bursátil, fueron factores que propiciaron el mayor derrumbe bursátil que se recuerde en la historia económica reciente.¹³⁰

La caída bursátil aceleró la demanda de dólares y dio un fuerte impulso a la fuga de capitales.¹³¹ Estimaciones oficiales, no públicas, señalan que las reservas del Banco de México ya habían perdido entre 2,000 y 2,500 millones de dólares que amenazaban con desequilibrar el mercado cambiario.

La respuesta fue el retiro del Banco de México, principal surtidor de dólares del mercado libre de cambios, para no seguir impulsando la creciente dolarización, impulsada fuertemente en los últimos días por los intermediarios bursátiles –como sucedió con los banqueros en la devaluación de 1982- en respuesta a la decisión gubernamental de no colaborar con ellos en el rescate de la bolsa.

Los saldos de la devaluación de 1987 desnudaron el gran fracaso de la política económica del gobierno de Miguel De la Madrid y de sus planificadores; demostró que el gobierno por sí mismo no podía controlar la inflación como el resto de las variables económicas y que era necesario algo más que planes ortodoxos para remontar la difícil

desplomaron. Contra un promedio diario de más de 40 millones de acciones que se venían operando, el lunes fatídico solo se operaron quince millones de acciones. Vid. Alcocer, Jorge, *Semanario Proceso*, México, No. 573, 26 de octubre de 1987, p. 10.

¹³⁰ El mercado accionario había perdido entre el 7 de octubre y el martes 17 de noviembre de 1987 todas las ganancias acumuladas en los seis meses anteriores. El Índice de Precios y Cotizaciones que había llegado a un pico de 373,216 puntos el 6 de octubre, cayó dramáticamente hasta los 95,484 puntos el 17 de noviembre. Vid. Chávez, Elías, *Semanario Proceso*, México, No. 577, 23 de noviembre de 1987, p. 6.

¹³¹ El derrumbe bursátil y la continua baja –persistente durante seis meses- en las tasa de interés bancarias, provocaron una estampida de inversionistas y ahorradores, que huyeron en masa de los centros de ahorro e inversión institucionales y se refugiaron –como era previsible- en la divisa estadounidense. *Ibíd.*

situación económica.¹³² Así mismo, la nueva coyuntura dinámica abrió expectativas para la implementación de un nuevo ejercicio de gobernación económica, solo que este no tendría en el gobierno a un protagonista único en su ejecución.

El Pacto de Solidaridad Económica más que una prolongación de la política económica del sexenio de Miguel De la Madrid, tuvo como trasfondo la transmisión anticipada del control de la economía al equipo de gobierno que tomaría posición formal del poder político el 1º de diciembre de 1988.

El 15 de diciembre de 1987 como un último esfuerzo por contener una inflación desbordada que había llegado a niveles anualizados cercanos al 160% y que en un año político como el de 1988 amenazaba con convertirse en hiperinflación, situación que ponía en entredicho el triunfo electoral del entonces candidato del régimen, el gobierno, junto con los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el *Pacto de Solidaridad Económica*, cuyos propósitos se centrarían en los siguientes objetivos:

1. Sostener el compromiso de corregir de manera permanente las finanzas públicas.
2. Aplicar una política monetaria restrictiva.
3. Corregir la inercia salarial.
4. Definir acuerdos sobre sectores líderes.
5. Impulsar la apertura comercial.
6. Optar por el control de la inflación y la negociación de precios líderes en lugar de la congelación total de precios.

¹³² Aspe Armella Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de cultura económica, 1993. pp. 13-61.

7. Adoptar medidas basadas en controles de precios negociados.

El PSE sin ser precisamente un programa económico de shock como los practicados en Israel o América del Sur, permitió en un año electoral complicado como fue 1988, hacer lo que en los cinco años anteriores el gobierno de Miguel de la Madrid no pudo, bajar la inflación a un 50%, casi el doble del porcentaje del año anterior-, contener la creciente dolarización y apaciguar la volatilidad del mercado accionario que en 1987 había perdido más del 50% de su valor.

El precedente de la implementación del PSE a lo largo de 1988, permitió que al inicio de la administración salinista fuera refrendado como un instrumento factible para sustentar la gobernación presidencialista sobre los asuntos económicos, por lo que las siguientes concertaciones durante el sexenio 1988-1994, adquirieran otro tipo de denominaciones a partir de los propósitos buscados por las mismas. De ahí que en el primer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari el Pacto se rebautizara en 1989 como *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE) el cual intento compensar crecimiento económico con control inflacionario;¹³³ en 1992 una vez –desde la percepción oficial- superada la ebullición inflacionaria se replantean los objetivos de los acuerdos anteriores a través *del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo* (PECE) que bajo el contexto del Acuerdo Nacional de Productividad, se formularon diversos compromisos por parte de las dependencias y entidades del sector público con los sectores productivos para el mejoramiento de la productividad;¹³⁴ y finalmente, antes del ocaso del salinismo y ante las presiones al tipo de

¹³³ Aspe Armella Pedro, "El camino...", *Óp. Cit.*, pp. 31-32.

¹³⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores 1993-1994*, México, Talleres Gráficos de México, 1994. pp. 65-66.

cambio que anticipaba el duro panorama de 1995 se suscribe el 24 de septiembre de 1994 el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PBEC) el cual –si los pronósticos no hubieran fallado– estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 1995, y si bien se proponía a incrementar el porcentaje del PIB y del PEA para el primer año de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, en el fondo intento apaciguar las expectativas e inquietudes que generó la transmisión de poderes a finales de 1994.¹³⁵

Los sexenios de “concertación económica” abrieron la expectativa para los sectores productivos y los inversionistas extranjeros de que el país superaba los tiempos de inflación galopante y que el país se encaminaba a una economía de certidumbre, a partir de una estrategia a largo plazo de contención inflacionaria con costos compartidos por los distintos sectores sociales concursantes en la concertación.

Sin embargo, aunque los planificadores neoliberales no se cansaban en saciar en publicaciones y declaraciones públicas las cualidades de los pactos y las concertaciones económicas en México como un ejemplo de política económica con “costos y compromisos compartidos”, y sugerir, su instauración en las endebles economías Latinoamericanas y de Europa del Este.¹³⁶ El saldo real del “costo compartido” fue más inequitativo para las clases trabajadoras, que con cada signatura de acuerdos con empresarios y gobiernos vieron disminuida su capacidad de poder adquisitivo.¹³⁷ Asimismo, la posibilidad de suscribir acuerdos

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ Un ejemplo de lo mencionado fue el controvertido y cuestionado documento elaborado por José Córdoba Montoya, en ese entonces Jefe de la oficina de la presidencia, en el que resalta las virtudes y atributos de la reforma económica de México, y la diferencia de ésta con otros procesos similares en Europa Central y América Latina. Vid. Córdoba Montoya, José, *Diez lecciones de la reforma económica en México*, En *Nexos*, No. 158, febrero, pp. 31-48.

¹³⁷ Los economistas del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, calcularon que del 16 de diciembre de 1987, en el inicio de los pactos económicos, al 1º de Mayo de 1994, el costo de la Canasta Obrera Independiente (COI) se incrementó en 371%, mientras que el salario mínimo, en el mismo periodo, subió 136%. Calculan en 50% el

que como trasfondo encarnaban la contención salarial y como consecuencia el deterioro de la calidad de vida, solo era posible en el régimen de la dictadura militar similar a las que existieron en España, Chile o Argentina; los regímenes casi extintos del socialismo real; o un sistema político tan autoritario como el mexicano, en donde los dirigentes de las corporaciones personifican a todos menos a sus representados.¹³⁸

A parte de las concertaciones entre sectores productivo, otros instrumentos que se complementarían a la nueva gobernación económica neoliberal estarían ligados a los ajustes de tipo interno y externo que serían una extensión de lo hecho en el sexenio de Miguel De la Madrid.

En el ámbito interno, el proceso de ajuste a las finanzas públicas exigía implementar medidas que por un lado, reforzaran la disciplina en el gasto, pero por otra parte, se compensaran con un monto de ingresos importantes a las arcas públicas. Haciendo una retrospectiva en el pasado inmediato, uno de los inconvenientes importantes que colapsaron las estrategias económicas del desarrollismo, se focalizaron en la endeble política tributaria. Si repasamos las cifras correspondientes a los porcentajes de recaudación fiscal en comparación al PIB nacional resulta evidente el rezago existente en México en desigualdad a otros países especialmente con los del mundo desarrollando, donde estos alcanzan cifras de recaudación por arriba del

deterioro del mínimo en ese periodo. Vid. Acosta Carlos y Corro Salvador, *Carlos Salinas llega al fin de su mandato sin alcanzar su objetivo de crear otro país*, En Semanario Proceso, México, No. 577, 23 de noviembre de 1987, p. 6.

¹³⁸ Jorge Alcocer refutaría las tesis cordobistas añadiendo la lección 11, exponiendo lo siguiente: *La estrategia económica reseñada requiere de un sistema político altamente centralizado y antidemocrático, que puede ir de la dictadura tipo militar (tipo Chile o Argentina) a la subsistencia de regímenes presidencialistas autoritarios, con alto grado de control sobre las organizaciones sociales y ausencia de respeto al voto ciudadano*. En Europa del Este esas condiciones han desaparecido, en México continúan vigentes y son el sustento político de la estrategia neoliberal. Vid. Alcocer V, Jorge, *La lección once*, En Nexos, No. 161, Mayo, p. 37.

20% del PIB mientras que las estadísticas de esos años colocaban a México muy por debajo con un porcentaje de recaudación cercano al 11.5% del PIB.¹³⁹ (Ver Anexo 5) Los gobiernos desarrollistas no quisieron tomar cartas al respecto apostando al déficit público vía endeudamiento, o a las entradas de divisas por medio de la riqueza petrolera.

En el sexenio de Miguel De la Madrid, siguió pendiente la reforma tributaria dado el contexto de crisis económica, por lo que los planificadores y técnicos gubernamentales optan por el endeudamiento interno vía emisión de circulante a través de la banca central, coadyuvando con ello a incrementar la burbuja inflacionaria.¹⁴⁰

Al inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, una de las condiciones imprescindibles para consolidar la política de cambio estructural era el efectuar una reforma fiscal de alcances importantes, sin embargo, su trascendencia se delimita al ajuste patrimonial lo cual se significa con:

- a) Reducción entre 1989 y 1991 de la tasa de impuesto a las empresas de 42 a 35% y de la tasa impositiva máxima pagada por los individuos de 50 a 35%.
- b) Transición del régimen tributario al régimen simplificado en el caso de las pequeñas empresas.

¹³⁹ Aspe Armella Pedro, *El camino...*, Óp. Cit., p. 104.

¹⁴⁰ *En 1986, ante la persistencia en la caída de los precios del petróleo se reforzó la política de la salida exportadora sustentada esencialmente en la política de la subvaluación del peso, combinada con la contracción de todo el resto del aparato productivo. Ello provocó la espectacular expansión de las ventas no petroleras y evitó un déficit mayor en la cuenta corriente con el exterior. Todo ello fue acompañado desde la segunda mitad de 1985 por el uso masivo del crédito interno para financiar el gasto público, en vista de la caída radical de los ingresos del petróleo. En consecuencia se incremento el nuevo déficit del sector público en términos reales y en relación al PIB, al pasar de menos de 9% en 1983 y 1984, a casi 10% en 1985 y más del 16% en 1986. La contracción del PIB y de las importaciones determino el retroceso de la inversión y del consumo.* González Casanova y Cadena. R. Jorge (coord.), "Primer informe...", Óp. Cit. p. 97.

- c) Decremento de la tasa general del IVA de 20% y 15% a 10% en el marco del *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE).
- d) Exención de declaración de operaciones ante las autoridades tributarias en el caso de repatriación de capitales.¹⁴¹

Junto con las reforma al sistema tributario, se implementó un proceso de reestructuración del sistema financiero que a la par del proceso de cambio estructural, empezó por desvirtuar los propósitos iniciales de la nacionalización bancaria de 1982 durante todo el sexenio de Miguel De la Madrid. Primero, castigando a las propias sociedades de crédito nacionalizadas, por medio de la imposición de tasas de interés que desalentaron la captación de ahorro,¹⁴² y después, por la competencia desleal que enfrentaron las instituciones de crédito frente a otros agentes financieros como las casas de bolsa que propiciaron lo que varios analistas de asuntos económicos y financieros de esos años denominaron, el primer fraude legalizado que se recuerde en varios años.¹⁴³

Con la reforma al sistema financiero, los planificadores neoliberales durante el salinismo –como lo aseveró el Dr. Pedro Aspe, responsable de la implementación de la política económica de ese momento-, buscaron contener en lo mínimo, las repercusiones de los choques externos en el desenvolvimiento económico del país a través del estímulo al ahorro interno.¹⁴⁴

¹⁴¹ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* pp. 116-117.

¹⁴² Zúñiga, Juan, "El cuentazo..." *Óp. Cit.*, pp. 53-62.

¹⁴³ Pasarían ocho años para que con el Fondo para el Rescate Bancario (FOBAPROA), y después, con su institucionalización por medio del Instituto de la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), se sucedería el segundo fraude legalizado, pero a diferencia del primero, con repercusiones aun no reveladas en materia de deuda interna.

¹⁴⁴ Aspe Armella Pedro, "El camino..." *Óp. Cit.*, pp. 62-63.

Casi al finalizar el primer año del gobierno salinista, se dan los primeros pasos para la consumación de la reestructuración financiera neoliberal, que englobará los siguientes instrumentos: la liberalización financiera, la innovación financiera, Reformas a la legislación financiera, la privatización de la banca comercial y el financiamiento del Banco de México al gobierno.¹⁴⁵

Con esto se quería dotar al nuevo sistema financiero de una menor regulación en la precisión del precio de los valores y la fijación de las tasas de interés. De la misma forma para captar la mayor cantidad posible de ahorro al público usuario del servicio de la banca se crearon nuevos instrumentos financieros para permitir al público que transfiriera recursos en el tiempo, financie sus proyectos al costo más bajo posible y se proteja contra una diversidad de riesgos.

A la par del proceso de privatización bancaria que entre 1991 y 1992, desincorporaría a la totalidad de 18 bancos que comprendía hasta ese momento a la banca nacionalizada, se expediría una nueva legislación en las instituciones bancarias y de valores que serían garante de transparencia y seguridad en el manejo de los ahorros y valores del público usuario. Con la *ley de instituciones de crédito*,¹⁴⁶ se emiten nuevas reglas que permiten la participación de capital extranjero en las instituciones bancarias hasta en un 30%, lo que permite a los nuevos dueños de la banca, la adquisición de tecnología, promover mayor capitalización de los intermediarios financieros y proporcionar una red más amplia de vínculos con los mercados internacionales.

En el caso de del mercado bursátil, se reforma la *ley del mercado de valores*, facultando a las instituciones encargadas de negociar títulos y

¹⁴⁵ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* pp. 114-115.

¹⁴⁶ Vázquez Nava María Elena (coord), *La administración pública contemporánea en México*, secretaría de la contraloría general de la federación y Fondo de cultura económica, México, 1994. pp. 99-115.

valores, el permiso de manejar inversión extranjera por hasta 30% del capital en las casa de bolsa.¹⁴⁷ Además, con esta misma legislación se intentarían dar garantías de protección a inversionistas y accionistas que no se tenían en 1987.

Habría que agregar que la reestructuración financiera en el salinismo, no intento vaciarse como un instrumento más para mejorar la capacidad de gobierno sobre la economía, a partir de la captación del ahorro interno y externo que permitiera compensar el creciente déficit en la balanza de la cuenta corriente, como consecuencia de los efectos de la apertura y el cambio estructural y con ello despejar cualquier peligro sobre el panorama económica general. Se intento resucitar una combinación perversa entre grupos industriales y financieros, existente antes de la nacionalización bancaria y responsable del quebranto de empresas como de la salida masiva de capitales.¹⁴⁸ Sin embargo, como se observará en algunas líneas más adelante, sería esta misma combinación, más la apertura comercial indiscriminada, lo que propiciaría la crisis de 1995.

El proceso de ajuste interno además de incluir reformas en el aspecto fiscal y financiero, agregaría en el cumplimiento de sus objetivos una estrategias mas, la política de privatizaciones, cuyos resultados impactarían positivamente en los requerimientos de oxigenación de capital que requería el país, pero, repercutirían negativamente en el tamaño y funciones de la administración pública descentralizada.

La crisis económica de 1982; los requerimientos de préstamos exigidos al gobierno mexicano por los organismos financieros supranacionales; y finalmente, el desprestigio acumulado del gobierno y su sector paraestatal por corrupto e ineficiente,¹⁴⁹ fue el marco para que

¹⁴⁷ *Ibíd.*

¹⁴⁸ Aspe Armella Pedro, "El camino...", *Óp. Cit.*, pp. 62-94.

¹⁴⁹ *Los profesantes de la privatización arguyen una multitud de factores de deficiencia, desorganización y deterioro de los países, principalmente los subdesarrollados, cuyas empresas*

inicialmente el gobierno del Presidente Miguel De la Madrid, implementara gradualmente, el proceso de redimensionamiento del sector público o lo que el Dr. Omar Guerrero ha mencionado como la revolución silenciosa del último cuarto del siglo XX, la privatización.¹⁵⁰

Al inicio del sexenio 1982-1988, el sector paraestatal contaba 1,155 entidades como lo señala puntualmente en su tesis el Dr. José Juan Sánchez González.¹⁵¹ Posteriormente en 1988 la cifra inicial se redujo a 646, para finalmente en 1992, llegar a 217 entidades en manos gubernamentales.¹⁵² (Ver Anexo 6)

En cuanto a los montos financieros producto de las privatizaciones, se puede estimar que en la primera fase de las mismas, durante el sexenio 1982-1988, su impacto en las finanzas públicas fue menos notorio debido al mal abaratamiento de algunas empresas subastadas, así como, el creciente número de liquidaciones y conclusiones de entidades públicas cuyas tareas resultaban ser extremadamente onerosas para seguir manteniendo su manutención con el presupuesto estatal. Los ingresos obtenidos por medio de la privatización alcanzaron la cifra de \$1.5 billones de pesos.¹⁵³

En el gobierno salinista se intensifica el proceso de desincorporación y aunque solo abarca 155 entidades, sus frutos son más exitosos por la importancia de las entidades públicas vendidas y los ingresos que se obtienen de la venta de las mismas. En este proceso resalta la venta de empresas como TELMEX, Minera Cananea, la Televisión Estatal, la Banca

públicas son consideradas similares de <<elefantes blancos>> y han sido asidero y negocio de políticos en desgracia y camarillas corruptas. Así, el populismo de los años sesenta y setenta ha sido sustituido por una drástica, pero inevitable, política pragmática basada en finanzas realistas y eficaces. Vid. Guerrero Omar, Privatización de la administración pública, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, España, INAP-España, Volumen 57, No. 1 marzo de 1990, p. 223.

¹⁵⁰ *Ibíd.* p. 223.

¹⁵¹ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* p. 124.

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ *Ibíd.* p. 125.

Múltiple nacionalizada en 1982, entre otras. Los ingresos de la fase salinista de desincorporación ascenderían a \$64.914 billones de pesos los que serían canalizados para reducir los pagos del servicio de la deuda interna y para sustentar económicamente la política social del régimen por medio del Programa Nacional de Solidaridad.¹⁵⁴

Ideológicamente en México como en los países del sur y del mundo desarrollado, la privatización se le ha considerado como instrumento para mejorar las capacidades de gobernación por el hecho de que el gobierno toma la decisión de regir menos y hacer copartícipes de esta responsabilidad a los particulares, lo cierto es que se advierte una renuncia a gobernar que se percibe -según el Dr. Omar Guerrero- en dos manifestaciones: 1) la *depuración directa*, que consiste en el debilitamiento de la administración en pública que se refleja en la reducción de sus mercados, tareas, la desinversión y finalmente el sometimiento de la administración pública bajo la amenaza de la privatización. 2. La *transición gradual*, que en palabras del autor citado, es la transferencia de tareas al sector privado junto con el personal y los recursos de la dependencia pública.¹⁵⁵

Los saldos reales de la privatización en México no legaron la eficientización de los mercados privados, o un impacto notorio en las finanzas públicas. Para el Dr. José Juan Sánchez González fuera de la mascarada ideológica sobre la que se envolvió este proceso conllevó a la privatización de entidades públicas que trabajaban en números negros; otras entidades se les fue regateo su precio de venta en beneficio a empresarios privados, la mayoría de ellos saca dólares; y los ingresos provenientes de la privatización representó una pequeña parte del

¹⁵⁴ *Ibidem.*

¹⁵⁵ Guerrero Orozco Omar, "*Administración...*" *Óp. Cit.*, p. 231.

déficit fiscal.¹⁵⁶ Habría que agregar que algunas privatizaciones como fue el caso de TELMEX, no fueron acompañadas por medidas antimonopolio, lo que propicio suspicacias en la transparencia del proceso.¹⁵⁷

En el México de 1989, la viabilidad del programa económico realizable, aparte de implementar las reformas hasta el momento descritas, requería en el ámbito externo, abatir la transferencia neta de recursos al exterior para aplicar el ahorro doméstico a la inversión productiva, un flujo importante de capitales de remosteciera la economía interna, y reactivar el potencial exportador del país. Por lo antepuesto, resaltarán como instrumentos de gobernación económica para la apertura externa los siguientes: la renegociación de la deuda externa, la inversión extranjera y la apertura comercial.

En los años del gobierno de Miguel De la Madrid, se llevaron dos negociaciones con los organismos financieros internacionales. La primera en 1982 que pospuso los pagos de intereses próximos a vencer en ese año; la recalendarización de los próximos compromisos de pago; la reestructuración de la deuda externa privada; así como, la contratación con diferentes instituciones bancarias de un nuevo préstamo con un monto de 5 mil millones de dólares.¹⁵⁸

Los prestamos fueron insuficientes para continuar con la política de ajuste y en 1986, tras las repercusiones de los terremotos del año pasado y en el marco de una de las peores crisis del precio del petróleo, se recurre de nueva cuenta a la contratación de empréstitos con el FMI, totalizando la cantidad de 14 mil

¹⁵⁶ Sánchez González, José Juan, "Administración..." Óp. Cit. p. 125.

¹⁵⁷ Vid. Sánchez González, José Juan, "Privatización en México", Apuntes del seminario: la privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, octubre de 1993.

¹⁵⁸ Después de una álgida crisis económica como la de 1982, los nuevos créditos coadyuvaron al impulso del cambio estructural a partir de la implementación del *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE), y silenciosamente permitió la injerencia en el diseño de la política económica por parte de los organismos financieros supranacionales toda vez que como garantía para la contratación de empréstitos era necesario que el país solicitante, asumiera compromisos de ajuste a sus finanzas públicas.

millones de dólares, además de recalendarizar los pagos del principal por 43, 700 millones dólares.¹⁵⁹

Al comenzar el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, no era posible sostener el mismo ritmo de pago del servicio de la deuda externa. El economista Sergio de la Peña resalta que para 1988, el impacto en las finanzas públicas por el solo pago de intereses de la deuda absorbía un 60% del PIB nacional.¹⁶⁰ Por lo anterior, la administración del Presidente Salinas establece cuatro pautas para la renegociación de la deuda externa: 1) reducir la transferencia de recursos al exterior; 2) reducir el saldo histórico de la deuda acumulada; 3) disminuir el valor real de la deuda y su proporción respecto al producto interno, y 4) asegurar un acuerdo de largo plazo.¹⁶¹

En los dos primeros años del sexenio salinista, se sucedió uno de los procesos más complejos de negociación en la historia de las finanzas internacionales. En Julio de 1989 se llegó a un acuerdo entre gobiernos y con las instituciones financieras internacionales, y el 4 de febrero de 1990 se firmo el acuerdo definitivo para la reestructuración de más de 48 mil millones de dólares, equivalentes a 63% de la deuda pública externa del país.

Esta renegociación representó un ahorro neto de 4 mil millones de dólares para cada uno de los cuatro años subsiguientes y una quita de deuda, de entonces a 30 años, por 35.7 mil millones de dólares. Adicionalmente en junio de 1992 se cancelaron 7.2 mil millones de dólares en el denominado fondo de contingencia, recursos obtenidos con la liberación de los bonos a la par y a descuentos cancelados, e intercambio de deuda por inversiones (swaps).¹⁶²

¹⁵⁹ Sánchez González, José Juan, "Administración..." Óp. Cit. p. 81.

¹⁶⁰ González Casanova y Cadena. R. Jorge (coord.), "Primer informe...", Óp. Cit. p. 99.

¹⁶¹ Sánchez González, José Juan, "Administración..." Óp. Cit. p. 119.

¹⁶² *Ibíd.*

La recapitalización del desarrollo, vía la renegociación del endeudamiento externo, permitió momentáneamente dotar de viabilidad al modelo neoliberal en las etapas tempranas de su consolidación, y los recursos que se desprendieron del acuerdo coadyuvaron a potencializar las capacidades de gobierno no solo en la economía, también como se observara en el esfera político-social, con la puesta en marcha del programa social de mayores alcances que hasta hoy se haya diseñado en el México de finales del siglo XX, el Programa Nacional de Solidaridad que sin ser financiado por medio del déficit público, fue el sustento de legitimidad del Estado neoliberal.

La apertura comercial tuvo como principio en 1985, la supresión del 80% de las fracciones arancelarias de permisos de importación, pero oficialmente la liberalización comercial empezaría con la entrada de México al GATT en julio de 1986 lo que en un inicio propicio que el nivel arancelario disminuyera de 16.4 a 13.1% como la reducción de la dispersión de 16 a 11 niveles arancelarios.¹⁶³

Como parte de la estrategia de estabilización en el marco del *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) se acelera el proceso de apertura y el arancel más alto desciende de 100 a 20%, así como los artículos sujetos a desgravaciones pasarían de 1200 a 325.¹⁶⁴

En el gobierno de Carlos Salinas se consolidaría la apertura comercial a partir de acuerdos multilaterales a nivel regional como los suscritos con Venezuela, Colombia, Chile, Costa Rica, Centroamérica y el Pacto Andino, pero el acuerdo más ambiciosos en materia comercial sería el proceso de firma de un acuerdo amplió de libre comercio con los Estados Unidos de Norte América y Canadá, o mejor conocido como Tratado de Libre Comercio (TLC).

¹⁶³ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* p. 121.

¹⁶⁴ *Ibíd.* p. 122.

El proceso habría de iniciarse el 11 de Junio de 1990 con la autorización de los mandatarios de los países comprendidos a sus ministros de comercio a iniciar los trabajos de negociación, para posteriormente el 1º de Enero de 1994, previamente con la aprobación de los respectivos congresos nacionales, se pusiera en marcha el tratado.¹⁶⁵ De la misma forma, en los años subsecuentes como en el periodo señalado, el gobierno propiciaría acercamientos y firmaría convenios con la Comunidad Económica Europea y el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico con el fin de diversificar las exportaciones mexicanas a otros mercados.¹⁶⁶

Es indudable de que estando el país inmerso dentro del proceso de transnacionalización de la acumulación capitalista –llámese globalización económica-, la estrategia de apertura resulto una herramienta factible de gobernación económica para empezar a transitar de una economía dependiente de sus materias primas, a otra, en que las posibilidades de exportación se potencializaban tras la flexibilización de barreras comerciales, especialmente con los Estados Unidos, no obstante, que el proceso de apertura desde 1986 acarreo la desaparición de empresas medianas y pequeñas, al carecer el gobierno de una política industrial que aligerara la transición de estas a las nuevas condiciones de cambio y competencia. Por otra parte, con todo y TLC, siguen predominando los obstáculos a las exportaciones mexicanas en áreas en donde nuestros contrapartes norteamericanos han visto en serio riesgo mantener su tasa de ganancia como el caso del atún y el jitomate que por preceptos ecológicos o de dumping, estos productos ven obstaculizados los acceso

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ Aunque no comprende el periodo de estudio de la investigación, es preciso destacar que recientemente, el gobierno mexicano alcanzo un acuerdo amplio de libre comercio con la Unión Europea, que después de su aprobación por el Parlamento Europeo y el Senado mexicano, iniciará a mediados del año 2000.

a mercados. Por último, y regresando al debate en torno a la política industrial, el proceso de apertura vino a reiterar e enfatizar el nuevo perfil económico de México de nación maquiladora para la exportación y no de país tecnológica y productivamente beneficiario de la transnacionalización de la acumulación capitalista internacional.

Finalmente, la flexibilización de la ley de inversión extranjera en 1989, permitió a los inversionistas foráneos contar con la posibilidad de establecer negocios con 100% de inversión, así como efectuar inversiones de cartera en activos mexicanos a través de fondos fiduciarios con una duración de 30 años.¹⁶⁷ Esta nueva medidas de desregulación económica junto con los desequilibrios en la balanza de la cuenta corriente, serían elementos especulativos y volátiles que jugarían en contra del modelo económico neoliberal, especialmente si se toma en cuenta que para 1994 se necesitaban alrededor de 30.000 millones de dólares de ahorro externo.

3.2.1.3 El gobierno de la economía en crisis.

Desde 1988 hasta 1993 las expectativas de una reforma macroeconómica coronada por el TLC y las luchas por la democracia electoral desplazaron del primer plano el tema social. La atención de las demandas de los grupos más desfavorecidos fue retomada con habilidad administrativa y propagandística por el Gobierno de Salinas. Sin embargo, la rebelión zapatista de 1994 volvió a ubicar el tema social en la primera línea de la agenda nacional. Rotas las expectativas y el efecto propagandístico, el país hacía un balance del desempeño gubernamental y veía con frialdad qué demandas habían sido atendidas. Si escogemos como indicador la estabilidad de la moneda, que para la economía es el

¹⁶⁷ *Ibíd.* p. 123.

símbolo ideológico y práctico de la estabilidad, México es un país que lleva casi 13 años en crisis aguda. A lo largo de esta etapa el peso se ha devaluado alrededor de 30.000 veces pero durante el salinismo este declive fue progresivo, casi imperceptible. Este manejo del tipo de cambio se convirtió en uno de los éxitos más importantes a los ojos de las capas medias del país. (Ver anexo)

Para la comunidad internacional el desempeño del Gobierno mexicano ha tenido altibajos pero nunca ha conseguido convertirse en un país totalmente confiable. En 1990, cuando se empezaban a cosechar los primeros éxitos macroeconómicos del salinismo, el Banco Mundial¹⁶⁸ se mostraba cauto.

En principio el TLC cumpliría la función de polo generador de estabilidad y confianza en la medida en que reducía las facultades presidenciales de cambiar abruptamente la orientación de la política económica. La crisis de 1994 modificó radicalmente esas percepciones. De hecho el World Economic Forum en su informe de 1995 sobre la situación de los mercados (publicado antes de la crisis mexicana) daba a México una calificación de 3,9 sobre 5, considerablemente por debajo de nuestros socios comerciales (Estados Unidos 4,7 y Canadá 4,6). Los puntos fuertes del modelo mexicano eran la disciplina en el presupuesto, la estabilidad cambiaria y las políticas orientadas al mercado. Los puntos débiles eran la estabilidad de precios, la deuda externa y la democracia.¹⁶⁹ En 1995 los viejos problemas se juntaron con las nuevas soluciones, creando una situación realmente complicada.

¹⁶⁸ "Hacia fines del decenio muchos países se decidieron a devaluar fuertemente sus monedas y a iniciar reformas substanciales de sus políticas comerciales (...) algunos, entre ellos Chile, Ghana y México, ya mostraban indicios de recuperación del crecimiento pero la reacción de las exportaciones y la inversión en general ha tardado en producirse lo que tal vez se deba a que sigue habiendo incertidumbre acerca de la solidez de sus políticas". World Economic Development Congress (1995) *Business intelligence briefings 1995*. p-68.

¹⁶⁹ Ibid.

Hasta 1992 los cálculos oficiales registraban 40,3 millones de mexicanos como *pobres* y de ellos 17,3 millones en la extrema pobreza.¹⁷⁰ Hacia finales de la década de los noventa las cosas parecen empeorar. Los índices de desempleo oficiales (con todas sus imperfecciones) denotan una situación dramática. La principal paradoja de la economía mexicana es que los que están fuera del sistema económico formal sufren. Pero los que están dentro también. Cerca del 53% de la población económica activa (PEA) ocupada a mediados de 1995 percibía por su trabajo menos de dos salarios mínimos lo que equivale en números redondos a 180 dólares norteamericanos mensuales (51).¹⁷¹

Esta pobreza generalizada contrasta con la rapidez con la que en México se acumulan grandes fortunas. Si Humboldt se sorprendió de los señores de la plata, lo que hoy sucede lo dejaría sin habla. El volumen de las fortunas de los magnates mexicanos que figuran en la clasificación de la revista *Forbes* es de 16,4 mil millones de dólares. Se trata de una concentración de riqueza que no se conoce en otras economías.¹⁷²

¹⁷⁰ Véase Vázquez, G. y Ramírez López, J. *Marginación y pobreza en México*, México, Ariel, 1995. El libro contiene valiosa información sobre la evolución de la marginación y la pobreza en cada uno de los Estados de la república. El prólogo de Julio Moguel aporta una especie de síntesis nacional.

¹⁷¹ "Avance de Información económica". *Empleo*. México, INEGI, Septiembre, 1995.

¹⁷² Fuera de los Estados Unidos, México es el país de América que mayor concentración de riqueza tiene en el vértice de la pirámide. En los Estados Unidos se ha formado históricamente el *corporate state*, que es la causa y a la vez consecuencia de la estrategia de seguridad nacional norteamericana cuyo objetivo es la expansión del capital estadounidense por el mundo. Pero ¿qué es lo que se está formando en México? Desde el punto de vista táctico, la concentración de capital en muy pocas manos se explicaba -siguiendo los presupuestos de la teoría de la modernización acelerada- porque en un período de apertura económica es necesario reforzar a los agentes más *eficaces* a fin de que éstos penetren en los nuevos mercados. La realidad es que los más audaces empresarios mexicanos, aquellos que compraron Del Monte y AeroPerú, hoy viajan embozados por los aeropuertos para ocultarse de la justicia y los antiguos genios de las casas de bolsa consiguieron mantener su régimen de alegres ganancias y demenciales costos de intermediación financiera durante cuatro años, antes de pasar a depender del subsidio gubernamental.

Cuadro

Volumen de la fortuna de personajes que poseen más de mil millones de dólares (1995)

País	Fortuna en millones de dólares	País	Fortuna en millones de dólares
México	16,4	Chile	7,7
Brasil	15,3	Argentina	4,8
Canadá	13,3	Colombia	3,6
Italia	10,7	Venezuela	2,5

Fuente: *Forbes*. 17 de julio de 1995

Los datos anteriores son un indicador que señala que la capacidad económica y, por lo tanto, política de las clases poseedoras siguen siendo un factor determinante de poder dentro del sistema político mexicano. Si bien no puede decirse que dichos grupos económicos gobiernan formalmente el país, resultaría ingenuo suponer que permitirá que se gobierne en contra de sus intereses. Las riquezas de esta selecta minoría son aproximadamente el 52% del total de recursos que el Estado mexicano ingresó en 1996. Las fortunas de los magnates mexicanos, sin contar las fortunas de miembros de la clase política, se reparten de la siguiente manera.

Cuadro.

Monto estimado de las familias con más fortuna (miles de millones de dólares)

Slim	3,7	Zambrano	1,4
Alejo Peralta	2,3	Garza Sada	1,2
Larrea	1,7	Aramburu Zabala	1,0
Azcárraga	1,6	Arango	1,0
Bailleres	1,5	Garza Calderón	1,0

Fuente: *Forbes*. 17 de julio de 1995

Los niveles de rentabilidad que las empresas han tenido en México se reflejan en las proporciones de la renta nacional. La proporción de los salarios y de las rentas empresariales ha sufrido en los últimos años una tendencia muy desfavorable para los asalariados. Como puede observarse en el siguiente cuadro, desde 1980 a 1990 la proporción de la renta empresarial no dejó de crecer. En los años de 1991 a 1992 se registró un moderado incremento de la participación salarial. Empero las cuentas del PIB en 1992 demostraban que el 52,9% fueron ganancias empresariales, 27,3% salarios, 9,6% consumo de capital fijo y el 10,9% impuestos indirectos.¹⁷³

Cuadro.

Proporción de los salarios y los beneficios empresariales según la cuenta de producto y gasto interno bruto en México

AÑO	SALARIOS	EXCEDENTE DE OPERACIÓN
1980	43,0%	57,0%
1985	36,1%	63,9%
1990	30,9%	69,1%
1991	32,0%	68,0%
1992	34,0%	66,0%

Fuente: *VI Informe de Gobierno*. Carlos Salinas de Gortari. México. 1994. p. 23.

La nueva realidad de la economía mexicana plantea un escenario en el cual el acuerdo con los nuevos factores de poder es clave para procurar estabilidad. Habrá que despejar ahora si las clases propietarias permiten

¹⁷³ *VI Informe de Gobierno*. Carlos Salinas de Gortari. México. 1994.

que se apueste por un modelo de integración social más amplio o si se prosigue por una senda de acumulación de beneficios que propicie una mayor polarización social.

3.2.2 La capacidad de gobierno en crisis y sus efectos en el manejo de la política.

Con los costos que han implicado los ajustes económicos, la dinámica del juego político-social no ha desembocado hasta ahora en confrontaciones generalizadas.¹⁷⁴ Sin embargo la situación política que en el pasado era con cierta facilidad controlada por la gobernación presidencialista tradicional, en los últimos años ha transitado por un deterioro constante. El régimen político otrora incluyente y generador de consensos, actualmente, como consecuencia de la intensificación de los procesos de transnacionalización del capital y sus efectos en la política económica, se muestra disfuncional ante la exigencias de apertura política de nuevos actores, y los reclamos de los antes fieles protagonistas, que ven sus feudos trastocados por lo implacable que ha sido la crisis del antiguo orden, incapaz de seguir siendo un instrumento eficaz para sustentar la capacidad de gobierno del régimen.

El analizar la relación entre capacidad de gobierno y cambio político, así como las razones económicas que subyacen en ello, en los últimos veintisiete años del presente régimen (1970-1997), precisa entender la lógica del gobierno y la sociedad, su quehacer y función en el mayor nivel de generalidad y abstracción, dentro del juego político-social, y el comportamiento de los actores políticos y sociales ante la coyuntura política.

¹⁷⁴ Dentro del juego político social, es posible identificar dos tipos de procesos genoestructurales que van de los acuerdos de camarilla o de grupo dentro del sistema; y los fenoestructurales, que incluyen las protestas y movimientos sociales y aún los movimientos armados, si bien aislados y por lo tanto sin articulación.

3.2.2.1 1970 – 1982: de la apertura democrática a la reforma política.

El desarrollismo no solo significó el intento de refuncionalizar al régimen posrevolucionario a través del replanteamiento del papel redistributivo del Estado y de sus fines de justicia social. La nueva lógica de intervencionismo estatal con alto gasto público, crecimiento de las entidades paraestatales, incremento de los precios de garantía y control de precios de insumos básicos, tenía que ser análoga a una nueva estructura de dominación que mantuviera la desorganización política de obreros, campesinos y clases medias, el aislamiento de las relaciones socio económicas, la refundación del pacto político de la familia revolucionaria, la reafirmación del partido del régimen como la unidad del pueblo-nación compuesto de personas políticas individuos – organizaciones corporativas, y la captación de la disidencia.¹⁷⁵

Siendo la política interna un complemento importante de la gobernación presidencialista, y una cuestión de prioridad, dado que las manifestaciones de protesta de las clases medias urbanas en 1968 y 1971 tendían a desbordarse en gran parte por el desgaste de los mecanismos de coacción del régimen, y por la transmutación de los procesos económicos que se sucederían en el transcurso de los doce años de desarrollismo, el estudio del manejo de la política habrá de abordarse en tres apartados importantes: la política de masas, la relación gobierno-empresarios, y la reforma política.

a) *La política de masas.* Durante los doce años del gobierno desarrollista, la movilización y manipulación de las masas obreras y campesinas fueron un referente importante de legitimación para el

¹⁷⁵ Véase el análisis el estudio de Nicos Poulantzas entorno a las modalidades de la función del Estado. Vid. Poulantzas Nicos, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI editores, p. 52-59.

régimen político. Las promesas de dotación de tierras, precios de garantía elevados, mejores salarios y protección al ahorro, fueron incentivos útiles en la implementación de la política económica desarrollista y al mismo tiempo para contrarrestar las presiones de la burguesía empresarial y terrateniente.¹⁷⁶

En estos años sin embargo, el corporativismo obrero y campesino empezaba a transitar por una fase de desgaste cuyos efectos perniciosos cobrarían mayor rudeza en la fase neoliberal. La aseveración anterior nos lleva a desprender el estudio separado del corporativismo obrero y campesino, y con ello examinar el alcance del desgaste y la legitimación que ambas organizaciones de masas proporcionaban a las políticas públicas del régimen, así como la forma en que el régimen se monto en dichas estructuras para fortalecer sus capacidades de gobierno en la política y la economía.

a.1) La política en el campo. Las acciones del régimen en este aspecto tuvo como prioridades: el control de las masas campesinas ante los reclamos de tierra y el rezago pendiente; la revitalización de las centrales campesinas de control tradicional; y la utilización de estas mismas masas como contrapeso a las presiones de la burguesía latifundista.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Un rasgo distintivo del gobierno de Luis Echeverría al de otras administraciones, fue su intento de gestar una nueva cohesión social dentro de los límites del propio sistema, si se considera, que después del gobierno cardenista, el pacto social que sustentó al régimen posrevolucionario se encontraba en pleno desgaste, como consecuencia de los costos del capitalismo apadrinado y de la subordinación de las organizaciones corporativas al régimen.

¹⁷⁷ En el apartado referente a la subdimensión administrativa de la gobernación presidencialista del régimen posrevolucionario, se mencionó, que la burocratización de las estructuras de poder en el campo después del Cardenismo se transmutaron en un mecanismo sofisticado para el control de las masas campesinas. La esperanza de obtener un pedazo de tierra y los procesos burocráticos para su gestión, fue un garante importante para que las corporaciones conservaran su clientela tradicional y los gobiernos locales y municipales tuvieran tutela de las controversias agrarias. Véase el capítulo 5. apartado 5.4. *La subdimensión de la administración pública.*

Para 1970 el reparto agrario estaba a punto de espirar y con ello las promesas de acceso al campesino a un pedazo de parcela permitiéndole al régimen ostentar su aureola revolucionaria además de seguir manipulando el apoyo campesino.¹⁷⁸ Ante la visualización de este escenario, las alternativas del régimen se reducían en dos caminos: el primero, consistente en la revitalización del reparto agrario a una velocidad que fuera más allá de lo visto en sexenios anteriores; y el segundo camino, era seguir repartiendo la tierra en forma paulatina, mantener la expectativas de reparto de tierras por algunos años y dejar las soluciones para después. El régimen opta por la primera opción, primero durante el gobierno de Luis Echeverría con la intensificación del reparto agrario para después en los restantes seis años de gobiernos desarrollistas con José López Portillo atemperar las tendencias con una distribución gradual de tierras.¹⁷⁹

Aunque el rezago en la dotación de tierras fue igual o más alto que en los sexenios del desarrollo estabilizador, este se disminuyó llegando a un promedio de 67, 93 hectáreas por beneficiario, además de que la tierra entregada era de peor calidad.¹⁸⁰ Asimismo, el reparto agrario en los sexenios del desarrollismo atacó el rezago viejo, que amenazaba con provocar brotes de violentos de protesta y políticamente fue un paso adelante en la satisfacción de esperanzas, aunque no lo fuera en términos económicos. Lo anterior, le permitió al régimen mantener bases sociales de apoyo fuerte; y restar posibilidades a fuerzas

¹⁷⁸ Los planificadores del régimen habían llegado a un cálculo en el que concluían que para los siguientes diez años resultaba necesario el reparto de 127 millones de hectáreas para 2, 898, 000 de campesinos, y si se toma en cuenta la cuantificación de la frontera agraria en 95 millones de hectáreas, faltarán por repartir apenas 10 millones teniendo con ello un faltante difícil por resarcir. Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* pp. 110-111.

¹⁷⁹ Luis Echeverría publica 2208 resoluciones presidenciales y ejecuta 2202 cubriendo una superficie de 13, 328, 852 hectáreas y beneficiando a 206, 452 campesinos. José López Portillo hasta 1980, efectúa el reparto de 3 139 803 hectáreas, beneficiando a 206 462 campesinos. *Ibíd.* pp. 113-114.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

subversivas como la guerrilla rural, que se convertía en referente de la insatisfacción de los campesinos frente a la incapacidad gubernamental de mejorar política y económicamente la situación del campo.

Los gobiernos desarrollistas de Luis Echeverría y José López Portillo, serían un anticipo de la nueva situación de la política agraria. Como se había citado, el reparto de tierras estaba a punto de agotarse y para conducir la reforma agraria a puerto seguro era preciso trabajar en otros propósitos como: aumentar en el campo, aumentar la producción agrícola, asalariar a los campesinos, crear un auténtico mercado nacional y frenar la migración campo-ciudad. La respuesta gubernamental fue la reactivación del crédito agrícola –como se repasó en el punto anterior- unificando a distintos bancos en lo que se conocería como BANRURAL.¹⁸¹ Esta nueva situación propició la colectivización forzosa de los campesinos como requisito esencial para el acceso de créditos.

La nueva estrategia del desarrollismo entorno a la política agraria incluyó una revisión de las organizaciones de control tradicional de las masas campesinas. En la década de los setenta, las centrales campesinas adheridas al oficialismo mostraban síntomas notorios de burocratización como consecuencia de su proceder político orientado a la promoción política de sus dirigentes que por el beneficio de sus representados. Las consecuencias de lo anterior no tardaron en manifestarse. En el momento en que la CNC por petición gubernamental empieza a flexibilizar sus demandas de dotación de tierras, las organizaciones campesinas se resisten inflexiblemente a ser utilizadas como bases de apoyo y asimismo exigen el cumplimiento de

¹⁸¹ *Ibíd.* p. 116.

compromisos de dotación de tierra.¹⁸² Ante el hartazgo de las bases campesinas, el régimen reacciono con medidas que van desde el paternalismo tradicional hasta la salida violenta destacando: la activación del reparto de tierras como ya se ha descrito; el envío de tropas a zonas conflictivas como el caso del Estado de Guerrero; el seguro social del campo (1972); expropiaciones de tierra con un alto significado político al afectar grupos de poder regionales; aumento de la represión; programas de desarrollo económico para crear empleos; y la reestructuración del poder político.¹⁸³

a.2) La política obrera. A diferencia de las masas campesinas, la relación entre el gobierno y el movimiento obrero organizado no cayó en los excesos de la docilidad o en el extremo de la confrontación. Lo que en un principio fue un intento del régimen por desplazar el movimiento obrero tradicional, la coyuntura dinámica propicio que el gobierno refrendara su alianza con el sindicalismo oficial para reforzar el poder de las corporaciones obreras existentes y la utilización de estas para confrontar a los empresarios.

A los inicios de los años setenta, los planificadores del régimen y una buena parte del grupo gobernante se avenían a un sacudimiento paulatino de las viejas estructuras del sindicalismo obrero. Para ello, la irrupción en el escenario político – laboral del sindicalismo independiente, dio pauta para el impulso de un experimento en el que

¹⁸² El activismo político de estos grupos se transmutaría en un activismo más beligerante con la toma violenta de tierras y de locales gubernamentales de la CNC, de estos hechos sobresalen los casos de Veracruz (1972), Morelos (1975) y el Valle del Yaqui (1975). *Ibíd.* pp. 117-119.

¹⁸³ De éste último aspecto resultaría un ejercicio innovador importante como fue el caso del esfuerzo infructuoso de constituir una nueva central campesina a partir de la unificación de la CNC, CCI, UGOCEM, Jacinto López y el Consejo Agrario Mexicano que en el año de 1975 propusieron la constitución del Pacto de Ocampo, sin embargo, dicho esfuerzo se frustraría al no existir una fuerza aglutinadora, la persistencia de un hueco organizativo, y la renuencia de la CNC en mantenerse en un papel hegemónico. *Ibíd.* p. 120.

los gobiernos desarrollistas ponderarían las posibilidades de que el nuevo sindicalismo rebasara a los organismos de control obrero establecidos, y de esta forma, construir una renovada estructura sindical supeditada al proyecto de gobierno y no de los intereses de los líderes tradicionales.¹⁸⁴

Al comienzo fueron notorias e imponentes las manifestaciones del sindicalismo independiente destacando la FSTU, SUTIN, MSR, FNSITL, y STUNAM.¹⁸⁵ En determinado momento los líderes de estas corporaciones pensaron que tenían al alcance de la mano la adhesión del movimiento obrero oficial por ser beneficiarios del discurso aperturista del régimen, no obstante, el gobierno ganó al mismo tiempo una válvula de escape y un mecanismo para evaluar el potencial disidente y de rebeldía. El sindicalismo independiente planteó diversos problemas para el régimen y la sociedad política:

1. No garantizaba el control como lo había construido la CTM.
2. No motivaba confianza en el control del liderazgo obrero
3. El sindicalismo independiente careció de la experiencia del oficialismo en el control de las bases trabajadoras. Un caso de ello fue el sindicalismo universitario.
4. La influencia notoria de la izquierda inspiraba el desequilibrio de fuerzas y la desconfianza de sectores en el gobierno cuya fobia anticomunista seguía siendo preeminente.

¹⁸⁴ En 1973 y 1974 se llegó a pensar por primera vez que las representaciones semicorporativas de trabajadores habían caducado. Se consideró entonces que en México podría surgir un movimiento obrero paralelo semejante a las comisiones obreras españolas, con algunos puntos de contacto con las prácticas argentinas de finales de la década de los años sesenta y de la última fase del peronismo. A estas prácticas, organizaciones y proyectos se les denominó -sin atender a sus diferencias- *insurgencia sindical*. Vid. Camacho Solís, Víctor Manuel, *El futuro inmediato*. En la clase obrera en México, México, Editorial Siglo XXI – Instituto de investigaciones sociales UNAM, 1980. pp. 64-65.

¹⁸⁵ Camacho Solís, Víctor Manuel, "El futuro..." *Ibíd.* pp. 137-145.

Como sucedió con las organizaciones de masa campesinas, el régimen implementaría políticas públicas para mantener el control de las organizaciones obreras y allegarse del apoyo leal de sus cúpulas. En este caso medidas como la semana de cuarenta horas, la creación del FONACOT y las reformas de la ley del trabajo respondieron a estas exigencias inmediatas,¹⁸⁶ sin embargo, el régimen alentó la oposición de los empresarios manifestándose –como se analizará más adelante- con amenazas de paro, fuga de capitales, la desacralización de la imagen presidencial y pronunciamientos públicos cada vez más críticos contra la autoridad; y por otro lado, se desmotivan las expectativas para la inversión privada tanto nacional como extranjera, especialmente por las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo que intentaron terminar con la práctica de contrataciones temporales.¹⁸⁷

A manera de compendio, el discurso de la apertura democrática no sirvió exclusivamente para estimar los alcances y fuerza real del sindicalismo independiente, fue para el régimen un escaparate importante para robustecer sus capacidades de gobierno y la gobernación presidencialista detectando los puntos de sensibilización de la sociedad civil y política ante distintas formas de violencia estatal, siendo los escenarios más violentos de enfrentamiento con las organizaciones obreras, los espacios idóneos donde el Estado reprimía apaciguando como fue el caso de la huelga electricista. Además durante el periodo desarrollista se generaron situaciones idóneas de mutua utilización entre el movimiento obrero oficial y el régimen, concediendo éste último en sus demandas de incrementos salariales, así como, en la generación de nuevas fuentes de empleo al sindicalismo oficial y a sus

¹⁸⁶ Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* pp. 92-96, 125.

¹⁸⁷ *Ibíd.*

cúpulas, siendo éstas conquistas, triunfos parciales que reivindicaran al corporativismo obrero priísta como interlocutor válido de la clase obrera,¹⁸⁸ y por otra parte, el gobierno logra proteger al mercado, enfrentar a los empresarios, y dotar de legitimidad a las políticas desarrollistas usando la movilización obrera.

b) La disputa gobierno-empresarios. Una constante en los doce años de gobierno desarrollista sería su confrontación con los empresarios y la burguesía latifundista, a veces –como fue durante todo el sexenio echeverrista- con una persistencia en los ataques mutuos, y posteriormente con el Presidente José López Portillo, un periodo de tregua que en los últimos dos años de gestión acabaría en abierta ruptura. La hipótesis que sostengo para explicar estos doce años de confrontación gobierno-empresarios, parte de la política económica y específicamente del crecimiento del intervencionismo estatal en los procesos distributivos de la economía y en la política fiscal.

El cambio de modelo económico, es decir, pasar del desarrollo compartido al desarrollo estabilizador, no solo significó la refuncionalización de la estructura económica predominante, esto es, el reforzamiento del capitalismo con patrocinio estatal. Para el régimen implico –si bien esos fueron sus propósitos iniciales-, una nueva redistribución de la riqueza nacional y esa situación sería realizable con una reforma al régimen redistributivo evasor y concentrador de la riqueza en unas cuantas manos en detrimento de una mayoría empobrecida.¹⁸⁹

¹⁸⁸ *Ibidem.*

¹⁸⁹ *El primer mes de gobierno el jefe del Poder Ejecutivo Federal envió 3 iniciativas de Ley en un terreno muy sensible, los impuestos, donde se observan: a) Reformas a las disposiciones de las leyes relativas a los impuestos sobre la producción y consumo de cerveza y embasamiento de bebidas alcohólicas. En ese entonces la cerveza era una de las áreas fundamentales del grupo Monterrey. B) Reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y a la Ley Orgánica del Banco de México. La banca es el*

La reacción de la burguesía no se hizo esperar y desde sus confederaciones hicieron frente a toda tentativa gubernamental por modificar el régimen fiscal vigente por medio de pronunciamientos críticos al gobierno y la política económica, así como la utilización de los nuevos gravámenes contra la concentración de la ganancia para especular con la inflación.¹⁹⁰

Como sucedió con los campesinos y obreros, el Estado intentó atemperar la belicosidad de los empresarios fundando el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y emitiendo CEDIS (Certificados de Devolución de Impuestos para Exportaciones) para estimular las exportaciones; se fomenta la construcción de parques industriales con facilidades crediticias; la Ley de Tecnología se modifica para anular los pagos por patentes y marcas; y posteriormente en los años del boom petrolero, las compras y adquisición de servicios del sector paraestatal, buscarían alentar la inversión privada.¹⁹¹

Aun con todo lo anterior, la burguesía seguirá atacando al gobierno a pesar que este último rescate empresas a punto de la quiebra como fue el caso de SOMEX, o de un sinnúmero de empresas que en el López Portillismo integraran las filas del sector paraestatal. Los empresarios reclaman al gobierno competencia desleal como consecuencia del subsidio de precios de primera necesidad en los establecimientos estatales de CONASUPO y el ISSSTE. También se solidarizan con otras fracciones como fue el caso de Sonora, donde los dueños del transporte público exigen incrementos de tarifas; el paro de pequeños propietarios

único sector de la economía donde la sindicalización está prohibida, en parte por esto, los banqueros se sentían intocables, de ahí que una intervención en el sector sea muy sensible. c) Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos. Se impuso un impuesto de 10% a artículos de lujo que "dada la opulencia y ostentación de la nueva clase media alta y alta, este aumento de impuesto no afectaría seriamente su poder de compra, mientras que para los pobres servía como una manifestación profética de la preocupación del gobierno por su situación. Ibid. p. 170.

¹⁹⁰ Cabe recordar que el incremento de los precios de productos básicos en la etapa desarrollista provinieron de impuestos indirectos y no de contribuciones que gravaran la ganancia de los comercios y las empresas.

¹⁹¹ Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* pp. 92-96, 174.

exigiendo certidumbre en la propiedad de la tierra; la impugnación del grupo Monterrey a los libros de texto gratuito; la protesta por los controles de precio y la amenaza del fantasma de la inflación.¹⁹²

Ante este panorama, el gobierno no vacilo en contraatacar presionando a la Iniciativa Privada con nuevos impuestos que gravaran la ganancia, o la movilización de las masas obreras y campesinas afines al aparato corporativo del Partido del Régimen como fue el caso de los emplazamientos a huelga en 1973, 1974 y 1976; las invasiones de tierra perteneciente al régimen de pequeña propiedad en Sonora en los años de 1975 y 1976; y finalmente las manifestaciones de solidaridad de las organizaciones obreras y campesinas en Septiembre de 1982 tras la nacionalización de la banca.

Otras vías por la que los empresarios buscaron generar presiones al gobierno, fue la utilización del rumor, del chiste político y la dolarización, o mejor dicho la fuga de capitales. Samuel Schmidt subraya que la inducción de rumores demostró tener valor político en el México de la confrontación Estado-Empresarios, y fue un factor bien usado. Echeverría inicia su sexenio con rumores reiterados de la inminencia del fascismo que junto con la devaluación y la socialización de la economía serían los dichos más sonados.¹⁹³ Al final del sexenio del Presidente José López Portillo, la burguesía echaría mano del mismo recurso además del

¹⁹² *Ibíd.* 175.

¹⁹³ Es preciso hacer notar que los rumores tuvieron un peso preponderante, especialmente en momentos en que por los malos manejos de la política económica se pone en entredicho la capacidad de gobernar del Presidente y de su círculo cercano de conducción gubernamental. Nuevamente Schmidt resalta que los dichos que afirmaban que había un estrangulador de mujeres, dejaba entrever a la población la incapacidad del gobierno en asegurar la integridad física de los ciudadanos; mencionar la esterilización de niños y mujeres por medio de campañas de vacunación o de salud inspiraba desconfianza en toda acción proveniente del gobierno. La única acción del régimen ante la escalada de dichos y rumores fueron los intentos de promulgar una ley anti- calumnia (1976) y la realización de investigaciones para averiguar el origen de la campaña de murmuraciones que casi siempre responsabilizaban a la iniciativa privada. *Ibíd.* 178-179.

rumor persistente de golpe de Estado maquinado por el propio titular del Ejecutivo Federal, o por la burguesía en alianza con los militares.¹⁹⁴

El instrumento que le retribuyó mejores resultados a la burguesía para presionar a los gobiernos desarrollistas –al igual que a los neoliberales-, sería, –y es todavía- la fuga de capitales. En el sexenio de Luis Echeverría ante las presiones de nuevos impuestos o de políticas expropiatorias, la fuga de capitales fue un eficiente instrumento de presión de la burguesía ante lo que llamaron la voracidad estatal.

A partir de 1973 el gobierno autoriza a la banca recibir depósitos en dólares y al mismo tiempo, se aumentan los rendimientos en certificados a plazo en moneda extranjera con el fin de atraer dólares desde el exterior. Como repercusión de lo anterior, los pasivos en deuda externa pasaron de 357 a 588 millones de dólares de 1972 a 1973, es decir, la economía se dolarizaba sin que al mismo tiempo aumentaran las reservas del Banco de México.¹⁹⁵

Antes de que concluyese el sexenio de Luis Echeverría, el gobierno tuvo que endeudarse para suplir la demanda de dólares. Samuel Schmidt cita que de agosto a noviembre de 1976 mientras la cuenta de cheques en pesos pasa de 63.3 a 64.9 miles de millones de pesos registrando el 2% de aumento, los de dólares pasan de 377.5 a 444.7 millones registrando el 17% de aumento.¹⁹⁶

En el sexenio de José López Portillo después de la crisis de credibilidad que provocó la caída de los precios del petróleo. La dolarización y la fuga de capitales llegaron a niveles extremos como lo describiría el

¹⁹⁴ El chiste político como el rumor tuvo matices particulares durante los gobiernos desarrollistas de Luis Echeverría y José López Portillo, en vez de sacar a la luz los desvaríos y virtudes del Presidente en turno, apelaron al ataque y desacralización de la investidura presidencial, sin embargo, sería una válvula de escape ante la inconformidad ciudadana en donde el individuo se iguala con el Presidente, se mofa de él y lo vitupera en el anonimato.

¹⁹⁵ Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* pp. 92-96, p. 186.

¹⁹⁶ *Ibíd.* p. 187-188.

propio ex Presidente antes de concluir la redacción del sexto informe de gobierno, al descubrir 14 mil millones de dólares en cuentas de mexicanos en EEUU, 30 mil millones en predios de los cuales se habían pagado 9 mil millones en enganches y servicios, y 12 mil millones en mexdólares.¹⁹⁷

Lo anterior, no significa que solo por la voracidad de los empresarios fuera la única causa de la dolarización y la devaluación. Los gobiernos desarrollistas de Echeverría y López Portillo debieron de haber devaluado el peso primero, en 1973 cuando se cayó el dólar, y en 1981, tras la caída de los precios internacionales del petróleo, no obstante, la defensa a capa y espada del peso llevo al gobierno a pagar una factura muy alta por estas medidas en términos de soberanía económica y en autodeterminación en el ámbito internacional.

La burguesía empresarial en estos años, tomo las devaluaciones como un ataque contra ella y respondió a esta situación elevando los precios de productos de primera necesidad a pesar de las concesiones estatales de depreciación monetaria que hiciera aumentar las ganancias de los empresarios. Al final de cuentas a los empresarios les importaba muy poco los vaivenes de la economía internacional. El hecho es que había que buscar culpables de los tropiezos de la política económica y esos fueron ambos presidentes de los gobiernos desarrollistas.

c) *La reforma política.* Después de 1968 y del 2 de Octubre, se hacía preciso una reconstrucción del tejido social en ese entonces desgarrado por la represión y el autoritarismo gubernamental. Contrario a los deseos de su antecesor, el Presidente Luis Echeverría primero como candidato y después en el ejercicio del poder ejecutivo, proclamará la necesidad de la apertura democrática y un nuevo entendimiento con los

¹⁹⁷ López Portillo y Pacheco, José, "Mis Tiempos...", *Óp. Cit.* p. 1232.

grupos sociales inconformes con los agravios del pasado.¹⁹⁸ Una de las primeras medidas orientadas a la reconciliación fue la libertad de los precios políticos del movimiento político del 68; la generación de un discurso de acercamiento con la población estudiantil de las instituciones de educación media y superior; y la amnistía generalizada para aquellos que después de 1968 optaron por opciones más radicales y violentas para impulsar un cambio en el régimen político ante la cerrazón del sistema político tradicional.

La reconciliación con los estudiantes y la disidencia al gobierno de Díaz Ordaz, serían la estrategia toral de la apertura política, para ello, el Presidente Luis Echeverría destinaría mayores montos presupuestales a las instituciones públicas de educación superior lo que conllevó a la masificación del Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Nacional Autónoma de México, y la fundación de la Universidad Autónoma Metropolitana.¹⁹⁹ Esto permitiría el acceso al sistema de educación superior, a la población no perteneciente a estratos medios y altos, y al mismo tiempo, incrementar el número de plazas académicas para dar cabida a un sinnúmero de profesionistas recién egresados, conteniendo la demanda laboral a la vez de transmutar en el espacio universitario un asidero del discurso antigubernista de quienes vivieron y fueron protagonistas del movimiento del 68 y del 10 de junio de 1971 con sus respectivos desenlaces. En este contexto, otra vía de cooptación o "recuperación" fue el incremento de recursos para la obtención de becas vía CONACYT o el Banco de México, con la lógica de que una vez preparados en el extranjero, los jóvenes universitarios retornaran al país

¹⁹⁸ Siendo candidato a la Presidencia de la República, Luis Echeverría anticiparía su programa de apertura política dirigido a los jóvenes de las clases medias urbanas y a los grupos de izquierda. Esto sucedió después que el candidato guardara un minuto de silencio en memoria de los caídos el 2 de Octubre, lo que le valió críticas de la jerarquía militar. Medina Peña Luis, "Hacia el nuevo Estado...". *Óp. Cit.* pp. 221-222.

¹⁹⁹ Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* p. 140.

para aplicar en sus respectivos campos de trabajo la ciencia y la tecnología aprendida, además de reforzar la formación de sus discípulos al incorporarse como académicos o investigadores a las instituciones públicas de educación superior.²⁰⁰

A la par de lo anterior, el régimen coopta la disidencia estudiantil como a sus líderes a través de la incorporación de estos jóvenes al empleo estatal. Para ello se colocan como promotores en múltiples agencias estatales como CONASUPO, INMECAFE, BANRURAL, IMPI, entre otras, bajo el supuesto de que la revolución se hace desde el interior del régimen estando en contacto con el "pueblo".²⁰¹ A partir de lo anterior, se les evita la afiliación forzosa al PRI, pero simultáneamente se les cierra la puerta a la disidencia armada.

Sin embargo los buenos propósitos de la apertura política de Luis Echeverría padecieron sus contradicciones al ponerse a prueba ante las nuevas realidades, como fue el caso de la protesta estudiantil del 10 de Junio en el que un grupo paramilitar con juncos y armas de fuego disuelsen una manifestación causando muertos y heridos entre los civiles. El Presidente hace renunciar al Regente y al Jefe de Policía pero sin esclarecer a cabalidad los hechos.²⁰²

La relación del régimen con los intelectuales progresistas después de los hechos funestos del 2 de Octubre de 1968 estaba en camino de recomposición gracias a la labor inagotable de Carlos Fuentes y Víctor Flores Olea.²⁰³ Regresaría al punto de la incredulidad cuando en 1976

²⁰⁰ *Ibíd.*

²⁰¹ *Ibídem.*

²⁰² Aunque fueron crecientes los acercamientos entre el gobierno y la comunidad universitaria del país, esto no sería suficiente para olvidar el pasado reciente. El Presidente Luis Echeverría en Marzo de 1975, visita la Ciudad Universitaria para inaugurar los cursos lectivos, no sin antes recibir el repudio por su vista y una pedrada al final de la misma, con esta acción, el estudiantado desnudaría la vulnerabilidad del poder presidencial.

²⁰³ Para Samuel Schmidt, los intelectuales progresistas serían los últimos invitados en la apertura democrática echeverrista, la cual vieron con beneplácito porque finalmente se les permitía acercarse a donde se toman las decisiones, o sea el poder. Es en este contexto que:

por medio de un operativo estatal se destituye a Julio Scherer García como director del periódico Excélsior en ese entonces baluarte de la apertura política proclamada por Luis Echeverría.

La aportación más rica en el desarrollo del proceso democrático nacional que harían los gobiernos desarrollistas, especialmente en el sexenio de José López Portillo, sería la "Reforma Política". Después de 1968 y en el sexenio echeverrista, el régimen enfrenta una crisis de representación política. Esta crisis adquirirá matices dramáticos con la irrupción de la guerrilla urbana y rural, cuyas acciones causarían impacto y zozobra en la burguesía, las clases medias, y la clase política gobernante, también generarían muestras de apoyo entre estudiantes, profesores, e investigadores universitarios.²⁰⁴

Ante el México bronco surgido desde la clandestinidad, y después del secuestro y posterior asesinato de Eugenio Garza Sada cabeza del Grupo Monterrey como de la ejecución de otros operativos similares de lucha recóndita, la respuesta del Estado se dejaría sentir por medio de la guerra sucia –vigente en ese entonces, en los regímenes militares de

Pablo González Casanova es nombrado rector de la UNAM; Carlos Fuentes funge como enlace de Echeverría con intelectuales liberales norteamericanos para luego ser nombrado embajador en Francia; algunos miembros del movimiento de liberación nacional asumen posiciones importantes, como Enrique González Pedrero que se vuelve senador y Director del Canal 13; Francisco López cámara funcionario de la CNOP; Víctor Flores Olea embajador en la URSS y algunos líderes del 68 ingresan a las filas gubernamentales. Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Op. Cit.* pp. 141-142.

²⁰⁴ En el México del último lustro de los años sesenta y el primer lustro de los setenta, fueron innumerables las agrupaciones y los mambres de corte radical de izquierda que enfrentaron al Estado y la burguesía nacional. De estas organizaciones que se desprendieron del movimiento estudiantil universitario de 1968 y de la guerrilla rural de Genero Vázquez y Lucio Cabañas en Guerrero, podemos identificar cuatro vertientes descritas en un trabajo anterior por Luis Medina Peña.

Una primera corriente funda la "Liga 23 de Septiembre" que durante todo el sexenio de Luis Echeverría, llevo a cabo la mayor parte de las acciones guerrilleras de naturaleza urbana. La segunda corriente fueron grupos de estudiantes católicos llevados al socialismo por los jesuitas partidarios de la teología de la liberación. La tercera corriente provino de la (FER) Federación de Estudiantes Revolucionarios opuestos a la FEG (Federación de Estudiantes de Guadalajara) pro priísta. La cuarta corriente fue el resultado de la evolución de los comités de lucha de 1968, el grupo lacandones y los espartaquistas revolucionarios de la UANL. Medina Peña Luis, "Hacia el nuevo Estado...". *Op. Cit.* pp. 225-226.

América Latina- que no sería otra cosa que la contrainsurgencia con financiamiento estatal que propiciaría el repliegue de estos grupos.²⁰⁵ Finalmente, los últimos intentos por hacer resurgir la beligerancia clandestina, representarían para los movimientos guerrilleros su derrota definitiva. El frustrado intento de secuestro de la hermana del presidente recientemente electo junto con las primeras discusiones en torno a la reforma política marcaría la suerte del movimiento de guerrillas.

Ante la irrupción de la violencia clandestina, Luis Echeverría en 1973, quiso hacer un ensayo de reforma política el cual se limitó a fortalecer a la oposición existente, dejando fuera del juego político a viejas y nuevas organizaciones políticas que no encontraban las coberturas suficientes de participación dentro del sistema.²⁰⁶ Sin embargo, sería con la Reforma Política López Portillista, la que dotaría al régimen de un tanque de oxígeno que revitalizaría la credibilidad de las instituciones políticas existentes y reconstruiría el tejido social desgarrado por el autoritarismo gubernamental y sus secuelas con la disidencia y la guerra sucia.

La Reforma Política como política construida, permitió la institucionalización de aquellas organizaciones que desde la clandestinidad pugnaban por un cambio en el régimen político por la vía revolucionaria para que estas fueran incluidas en el sistema de partidos con posibilidades altas de representación en la cámara baja. De la misma forma, la reforma fue la aceptación explícita de que el PRI no era el único partido, que existen y que era necesario construir otras opciones que accesaran al disfrute de los mismos derechos y

²⁰⁵ Al igual que otros movimientos sociales sucedido en México y América Latina en esos años, hasta nuestros días se sigue desconociendo el número de víctimas y desaparecidos como consecuencia de la violencia desatada por los aparatos de seguridad e inteligencia del Estado mexicano.

²⁰⁶ Instituto de estudios políticos, económicos y sociales, *El partido en el poder*, México, Partido Revolucionario Institucional – El día, 1990. p. 226-227.

obligaciones de los partidos hasta ese momento registrados. Por otro lado, la necesidad de una reforma política se impuso por la crisis que ocasiono la soledad en que se encontró el candidato del PRI durante la elección de 1976.²⁰⁷ Una vez más el ejecutivo lanzó reformas electorales que permitieron al PRI replantear su predominio y revitalizar la legitimidad del sistema político que no cubría la totalidad de la pluralidad social y política.

El 6 de Diciembre de 1977 se publican reformas a 17 artículos constitucionales: 6, 47, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115.²⁰⁸ El 30 de Diciembre se promulgo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPEE), misma que estaría en vigor durante una década. Los principales cambios que introdujo la "Reforma Política" en el sistema electoral mexicano fueron:

1. Un sistema electoral mixto con predominio del mayoritario y con anexo del proporcional, sobre la base de grandes circunscripciones en las cuales los partidos presentarían listas de candidatos. Con tal motivo se amplió la integración de la cámara a 400 diputados, 300 elegidos por el sistema de mayoría y 100 por el de representación proporcional.
2. Los partidos políticos adquirieron rango constitucional como entidades de interés público, se les concedió acceso permanente a

²⁰⁷ Después del quiebre de 1973, en donde el PRI obtuvo un porcentaje de 70.7%, se presento en 1976 una situación paradójica que por un lado daría a este partido un respiro político, pero que por el otro golpearía duramente la legitimidad del sistema. Debido a una disputa interna, durante la elección presidencial, el PAN no presentó candidato alguno, lo que permitió al PRI recuperar viejos niveles de apoyo electoral (86.37%), hecho que solo pospuso el deterioro de la votación priísta por unos años. Sin embargo, la ausencia panista, conjugada con el apoyo del resto de los partidos a la candidatura priísta, tuvo efectos negativos para el sistema en su conjunto, pues convirtió la elección en un referéndum del destape priísta. Instituto de estudios políticos, económicos y sociales, "El partido..." Óp. Cit. p. 230-231.

²⁰⁸ *Ibíd.* pp. 233-234.

los medios de comunicación al tiempo que les fue reconocida la igualdad formal.

3. Las facultades de la Comisión Federal Electoral se ampliaron al recibir atribuciones de organizaciones y vigilancia del proceso electoral.
4. Se estableció la posibilidad de obtener el registro partidario mediante el condicionamiento a los resultados electorales fijando una cláusula mínima de 1.5% en cualquier votación federal.
5. Se concedió obligatoriedad a la corte para reconocer las inconformidades basadas en las posibles violaciones realizadas durante el transcurso del proceso electoral o la calificación de las elecciones.

Si como cita el Dr. Carlos Matus, la "gobernabilidad" del sistema,²⁰⁹ es la posibilidad que tienen los gobiernos de agrupar las variables que controla y no controla para actuar en el proceso de gobierno, y la "capacidad de gobierno",²¹⁰ es una capacidad de conducción o dirección, la "Reforma Política" en el segundo de los sexenios desarrollistas, sería una herramienta útil de gobierno por el hecho de sumar a la vida institucional a organizaciones cuya praxis política les hacía hacer adversarios del sistema de partidos, al considerar que con ello, se hacía el juego a la democracia burguesa. Éste fue el caso del PC, el PST, el PMT, y en cierta medida el PDM como fracción de extrema derecha. La reforma política habrá de sustraer a estas agrupaciones de la

²⁰⁹ Matus, Carlos. "Política..." *Óp. Cit.* pp. 74-75.

²¹⁰ *Ibíd.* p. 75.

clandestinidad para pasar a la supervisión y vigilancia legalizada del enemigo histórico inmediato, el “Estado burgués”.²¹¹

La “Reforma Política” reforzará aunque sea por algunos años, las capacidades de gobierno de régimen sobre la política interna. Se supera la incertidumbre que provocaba el terrorismo ejercido por las organizaciones clandestinas y se generan nuevas arenas de negociación entre el gobierno con las oposiciones a través del aumento de la representación política en la cámara baja, y a su vez, se reafirmaran los consensos entre el gobierno con los sectores y las corporaciones del Partido del Régimen opuestas a la apertura política a través de la ampliación de sus cuotas de poder en el congreso. El presidencialismo mexicano por medio de la “Reforma Política” se fortalece desde afuera y desde adentro del sistema, por un lado, se intenta aparentar ante las democracias occidentales del mundo desarrollado, la sociedad civil y las oposiciones, las nuevas virtudes democráticas del régimen político que se abre ante las nuevas vertientes de la segunda ola democratizadora de la que hacía alusión Samuel P. Huntington, y por otra parte, se refuerzan las lealtades de la clase política priísta y de los dirigentes del aparato corporativo del Partido del Régimen hacia el Presidente de la República o mejor dicho, a la gobernación presidencialista.

²¹¹ El sentido práctico de la Reforma Política, la definiría Jesús Reyes Heróles en esta cita verbal expresada en la mesa de trabajo entorno al decreto presidencial de la reforma misma, el 4 de agosto de 1977 en la Ciudad de México: Toda minoría política persigue –y en buena medida ésta es su justificación- convertirse en mayoría y así gobernar, Las minorías tienen el derecho de transformarse en mayorías; pero los gobernantes están obligados a preservar el Estado con todas sus legítimas facultades. De no asumir esta actitud, el Estado andaría al garete y las minorías, que pueden llegar a ser mayorías, al serlo encontrarían meros residuos y despojos del Estado. No puede estar en la lógica de las minorías que aspiran a gobernar intentar el desgarramiento del aparato estatal, pues, de hacerlo, no cumplirían ni con las mayorías ni con las minorías y mucho menos con el propio Estado. Vid. Meyer Eugenia (Coord.), *Jesús Reyes Heróles. Obras Completas*, Obra política. México, Asociación de estudios históricos y políticos Jesús Reyes Heróles – Secretaría de Educación Pública - Fondo de Cultura económica, Tomo III, 1995. p. 683.

La "Reforma Política" sin embargo, no resuelve de fondo varios temas pendientes que irrumpirán en los siguientes sexenios como: la garantía de elecciones limpias y creíbles; el hecho de que el Partido del Régimen haga uso exclusivo de fondos y servicios gubernamentales para su beneficio; la apertura de los medios de comunicación para la compra de tiempo en radio y televisión por los partidos políticos de oposición, independientemente de las prerrogativas suscritas en la LOPPE; y principalmente, el impulso de una autentica reforma del poder que hubiera implicado un presidencialismo acotado y el equilibrio de poderes.

3.2.2.2 1983 - 1997: La transición política inconclusa

Los estudio de en materia de sistema político y capacidad de gobierno en las sociedades capitalistas avanzadas y no tan avanzadas, son un temas regularmente tratados en los primeros países, mas no en los segundos por la literatura especializada. Habermas, en sus estudios sobre la importancia de la legitimidad democrática, enfatiza que la inmanencia de los regímenes del capitalismo contemporáneo estriba en el equilibrio que debe darse entre los sistemas económico, político administrativo y sociocultural.²¹²

En México desde por lo menos 1968 los equilibrios entre el sistema político, el sistema económico y el sociocultural no son virtuosos, como lo constataba con frescura y claridad Cosío Villegas en sus artículos de

²¹² Habermas en sus acuciosos estudios ha reiterado que la integración sistémica se funda en el adecuado equilibrio entre los sistemas económico, político y sociocultural. Cada uno de ellos tiene sus propios valores y parámetros que no son transferibles al otro sistema. Vid. Habermas, J. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 4 reimpresión, 1991 y Habermas, J. *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus, 1989.

coyuntura.²¹³ A pesar de que es en los ochenta cuando la crisis se hace evidente, el proceso de desgaste en todos los indicadores económicos, políticos y culturales es una constante. En otras palabras, el sistema había dejado de ser gobernable si nos remitimos a ciertos umbrales de desempeño gubernamental y objetivos socialmente consensuados.

Para sustentar lo anterior, tomamos como referente político lo siguiente: A partir de 1988 los procesos electorales dejaron de cumplir la función ritual de validar socialmente las candidaturas oficiales a los puestos de elección popular. Las elecciones mexicanas se transformaron en espacios de lucha política, de debate, de confrontación de proyectos e incluso de conflictos entre las diferentes fuerzas políticas. Esta variedad de funciones se ha reflejado en el desarrollo de los procesos electorales en los diferentes estados del país. Las experiencias electorales previas a la contienda de agosto de 1994 no habían seguido un patrón de comportamiento previsible ni unívoco. El reconocimiento de triunfos electorales a partidos opositores,²¹⁴ contrastaba con los conflictos que desembocaron en negociaciones políticas heterodoxas,²¹⁵ en las que miembros de partidos opositores conseguían posiciones o bien lograban un triunfo *moral* forzando la renuncia del gobernador priísta.²¹⁶ Estas abismales diferencias en el tratamiento de un mismo problema -la

²¹³ Cosío Villegas, Daniel, *Labor Periodística*, México, ERA. 1972. Véase también la interesante compilación de Semo I. *La transición interrumpida, México 1968-1988*, México, Nueva Imagen/UIA, 1993.

²¹⁴ En el sexenio de Carlos Salinas, por primera vez en la historia posrevolucionaria de México, dos miembros del opositor Partido Acción Nacional accedieron al Gobierno de un Estado tras ganar las elecciones de Baja California y Chihuahua.

²¹⁵ Estas negociaciones han cumplido la función de resolver políticamente -es decir, no legalmente-, las anomalías registradas durante la organización y celebración de los procesos electorales. Dicho de otra manera, en vez de proceder a anular las elecciones en las que se comprobó la existencia de irregularidades, se optó por solucionar el problema mediante negociaciones cupulares. Esta modalidad de solución de conflictos político electorales -popularmente conocidas como "concertaciones"- se ha empleado en diferentes Estados: Guanajuato, San Luis Potosí, Tabasco, y Michoacán. Véase Tamayo, J. y Alonso, J, *Elecciones con alternativa*, México, CIIH-LA Jornada, 1994.

²¹⁶ Es el caso de San Luis Potosí y Michoacán.

alternancia-, dieron como resultado una situación de imprevisibilidad en lo que a desenlaces de los procesos electorales locales se refiere, confiriendo al país una inestabilidad generada por elecciones de tipo local. En los años recientes, la administración Zedillo enfrentó dos conflictos electorales regionales: Yucatán y Tabasco, que lastraron durante todo el año de 1995 el avance de acuerdos políticos en el ámbito nacional.²¹⁷

Desde 1988, por lo menos, se generalizó en la sociedad mexicana el reconocimiento de que la dominación tradicional ejercida por el PRI,²¹⁸ como partido hegemónico,²¹⁹ ya no era viable en un país que ha tendido a desarrollar su pluralidad política de manera acelerada, especialmente en la estructura territorial -Estados y municipios-. Sin embargo, la forma de recambio del viejo sistema de dominación por un esquema de partido dominante (con el ingrediente competitivo que supone esta clasificación en la tipología de Sartori, no obedeció a un pacto político entre los diferentes actores y partidos políticos que diera como resultado una transición pactada hasta 1997. De 1988 a 1994 asistimos a una liberalización altamente discrecional de los espacios políticos a escala local cuyas vertientes desembocaban en dos caminos: la apertura política,²²⁰ o el funcionamiento de mecanismos tradicionales -voto corporativo, apoyo del Estado a un partido político y fraude electora- del

²¹⁷ La dialéctica entre lo nacional y lo regional es uno de los elementos que más ha distorsionado la vida política tras las elecciones de 1994. Un tratamiento más amplio del problema se encontrará en: Curzio, Leonardo, *"México Gobernabilidad y Conflictos"*, Espacios 3, Costa Rica: FLACSO, 1995.

²¹⁸ Colosio antes de caer asesinado, planteó el problema de manera clara en su histórico discurso del 6 de marzo de 1994 en los siguientes términos: *"Los priístas sabemos que ser herederos de la Revolución Mexicana es un gran orgullo, pero ello no garantiza nuestra legitimidad política"*. En un interesante libro de dos colaboradores cercanos a Colosio se plantea que desde que éste asumió la presidencia del PRI en 1988 tenía claridad de que el cambio político en un sentido democratizador era imparable. Vid. Morales, C. y Palma, S, *Colosio*. México, Rayuela eds, 1995, p.169.

²¹⁹ Vid. Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partido*, Madrid, Alianza, 1992.

²²⁰ Por apertura política entendemos aquí las dos categorías propuestas por Dahl, esto es, liberalización y representación efectiva. Véase Dahl, R, *La poliarquía*, México, REI, 1992.

régimen tradicional, de valoraciones que el Gobierno nacional parecía hacer en cada caso particular.²²¹ En todo caso, y a pesar del alto grado de discrecionalidad que marcó la liberalización política de esos años, la alternancia en el poder se convirtió, desde 1989, en un desenlace posible de los comicios en el ámbito regional.

3.2.2.3 Reforma Electoral y sistema de partidos.

Es interesante observar cómo ha evolucionado el sistema de partidos que nace en julio de 1988, rompiendo el tradicional esquema de bipartidismo asimétrico PRI-PAN que imperó hasta entonces. En los primeros tres años del sexenio de Carlos Salinas (1988-1991), el sistema de partidos tuvo el siguiente comportamiento:

- a) Las relaciones PRI-PAN estuvieron dominadas por un pacto que permitió a Salinas acceder a la presidencia y votar con el PRI reformas constitucionales.
- b) Por su parte el PRI y el FDN-PRD entran a una fase de alta polarización por motivo de las elecciones de 1988 y por el acelerado proceso de privatización llevado adelante en los primeros años del Gobierno Salinas.
- c) Por consiguiente la colaboración política PAN-FDN-PRD fue muy limitada. El pacto PAN-PRI cancelaba la posibilidad de una alianza opositora para bloquear a Salinas.
- d) Los partidos pequeños, enriquecidos por su participación en el FDN, se alejan de Cuauhtémoc Cárdenas -cabeza de la oposición real contra el salinismo- para cumplir su histórica función de *partidos satélites* del régimen.

²²¹ Schmitter y O´Donell han hecho notar "que una característica de la primera etapa de la transición es que dependa en forma precaria de las facultades del Gobierno que siguen siendo arbitrarias y caprichosas". Vid, O´Donell, G. y Schmitter, *Transiciones desde un Gobierno autoritario*, Buenos Aires, Piados, Vol. 4, 1988, p-21.

El pacto PRI-PAN en 1988 fue clave para definir el rumbo de las diferentes organizaciones políticas e inducir a la economía mexicana en el proceso de acumulación capitalista transnacional. El régimen capitalizó la oportunidad brindada por el PAN de permitir a Salinas acceder al Gobierno y aprovecha una coyuntura de mejoría económica y un horizonte de estabilidad para llevar adelante una política agresiva de atención de demandas de los diferentes sectores de la población. A las capas más pobres les ofrece un programa de atención a necesidades básicas –PRONASOL-; a las clases medias les proporciona estabilidad de los precios y del tipo de cambio, elementos emblemáticos de la prosperidad de décadas anteriores. Y, finalmente, a los sectores empresariales y financieros les ofrece un paquete de privatizaciones que ideológica y materialmente satisfacen las viejas demandas de la clase empresarial mexicana.

El PAN, merced a la opción tomada en 1988, aparece como una oposición que no apuesta a la ruptura sino, manteniendo una posición crítica, actúa con moderación para permitir la gobernabilidad. En múltiples ocasiones el blanquiazul reiteró que el programa económico de Salinas era una copia del suyo y los éxitos le correspondían moralmente y, además, políticamente tenían el mérito de haber permitido gobernar a un presidente que había llegado mediante el fraude electoral a la presidencia, pero ya instalado en ella ganaba una creciente popularidad. La estrategia adoptada por el PRD de denunciar el carácter ilegítimo de Salinas lo llevó a hacer una oposición frontal que en otro contexto tal vez hubiese sido eficaz, pero no en una etapa de auge económico y de perspectivas de crecimiento que se derivaban de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá, que naturalmente capitalizaba el Gobierno y de alguna manera el PAN.

Bajo los auspicios de la alianza PRI-PAN, se reforma el código electoral. La reforma de 1989-1990, creara el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).²²² En el artículo 41 constitucional reformado se precisó la naturaleza de la función electoral, se determinó que la organización de las elecciones sería una función del Estado que se ejercería por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. A diferencia de los organismos precedentes que sólo funcionaban en los procesos electorales, el IFE se constituyó como una institución permanente.

El órgano superior del IFE se denominó Consejo General, y se integró con consejeros de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos en proporción a su fuerza electoral. El instituto asumió de manera integral la responsabilidad de organizar las elecciones federales, a través de funciones, tales como las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral; los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; la preparación y desarrollo de la jornada electoral; el cómputo de resultados y otorgamiento de constancias; así como la capacitación y educación cívica electoral. Asimismo, se fijaron los

²²² La reforma electoral de 1989-1990 (A través de esta reforma se adicionaron los artículos 5; 35 fracción III; 36, fracción I; 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3a) de la Constitución de 1917. La legislación secundaria se modificó a través de la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el que fue publicado en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1990. Igualmente se adicionó el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia federal con el título vigésimo cuarto. En el Diario Oficial del 3 de enero de 1991, fue publicado el párrafo 1, del artículo 13 del código, y se adicionó con un nuevo inciso, el c), el artículo 15, párrafo 1; se reformó el artículo 127, párrafo 1, y se adicionó el artículo 366 con un inciso c). El Diario Oficial publicó el 6 de febrero de 1991 una fe de erratas al código). Véase en *Reformas constitucionales en materia electoral 1923-1994*, en *Dialogo y Debate*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Abril-Junio de 1997, pp. 162-176.

fundamentos para la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral.

Hacia 1991 el PRI resurge de manera espectacular en las elecciones legislativas.²²³ El PAN empieza a afianzar sus posiciones territoriales (Baja California, Guanajuato) y recobra la segunda posición en las preferencias electorales, desplazando escandalosamente al PRD de su lugar. Con un PRI reforzado y un PAN dispuesto a realizar los pactos necesarios para no quebrantar la estabilidad, el PRD paga la cuota de mantenerse inflexible en una oposición de principios -esto es, defender lo que se cree y no lo que conviene-. Estas tendencias generales se mantienen desde 1991 a 1994.

En este contexto, y con el fin de garantizar un relevo de gobierno sin sobresaltos, el grupo gobernante en alianza con el PAN realiza una segunda reforma electoral.²²⁴ Los temas más importantes de esta reforma se refirieron a las siguientes cuestiones:

1. *Financiamiento de partidos políticos.* El artículo 41 de la Constitución -reformado en 1993- remite a la legislación secundaria para la regulación del financiamiento a los partidos. Por primera vez se norma el financiamiento privado, se establecen prohibiciones sobre el financiamiento privado, reglas para los gastos en las campañas políticas. Sin embargo, esta reforma deja mucho que desear en materia de publicidad y de control sobre el financiamiento partidario, así como

²²³ Vid, Gómez Tagle, Silvia, *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*, México, GV Editores y La Jornada eds, 1993.

²²⁴ La reforma electoral de 1993 modificó a nivel constitucional (Diario Oficial de 3 de septiembre de 1993, y fe de erratas publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 1994), los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, fracción I, y 100. La reforma a la legislación secundaria consistente en distintas modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se publicó el 24 de septiembre de 1994, en el Diario Oficial. Asimismo hubo modificaciones a la legislación secundaria, las que a su vez fueron publicadas en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1993. "*Reformas constitucionales...*", *Óp. Cit*, pp. 162-176.

respecto a la inequidad sobre la disposición y uso de los recursos, como se observara en el proceso electoral de 1994.²²⁵

2. *Supresión de la cláusula de gobernabilidad.* La reforma de 1993 derogó a nivel federal dicha cláusula, por lo que tuvo que reformarse el artículo 54 constitucional. La intención fue hacer más proporcional el sistema electoral. No obstante, sigue siendo un sistema que sobre representa al partido mayoritario, por las fórmulas de asignación existentes, y por la actual conformación de los distritos electorales.²²⁶

4. *Eliminación de la auto calificación electoral.* Uno de los grandes éxitos de 1993 consistió en eliminar la llamada auto calificación electoral para diputados y senadores. Conforme a las nuevas reglas, la calificación de estos representantes populares corre a cargo de los órganos electorales.²²⁷

5. *El Tribunal Federal Electoral.* En 1993 se incorporó un sistema más acabado en materia contencioso-electoral. Las resoluciones del Tribunal Federal Electoral ya no pueden ser revisadas por los órganos legislativos, reforzando su autonomía y carácter jurisdiccional, lo que se rompió fue una tradición de más de 180 años en el derecho mexicano.²²⁸

²²⁵ Vid. Secretaría General-Dirección del Secretariado, *Cuadro comparativo del COFIPE y las reformas de que fue objeto en septiembre de 1993*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.

²²⁶ También se modificó la regla anterior que permitía que un partido político pudiera tener hasta 350 diputados. En la actualidad, el número máximo de diputados que puede tener un partido es el de 315 por ambos principios, el de mayoría y el de representación proporcional. *Ibíd.*

²²⁷ Si no hay impugnaciones, basta la constancia respectiva de las distintas instancias del Instituto Federal Electoral, y si las hubiere el Tribunal Federal Electoral resuelve; en caso de que persistieran, la competencia es en definitiva de la sala de segunda instancia de este tribunal, que está integrada mayoritariamente por miembros del Poder Judicial Federal. En cuanto, a la calificación presidencial sigue correspondiendo a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, aspecto sobre el que muchos piden una reforma, pues se inhibe al continuar tal mecanismo, la posibilidad de un sistema de calificación electoral que corresponda en caso de impugnaciones al Tribunal Federal Electoral. *Ibíd.*

²²⁸ La gran novedad fue el establecimiento de la sala de segunda instancia que se debe constituir para cada proceso electoral. La sala se integra con cuatro miembros de la judicatura federal y se encuentra presidida por el Presidente del Tribunal Federal Electoral. Su competencia consiste en conocer y resolver en forma definitiva e inatacable los recursos de reconsideración

Cuando todo aparentaba el escenario de una transición tranquila de gobierno, por el supuesto "éxito" de la estabilización económica y la firma de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el levantamiento chiapaneco acabo por derrumbar el espejismo del primer mundo. Chiapas acabo con las pretensiones de éxito del salinismo y planteó un duro cuestionamiento al sistema político: su incapacidad de inclusión para ofrecer vías constructivas de pluralidad al país.²²⁹

Sin lugar a dudas, la última reforma fue motivada por la presión que ejercía la cercanía de las elecciones presidenciales de 1994, y por los acontecimientos que se vivieron en México a principios de ese año -el conflicto armado en Chiapas- que sacudieron la estabilidad política del país. El antecedente de la reforma fue un importante pacto político que por primera vez incluyó al PRD en su elaboración y firma.²³⁰ Este convenio se denominó "Acuerdo Para la Paz, la Justicia y la Democracia", aceptado por ocho de los nueve partidos. Su propósito fue el de proporcionar condiciones de estabilidad, de limpieza y equidad

que se interpongan contra las resoluciones de las salas central y regionales del propio tribunal y que recaigan a los recursos de inconformidad, siempre y cuando los partidos políticos hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección, en los términos del tercer párrafo del artículo 60 constitucional. El párrafo décimo noveno del artículo 41 constitucional estableció el procedimiento de designación de los cuatro miembros de la judicatura federal que integrarán la sala de segunda instancia del tribunal. Se eligen por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que, si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se presentarán nuevas propuestas, y si en esa segunda ocasión tampoco se alcanzara la votación requerida, la Cámara de Diputados procederá a elegir, de entre los propuestos, por mayoría simple de los diputados presentes. *Ibíd.*

²²⁹ En esos primeros diez días de Enero de 1994 que conmovieron al país y al mundo, mostraron a un movimiento armado que fuera de la improvisación, poseía una capacidad de reacción militar y de comunicación no vista, ni con las guerrillas urbana y rural de la década de los sesenta y setenta, o en sus referentes inmediatos en Centroamérica o América del Sur.

²³⁰ Para el análisis de las reformas de 1994 y de las del sexenio 1988-1994, véase la obra colectiva: *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, con trabajos de: Rabasa Gamboa, Emilio, Barquín Álvarez, Manuel, Moctezuma Barragán, Javier, y Cárdenas Gracia, Jaime, publicada en México, UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 14, 1994.

electorales, así como preparar la reforma electoral.²³¹ Los aspectos más relevantes de la reforma fueron:

a) *Autonomía y ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE)*. La reforma al artículo 41 de la Constitución determinó que el órgano superior de dirección del IFE se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de los partidos políticos. A diferencia de la reforma de 1990, la de 1994 al incorporar la figura del consejero ciudadano, ciudadaniza la organización de las elecciones y confiere a los partidos políticos voz pero no voto en la toma de las decisiones.²³² b) *Órgano electoral independiente*. Se introduce como principio rector de la organización electoral el de independencia. c) *Insaculación de los miembros del tribunal electoral*. El párrafo decimoséptimo del artículo 41 de la Constitución elimina el procedimiento de insaculación para la designación del Tribunal Federal Electoral.²³³ d) *Observación electoral*

²³¹ Los puntos del acuerdo fueron: 1) imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos; 2) plena confiabilidad del padrón electoral; 3) garantías de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación; 4) evitar el uso ilegal de fondos y recursos del gobierno en apoyo a algún partido político; 5) realizar una revisión de las finanzas de los partidos políticos una vez que las campañas electorales hayan concluido, a fin de introducir ajustes, si es necesario; 6) revisión de las reformas más recientes al Código Penal que podrían conducir a restricciones de algunos derechos políticos fundamentales; 7) explorar, conjuntamente con la Procuraduría General de la República, la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos en materia electoral; y, 8) convocar a un periodo extraordinario de sesiones del congreso para la aprobación de estas reformas, por todos los partidos políticos en caso de ser necesario. *Ibíd.*

²³² El Consejo General se integra por once miembros, de los cuales el presidente-secretario de Gobernación pierde el voto de calidad que hasta antes tuvo; existen cuatro representantes del Poder Legislativo que representan a ambas cámaras, tanto a su mayoría como a su primera minoría; y seis consejeros ciudadanos nombrados ya no a propuesta del Ejecutivo Federal, sino de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y aprobados por dos terceras partes de los miembros de esa cámara. Los seis votos de los consejeros ciudadanos resultan mayoría frente al resto de los representantes. A los consejeros ciudadanos, se les exigen requisitos, establecidos en el artículo 76 del Código Federal de Procedimientos Electorales que posibilitan su imparcialidad, capacidad, aptitud y honestidad, así como su independencia del gobierno y de los partidos. La figura de consejero ciudadano se reprodujo en los 32 consejos locales y en los 300 distritales. Véase en *Organización del Instituto Federal Electoral, México y sus elecciones*, IFE, 1994, pp. 6-7.

²³³ En efecto, se establece que los magistrados del Tribunal Federal Electoral serán nombrados a propuesta del Ejecutivo Federal y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados. Sin embargo se sigue manteniendo la intervención del

nacional y extranjera. La reforma electoral de 1993 contempló la institución de observador electoral nacional, y durante 1994 las normas secundarias que regulan esa figura se aplicaron por primera vez. En dicho año se introdujo por primera vez en nuestro derecho positivo la posibilidad de que el Consejo General de IFE invitara a visitantes extranjeros para conocer las modalidades y desarrollo del proceso electoral, mediante reforma al artículo 82.2 del COFIPE.²³⁴

e) *Fiscalía Especial para Delitos Electorales*. De acuerdo al pacto político de 27 de enero de 1994, y a la reforma electoral, se creó una Fiscalía Especial para Delitos Electorales buscando que la titularidad de la misma recayera en un jurista de reconocida honestidad, capacidad y valentía.²³⁵

f) Entre las consecuencias de la reforma deben destacarse distintas medidas de tipo político y jurídico que se aprobaron para permitir

Ejecutivo en su designación. Desde nuestro punto de vista deben buscarse mecanismos de designación que prescindan de la intervención del presidente. Ello debe ir acompañado de una importante reforma para profesionalizar estos órganos jurisdiccionales. Véase en *Análisis del Sistema Electoral Mexicano: misión técnica de la ONU, México y sus elecciones*, IFE, 1994, pp. 33-36.

²³⁴ Además de la regulación jurídica de la observación nacional, el secretario de Gobernación con fecha 10 de mayo de 1994 solicitó del secretario general de las Naciones Unidas que se enviara una misión de expertos en asuntos electorales para conocer el sistema electoral mexicano y en su caso se emitiera un informe técnico. Asimismo, se solicitó que las Naciones Unidas proporcionaran asistencia técnica a los grupos de observación nacional que lo solicitaran. Las Naciones Unidas cumplieron con las dos peticiones, por una parte mediante un informe técnico respaldaron al sistema electoral mexicano, por otra, la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU buscó identificar a las ONG's interesadas a recibir la asistencia electoral. La Unidad de Asistencia Electoral de la ONU apoyó a las organizaciones nacionales de observadores, proporcionándoles sobre todo apoyo metodológico. En cuanto a los visitantes extranjeros, vale decir que los acuerdos emitidos por el Consejo General del IFE establecieron pautas sumamente generales, y su desempeño, salvo algunas excepciones, fue de absoluto respaldo al desarrollo de las elecciones el día 21 de agosto de 1994. La trascendencia de la observación internacional es que puso sobre la mesa en México la pertinencia de nuestra política exterior tradicional. De alguna manera, la aceptación de los visitantes extranjeros implicó un cambio de actitud respecto a la aplicación del principio de no intervención, lo que podría hacer suponer que en el futuro no se mantendría una conducta de respeto a ultranza de este principio cuando se violaran derechos humanos, en el entendido de que los derechos electorales lo son en el derecho mexicano, pues México ha ratificado importantes tratados internacionales sobre la materia. *Ibíd.* p. 30.

²³⁵ Para acentuar el propósito de sancionar a los infractores electorales, el viernes 25 de marzo de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, distintas reformas y adiciones al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. *Ibíd.* 33-36.

condiciones más transparentes y equitativas con vistas a las elecciones del 21 de agosto:²³⁶

1. Disminución en cinco veces a los topes de los gastos de las campañas electorales de los candidatos a la presidencia de la república.
2. Establecimiento de una auditoría externa al padrón electoral, a las listas nominales de electores y a las credenciales para votar.²³⁷
3. Aplicación de la doble insaculación o sorteo para seleccionar a los ciudadanos que integraron las casillas electorales.
4. Se acordó que los listados nominales de electores serían integrados mensualmente a los partidos en cintas magnéticas, y en los centros regionales de cómputo se podrían realizar consultas a la base de imágenes.
5. Se convino la aplicación de varios programas referentes a la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores.²³⁸
6. En materia de medios de comunicación electrónica se incrementó en 180% respecto del otorgado en 1991, el tiempo gratuito a que tienen derecho los partidos en radio y televisión.²³⁹
7. Se aprobaron lineamientos generales (mínimo código ético) aplicables a los noticieros de radio y televisión. Los lineamientos se entendieron como sugerencias y no restricciones o limitaciones a la libertad de expresión.
8. Las boletas electorales fueron adheridas a un talón con folio, se ordenó la instalación de mamparas en todas las casillas, y el día de la

²³⁶ Véase en: *La ciudadanización del Proceso Electoral Federal 1994, México y sus elecciones*, IFE, 1994.

²³⁷ Asimismo, se integró un consejo técnico para supervisar la confiabilidad de la auditoría externa.

²³⁸ Éstos fueron: programa de modificación de situación ciudadana con información externa, programa de detección de duplicados y programa de identificación de inconsistencias cartográficas. Véase en *Padrón Federal Electoral 1994, México y sus elecciones*, IFE, 1994, pp. 1-16.

²³⁹ Asimismo, con cargo al presupuesto del IFE, se puso a disposición de los partidos tiempo adicional en radio para la trasmisión de promocionales diarios. Asimismo se negoció con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión la aplicación del criterio comercial generalmente aceptado para que, sin costo adicional, por cada promocional pagado por el IFE los partidos se beneficiaran de un promocional adicional, por lo que el número total se elevó a 116 mensajes diarios, en las estaciones de radio que mejor convengan a cada partido.

elección se utilizó un líquido indeleble generado por científicos del Instituto Politécnico Nacional. 9. Se pactó suspender durante los diez días previos a la fecha de la elección la propaganda partidista pagada en los medios de comunicación, con excepción a lo relativo a los cierres de campaña. 10. Se acordó la suspensión de toda publicidad de los programas Pro campo y Pronasol durante un lapso de veinte días previos a la elección.

9. Se establecieron distintas medidas para evitar que los recursos estatales se utilizaran de manera ilegal para apoyar a cualquier partido o candidato.

10. Se revisó la idoneidad de los funcionarios electorales y de los consejeros ciudadanos en las distintas instancias del IFE. Por consenso de los partidos se sustituyeron 247 vocales y también se acordó el relevo de 170 consejeros ciudadanos.

11. Se pactó que los paquetes electorales fueran destruidos seis meses después del día de la elección.

Las elecciones del 21 de agosto, como es bien sabido, favorecieron al PRI, en las presidenciales, igualmente este partido obtuvo 300 diputados federales, y más que la mayoría en la Cámara de Senadores. Las elecciones en términos generales, y salvo ciertas irregularidades persistentes en la cultura electoral nacional, fueron consideradas limpias por la mayoría de las organizaciones de observadores nacionales, así como por los visitantes extranjeros. El cuestionamiento mayor al sistema electoral mexicano reside hasta nuestros días en la equidad de las elecciones, es decir, cómo lograr la separación del PRI y del gobierno, cómo lograr un sistema de medios de comunicación más plural, cómo lograr que los recursos del Estado no sirvan para apoyar al PRI, cómo reducir los costos de las campañas electorales, y cómo construir reglas que flexibilicen la formación de las coaliciones. Así mismo, la reforma electoral de 1994 dejó pendiente fue la revisión a los

medios de impugnación electorales. Es imprescindible simplificar su interposición y procedimiento, y hacer más accesible la justicia electoral a los partidos políticos, a los candidatos y a los ciudadanos, lo que ahora no ocurre principalmente con los ciudadanos. Los ciudadanos y los candidatos deben estar legitimados para interponer todos los recursos electorales que se contemplan en la ley secundaria con el propósito de dar plena vigencia al derecho de voto activo y pasivo.

Con todo lo que representó la irrupción del estallido armado en Chiapas y la aparición en el escenario político del EZLN en 1994, el régimen y su partido capitalizaron políticamente lo que en ese momento se percibían como grandes éxitos económicos. El Salinismo agota su período con una notable aceptación de la población,²⁴⁰ que junto con la estrategia económica y la todavía popularidad de Salinas son los cimientos de triunfo de Zedillo. Como los grandes equilibrios económicos estaban amenazados en 1994 primero, por la rebelión chiapaneca y especialmente por los asesinatos políticos, el PRI aumenta su caudal de votos al proponer implícitamente al electorado elegir entre lo malo conocido y lo incierto por conocer. Ante la parafernalia guerrillera y el temor de que el foco zapatista se extendiera por todo el país, el voto por la estabilidad precaria resultó el mayoritario.²⁴¹ El riesgo de inestabilidad lo paga también el PRD quien en vano se intenta deslindar de los zapatistas. El partido del sol azteca no pudo hacer efectivo el capital político que acumuló desde 1988, en el sentido de haber optado

²⁴⁰ En noviembre de 1994 la actuación de Carlos Salinas era aprobada por el 57% de los mexicanos. De La Peña, Ricardo y Toledo, Rosario, *Novena Encuesta Nacional GEO/Etcétera*, 24 de noviembre de 1994.

²⁴¹ A pesar de la popularidad que rápidamente adquirió el subcomandante Marcos, líder zapatista, las primeras encuestas denotaban que las mayorías del país lo percibían como una amenaza. En febrero de 1994 el 61,5% de los encuestados consideraba que el conflicto en Chiapas perjudicaba el bienestar de la población y el 59% estimaba que perjudicaba el desarrollo de la democracia. Véase De La Peña, R. y Toledo, R. (1994) "Encuesta Nacional", *Etcétera*, 10 de febrero.

por la vía cívica y legal, debido a la posición maximalista de Cárdenas que siempre se mostró reacio a reconocer un acercamiento de posturas con el Gobierno, a pesar de que en la práctica se estaba dando. La inercia de la posición maximalista no le permitió a su partido rentabilizar en las urnas el hecho que en pleno año electoral actuaron como oposición responsable y pactaron una legislación para intentar descongestionar las elecciones de 1994, cosa que por lo demás se logró. El PAN siguió capitalizando, durante todo ese lapso, la sombra del poder en la que estratégicamente se ubicó desde 1988. Aunque el PRI es el principal beneficiario de los éxitos económicos, el PAN recibe un rédito que lo enriquece moderadamente, pero en el caso de una quiebra no figurará como el principal responsable, es más, el primer descalabro del PRI le va redituar pingües beneficios.

El asunto de la orientación y velocidad de la transición política, que en los últimos años se discutió en la esfera de los partidos, las cámaras y los líderes de opinión, fue zanjado por el cuerpo electoral con una respuesta plebiscitaria que, en forma condicionada, difirió las transformaciones fundamentales para reformar la estructura y las prácticas del régimen político vigente. Pese a que no se registra una transformación del régimen, las cosas han cambiado mucho desde 1988, especialmente en lo que toca a la base de sustentación social del régimen y en la forma en que se manifiesta ese sustento. El sistema de legitimación del poder mejora substancialmente respecto a 1988. La calidad democrática de los comicios de 1994 es, a pesar de las irregularidades detectadas, muy superior a los anteriores procesos electorales. Los datos electorales reflejan las tendencias, efectivamente, expresadas por la sociedad.²⁴² De agosto a diciembre de 1994 la lectura

²⁴² El misterio que rodeó a las elecciones de 1988 se extendió desde la "caída del sistema" hasta la incineración de los paquetes electorales y tuvo un efecto de contraste con la

era: refrendado el PRI en el Gobierno, las otras reformas pueden esperar.

Ahora bien, la crisis económica que explota a las tres semanas de la toma de posesión del nuevo Gobierno (1 de diciembre de 1994), redefine los tiempos políticos y la certeza que los votantes del PRI tenían en el sentido de que Zedillo y su partido garantizan, por sí solos, la estabilidad del país. El amplio respaldo popular obtenido por Zedillo en las urnas no le basta.

A partir de 1995 el declive del PRI se convierte en una constante en las elecciones locales mientras que las oposiciones (PAN y PRD) incrementan su votación. El punto culminante de esta curva de ascenso del voto opositor se verifica en las elecciones de julio de 1997. El 6 de julio de 1997 el ambiente que se respiraba en México era de misión cumplida. Todo mundo tenía la impresión de estar viviendo un momento muy especial. Los actores destacaban las cosas positivas de la jornada. El PRI hablaba de la importancia de la reforma auspiciada por el presidente para dar credibilidad al proceso. El PRD, exultante, sugería que estábamos frente a una revolución de terciopelo y el PAN manifestaba su satisfacción porque el México por el que habían peleado durante décadas finalmente se hacía realidad.

3.2.2.4 La política en crisis: dos regímenes sobrepuestos

A pesar de que 1994 parecía ser el año del cambio, las aspiraciones de todos los sectores sociales quedaron defraudadas al estallar la crisis de diciembre de 1994. Lo nuevo y lo viejo coexistieron en una enigmática zona gris en la que se presagiaba un nuevo régimen pero los coletazos

apertura informativa de 1994. Desde el primer momento fluyeron resultados electorales en agosto de 1994 y hoy el IFE ha publicado ya una Memoria del proceso electoral federal y un Compendio de resultados de las elecciones federales de 1994.

del antiguo no terminaban. El país no había logrado completar la transición política pero había conseguido importantes avances en materia electoral especialmente desde 1994. Aunque no puede afirmarse que el tema electoral esté cerrado definitivamente, existen perspectivas razonablemente optimistas que se desprenden de los procesos electorales locales celebrados a lo largo del trienio 1994-1997. De manera paralela, los grupos políticos del país se vieron inmersos en una lucha cruenta, antes y después de las elecciones de 1994, cuya primera manifestación fue el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio (23-03-94). Las consecuencias de este crimen no han terminado. El desplome de las reservas internacionales durante 1994 como reacción al mismo fue la primera de sus manifestaciones y el inicio de la *debacle* salinista.²⁴³

El enfrentamiento entre el presidente Zedillo y el ex presidente Salinas (que incluyó una fugaz huelga de hambre de este último y una serie de polémicas cartas) dejaron al descubierto fracturas importantes entre la clase política priísta. Lo más notable de estas fracturas es que se dan entre el grupo que se suponía más cohesionado por sus orígenes, carreras en el sector público y afinidades ideológicas.²⁴⁴ La primera de ellas es la ruptura de códigos, presuntamente inviolables, que regulaban las relaciones con la institución presidencial mexicana. Salinas y Zedillo dejaron de comunicarse en el lenguaje de sobreentendidos que regía las relaciones políticas entre los presidentes saliente y entrante.²⁴⁵ La

²⁴³ Las últimas están aún por despejarse. El crimen de Lomas Taurinas sigue sin resolverse y la impresión que tiene una parte importante de la sociedad es que el magnicidio quedará en la penumbra.

²⁴⁴ Vid, Unidad de análisis prospectivo, el financiero, *Sucesión Pactada*. México: Plaza y Valdés. 1993.

²⁴⁵ La Administración Zedillo rompió la histórica inmunidad tácita de que gozaban los ex presidentes mexicanos y su círculo más directo, al ordenar el encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari (hermano de Carlos) como presunto responsable intelectual del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu (ex secretario general del PRI) muerto el 28 de septiembre de 1994. Salinas, a su vez, quebrantó el *pacto de lealtad* que los ex-presidentes guardaban con los

Administración saliente hacía las veces de *pararrayos* para preservar la solidez del nuevo edificio gubernamental en el entendido de que asumía difusamente -esto es, sin que se le fincaran responsabilidades administrativas y por supuesto penales- la responsabilidad de los males que sufría el país. El ex presidente Salinas, pretendió que la crisis económica, -que fue un auténtico flagelo para la población- fuese hija de la impericia de la Administración Zedillo más que un problema generado durante su mandato.²⁴⁶ De esta manera, los códigos de comunicación y los implícitos del lenguaje tradicional del sistema político mexicano se fracturaron aceleradamente. Una de las características de un proceso de transformación política es la existencia de una zona nebulosa en la que coexisten de manera precaria y a veces explosiva las viejas y las nuevas normas.²⁴⁷

Durante 1995 se han celebrado procesos electorales fluidos en ciertas entidades (Jalisco, Chihuahua, Baja California, Aguascalientes, incluso Veracruz, Michoacán y Chiapas), y en otras regiones como Tabasco y Yucatán han operado los mecanismos tradicionales del sistema político mexicano. Estas variaciones regionales demuestran que existe una desigual aceptación territorial del nuevo esquema político. La ruptura de los códigos tradicionales en ciertas regiones del país y la aceptación de nuevas realidades es evidente, lo cual hace un efecto de contraste con

nuevos inquilinos de Los Pinos. Pacto que consistía en servir como arena para deslastrar al nuevo Gobierno.

²⁴⁶ Para algunos analistas la crisis devaluatoria de 1994 se debió al manejo político que se hizo de la cotización dólar/peso a lo largo de la Administración Salinas.

²⁴⁷ Para algunos estudiosos del sistema político, el hecho de que en los últimos años sea pertinente la secuencia de asesinatos políticos no esclarecidos permite suponer que empiezan a coexistir patrones del inicio del régimen revolucionario, patrones corporativos-autoritarios y patrones democráticos. Sin embargo, quien más se aproxima a una descripción concreta del contexto es el Dr. Rodríguez Araujo cuando este sustenta lo siguiente: *la sobre posición de dos regímenes, uno obsoleto que todavía no desaparece del todo y otro que paradójicamente está en crisis antes de consolidarse, sobre todo a partir de los "errores de diciembre" de 1994, determinaría en buena medida la crisis del PRI pues, como bien se sabe, éste ha dependido -y así fue concebido- de un régimen que desde el gobierno se ha querido sustituir por el otro, el actual.* Rodríguez Araujo, Octavio. "México:...", *Óp. Cit.*, pp. 95-96.

otros Estados en los que las prácticas tradicionales no sólo subsisten sino que se manifiestan beligerantes a toda intromisión modernizadora por parte de la Federación. El fenómeno de transformación de los códigos de relación entre la élite política priísta del país implica también la supresión de límites para estas élites regionales conservadoras.

El presidente convocó en el contexto de deterioro económico y de conflicto político a todas las fuerzas políticas (incluso al Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]) a participar en un diálogo que encaminara al país por la senda de la democratización. El marco general de lo que puede ser la convergencia de las fuerzas (salvo el EZLN) está plasmado en uno de los documentos más importantes que se suscribieron en 1995: "Los compromisos para un acuerdo político nacional" que contiene la agenda para la reforma política. El avance de la mesa para la reforma política demuestra que la convergencia con partidos opositores se ha convertido en el principal elemento de conducción política para el Gobierno de Zedillo. Esta naciente geometría política ha permitido al sistema político mexicano encontrar puntos de apoyo externos al PRI que garanticen su estabilidad, pero al mismo tiempo, ha propiciado la aterosclerosis de la institución presidencial, que limitando ésta su poderes supraconstitucionales sin concebir un nuevo régimen político, limita su capacidad de maniobra para materializar *la reforma del poder* y completar la transición política.

En este agitado contexto, las nuevas tendencias en el sistema de partidos plantean a un PRI que pasa del auge relativo a una situación bastante complicada. Pierde tres procesos electorales locales a manos del PAN (Jalisco, Baja California, Guanajuato) y en otra ve su mayoría seriamente amenazada (Aguascalientes y Michoacán). Tiene un problema grave de liderazgo que culmina con la salida de varios de sus presidentes y una visible indefinición ideológica al repudiar el *liberalismo*

social incorporado a los documentos del partido por su líder caído en desgracia, Carlos Salinas de Gortari.²⁴⁸

El PAN aumenta su presencia de manera espectacular en la estructura territorial y se convierte en una fuerza política que controla seis gobernadores, 122 diputados federales y 33 senadores.

El PRD, cuyo desempeño electoral durante 1995 fue pobre, consigue mantener un alto perfil por haber administrado políticamente la posición clave, como elemento legitimador, que ocupaba en la mesa de la reforma política. Este hecho le va a redituvar una magnífica rentabilidad electoral durante las elecciones locales de 1996 y especialmente en 1997, año en que gana el Gobierno de la capital y se convierte en la primera minoría en el Congreso de los diputados.

3.2.3 La capacidad de gobierno en crisis y la política social.

La capacidad de gobierno implica la toma de decisiones continua y constante. De aquí la injerencia de la administración pública en estos ámbitos pues, a diferencia de la corporación privada, el consentimiento de la ciudadanía es imprescindible en el proceso de decisión e implementación de programas. En este sentido, aunque la política social detenta amplias posibilidades para beneficio del público, por lo general no logra su objetivo. En virtud de ello, la estrategia de incluir en el

²⁴⁸ Sobre esto último, el Dr. Octavio Rodríguez Araujo añade: *En otras palabras, al cambiar al régimen al ser sustituido por otro, su partido, el del régimen anterior, tenía que resultar disfuncional, tanto como lo es, guardando las proporciones debidas, el corporativismo sindical a las necesidades de las corporaciones modernas y de las maquiladoras en el modelo postaylorista y posfordista del presente. La "cabal disciplina" del PRI al gobierno en turno, disciplina que no puede obviarse dado el peso de la figura presidencial en el partido y en la política general en el país, llevó al PRI incluso a cambios ideológicos –sin consenso– por iniciativa del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (el liberalismo social), para regresar al nacionalismo revolucionario durante el gobierno de Ernesto Zedillo, en la XVII Asamblea del partido. Pero la re adopción de la antigua pauta ideológica solo fue parte de la catarsis priísta en que se convirtió la asamblea, ya que en los hechos, con base en la disciplina que emana de la presidencia del país, el neoliberalismo es la ideología dominante, lo que no significa que sea asumida por todos los priístas.* Rodríguez Araujo, Octavio. "México:...", *Óp. Cit.*, pp. 95-96.

proceso de ejecución a los ciudadanos puede generar tendencias favorables a la política social e incentivar a la población a tornarse en instrumento de su propia transformación.

Además del problema de encontrarse en el lugar que antes ocupaban las dictaduras militares, las democracias recién implementadas en Latinoamérica requieren en la actualidad asegurar condiciones y garantías a sus habitantes para el ejercicio de las libertades y los derechos fundamentales del ser humano. Paradójicamente en el caso de México, la construcción de la democracia formal ha sido paulatina en las últimas décadas,²⁴⁹ y si agregamos procesos electorales poco competitivos,²⁵⁰ tenemos que tanto ciudadanos como grupos sociales se encuentran en una etapa inicial para asumir y compartir responsabilidades que con anterioridad eran monopolio del gobierno. La política social como la política pública, requieren de mayor participación grupos sociales y ciudadanos, lo que conllevaría a que el régimen modifique sus tácticas, estrategias y los parámetros bajo los que gobierna.

En este orden de ideas también se revisará en el marco del proyecto neoliberal, cuán efectivo suele ser en el combate a la pobreza y si tal proceso entraña aspectos más positivos cuando se encuentran o no ante la mira pública, y ello sirve para responder la siguiente cuestión: ¿Tienen los gobiernos democráticos mayor capacidad para combatir la pobreza y mejorar las condiciones generales de vida de sus poblaciones? En la medida en que comience a plantearse, qué se entiende por política social; y definir de manera precisa nuestro concepto de democracia, es muy probable que esta pregunta no tenga una respuesta satisfactoria.

²⁴⁹ Aguilar, Luis La hechura de las políticas, México, Miguel A. Porrúa, 1992. Bobbio, N. *El destino de la democracia*, México, FCE, 1986.

²⁵⁰ Cordera, R. *La disputa por la nación*, Siglo, XXI, México, Tello, C. 1981. p. 143.

Con todo es posible aventurar que en un régimen democrático que garantice ciertas condiciones elementales -como la libertad de expresión, crítica, etc.-, grupos sociales y ciudadanos no sólo pueden estar al tanto de las actividades del gobierno sino que cuentan con elementos para juzgarlas e intentar su cambio, de considerarlo necesario. Pero cuando la democracia existe aunada a una situación de pobreza, resulta necesario inducir desde el gobierno, pero preferentemente de las organizaciones civiles, un ejercicio de concientización y formación ciudadana con el fin de que la población marginada tenga el criterio suficiente para apreciar y evaluar la política social y demande su intención de participar en la toma de decisiones, esto significa pasar de la condición de vasallo a ciudadano. En este apartado se estudiara, como la política social ha sido en estos años un instrumento de mediación para ejercer la capacidad de gobierno, pero al mismo tiempo, inquirir como el uso clientelar de la política social ha generado círculo viciosos, en donde las propias condiciones de pobreza recrean las contradicción del régimen político, que a la postre imposibilita que la población se interese en los asuntos públicos y este limitada obligadamente a luchar por su supervivencia elemental.

3.2.3.1 La política social redistributiva

La gobernabilidad del desarrollismo, implicaba el reforzamiento de las capacidades de la gobernación sobre la política con la apertura democrática y la economía a partir de la redistribución de la riqueza no creada, pero tendría sus efectos visibles en las políticas sociales implementadas en ambos sexenios desarrollistas. Siendo el problema los efectos perniciosos hacia la población creados por políticas económicas que habían encarecido el acceso de la población a productos básicos, el

acotamiento del mercado interno y la escasa infraestructura existente en los asentamientos humanos rurales y urbanos, Luis Echeverría y José López Portillo intentarían corregir las perversiones del anterior modelo por medio de programas sociales ambiciosos, dirigidos a mejorar la cantidad y la calidad del consumo alimenticio y material de la población, así como el mejoramiento de las condiciones de vida. Los programas sociales impulsados, si bien ambiciosos, chocarían con las contradicciones generadas desde su propio financiamiento, operación y alcances reales. En este caso, Luis Echeverría lidiaría con el desorden programático y José López Portillo con los límites que le impulsó su propia apuesta: el endeudamiento y la petrolización de la economía.

Para transitar del desarrollo estabilizador al desarrollo compartido, el gobierno de Luis Echeverría precisa que la población más lastimada por la inequidad en la distribución del ingreso tuviera acceso al mercado interno en ese momento vedado a la población de bajos ingresos, impulsando al mismo tiempo, un proceso deflacionario de manera artificial dentro de la dinámica de la economía nacional.²⁵¹ Para los planificadores desarrollistas la generación de esta nueva situación sintomáticamente propiciaría el romper la concentración del mercado, provocar las derramas económicas y expandir los mercados de las grandes urbes a las regiones, esto –según los planificadores desarrollistas- conformaría un auténtico mercado interno; incrementaría el consumo de los diversos estratos sociales, especialmente los de recursos escasos, abriendo con ello la gran oportunidad de que el Estado Revolucionario saciara lo que quedaba pendiente después de años de justicia social no satisfecha.²⁵²

²⁵¹ Schmidt Samuel, "*El deterioro...*", *Óp. Cit.* p. 85.

²⁵² *Ibid.*

a) *Formación y control del mercado interno nacional.* El primer gran reto que representaba la expansión y el acceso al mercado interno a la población marginada, habría de ser afrontado a través de la expansión de lo que hasta en la época del desarrollo estabilizador se conoció como CEIMSA y después se rebautizaría como Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Este organismo se convertiría en un instrumento imprescindible por varios años para los propósitos gubernamentales de formar un mercado interno rural y urbano real, controlar la inflación y aplicar políticas sociales para el surtido de productos básicos de primera necesidad.²⁵³

Hasta 1982 CONASUPO contaba con una infraestructura de 2800 tiendas propias, 2200 pertenecientes a otras entidades gubernamentales eran surtidas con regularidad por la propia compañía, de la misma forma en la Ciudad de México 62 tráileres pertenecientes a la filial CODISUPO recorrían rutas que cubrían 300 barrios pobres donde se surtían 405 tiendas.²⁵⁴

Hasta la última parte del sexenio de José López Portillo, se habían creado nuevas filiales y se redimensionaron las existentes, incluso se fundaron y desaparecieron empresas. La Comisión Operadora CONASUPO S.A. (BUROCONSA); la Comisión Promotora del Mejoramiento Rural CONASUPO fue sustituida por el Fideicomiso de la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social. Otras corporaciones que se transformaron serían Trigo industrializado

²⁵³ El gobierno a través de CONASUPO se propuso controlar la distribución de productos básicos evitando la evasión de impuestos y mejorando los estándares de vida de la población más desfavorecida. Sin embargo las crecientes erogaciones presupuestales del gobierno elevan todavía más la inflación y la carestía, lo cual implica que no hubiera un autentico mercado nacional con lo que se evita la retroalimentación de la industria haciendo decaer la recaudación fiscal y los empleos. *Ibíd.* p. 97.

²⁵⁴ CONASUPO-SPP, *Convenio para el cambio estructural, el reordenamiento integral y la rehabilitación financiera de la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO)*, México, 1983.

CONASUPO (TRICONSA), la hidratadora de Leche Industrializada (LICONSA); la Distribuidora de Subsistencias por Distribuidora CONASUPO (DICONSA); y la empresa de maíz por Maíz Industrializado CONASUPO (MICONSA). De la misma forma se fundaron dos nuevas filiales, Industrias CONASUPO (ICONSA) y Centros CONASUPO de Capacitación Campesina (CECONCA). También de nueva creación pero desaparecidas en el transcurso de ambos sexenios desarrollistas: Materiales CONASUPO (MACONSA) y Abastecedora CONASUPO (ACONSA).²⁵⁵

La estructura de CONASUPO se complementaría el 24 de junio de 1980 con la incorporación de un fideicomiso creado en 1977 orientado al apoyo de los pequeños comerciantes ante los problemas de intermediación, descapitalización, nulo acceso a financiamientos y desventajas competitivas La Impulsora al pequeño comercio (IMPECSA) y el Fondo para la Industria Asociada (FIA), constituirían el último gran esfuerzo por ampliar las capacidades de control estatal sobre el mercado interno y el consumo en beneficio de las capas más desprotegidas del país.²⁵⁶

Los beneficiosos propósitos que los gobiernos desarrollistas persiguieron con la expansión de CONASUPO como eje rector para el fomento del mercado interno, el consumo, el acceso de las mayorías marginadas a los productos de primera necesidad, el impulso al pequeño y mediano comercio e industria, y la capacidad gubernamental de controlar e incidir sobre las variables económicas cuya fluctuación afectaban el consumo y encarecían bienes y servicios, quedarían truncados por la incapacidad gubernamental de generar un gran consenso con la burguesía nacional

²⁵⁵ Vid. Gurza Lavalle Adrian, *La reestructuración de lo público. El caso CONASUPO*, Universidad Nacional Autónoma de México – Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, 1994. pp. 93-95.

²⁵⁶ *Ibíd.*

que comprometiera la voluntad de ambas partes en aras de la consolidación de un autentico mercado interno y la transición de un capitalismo dependiente a uno nacional. A esto cabe agregar la corrupción e ineficiencia administrativa y el desentendimiento por parte de los planificadores desarrollistas de las contradicciones existentes en la estructura económica nacional.

El Dr. Carlos Matus en innumerables citas y referencias ha resaltado que la viabilidad de hacer posible el plan necesario, hace preciso que los dirigentes y sus planificadores asimilen la complejidad del juego político-social donde se pueden encontrar la oposición entre fuerzas iguales y desiguales y permite concebir la victoria del débil sobre el fuerte.²⁵⁷ En escenarios complejos el gobierno y otros jugadores en el juego político-social echan mano del uso de operaciones para la viabilidad de propósitos, de ahí que se identifiquen tres tipos de operaciones: *la decisión*, al cual es viable sin enfrentar oposición alguna; *la operación transitoria* que implica esfuerzos anormales de actores donde la viabilidad de su juego depende de la cooperación de otros actores donde la viabilidad de su juego depende de la cooperación de otros actores y la *operación estable* donde el gobierno no juega, pero sin embargo otros actores si lo hacen.²⁵⁸ La eficacia de las jugadas que utilice cada actor, tendrá sus repercusiones en el poder o la fuerza que puedan acumular los mismos para lidiar o cooperar con otro en un juego concreto.

Al reinterpretar el contexto del juego político-social durante el echeverrismo, como lo sugiere el marco conceptual del Dr. Matus, la burguesía comercial advierte en la expansión de CONASUPO una competencia desleal más que como un instrumento atinado para la

²⁵⁷ Matus, Carlos. "Política..." Óp. Cit. pp. 63-72.

²⁵⁸ *Ibíd.*

efusión del mercado y la comercialización de productos.²⁵⁹ Por otra parte, el gobierno centra su estrategia en formar mercados en donde la burguesía comercial ha tenido desinterés en crearlos y a su vez debilitar al sector comercial para controlar el alza de precios y obligar a la burguesía a pagar el salario mínimo que evadía.²⁶⁰

La burguesía comercial en vez de expandir su oferta extrae beneficios de la protección estatal acaparando y especulando con los productos subsidiados por CONASUPO, y de la misma forma al convertirse el gobierno en fabricante y vendedor de productos de primera necesidad, propicia que la actividad industrial en el sector privado tuviera un comportamiento errático que redundaría en el desaliento de la inversión privada frente a las tiendas estatales que vendían más barato con el soporte del subsidio presupuestal.

Las operaciones llevadas a cabo tanto por la burguesía y el gobierno en el afán del primero de mantener y acrecentar sus ganancias, y del segundo por hacer viables los compromisos de campaña y el acceso al mercado interno a los marginados, propiciaron una situación de conflicto entre gobierno y empresarios, que pudo haberse eludido si en el inicio de la etapa desarrollista o en el primer año del sexenio de José López Portillo se hubiera generado un gran consenso que generara un juego cooperativo sin que este se truncara en el protocolo, la simulación de concertaciones, y el acatamiento de compromisos como el comité mixto (1970-1976), o la alianza para la producción (1977-1982). Las alternativas del régimen tenían que apostar por un juego de cooperación en donde la construcción de la viabilidad implicara la persuasión del adversario –la burguesía- y posteriormente el intercambio de intereses conflictivos por medio de una negociación mixta, es decir con triunfos y

²⁵⁹ Schmidt Samuel, "*El deterioro...*", *Óp. Cit.* pp. 103-104.

²⁶⁰ *Ibíd.* pp. 103-104.

derrotas parciales de ambos contendientes a favor de la viabilidad de una autentica política de Estado siendo en este caso la expansión del mercado interno.²⁶¹

Otro camino distinto pero dentro de un juego de presión era el recurso de enfrentar a la burguesía con el apoyo de las masas obreras y las clases medias urbanas como sucedió en el gobierno de Lázaro Cárdenas tras la nacionalización petrolera, no obstante los hechos aun presentes en la memoria histórica de la represión de obreros (1958) y estudiantes (1968 y 1971) resto calidad moral al grupo gobernante para encabezar un desafío de tal magnitud.

No necesariamente la dilatación de CONASUPO se reflejó en su eficiencia y saneamiento,²⁶² el crecimiento mal planeado del organismo y de su burocracia, junto con el desorden administrativo, repercutieron en una pésima administración junto con el incremento de la corrupción desmedida. A lo anterior hay que añadir que la fragmentación de CONASUPO en gerencias estatales convierte a estas en nuevos factores de poder regional y botín político de personas y grupos. Por último el desentendimiento de los objetivos de CONASUPO con su viabilidad económica obstruyo la rentabilidad de las operaciones del organismo desde el punto de vista económico desvirtuando su papel en la regulación de precios, la distribución de productos de primera necesidad y la ampliación del consumo.²⁶³

El crecimiento del gasto público y los excedentes petroleros plantaron un cuestionamiento a los planificadores: ¿en que destinar los ingresos sobrantes?, excluyendo los programas y políticas de Estado que le dan

²⁶¹ Matus, Carlos. "Política..." *Óp. Cit.* pp. 63-72

²⁶² Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* p. 100-106.

²⁶³ Los grandes presupuestos destinados al organismo en vez de consolidar el proyecto económico desarrollista, coadyuvo a incrementar la inflación, además que el predominio de prácticas corruptas propicio la fabricación de mercancías de baja calidad y defectuosa con lo que los consumidores compraban barato pero malo costando el doble.

su razón de ser al gobierno y lo programado en materia de exploración, extracción e infraestructura petrolera.²⁶⁴ Como se cito en el apartado dedicado a la gobernación de la economía desarrollista, el creciente déficit público en el sexenio de Luis Echeverría se destina a proyectos y fideicomisos que tenían a bien el atender las demandas inmediatas planteadas por diversos grupos sociales. Esto le permite al gobierno contener la presión social creciente, cooptar la disidencia, y satisfacer ambiciones de grupos y camarillas pero con un alto costo en las finanzas públicas en donde los gastos eran discordantes a lo programado.

En lo referente al sexenio López Portillista, destaca la polémica entre estructuralistas y monetaristas. Los primeros por impulsar un plan de desarrollo industrial a gran escala aprovechando el excedente de divisas vía la exportación de petróleo y los segundos por medio del Plan Global de Desarrollo, pugnaban por la ortodoxia y la disciplina del gasto dejando lo más importante para después. Otras voces pugnaban por la creación del paro o un seguro contra real desempleo.²⁶⁵

Lo cierto es que mientras se vislumbraba un porvenir promisorio que apuntalaba la posibilidad del crecimiento económico acelerado, los rezagos sociales seguían ahí, como fruto de las contradicciones del modelo anterior: la pobreza rural –aunque todavía sin llegar a los extremos paupérrimos de los sexenios posteriores-; las consecuencias del crecimiento urbano desordenado con sus asentamiento irregulares; las disparidades en el desarrollo regional; y los rezagos en vivienda, educación, y servicios que le permitieran a la población marginada acceder a una vida digna.

Los brotes de violencia en Guerrero, o la adhesión de algunos sectores de la población a la acción de las guerrillas urbanas propician que tanto

²⁶⁴ Medina Peña Luis, "*Hacia el nuevo Estado...*". *Óp. Cit.* p. 195.

²⁶⁵ *Ibíd.*

gobernantes, políticos y los planificadores del régimen vean en el rezago social un foco de inestabilidad política en contra del "status quo" del régimen posrevolucionario.²⁶⁶ El seguir posponiendo salidas al rencor y la inconformidad acumulada por años, era jugar a colapsar el sistema mismo y por ende hacer disfuncionales los vasos comunicantes. A fin de evitar el advenimiento precoz de este escenario, el gobierno optara por impulsar una reforma política para sustraer la clandestinidad a las oposiciones –como se observo en lo referente a la apertura democrática-, y por otra parte la utilización del gasto público excesivo para la implementación de programas sociales –por no decir paliativos-, que impregnen en la cotidianidad periódica la idea falaz de "algo se está haciendo", o "el gobierno no se olvido de nosotros".

Los planificadores desarrollistas en el sexenio de Luis Echeverría experimentaron con una iniciativa en el año de 1973 denominada: *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural* (PIDER), que canalizó recursos a las zonas con más rezagos sociales en el México rural a partir de la micro regionalización del destino de los gastos.²⁶⁷ Dentro de los criterios de la gobernación presidencialista y la lógica del poder político, los recursos preferentemente fueron destinados a los estados y regiones con focos rojos de inestabilidad política con el propósito de desactivar el proselitismo guerrillero e inducir a los campesinos a desistir a sumarse al mismo.

El Presidente José López Portillo a mediados del primer año de gestión impulsaría la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que a diferencia de su antecedente inmediato el PIDER, sus contenidos reconocían la necesidad

²⁶⁶ Schmidt Samuel, "El deterioro...", *Óp. Cit.* p. 132-134.

²⁶⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Planeación democrática*, Cuadernos de renovación nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. pp. 13-39.

de resolver los problemas de marginación y propuso un sistema de coordinación para aprovechar la totalidad de los recursos que las distintas dependencias y entidades que se dedicaban a la atención de zonas deprimidas o a los grupos marginados.²⁶⁸ Conforme a un solo plan de congruencia, -lo que buscaría proporcionarle modalidades de mayor eficiencia-se intento no gastar más, sino mejor.

COPLAMAR bajo estos criterios intentaría aprovechar la infraestructura existente en recursos humanos y materiales para la atención a la población marginada, en este caso se destacan los veintidós mil trabajadores que desde la implantación del FIDER atendían las zonas deprimidas en coordinación con la estructura existente del gobierno federal entre personal, oficinas y delegaciones regionales o estatales pertenecientes a las Secretarías de Estado.²⁶⁹

Lo que parecía una gran estrategia de coordinación intergubernamental para la solución de problemas comunes, chocaría con el muro de la burocratización y el dique de que los intereses regionales, sean estos de personas o grupos sobre todo cuando estaban en disputa en la coyuntura electoral.²⁷⁰ COPLAMAR no coadyuvo a fortalecer el federalismo por el contrario, se convirtió en un instrumento centralizado para el proselitismo presidencial desvirtuando el propósito de vigorizar las regiones y por ende que los marginados superaran su postración.

Por último, cabe añadir que solo habría de pasar un compás de tiempo para que en el sexenio salinista con el PRONASOL, la gobernación presidencialista efectuará un esfuerzo de gran magnitud al propiciar con la coordinación administrativa una ambiciosa iniciativa para superar la pobreza extrema a la par del reforzamiento de la Presidencia de la

²⁶⁸ *Ibíd.*

²⁶⁹ *Ibíd.*

²⁷⁰ *Ibíd.*

República que se transmutaría en un semidiós o santo benefactor para los pobres y menesterosos.

3.2.3.2 La política social asistencialista

Las repercusiones que ha conllevado la implementación puntual de la política económica neoliberal en los países de Latinoamérica y en México, ha sido terreno propicio para que la acción gubernamental en vez de plantear soluciones integrales en materia de bienestar social y empleo, conceda paliativos para contener el conflicto, al mismo tiempo que, racionalizar los recursos escasos para disminuir las condiciones de pobreza extrema de amplias capas de la población.

Aun cuando la administración pública mexicana, en la fase neoliberal, ha instituido programas tendientes a disminuir los niveles de pobreza, su éxito ha sido limitado pese a la inversión en ellos realizados. En este sentido y asentimiento de sus propósitos, cabe entonces cuestionar el motivo de sus menguados resultados. Al respecto, en lo que toca a los quince años -hasta 1997- de vigencia del paradigma neoliberal de gobierno, cabe citar ineludiblemente al Programa Nacional de Solidaridad, la política social más ambiciosa de esta etapa, cuyo propósito habría de agotarse en "sacar" a más de la mitad de la población del país de la pobreza y la pobreza extrema.

Para discutir la política social desde la perspectiva de su utilidad como herramienta de gobierno, es imperioso citar a algunos de los analistas más importantes de la constitución de políticas públicas, Luis Aguilar en su valiosa compilación, vincula la política pública dentro de la cuadratura metodológica de las llamadas teorías racionalistas e incrementalistas, de las cuales la primera propugna por un análisis de los resultados a los que se pretende llegar y los medios o instrumentos necesarios para acceder al resultado esperado.²⁷¹ El incrementalismo por su parte, en términos de Majone, no sólo establece una política racional con objetivos claros a los cuales acceder sino antes bien un

²⁷¹ Vid. Aguilar Villanueva, Luis F (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*. Colección antologías de política pública, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

proceso casi artesanal de corregirla y modificarla a medida en que se aplica, en una suerte de proceso de ensayo y error.²⁷² Sin embargo, ambas formas teóricas de plantear el problema de análisis de políticas pasa por alto la advertencia de Kliksberg²⁷³ de que el establecimiento de un programa no garantiza en absoluto el éxito del mismo, de los cuales una cantidad considerable, en particular los que entrañan responsabilidad social, son los que más probabilidad de fracaso tienen, aun cuando son también los que más influencia ejercen en la opinión pública, pues pese a no poder resolver directamente los problemas para los que fueron creados, tienen la posibilidad de generar amplias corrientes de opinión por las que serán juzgados.²⁷⁴

Los programas sociales suelen tener propósitos muy elevados y metas muy trascendentales en la administración pública, pero, al depender de los recursos y presupuestos que les suelen asignar otras dependencias, invariablemente requieren el beneplácito de funcionarios con la capacidad de retrasar la entrega de los fondos en un contexto de muy alta responsabilidad pero muy bajo nivel de involucramiento al interior de la agenda, de las prioridades en el gasto público y en el flujo eficiente y rápido de los recursos económicos y materiales. Por otro lado, las metas en ocasiones son muy amplias, al igual que la burocracia que las maneja, y ésta, al carecer de adiestramiento en la mayoría de los casos, distrae capital y tiempo para la ejecución del programa.

Ahora, tomando en cuanto lo anteriormente descrito, dentro de contexto de implementación del paradigma neoliberal de gobierno, que plantearnos una pregunta: ¿Cómo evaluar el Programa Nacional de Solidaridad y sus efectos en la gobernación presidencialista neoliberal?

²⁷² Vid. Majone, Giandoménico, *"Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas"*, México, FCE-CNCPYAP, 1997.

²⁷³ Vid. Kliksberg Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de cultura económica, 1993, Primera reimpresión, p. 8.

²⁷⁴ Ejemplo muy claro de ello lo encontramos en algunos de los sondeos de opinión donde se mostraba el alto grado de aprobación que recibió el presidente Carlos Salinas en casi todo su mandato, y en los que se planteaba como el mayor logro de su gobierno la puesta en práctica del Programa Nacional de Solidaridad, cuyo impacto fue tal en la población que suscitó una amplia transformación por parte del público acerca de la figura de Salinas quien, al iniciar su gestión, tenía un bajo nivel de legitimidad y consenso derivado de la duda que provocó el resultado de la elección presidencial de 1988, y quien con el PRONASOL logró revertir esta imagen contraria y tornarse hasta el final de su mandato en un presidente con amplio consenso.

Los objetivos del programa eran los siguientes:

- a. Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- b. Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- c. Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales."²⁷⁵

Sus propósitos eran finalmente muy específicos, para cuyo logro se dirigió la atención a las áreas a cargo de la alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales, mediante la puesta en práctica de proyectos de inversión recuperables. La política de combate a la pobreza se realizaría a su vez mediante la asignación de proporciones presupuestales crecientes.²⁷⁶

Ahora bien, una de las modalidades para la realización de tales objetivos radicaba en proporcionar un cuantioso presupuesto al propio programa, el cual debería construir -y que como tal construyó- sus propias estructuras burocráticas y administrativas. Al señalar como objetivo básico la disminución de la pobreza y de la pobreza extrema se planteaba una definición mínima de ellas:

"Está en la pobreza aquella parte de la población que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo; mientras que la

²⁷⁵ González Tiburcio Enrique, *Seis tesis sobre el programa nacional de solidaridad*, En Uno más Uno, Suplemento político y económico pagina uno, México, Núm. 595, Lunes 1º de Marzo de 1993.

²⁷⁶ *Ibíd.*

pobreza extrema es aquella parte de la población que no satisface ni siquiera el 60% de estas necesidades"²⁷⁷(Óp. cit., p. 29).

Cuadro 2
Distribución de la Pobreza en México según Grupos de Población.
(Millones de personas)

	1960	1970	1977	1981	1987
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Grupos de población:					
Pobreza extrema	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
Estratos medios	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Fuente: Programa Nacional de Solidaridad, 1992.

Como se observa, hace algunos años virtualmente la mitad de la población mexicana vivía, y todavía lo hace, en condiciones de pobreza, situación que sin embargo ha cambiado con respecto a 1960 cuando la indigencia afectaba a más del 75% de la población. Por consiguiente, además del propio concepto de pobreza cobra importancia en sí considerar cómo se logró en el transcurso de 20 años la mejoría de por lo menos la cuarta parte de los habitantes del país.

Este restablecimiento puede ser mucho más elocuente que la intención del gobierno de extraer de la postración y de la pobreza a la mitad de la población en un sexenio. A nuestro juicio, uno de los factores fundamentales fue la baja inflación que hubo entre 1960 hasta mediados de los años setenta, y el crecimiento económico posterior que en término promedio fue bastante elevado hasta el inicio de la década de los ochenta (6.0% en promedio), aunados a las posibilidades que tuvo el país de mayores oportunidades en términos de empleo,

²⁷⁷ Programa Nacional de Solidaridad, 1992, p. 28.

educación y salud pese a que el crecimiento demográfico excedía el que vivimos en la actualidad.

Sin negar el esfuerzo realizado, cabe destacar que uno de los desaciertos de la política social en su fase neoliberal fue su supeditación a un criterio asistencialista de la misma, es decir, *se supone un regreso a las viejas tesis dualistas: se propone que hay un sector inmaduro para acceder a la modernidad por la puerta del mercado; capa minoritaria y marginal que debe ser tratada con políticas de excepción*,²⁷⁸ en suma, no es posible aumentar las posibilidades de una parte de la población si el crecimiento no es total, sin lograr que salga de la pobreza un sector del conjunto social, lo cual implica desarrollo; en otras palabras, el vertimiento de los beneficios del crecimiento social a todos los grupos de la población.

El desarrollo económico tiene condiciones de brindar sus beneficios en mucho ámbitos y éste debe ser generado primordialmente en dos de ellos, el de la producción y el del empleo, con sus contrapartes, la inversión y la productividad. Aunque el Programa Nacional de Solidaridad pretendía mitigar la pobreza definiéndola como un problema de falta de ingresos y escaso acceso a una serie de servicios -como la educación, la salud, la vivienda, etc.-, es obvio que al mejorar este tipo de servicios se podrían mejorar las condiciones de vida de los pobres. Pero en ello radica el aspecto fundamental de nuestra argumentación: el "desarrollo artificial" que se traduce en mejorar las condiciones de vida sin dotar de trabajo e ingreso, aunque se trate de una manera justa de redistribuir la riqueza social a la cual todo individuo tiene el derecho a acceder y la que, dicho sea de paso, no significa crear mejores casas; construir banquetas o caminos, o realizar obras de electrificación o

²⁷⁸ Bartra, Armando, *Modernidad, miseria extrema y productores desorganizados*, en El Cotidiano, núm. 36, 1990. p. 29.

drenaje. En ausencia de empleos directos e inversión no es posible invertir las condiciones del desarrollo y proporcionar beneficios cuando la población no produjo la riqueza que haría posible acceder a ellos.

Por otra parte, no basta con cuantificar a los pobres sin considerar sus diferentes características: algunos viven en el medio rural y otros en el medio urbano; algunos son agricultores, trabajadores informales y jornaleros agrícolas; las familias son jóvenes y de mayor edad, etc. En consecuencia, la diversidad de sus necesidades requiere de una amplia gama de estrategias para el combate de su condición. En términos administrativos este proceso no puede limitarse a generar programas que plantean atender las necesidades de 40 millones de beneficiarios sin controlar el funcionamiento, en virtud de que esta labor es obviamente titánica y casi imposible en manos de una burocracia, pues una de las modalidades para que la administración sea efectiva es la total descentralización e independencia de quienes van a poner en práctica las actividades de ayuda a los indigentes. Ejemplo de ello son los proyectos que realizan las ONG (organizaciones no gubernamentales) con gran parte de los fondos provenientes de un organismo como el Banco Mundial. (Ver anexo)

**Recursos ejercidos por Pronasol
(miles de nuevos pesos)**

	Total	Proyectos productivos	Infraestructura	I.Apoyo	Otros
1990	3,277,409	879,657	1,869,154	472,323	58,275
1991	5,185,822	990,863	3,157,081	890,985	146,893
1992	6,992,099	1,556,316	4,208,471	1,189,069	38,243
1993	8,258,971	1,873,78	5,215,117	1,114,103	55,964
1994	9,269,972	1,645,701	6,138,683	1,418,464	67,124
1995	9,396,300	1,836,31	6,181,889	1,347,251	30,850

Fuente: Primer Informe de Gobierno, E. Zedillo, 1995.

De acuerdo con el último informe presidencial y primero de la administración zedillista, el gasto correspondiente en el último sexenio al Programa de Solidaridad fue de 9,396,300,000 de nuevos pesos (aproximadamente equivalente a unos 2 mil millones de dólares), suma que supuestamente se invirtió en 1994 para la realización de obras y que se aplicó de manera directa a las 8 millones familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, lo que significa que a cada una se le asignó tan sólo 250 dólares.²⁷⁹

En otras palabras, pese al gran esfuerzo y al enorme presupuesto del gobierno federal se corrobora la imposibilidad de luchar contra la pobreza unificada y homogéneamente a partir de un programa dirigido de manera centralizada.

Aun con la importancia crucial de programas y actividades de esta naturaleza para combatir la pobreza, tales propuestas, sin embargo, no plantean la estructura y los métodos a aplicar para alcanzar este propósito,²⁸⁰ nos aproximamos al momento en que, a costa de su propio descrédito y pérdida de su poca legitimidad restante, el gobierno requiere transformar las estructuras altamente burocráticas que en gran medida responden a finalidades electorales.²⁸¹

Sin pretender agotar la discusión en torno a la política social como capacidad de gobierno, independientemente que existe un objetivo fundamental de seguir dotando de obras como escuelas, hospitales, drenaje y alcantarillado, electrificación, etc., así como de créditos para la realización de proceso de producción y el cultivo de básicos, la posibilidad de que la política social, trascienda no solo como herramienta de gobierno, sino, como política de Estado, es imprescindible impulsar la

²⁷⁹ Véase anexos: Sexto Informe de Gobierno, C. Salinas, 1994; Primer Informe de Gobierno, E. Zedillo, 1995

²⁸⁰ Molinar, J. *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991.

²⁸¹ *Ibíd.*

capacitación y la inversión en procesos tecnológicos y, en el caso de los campesinos, la construcción de obras de irrigación y adopción de tecnologías necesarias para el aumento de la productividad en regiones marginadas, mediante la descentralización de los programas de combate a la pobreza y la generación de órganos regionales de estudio y formulación de estrategias locales que en ámbitos como el estado, la región o el municipio planteen soluciones e incentiven la creación de asociaciones que puedan ser sujetos de créditos y que tengan la posibilidad y viabilidad de poner en marcha políticas y no burocracias y órganos de poder, a fin de redistribuir fondos entre sus integrantes y emprender en términos prácticos la disminución de la pobreza.

3.2.4 La capacidad de gobierno en crisis y la administración pública

En este punto se planteará que la democracia no es tan sólo una modalidad en la que los pueblos con cierto consenso participan en las decisiones políticas y las legitiman (Bobbio, 1986, p. 14) sino también una estrategia para mejorar los niveles de eficiencia de los gobiernos cuyas políticas, en virtud de encontrarse a la vista de la opinión pública (Price, 1994), son susceptibles de ser juzgadas, aceptadas o rechazadas y, por consiguiente, transformadas o de permanecer inalteradas. En consecuencia, la democracia y la libertad de expresión -la crítica y la franca ventilación y comunicación de ideas- cobran importancia fundamental para que un gobierno pueda llevar a efecto sus compromisos y promesas.

Sin embargo, al encontrarse expuestas al juicio público, obligando de tal suerte a la administración pública a mejorar su capacidad y adoptar, establecer o crear programas para mejorar o modificar la imagen que los individuos suelen tener de sus gobernantes, la mayor legitimidad de las medidas gubernamentales conlleva a su mayor consenso. Por otra parte, la democracia aumenta el riesgo de que el público pierda confianza en las políticas que

establece el gobernante, pero genera entretanto un óptimo instrumento de fiscalización y de control de los funcionarios.

3.2.4.1 Protagonismo Estatal y Reforma Administrativa, claves de la gobernación presidencialista.

No es extraño o irreverente que el revisionismo histórico destaque que ha sido precisamente en las etapas de mayor dominación y apogeo de los imperios que han existido desde el principio de la civilización humana, en donde las burocracias públicas han hecho preeminentes su presencia en el espacio público. Desde los tiempos de Roma cuya maduración como imperio se debe en gran parte a la construcción de caminos para comunicar sus dominios; pasando por la China milenaria y su burocracia especializada; el otrora reino de España y la encomienda; el imperio prusiano y las ciencias camerales, antecedente del primer Estado de bienestar conocido y cimiento institucional de la Alemania moderna; el transitorio imperialismo soviético y su masificación de la asistencia social, hasta la vigente dominación mundial de los EEUU y su todavía existente estructura bienestarista al servicio de los menesterosos –en vías de su desmantelamiento- junto con los subsidios, el proteccionismo y franquicias fiscales para los ricos.²⁸²

Este preámbulo me sirve para dimensionar en su cuadratura precisa, el impacto, injerencia, y presencia de la administración pública mexicana como una variante en el ejercicio de las capacidades de gobierno en México y propiamente como un instrumento que coadyuvo al fortalecimiento de la gobernación presidencialista. A diferencia de la

²⁸² No hay duda todavía, que pese a lo sostenido por los personeros del libre mercado, la mano invisible que arregla todo, el fin de Godot, o quienes anticiparon festivamente el ocaso de la historia y la preeminencia de las democracias liberales oligárquicas y plutocráticas, el Estado hecho gobierno sigue estando por encima de los epítetos y adjetivos que han aspirado por justificar su inviabilidad en un mundo “globalizado” e interrelacionado.

administración pública posrevolucionaria y de los años del desarrollo estabilizador que tuvo como atributos la burocratización de las relaciones de poder y al mismo tiempo la subordinación de la administración pública al sistema político, la nueva administración pública que habrá de surgir a la par de su propio gigantismo, conservara las peculiaridades conocidas del periodo anterior salvo que los planificadores desarrollistas contemplan que era imprescindible su modernización para hacerla eficaz, racional y programada sobre todo en momentos en que el crecimiento del aparato público-administrativo permitía más que nunca la injerencia gubernamental en los asuntos económicos.

En la década de los sesenta como lo reseña la Dra. María del Carmen Pardo, ante el crecimiento todavía paulatino pero ya importante de la administración pública empezaron los primeros intentos por reordenarla y planificarla.²⁸³ Repasando el apartando de capacidad de gobierno y administración pública en el desarrollo estabilizador, Adolfo López Mateos concebiría en la Secretaría de la Presidencia la posibilidad de hacer de esta, la instancia generadora de la planificación gubernamental, sin embargo, las atribuciones con las que fue creado este ministerio hicieron imposible su tránsito de un área dedicada a formular recomendaciones a Secretarías de Estado, a otra que tuviera en sus manos la administración, y supervisión del gasto destinado a planes y programas.²⁸⁴

Se sucederían en esos años, otros intentos de planificación como el Plan de Acción Inmediata 1962-1964,²⁸⁵ la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la incorporación a la

²⁸³ Pardo María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991. p. 78.

²⁸⁴ *Ibíd.* p. 79.

²⁸⁵ *Ibíd.*

administración central de la Secretaría del Patrimonio Nacional, las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública (CAP),²⁸⁶ y la formación de la Comisión Intersecretarial responsable de la delineación de planes y programas entre ellos el Plan de Desarrollo Económico y Social 1960-1970.²⁸⁷

El 1º de Diciembre de 1970 Luis Echeverría ungido ya como presidente proclamó concluida la etapa del desarrollo compartido de pocos con miseria para muchos, y dio por inaugurada una nueva política económica cuyo resultante sería el desarrollo compartido entre los detentadores de la riqueza y el resto de la población del país que en más de treinta años había cargado con las expectativas incumplidas del modelo anterior.²⁸⁸

A partir de estos preceptos añadiría que si en el pasado reciente, con el anterior modelo, la administración pública había cumplido fielmente su papel de burocratizar las relaciones de poder en el sistema político y con

²⁸⁶ El intento más serio más serio y consistente por asimilar y entender las fortalezas y carencias de la administración pública en México sería el llevado a cabo por la Comisión de Administración Pública (CAP) dependiente de la Secretaría de la Presidencia, que tuvo a su cargo la realización de un diagnóstico general del sector público en México y asimismo proporcionó al poder ejecutivo algunas recomendaciones para su reforma. De lo último se destaca la propuesta de implantar en las dependencias gubernamentales, la Unidad de Organización y Métodos encargada de la revisión del proceso de la administración y del cumplimiento de los objetivos que se desprendían. En el último sexenio del desarrollo estabilizador, se integrarían estas unidades pero sin el marco legal adecuado y las resistencias de la administración pública tradicional, la UOM y otras políticas propuestas por el CAP quedarían pendientes para la siguiente administración sexenal. *Ibíd.* pp. 113-116.

²⁸⁷ *Ibíd.* p. 80.

²⁸⁸ El viraje de la conducción económica propuesta por Luis Echeverría y sus planificadores buscaba –como el mismo presidente lo reiteraba– reposicionar al régimen posrevolucionario y su gobierno ante la andanada de cuestionamientos surgidos tras la represión gubernamental a grupos de obreros, campesinos, y sectores específicos de la clase media –estudiantes– que en los años recientes encabezaron un cuestionamiento álgido al régimen y su partido, lo que para el nuevo Presidente y sus planificadores representó la señal oportuna para revitalizar el viejo discurso de la revolución mexicana; además de comprar, cooptar o reprimir por otros medios la disidencia abierta o clandestina; revitalizar el papel del Estado Mexicano como contenedor de los grupos de poder económico que bajo el amparo de las facilidades proporcionadas por el anterior modelo, se negaban a restituir parte de sus jugosos ingresos a las arcas del Estado; y finalmente, impulsar un proceso ambicioso de modernización que sin alterar la continuidad cambiante, representará un parte aguas importante en la historia contemporánea de México.

ello afianzar las capacidades de gobierno y la gobernación presidencialista.²⁸⁹ Ahora solo a través de una administración pública autónoma con un cuerpo de funcionarios que cada día desdeñaba la carrera de partido para escalar cargos de representación popular y puestos administrativos, el régimen encontraba el interlocutor idóneo para resolver y responder a las presiones y demandas sociales, marginando a los cuadros y dirigentes de su propio partido de la intermediación entre el gobierno posrevolucionario y el conjunto de la sociedad misma.²⁹⁰

El reposicionamiento de la administración pública como instrumento sustentador de las capacidades de gobierno y de la gobernación presidencialista, se tiene que entender dentro de la relevancia que significa el juego político-social como una dimensión en donde actores, movimientos sociales, grupos de presión o de interés, generan dinámicas de solidaridad, competencia, y sobre todo, procesos de ruptura, concertación, y negociación.

De lo anterior se desprenden dos tipos de dinámicas en los gobiernos de naturaleza distinta. La primera de carácter genoestructural que estimula todo tipo de jugadas y movimientos dentro del sistema –en este caso la estructura de gobierno-.²⁹¹ La segunda dinámica es de características fenoestructurales que se inserta dentro de las capacidades de producción de hechos económicos, políticos comunicativos, sociales, etc.,... es decir, el espacio de las relaciones de poder o relaciones de fuerza dentro del juego político-social.²⁹²

Este marco referencial resulta imprescindible para el gobernante y sus planificadores, especialmente cuando estos tienen la necesidad

²⁸⁹ Véase el punto 5.4 del capítulo 5: la subdimensión de la administración pública.

²⁹⁰ Pardo María del Carmen, "La modernización...", *Óp. Cit.* p. 87.

²⁹¹ Matus, Carlos. "Política..." *Óp. Cit.* pp. 143-144.

²⁹² *Ibíd.*

ineludible de diseñar y operar procesos sean estos de Reforma del Estado, modernización, refundación, renovación o cambio estructural, en los que se tiene que asumir la comprensión de la realidad que desde la perspectiva de los gobiernos puede ser manejable si parte de las estructuras internas, pero desde afuera resulta incierta cuando otros actores a parte del gobierno mismo intentan controlar el juego político-social.

En lo que concierne a la gobernación presidencialista y la administración pública desarrollista, es posible identificar con una intensidad importante, la generación de dinámicas estructurales y fenoestructurales, siendo especialmente las primeras que por sus objetivos y complejidad, promoverían la noción de una administración pública moderna, y al mismo tiempo las contradicciones y obstáculos que conlleva la implementación de una reforma del sector público en México. En lo que respecta al segundo tipo de dinámicas, estas incumben al rediseño institucional del sistema político mexicano, y la revitalización de la alianza entre el Estado Mexicano y sus bases tradicionales de legitimación que se deteriorarían tras el cambiante entorno político externo y los nuevos procesos de la acumulación del capital a nivel mundial, posponiendo lo realmente importante: "la reforma del poder".

La reforma genoestructural no tan solo asumió, la necesidad de atender las recomendaciones formuladas por la Comisión de Administración Pública (CAP) durante el sexenio anterior, las características del nuevo modelo económico puesto en marcha en una primera etapa por el Presidente Luis Echeverría y después su intensificación en el sexenio de José López Portillo gracias al auge petrolero, tenía que resolver dos problemas importantes que ante el gasto gubernamental desmedido y una expansión del sector pública hasta ese momento no vista en el

devenir histórico nacional, asomaban con expectación los siguientes cuestionamientos: ¿cómo reorganizar la administración pública cuyo tamaño creciente en personal como en entidades públicas hacia preciso que su gigantismo no derivara en calamidad?, y ¿cómo debería el gran gobierno perfeccionar sus capacidades de control sobre las variables económicas?.²⁹³

Con la reforma administrativa, el gobierno no solo ponía a prueba su capacidad de reorganización ante las nuevas circunstancias del gigantismo estatal y del uso eficiente del gasto público con excedentes. La reforma de la administración pública como se ha reiterado, plantea como desafío la posibilidad que el sector público en México no solo fuera actor, sino también, protagonista principal en el impulso del crecimiento acelerado pero con justicia social de la economía nacional. Esta magna tarea implicó reformular las tareas, los métodos de trabajo, la racionalización de los gastos a ejercer, profundizar en el estudio y utilización de las herramientas de la planificación, la macroeconomía y la teoría de la organización. De esta nueva agenda se desprendería la reforma administrativa más ambiciosa hasta nuestros días. De su desenvolvimiento resulta preciso dividir la reforma de la administración pública a la par de los tiempos sexenales en los que tuvo impulso y permanencia.

Durante el mandato del Presidente Luis Echeverría, después de consultas internas dentro del equipo de gobierno y como se señaló, tras la revisión de diagnósticos y propuestas previas, se conciben las bases para la reforma administrativa cuya operación se concreta en once programas de los que se pueden identificar como ejes rectores: la

²⁹³ Para el régimen político la reforma de la administración pública adquiría notoriedad sobre todo si la nueva política económica pugnaba un desarrollo compartido y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población marginada del modelo económico anterior.

secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control); la programación (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etc.) y racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores).²⁹⁴

Por sus peculiaridades, la reforma administrativa 1970-1976, procuro mejoras en las estructuras y sistemas de trabajo de la administración pública, la descentralización de las dependencias públicas, la simplificación de trámites, y buscó la eficacia de las dependencias gubernamentales. Organización y racionalidad administrativa, serían el binomio dinámico de esta reforma de la que si quisiéramos extraer una mejor definición, el Dr. José Juan Sánchez González la puntualiza de esta forma:

Este primer gran experimento de reconversión de las estructuras administrativas tropezaría con el lastre de la cultura política y administrativa predominante, así mismo propicio la duplicación de responsabilidades y no pudo romper con los feudos de poder existentes en la administración pública. Al final, la administración siguió subordinada a la política –si tomamos en cuenta que Luis Echeverría estuvo en campaña los seis años de su administración- y si se recuerda que esta primera reforma importante carecía de un proyecto de servicio civil de carrera.²⁹⁵

Con una administración pública creciente y disfuncional, los propósitos gubernamentales de control y regulación sobre aquellas variables económicas que repercutían en los egresos de la PEA y en la generación de empleos acabarían por colisionarse sobre las bases endebles en las que se sustentó el proyecto económico gubernamental.

²⁹⁴ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* p. 186.

²⁹⁵ *Ibíd.* p. 187.

El gasto público creciente, el rescate de las empresas privadas en quiebra, el impulso al consumo interno, y los intentos de simplificación de trámites no fueron suficientes para impulsar el crecimiento económico con justicia social. La administración pública desbordante del echeverriísmo intensificó en algunos casos las tendencias del modelo económico anterior como el capitalismo con patrocinio estatal, pero los subsidios destinados a mejorar los niveles de vida, y la ampliación del mercado interno, sirvieron para beneficiar a las clases propietarias que echaron mano del acaparamiento para incrementar sus ganancias. La racionalidad y la eficiente administración del gasto público se transmutaría en dispendio y desorden propiciado por las peculiaridades de la política económica que por las inercias internas.

Al inicio del gobierno de José López Portillo, de nueva cuenta el tema de la reforma administrativa sigue estando vigente. Ante las primeras noticias que anticipan un alto potencial petrolero equivalente al existente en el golfo pérsico y localizado mar adentro en la sonda de Campeche, el Presidente José López Portillo y su planificadores discuten un nuevo dilema -como sucedió al inicio del gobierno anterior-, o reservar para mejor ocasión la riqueza petrolera y corregir los excesos anteriores, o por otro lado, explotar y sacar provecho de los yacimientos recién descubiertos; reactivar en su conjunto la economía nacional a partir de la construcción de la nueva infraestructura petrolera y de paso prepararnos para administrar la abundancia. El gobierno López Portillista optaría por la segunda opción como ya se expuso con anterioridad, por lo que la administración de la abundancia pasaba a convertirse en un asunto de la mayor relevancia posible toda vez que la administración pública resurgía como el eje rector del desarrollo económico y social.

A diferencia de la reforma racional y organizacional impulsada en los años de Luis Echeverría, la nueva reforma administrativa sería el

esfuerzo más serio por inducir cambios que reordenaran la administración pública y delimitara entre las dependencias gubernamentales atribuciones y competencias que en legislaciones anteriores quedaban dispersas o por el paso del tiempo resultaban obsoletas ante los procesos de acumulación de capital que repercutían en la funcionalidad del sector público en México.

Esta reforma estaría matizada por tres bloques cardinales que marcarían los propósitos del sexenio López Portillista rediseñar una administración funcional, eficiente, desconcentrada, y con una sectorización adecuada y mejor coordinada, capaz –ahora sí- de conducir los derroteros económicos de un país que estaba listo para formar parte de las naciones del primer mundo capitalista. Primero, una nueva ley orgánica de la administración pública central y paraestatal; segundo, la expedición de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, tercero, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; y finalmente, el proyecto de planeación más meticuloso que se haya elaborado hasta ese momento: el “Plan Global de Desarrollo”.²⁹⁶

La modificación del marco legal que regía la administración pública induciría la complementación de dependencias públicas de naturaleza diferente bajo un solo régimen jurídico, y por otro lado, la racionalización de los gastos gubernamentales. Es ese supuesto, lo que con anterioridad fue dispersión de reglamentos y ordenanzas que regían a diferentes dependencias de la administración pública central y de los organismos descentralizados, estos fueron concentrados bajo la tutela de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Central y Paraestatal*. Esta nueva ley, apunta la Dra. María del Carmen Pardo, incluía la

²⁹⁶ *Ibíd.* pp. 188-190.

necesaria programación de las acciones públicas y la coordinación de esfuerzos para evitar duplicidades.²⁹⁷

Otros aspectos que describe la Dra. María del Carmen Pardo entorno a esta nueva ley es su disposición a crear nuevas unidades paraestatales bajo acuerdo del ejecutivo reglamentando lo que con anterioridad fue función discrecional de los presidentes, pero fortaleciendo el poder formal de la Presidencia de la República.²⁹⁸ La nueva ley asignaría la facultad del ejecutivo de crear y ordenar las diversas entidades públicas a través de sectores con el fin de lograr la mejor contribución de estas, a los objetivos de la política económica gubernamental y dar coherencia a la planeación.

En lo que respecta a la racionalización del gasto público, se establecen las leyes de *Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la de Deuda Pública*, que se convierten en instrumentos de gobierno para la conducción de los objetivos de política económica y del sistema de planeación nacional.²⁹⁹

En lo que corresponde a la planeación, en 1979 se establece el "Plan Global de Desarrollo"³⁰⁰ antecedente de los planes sexenales subsecuentes y que a su vez institucionalizará la orientación de la actividad económica desde el gobierno e intenta dotar de la mayor congruencia posible a los planes sectoriales y estatales.

El perfil importante de la reforma administrativa del López Portillismo, no acabaría agotándose en el rediseño del marco jurídico, y la planeación de la reforma administrativa y de la gestión pública. Después

²⁹⁷ Ante el papel que jugaría el sector paraestatal en el impulso de la economía, el Presidente José López Portillo considero oportuno su control y regulación dividiendo a las empresas públicas y los organismos descentralizados a partir de la naturaleza de sus funciones y responsabilizando a una dependencia de la administración central. Pardo María del Carmen, "La modernización...", *Óp. Cit.* p. 119.

²⁹⁸ *Ibíd.*

²⁹⁹ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* p. 188-189.

³⁰⁰ *Ibíd.*

de los experimentos infructuosos de 1930 y 1958, por fin se concibe un área dentro del gobierno central responsable del control y el ejercicio del gasto con atribuciones legales y reales en la dotación de recursos financieros y la evaluación de la planeación nacional. La *Secretaría de Programación y Presupuesto* es a mi parecer, el eslabón culminante de la reforma administrativa del desarrollismo, en que la gobernación presidencialista erige en una sola dependencia el control de la política económica nacional.³⁰¹ Esta nueva dependencia a parte de asignar a cada organismo paraestatal o del gobierno central el presupuesto suficiente para su funcionamiento, por varios años, concentraría la administración de otras entidades públicas como fideicomisos y empresas públicas que se encontraban dispersas en otras secretarías de Estado.³⁰² Las características del desarrollo regional, el control de gestión de las entidades públicas y de por sí, el manejo absoluto de los partidos presupuestales a gobiernos estatales y municipales convertirán a la SPP en una "súper secretaría" de la que posteriormente con el paso de los años varios de sus funcionarios seguirían vigentes en el aparato administrativo público.

Los progresos en materia administrativa alcanzados por el desarrollismo dejarían a una administración pública y un gobierno fortalecidos; inherente en la actividad económica nacional; y al mismo tiempo factor y causa del crecimiento económico, el abatimiento del desempleo, el de un renovado impulso industrial y de que un sinnúmero de jóvenes profesionistas vieran en la carrera administrativa pública un aliciente importante para el desarrollo de una profesión. Pero el expansionismo

³⁰¹ *Ibíd.*

³⁰² La SPP será la encargada de diseñar y proponer planes nacionales, sectoriales y estatales, llevar a cabo su evaluación, además de proponer al ejecutivo la creación de nuevas entidades públicas cuando el motivo de su integración se complementaría a los objetivos de la política económica

alcanzado no superaría sus propias contradicciones y propiciaría nuevas contrariedades.

La Dra. María del Carmen Pardo en sus estudios sobre este interesante periodo de la historia de la administración pública en México, resalta que la transición hacia una nueva reglamentación propició -lo que ella misma denomina- una esclerosis funcional.³⁰³ Durante el período de implementación tanto funcionarios como empleados públicos no tenían muy en claro sus nuevas atribuciones, así como la incorporación y reordenamiento de organismos viejos y nuevos a otras secretarías de Estado y dependencias públicas, predispuso una readaptación paulatina del personal adscrito a las mismas.

Otro gran obstáculo con el que tuvo que lidiar la reforma fue su supeditación al sistema político y los grupos de interés del propio sistema, que con tal de proteger sus feudos de poder entorpecieron las políticas en materia de recursos humanos, reordenamiento administrativo, y lo que atañe a las compras gubernamentales propiciando la corrupción y el derroche en la utilización de los recursos públicos.³⁰⁴

En el caso de las políticas de gasto y endeudamiento, si bien es cierto propiciaron al principio del sexenio López Portillista disciplina en el gasto público y un endeudamiento moderado que permitiera el cumplimiento puntual de su servicio. Los errores adjudicados a la petrolización de la economía como las decisiones equivocadas que se desprendieron de la política petrolera, al final del sexenio propiciaron un sobreendeudamiento que erró el marco jurídico en la materia y estuvo

³⁰³ Pardo María del Carmen, "*La modernización...*", *Óp. Cit.* pp. 109-112.

³⁰⁴ De nueva cuenta se impuso la cultura administrativa tradicional, ante la carencia de una cultura de calidad en el servicio público que se hubiera complementado a las políticas de recursos humanos.

fuera de las posibilidades de pago del gobierno federal hacia los acreedores internos y externos.³⁰⁵

Aunque al principio fue festinado, el “Plan Global de Desarrollo” como prototipo de una política de Estado, de nueva cuenta, la política en materia de precios en los hidrocarburos desnudaría las bases endebles del Plan al haberse sujetado a la expectativa de un precio por barril de petróleo por encima de los 30 y cercano a los 50 dólares. La caída del precio del petróleo en junio de 1981 y los absurdos cometidos por los responsables de la política petrolera convirtieron el “Plan Global de Desarrollo” en una herramienta de gobierno, determinista, tradicional, ignorante de todos los actores del proceso social y económica, menos del Estado o el gobernante que planifica.³⁰⁶

Aunque la Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en una entidad pública responsable del diseño, implementación y control de la política económica, el marco legal de la nueva ley orgánica y las atribuciones formales de la institución presidencial, dio lugar a la creación de comisiones y coordinaciones orientadas a la evaluación de la gestión pública o a la determinación de partidas presupuestales con lo que propicio la duplicidad de funciones cuando ya existía la entidad responsable de efectuar estas tareas.³⁰⁷

Si lo concerniente al estudio de las reformas genoestructurales dejan entrever la supeditación de la reforma administrativa a la política económica desarrollista y por lo mismo, hacer de la administración pública un instrumento de gobierno para sustentar la gobernabilidad del régimen sobre el sistema económico, las reformas fenoeestructurales antes de concebir un nuevo sistema político sustentado por una

³⁰⁵ Véase el apartado 6.1.1. La crisis fiscal desarrollista.

³⁰⁶ *Ibíd.*

³⁰⁷ Pardo María del Carmen, “*La modernización...*”, *Óp. Cit.* pp. 109-112.

innovadora arquitectura constitucional que diera paso al equilibrio de poderes, se optó por revitalizar las viejas promesas del paradigma revolucionario para ganar legitimidad con las clientelas tradicionales; cooptar y comprar a las oposiciones; la utilización de nuevos recursos de violencia estatal y reformas electorales que aunque institucionalizaron la participación de otros actores, en esencia siguieron siendo de alcance parcial si se pensaba en una transformación total del sistema político.

Como se estudio en el apartado dedicados a la Reforma Política, durante el desarrollismo la legitimidad y el control que el gobierno ejerció sobre las masas obreras y campesinas, en gran parte consistió en la intensificación de una tendencia ya vista durante el desarrollo estabilizador: “la institucionalización de las relaciones de poder”.

El nuevo impulso a la reforma agraria, fue un pretexto estratégico para renovar la legitimidad gubernamental con las bases tradicionales campesinas y allegar al régimen y su partido de nuevas clientelas. Por lo anterior, la transición del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a la Secretaría de la Reforma Agraria constituyo como bien la señala la Dra. Ma. Del Carmen Pardo,³⁰⁸ un recurso mágico para aparentar que el gobierno está haciendo algo en materia agraria y con ello reanimar las promesas de dotación de tierra ante las masas campesinas.³⁰⁹

A diferencia de las masas campesinas, el sindicalismo oficial no resulto ser tan dócil como pensaban los planificadores desarrollistas, de hecho opinaría, que dentro del juego político social tanto sus bases, pero

³⁰⁸ *Ibíd.* p. 97.

³⁰⁹ Lo mismo sucedería con la política de precios de garantía en el gobierno de Luis Echeverría, como con la implantación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el crédito agrícola en el López Portillismo, que desde la conceptualización incremental de las políticas públicas constituyeron instrumentos de gobierno para salir del paso de los rezagos del modelo anterior pero dejaría sin resolver el problema importante: “la capitalización del campo”.

principalmente su dirigencia, sacarían el mejor provecho de la dinámica del juego político-social y del contexto de confrontación gobierno-empresarios.

La política obrera del gobierno en los años del desarrollismo se orientó en un principio a restaurar legitimidad y control sobre el movimiento obrero y sus dirigentes. Lo cierto es que como productos de los intercambios generados en el juego político-social, surgirían en la estructura de la administración pública organismos destinados a la recuperación del poder adquisitivo como el FONACOT que hizo posible que un jefe de familia de la clase obrera tuviera acceso a los productos de línea blanca. También con el mismo fin y con regañadientes de los empresarios, se crea el comité mixto de producción al salario y en el último de los gobiernos desarrollistas, los excedentes de petroleros fueron de utilidad para ofrecer mayores empleos a los sindicatos a cambio de menos emplazamientos a huelga.

El subsidio y la distribución de productos de primera necesidad serían otro ejemplo de cómo la administración pública convertida en instrumento de gobierno, reforzaran la gobernabilidad del régimen sobre el sistema social.

CONASUPO en los años del desarrollismo y todavía en los del neoliberalismo será una herramienta útil para la conducción del proceso social y económico conteniendo los reclamos por el alza de precios de parte de las clases populares y al mismo tiempo interviniendo en la dinámica económica reprimiendo la inflación y ampliando el mercado interno.³¹⁰

La expansión de la administración pública no obedeció solamente a las intenciones del régimen en materia de política económica, era también

³¹⁰ Véase en el punto 6.3.1. La justicia social redistributiva

necesario cooptar y comprar disidencia, desplazar a la vieja burocracia política ineficiente sin que ello implicara romper con viejas lealtades para con ello abrir paso a una nueva generación de jóvenes funcionarios que tomarían las riendas del gran gobierno.³¹¹ Los nuevos organismos públicos creados en esos años sirvieron para propiciar una sobreoferta de empleo a millares de jóvenes recién egresados de las instituciones públicas de educación superior, que otrora contestatarios al régimen, vieron atractivo el empleo público sin que ello implique hacer carrera política dentro del PRI. Las nuevas responsabilidades que implicaba una mayor participación dentro de la administración pública en el sistema económico, fue motivo para que el gobierno depurará a la vieja burocracia cuya promoción consistía en la carrera partidista, pero ello no garantizaba la asimilación del conjunto de técnicas y procedimientos que exigía la nueva administración pública reformada.³¹²

La reforma política no implicó necesariamente –como ya se cito con anterioridad- el tránsito a un nuevo sistema político y en consecuencia una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. La agenda de una administración pública eficiente debió de haber incluido la supervisión ciudadana, sin embargo, es preciso recordar que la condición misma de ciudadanía se encontraba en vías de construcción cuando durante décadas la formación de ciudadanos fue solo un concepto decorativo del discurso de la clase política gobernante.

³¹¹ Véase en el punto 6.2.2. 1983-1987 La transición inconclusa.

³¹² En este contexto, la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología no tuvo otra tarea que preparar –preferentemente en el extranjero- a los nuevos funcionarios que se harían responsables de manejar los asuntos de gobierno de mayor prioridad, relegando a la vieja burocracia a puestos medianos y de poca relevancia salvo que algunos fueran cuadros insustituibles por la cuota de votos que aportaran al partido del régimen. Irónicamente serían estos cuadros reclutados en el extranjero, los que posteriormente en la fase neoliberal, dismantelarían a la administración pública desarrollista a la par de que estos mismos se encumbrarían en la cúspide del poder político en México.

Para finalizar, solo resta decir que la perdurabilidad de las reformas en el gobierno y la administración fueron acotadas al periodo sexenal 1976-1982 por dos factores que explicare a continuación. En primer lugar, que el proceso de reforma no se tradujo en una política de Estado por lo que a partir del primer gobierno neoliberal de nueva cuenta se tuvo que reinventar la administración pública de tal forma que esta se readapta a los requerimientos del nuevo modelo. Aunado a lo anterior, resultaba preciso complementar todo el proceso de reforma con un servicio civil de carrera, lo que hubiera propiciado la profesionalización del personal público.

3.3 El Gobierno de la crisis.

Las elecciones del 6 de julio coronan el proceso de *transición silenciosa* que vive el país desde 1994. Con las excepciones antes señaladas, en todas las entidades en las que se han celebrado comicios en el trienio, el resultado ha sido muy similar: procesos con alto nivel de reconocimiento por parte de los participantes, mayor apertura en el debate público y posibilidades reales de alternancia. Otras razones, como la primera elección a jefe de Gobierno de la capital, y poner a prueba instituciones electorales integradas por ciudadanos, podrían ser aducidas para conferir trascendencia histórica al proceso.

Es arduo establecer qué hecho es portador de futuro y qué acontecimiento será considerado en los años por venir como el punto de inflexión histórico de un proceso político. A riesgo de caer en el abismo del determinismo, creo que si algo adquirirá perfil histórico es el hecho

que en 1997 acabó de romperse el ciclo que dominó la política mexicana de los últimos años: elección-impugnación-reforma electoral.³¹³

Cerrado el capítulo electoral, el peligro real que se cierne en los escenarios de corto y mediano plazo, son los riesgos que conciernen al replanteamiento del nuevo andamiaje institucional, esto es, una administración pública que asimile la nueva dinámica del juego político-social, el mejoramiento de las capacidades de gobierno, y la restauración de la legitimidad del régimen político, desgastado como consecuencia de las cuestiones que aún quedan pendientes.³¹⁴ La primera de ellas es la "Reforma del Poder".

3.3.1 La Reforma del Poder: entre el equilibrio y redistribución de los poderes y el problema del presidencialismo

Si las tendencias generales registradas hasta 1997 reflejan una normalización electoral, los problemas actuales van más allá de las reglas de acceso de las diferentes fuerzas políticas al poder. Un elemento añadido es la reducción del ámbito de competencias del presidente de la República y el peso político que debe tener la institución presidencial en la nueva realidad nacional.

El hecho de que Zedillo reconociera públicamente que es preciso debilitar el autoritarismo (es decir, el privilegio de los factores de mando sobre otras consideraciones) supone que los otros poderes del Estado y

³¹³ En México, paulatinamente empieza a entrever la posibilidad de hablar de elecciones federales y locales fluidas y reconocidas por todos los actores. Las elecciones que terminan en movilizaciones e impugnaciones empiezan a ser la excepción y la reforma electoral deja de cumplir la función de válvula de escape a la tensión política acumulada durante todas las etapas del proceso electoral. Si en los próximos años se procede a una reforma electoral ya no será el espacio de distensión, de negociación y de resarcimiento político a los agraviados por las irregularidades.

³¹⁴ En este caso me refiero a los asesinatos políticos, el conflicto chiapaneco, los casos sonados de corrupción, la reforma al poder judicial, la reforma administrativa; el problema de la inseguridad pública, entre otros.

la estructura de poder en los Estados y municipios están, en principio, en condiciones de tomar la estafeta y proseguir con la democratización y modernización del país. Pero esto, de momento, no es más que una suposición, o tal vez un buen deseo. Reestructurar los espacios de decisión de un sistema político como el mexicano no puede pensarse como un proceso mecánico, sobre todo si esto supone una reubicación de los factores de poder o centros de decisión. Si la clave de bóveda del sistema -que era el Presidente- se mueve sin que estén apuntaladas las restantes estructuras, el parcial derrumbe es una posibilidad que no puede soslayarse.

La importancia de la institución presidencial en el sistema político mexicano estriba en su capacidad de concentrar operativamente el poder. Esta concentración, ciertamente negativa en muchos sentidos, garantizaba disciplina, acaso sometimiento, de los restantes factores de poder involucrados en el sistema.³¹⁵ Desmontar el presidencialismo se ha considerado un punto básico para democratizar el país. El finado Luis Donaldo Colosio candidato del PRI decía en un discurso de campaña: *"sabemos que el origen de muchos de nuestros males se encuentran en una excesiva concentración de poder, concentración que da lugar a decisiones equivocadas; al monopolio de iniciativas; a los abusos, a los excesos. Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto, estrictamente, a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático. Reformar el poder significa fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso Federal. Reformar el poder significa hacer del sistema de impartición de justicia una instancia independiente de la*

³¹⁵ Lorenzo Meyer añade lo que sigue: "la Presidencia mexicana resumía prácticamente todas las instancias importantes de toma de decisiones y tareas de gobierno: las propias del Poder Ejecutivo, desde luego, pero gracias a sus poderes meta constitucionales y anticonstitucionales, también las sustantivas a los poderes legislativo y judicial así como las de los gobiernos locales: estatales y municipales", además de tener en sus manos los hilos del desarrollo económico y social." Schmidt Samuel, "La capacidad...", *Óp. Cit.* pp. 77-78.

máxima respetabilidad y certidumbre entre las instituciones de la República."³¹⁶

Su sucesor y actual presidente de la República retoma, en el discurso del 5 de febrero de 1995, los elementos centrales de la formulación del malogrado candidato. Toda esta vocación reformista no puede, sin embargo, ignorar que en el caso de una transformación política se plantean cuatro riesgos que no se pueden perder de vista:

- a) *Reacción beligerante de los sectores desplazados por la reforma.*
- b) *Desigual grado de aceptación o comprensión del alcance de la reforma en la estructura territorial.* Las experiencias de Tabasco (1994) y Yucatán (1995) demuestran que la distinción entre modernizadores y tradicionalistas no admite ni cortes generacionales ni pertenencia a un grupo político determinado. Cervera Pacheco (gobernador de Yucatán) ha sido un político de la vieja guardia. Por el contrario, Roberto Madrazo (gobernador de Tabasco) ha sido identificado con el grupo colosista, grupo que en su momento y circunstancia, en la XIV Asamblea Nacional del PRI propusieron la modernización y la profundización del proceso democrático es ese instituto político. En cualquier caso, lo que parece evidente es que la voluntad democratizadora no está uniformemente repartida en el territorio nacional.
- c) *Una demanda creciente, en volumen y velocidad, de apertura a los grupos impulsores de las reformas.* Las oposiciones quieren que las reformas sean más profundas y más rápidas y ejercer presión en la Mesa de Negociación Nacional para la Reforma del Estado.

³¹⁶ Colosio Luis Donaldo, *Discurso del LXV aniversario del PRI*, México, Secretaría de información y propaganda, 1994.

d) *Incompetencia o imposibilidad del sistema de conducción política*, derivado de la redefinición de los espacios de decisión y de un choque entre los grupos políticos.

Los riesgos señalados se han acrecentado al debilitar el factor de liderazgo que puede encabezar las reformas. Debilitar la presidencia en períodos de cambio puede resultar, paradójicamente, un factor que retrase o complique el proceso de reforma.

En los últimos años se ha manejado de manera más o menos arbitraria la existencia de dos alas en el PRI: los tradicionalistas o dinosaurios identificados difusamente con la vieja clase política por un lado y, por otro, los modernizadores que se identifican de manera igualmente difusa con los tecnócratas. Esta distinción, más o menos funcional durante la administración Salinas, se usó para estigmatizar a la vieja clase política como el sector que se oponía a las reformas.³¹⁷ Es evidente que la distinción no explica en absoluto la crisis actual entre los principales cuadros del grupo tecnocrático modernizador. Del grupo salinista original se pueden identificar las siguientes rupturas: Salinas-Colosio; Córdoba-Camacho; Colosio-Camacho; Zedillo-Aspe; Zedillo-Camacho; Zedillo-Salinas.³¹⁸

³¹⁷ La promoción de esta dicotomía se inició cuando el grupo de priistas ligado a Cárdenas rompió con el PRI. Véase Garrido, Luis Javier (1993) *La ruptura*. México, Grijalbo. Para muchos analistas el éxito que tuvo este aparente dilema especialmente en los medios académicos, financieros y periodísticos de los Estados Unidos fue producto de una estrategia de Salinas de Gortari para obtener apoyo de los Estados Unidos. Véase Oppenheimer, A. *México en la frontera del caos*. México, Javier Vergara ed, 1996.

³¹⁸ A partir del destape de Luis Donald Colosio (noviembre de 1993) se abre una coyuntura especialmente dura para Manuel Camacho, quien al no verse favorecido por la decisión presidencial crea una situación de crispación en las filas colosistas ya que su visible disgusto será interpretado como una felonía por el grupo del sonorenses y por el priísmo en general. La actitud de Camacho no cambiará hasta enero de 1994 mes en el que es nombrado Comisionado para la Paz en Chiapas, lo cual potencia su imagen pública y por contraste opaca la campaña de Colosio, que por diversas razones no había despertado el interés que su grupo más cercano esperaba. Esto recrudece la pugna entre los colosistas y los camachistas que durante esos meses no perdieron la esperanza de que su jefe de fila accediera de una manera u otra a la carrera presidencial.

El hombre que fue el relevo de Colosio en la campaña del PRI, Ernesto Zedillo, comparte la irritación contra Camacho como lo demostraron sus declaraciones cuando éste renunció a su

Es difícil, en consecuencia, sostener que el conflicto en México es el enfrentamiento entre dinosaurios y modernizadores. La pugna en el grupo gobernante es mucho más complicada y es la fuente más importante de inestabilidad de los últimos dos años. Una prueba evidente de la correlación que existe entre la pugna que se da en el grupo gobernante y el deterioro del país es la coincidencia entre la caída de reservas internacionales y los acontecimientos político-criminales del país. Los momentos en que el desplome de las reservas fue más pronunciado en 1994 son:

- El asesinato de Colosio;
- La renuncia y posterior revocación de la misma por parte de Jorge Carpizo a la titularidad de la Secretaría de Gobernación;
- La acusación de complot al PRI y a la Procuraduría General de la República (PGR) por parte de Mario Ruiz Massieu;
- El anuncio del gabinete de Zedillo;
- La crisis de diciembre de 1994.

Por muchas razones Zedillo no ha ejercido el liderazgo que tradicionalmente ofrecían los presidentes de México y eso ha ampliado la percepción de que su capacidad de conducción es débil. Por ello resulta indispensable construir una nueva arquitectura societaria radical -como sugiere el Dr. Yehezquel Dror, que induzca un inédito equilibrio entre los factores que amplían la gobernabilidad del sistema que en los últimos tiempos no parece funcionar de manera óptima.³¹⁹ El nuevo

cargo de Comisionado. La posterior pugna del presidente Zedillo con Salinas de Gortari y las distancias tomadas por el ex secretario de Hacienda respecto a las responsabilidades de la crisis hablan de cualquier cosa menos de un grupo compacto. Vid. Márquez, E, *¿Por qué perdió Camacho?*, México, Océano, 1995.

³¹⁹ Para el Doctor Yehezquel Dror, las dimensiones de la arquitectura societaria radical se caracterizan por seis especificaciones principales que se necesitan para las capacidades de gobierno requeridas: uno, concentración democrática del poder; dos, pluralismo estructural y subsidiaridad; tres, capacidades cognoscitivas y de formulación de cursos de acción creativas y sobresalientes, cuatro, habilidades para la puesta en marcha efectiva; cinco y seis, esencial para

equipo gubernamental es presa de las rupturas apuntadas. Recibe, además, presiones de ciertos grupos de poder y para operar tiene que basarse en una maquinaria que tiene un engranaje en el que coexisten de manera precaria piezas relucientes con otras herrumbrosas. Hasta ahora las reestructuraciones del gabinete han sido en perjuicio del grupo zedillista.³²⁰

3.3.2 Capacidad de atención de demandas y calidad de la gestión gubernamental.

Otro de los pilares fundamentales de la gobernabilidad del sistema es la capacidad de atención de demandas de la sociedad. Las demandas que una sociedad le plantea a su gobierno varían a lo largo del tiempo pero admiten un análisis general que tiene que ver con la evaluación del desempeño gubernamental de acuerdo a los siguientes parámetros: capacidad de adoptar oportunamente decisiones; efectividad de las decisiones adoptadas; aceptación social (consecución de objetivos); coherencia de las decisiones a través del tiempo.

El modelo de desarrollista vigente hasta 1982 hizo de la atención de demandas el elemento básico de su legitimidad. La fuente de estabilidad de los gobiernos posrevolucionarios era la promoción de la movilidad social y el crecimiento económico. Cuando esta realidad se agotó, el debate sobre el gobierno se desplazó a los temas de su saneamiento, la corrupción administrativa, la necesidad de un gobierno menos grande, la descentralización y su reconversión del bienestarismo al asistencialista, como quedó planteado en los anteriores apartados.

otros requisitos y crucial por sí mismo, un nuevo tipo de elite profesional para gobernar, así como políticos más capacitados. Schmidt Samuel, "*La capacidad...*", *Óp. Cit.* p. 33-34.

³²⁰ Una muestra de lo anterior es el hecho de que sus tres hombres más cercanos están fuera del equipo gubernamental (Esteban Moctezuma, Fausto Alzati y Jaime Serra Puche).

Bajo estas premisas, la reforma de la administración pública en la fase neoliberal, tendería a un gobierno a invocar su racionalización, desconcentración, dejando a un lado la eficientización de los procesos administrativos y de gestión del gran gobierno.³²¹ Durante el sexenio de Miguel De la Madrid, se tomarían las decisiones pertinentes en este sentido, por lo que a escasos días de asumir la presidencia, -el 4 de diciembre de 1982- presento una iniciativa para reformar la ley orgánica de la administración pública. Esta iniciativa respondería a los compromisos asumidos en la campaña y renovar la maltrecha confianza hacia el gobierno creando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,³²² que sería concebida como un órgano de vigilancia del uso de los recursos públicos con el fin de combatir la corrupción; además de asumir tareas de evaluación de los programas gubernamentales; y en el mediano y largo plazo concebir el servicio civil de carrera mexicano. Por otra parte se le devolverían atribuciones en el manejo del sector paraestatal a la Secretaría del Patrimonio Nacional, convertida Secretaría de Minas e Industrias Paraestatal (SEMIP) y la anterior Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHO), se transformaría en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)³²³ que tendría como objetivos atender asuntos apremiantes del crecimiento desbordante de los centros urbanos, y lo que se empezaban a prefigurar como un deterioro ecológico constante.

³²¹ La Dra. María del Carmen Pardo describe este contexto como una preocupación por modernizar, la estructura y funcionamiento del aparato administrativo. *Viejos problemas se presentaron como planteamientos novedosos desde la perspectiva a futuro que da un nuevo gobierno: necesidad de fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y la productividad del sector público; el servicio público en su relación con el Estado y la sociedad.* Pardo María del Carmen, "La modernización...", *Óp. Cit.* p. 128.

³²² *Ibíd.* p. 134.

³²³ *Ibíd.* p. 129.

Ante la difícil situación económica y sus efectos en los ámbitos políticos y sociales, fue más apremiante la coordinación entre las diversas dependencias que integran la administración pública,³²⁴ por lo que la Dirección General del Secretario Técnico de Gabinetes, intentó constituirse como un nuevo elemento para la toma de decisiones, especialmente cuando de esta iniciativa derivaron los gabinetes especializados: económico, agropecuario, comercio exterior y salud.

Las administraciones neoliberales en éstos años, institucionalizaran el ejercicio de la planeación como herramienta de gobierno para la conducción de los asuntos económicos y la política social, por medio de una modificación constitucional al artículo 26 constitucional en el que se establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, conjuntado el ejercicio de la planeación con las funciones de dirección y orientación del desarrollo.³²⁵ Al mismo tiempo, como un anticipo al procesos de desincorporación, con la reforma al artículo 25 constitucional, se especificarán las áreas estratégicas y prioritarias en el desarrollo económico nacional, donde se refrenda el régimen de "economía mixta" , como las áreas en que los particulares tienen derecho a concurrir como las propios donde el Estado mexicano tiene exclusiva participación.³²⁶

Sería en el gobierno de Miguel De la Madrid en que se daría un paso importante en el proceso de fortalecimiento del federalismo y la descentralización por medio de dos reformas trascendentes: la reforma municipal, que revitalizaría al municipio en sus funciones de autonomía

³²⁴ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* pp. 98-99.

³²⁵ En este ordenamiento se define a la planeación como democrática, pues deberá realizarse con la participación de los diversos sectores sociales, a fin de que durante el proceso de consulta, transmitan sus demandas y aspiraciones para que sean incorporadas al plan y los programas de desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Planeación Democrática*, Cuadernos de renovación nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. p. 44.

³²⁶ *Ibid.*

administrativa y financiera; y la reforma a la participación ciudadana en el Distrito Federal, que conllevaría a la conformación en 1987 de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.³²⁷ La esencia del nuevo estatuto Municipal y del Distrito Federal, buscaba desconcentrar facultades antes restringidas a los gobiernos Federal o estatales, así como transferir los conflictos de orden social a las esferas de gobierno correspondientes, evitando la continua recurrencia a las instancias centrales de gobierno.³²⁸ En 1993, la administración del DDF en turno presenta la propuesta de democratización del Distrito Federal en cuyos contenidos enfatiza: que la Asamblea sea un órgano de representación y gestión, facultada como órgano legislativo; que el congreso de la unión dicte un estatuto especial que consolide la democracia representativa; que establezcan los consejeros ciudadanos electos; que los delegados aumenten su autonomía y exista un mayor grado de descentralización de funciones; y que sea de paso a la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.³²⁹

En los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, la recurrencia a estrechar el tamaño del gobierno seguiría siendo la regla, de ahí que en estos doce años destaque la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para homologar sus funciones con las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),³³⁰ lo que representó la reducción del personal burocrático, además de dar continuidad al proceso administrativo de simplificación y racionalización.

³²⁷ Secretaría de Gobernación, *Renovación Política*, Cuadernos de renovación nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. pp. 65-134.

³²⁸ Después de los sismos de 1985, habría de acelerarse denotadamente este proceso, si se toma en cuenta que tras el cataclismo de ese año, irrumpirían un sinnúmero de organizaciones civiles que abanderarían demandas que iban desde la exigencia de vivienda digna, hasta el mejoramiento de los servicios urbanos

³²⁹ Sánchez González, José Juan, "Administración..." *Óp. Cit.* p. 134.

³³⁰ *Ibíd.* p. 136.

El Programa Nacional de Solidaridad se convertiría en la columna vertebral de la política social del gobierno al institucionalizarse en la Secretaría de Desarrollo Social que sustituía a la anterior SEDUE, y cuyas funciones serían la administración del programa social prioritario de la administración salinista,³³¹ aparte de las propias responsabilidades que con anterioridad atendía su antecesor: vivienda, desarrollo urbano, desarrollo regional, y protección ecológica.

Finalmente en Diciembre de 1994, el actual Presidente, el Dr. Ernesto Zedillo, cambiaría la nomenclatura de cuatro dependencias, lo que significaría una nueva redistribución de funciones y responsabilidades, desprendiéndose cuatro nuevas secretarías de Estado: la *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos naturales y Pesca*, que concentrara funciones de la extinta secretaría de pesca como las propias de SEDESOL en materia ecológica y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la *Secretaría de Energía*, cuyo cambio de nominación es correlativo al proceso de desmantelamiento de las paraestatales; la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*, a la cual se les transfieren atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y la Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo, a la cual, según el decreto presidencial, se amplía su rango de actuación adicionando la tarea de controlar los hechos administrativos, la atribución de promover una gestión eficaz, eficiente y congruente, conforme a la realidad socioeconómica y política de la nación.³³²

³³¹ *Ibíd.* p. 137.

³³² Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la ley orgánica de la Administración Pública Federal. Doc. 010/LVI/94.

3.3.3 Capacidad de gobierno y proceso integracionista

Otro factor de poder que condiciona la capacidad de gobierno son los compromisos internacionales adquiridos por México. La última fase de la crisis mexicana, iniciada en diciembre de 1994, tuvo como elemento desencadenante un movimiento especulativo de 30.000 millones de dólares en un breve lapso. Este embate especulativo dejó al Gobierno nacional inerme y carente de capacidades para detener sus efectos perversos sobre el tipo de cambio. La política desplegada por el Gobierno nacional tiene como pivote la recuperación de la confianza de los inversionistas fugados aún en contra de lo que antaño se llamaban los *intereses nacionales*. La viabilidad ideológica y operativa del proyecto gubernamental es condición sine qua non para obtener los apoyos -políticos, legales y monetarios- internacionales que permitan conseguir los objetivos a los que aspira. Si ésta no se consigue, el aislamiento colapsa el proyecto gubernamental. El respaldo económico y político de William Clinton a Ernesto Zedillo se ha convertido, de hecho, en el principal capital político del presidente mexicano para sacar al país de la crisis. El macro préstamo que Clinton consiguió para México permitió contener el desplome de la economía mexicana cuya publicitada solidez resultó ser una broma macabra.³³³

La forma en que incide la transnacionalización de la política en la gobernabilidad es que el Gobierno norteamericano se convierte en un

³³³ La crisis de la deuda de 1994 trajo consigo una nueva lógica política y económica en la que la responsabilidad gubernamental parecía más volcada a las instancias multinacionales de crédito que al viejo depositario de la soberanía. Las declaraciones de organismos como el FMI tenían efectos balsámicos o eruptivos, según el caso, para los hipersensibles mercados. Los funcionarios mexicanos, desde entonces, viajan con frecuencia para cazar algún halago o declaración tranquilizadora de algún actor internacional. Tal fue el caso del más reciente viaje de Zedillo a los Estados Unidos (octubre de 1995) en el que Clinton respaldó nuevamente al presidente mexicano y eso se presentó como un gran éxito ante la opinión internacional.

grupo de presión que actúa interna y externamente.³³⁴ En lo interno la administración norteamericana incide en varios campos de la conducción nacional. En lo económico *compromete* a México a publicar con mayor seriedad y frecuencia cifras sobre el Estado que guardan sus indicadores y a orientar la cuenta externa de la compañía estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) a una cuenta del Tesoro norteamericano en caso de que México no cumpliera con sus obligaciones internacionales. En la lucha contra el narcotráfico la *certificación* es una vergonzosa espada de Damocles que en público el Gobierno dice despreciar, pero hizo todo, incluso cabildeo directo del canciller mexicano en los Estados Unidos para conseguirla. Finalmente la insistencia norteamericana para realizar ejercicios militares conjuntos es una prueba de que la integración norteamericana no se limitaba a asuntos comerciales.

3.3.4 Acuerdos con los actores del juego político social

Como ya se planteaba en un apartado anterior, la capacidad de ampliar o reducir la gobernabilidad depende en gran medida de los acuerdos con los grupos de poder abiertos o cerrados. Es evidente que este tipo de acuerdos varía en función de la correlación de fuerza que exista entre los diferentes actores en un momento histórico determinado. La centralidad del Estado mexicano fue algo indiscutible durante todo el período pos cardenista (1940-1982). El poder de fijar reglas y límites a las negociaciones entre el Estado y los privados era potestad del concentrador operativo del poder en el sistema político mexicano, el

³³⁴ Adolfo Aguilar Zinser ha señalado que a partir de 1980 y especialmente en el contexto de crisis económica, la injerencia norteamericana en los asuntos externos ha ido más allá del mero formalismo diplomático de una relación bilateral entre dos Estados. El gobierno de los Estados Unidos ha sido desde ese tiempo crítico a las posiciones tradicionales de México en torno a la autodeterminación de los pueblos y el nacionalismo económico, al mismo tiempo que dentro de los planes de Washington, México es una pieza fundamental en la estrategia de integración económica hacia América Latina. González Casanova y Cadena. R. Jorge (coord.), "Primer informe...", *Óp. Cit.* pp. 36-72.

presidente de la República. Esta geometría ha cambiado de manera radical en los últimos años.

La privatización del sector paraestatal, especialmente acelerada durante la administración Salinas (1988-1994), permitió que nuevos grupos concentren altos niveles de poder al controlar empresas que antaño fueron consideradas estratégicas.³³⁵ Es natural que esto conllevara una redefinición de los espacios entre lo privado y lo estatal. La masa estatal perdía peso y lo cedía a la sociedad, pero ¿quién era la sociedad sino los grandes grupos beneficiarios de la privatización de los sistemas nacionales de pagos, de comunicaciones telefónicas y de comunicaciones aéreas?

El acuerdo con los principales grupos es fundamental en una economía de mercado como la mexicana en la cual la concentración de riqueza en pocas manos hace que el equilibrio dependa de negociaciones con poderosos grupos de presión. Si ciertos grupos financieros o industriales entran en desacuerdo con el Gobierno en turno, su capacidad de desestabilizar el proyecto es alta. Un desencuentro entre el poder nacional y estos grupos -como el que verosímilmente se vive desde diciembre de 1994- puede alterar seriamente los equilibrios nacionales.

La pregunta es si el gobierno mexicano está en condiciones de imponer las reglas de una nueva *entente* con estos grupos. Aunque no se tienen pruebas de *pactos secretos* no parece descabellado suponer que la situación de extrema debilidad con la que Salinas de Gortari ingresó al gobierno en 1988 provocó una serie de arreglos con importantes grupos que le permitieron no ser abiertamente rechazado. Este tipo de acuerdos privados se mimetizaron con la acción pública a lo largo del sexenio. De esta forma, los financieros, sectores importantes de la

³³⁵ Beltrán del Río, Pascal, *Semanario Proceso*, México, No. 923, 11 de julio de 1994, pp. 6-17.

Iglesia, empresarios olvidaron rápidamente *la caída del sistema* (origen del fraude electoral de 1988) y todos los problemas de legitimidad que las elecciones de 1988 plantearon. La legitimidad como gran mecanismo de cohesión y sostén de la acción gubernamental dio paso a los acuerdos privados que dieron el magnífico resultado de la estabilidad artificial cuyo principal defecto es que no han podido prolongarse transexenalmente.

Cuando Zedillo decidió enviar al Congreso el documento de Criterios de Política económica y publicarlo en la prensa nacional el día 15 de diciembre de 1994, tal vez no sospechaba que siete días después iba a iniciar una pesadilla a la cual todavía no le ve el final. En el citado documento el flamante presidente de la República hacía alegres previsiones: inflación de un dígito, crecimiento de 4% y beneficios sociales para la población.³³⁶ Las cifras reales son un escarnio para el presidente mexicano: inflación cercana al 50%, un retroceso equivalente al 5% del PIB y un profundo deterioro social. ¿Qué pasó entre el 15 y el 21 de diciembre, fecha en que se desencadenó la crisis? Dos hipótesis son las más probables:

1. Incompetencia del equipo gobernante;
2. Ruptura de un pacto con actores que tienen capacidad de movilizar el suficiente volumen de recursos para desestabilizar el peso.

Si aceptamos la primera hipótesis, la situación se mantendrá por lo menos hasta que se dé un relevo gubernamental. En un régimen presidencialista como el mexicano esta es una vía complicada y por ello el presidencialismo cuando es ineficaz se convierte en el primer problema de gobernabilidad de un país. La capacidad de relevar

³³⁶ Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica*, 1995.

Gobiernos incompetentes sigue siendo la principal ventaja de los regímenes parlamentarios.

Si optamos por la segunda hipótesis y le concedemos a Zedillo que su triunfo holgado y reconocido lo llevan a tratar de modificar los pactos establecidos durante el salinismo, nos tendríamos que preguntar, de entrada, si la correlación de fuerzas le es favorable para redefinir estos pactos. Hasta la fecha las cosas no parecen ser así. De modo que no parece existir más vía -aunque Zedillo no da muestras de querer hacerlo- que reafirmar la centralidad del Gobierno de la República (en el entendido que encarna la legitimidad y el interés general) y a partir de esta nueva correlación de fuerzas reabrir las negociaciones con los grupos. Como antes se apuntaba, lo que parece más probable es un armisticio en la guerra de grupos, que pasa por una no profundización de los asesinatos políticos y una ampliación de la democracia electoral que compense esta claudicación.

En la esfera internacional, la debilidad mexicana frente a los Estados Unidos (que incluye también los escándalos de corrupción en los que se han visto envueltos miembros de la élites política y económica) ha fisurado el concepto tradicional de soberanía que cultural y políticamente era aceptado en México. La integración norteamericana es más el producto de las debilidades mexicanas que de una verdadera estrategia que compense la pérdida de soberanía que conlleva un proceso de ese tipo por un incremento de las ventajas que se derivan de un acuerdo supranacional.

CAPITULO 4 LA CAPACIDAD DE GOBIERNO EN MÉXICO DESPUES DE LA ALTERNANCIA: ¿HACIA DONDE VAMOS?

Después de catorce años de haber sido elaborado esta investigación y no obstante que a partir de 1997 el país transitó por su primera alternancia en la cámara de diputados y en el año 2000 en la presidencia de la república; hoy, la soberanía de la nación, nuestras libertades y la justicia se ven seriamente amenazadas, incluso en riesgo de desaparecer. De esa complejidad es el trance por el que atraviesa el país. A lo largo de la historia, México en estos cinco lustros ha sufrido embestidas serias en contra de su integridad y su soberanía. A unos cuantos años pasado los festejos del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución, la nación vuelve a enfrentar retos enormes, que provienen tanto del interior de su territorio como allende sus fronteras.

Al concluir la redacción del presente libelo, la violencia interna destruye a diario vidas y familias. Así mismo, la extenuación de la economía cancela empleos y abate patrimonios, en tanto el número de mexicanos en condiciones de pobreza aumenta y afecta a casi la mitad de la población. A casi la mitad de del segundo decenio del siglo XXI, las cifras de la pobreza en México son tan grandes como inaceptables. De manera dramática y calamitosa, día a día se borran las certezas construidas a lo largo de muchas décadas de trabajo esforzado. Organismos e instituciones que se habían logrado consolidarse durante décadas se resquebrajan. México vive una democracia degradada. La presencia internacional del país, alguna vez perceptible, se ha vuelto insigne. El deterioro nacional es evidente.

Para la mayoría de los mexicanos los tiempos que corren son de ansiedad, incertidumbre y temor. Para mediados del 2010, más de la mitad de los mexicanos consideraba que la situación del país había empeorado en relación con el año previo, mientras que 76% se declaraba insatisfecho ante las perspectivas generales de la nación.

La adversa realidad interna y la crisis internacional representan un enorme riesgo. Y, dada nuestra vecindad con los Estados Unidos, la nueva Roma, los amagos contra la soberanía y las posibilidades de que la crisis persista entre nosotros son grandes. Esta perspectiva resulta inadmisibles y hay que resistir para que no se materialice.

4.1 Un nuevo contexto internacional: la crisis económica y el capital especulativo

La economía-mundo está bajo el influencia del capital especulativo, apoyado por los doctrinarios del llamado "laissez faire – laissez fasses". Este término contorsionado del capitalismo ha llevado a fijar como objetivo lo que era sólo una herramienta: la creación de riqueza, ahora apoyada en la obtención de utilidades inmediatas a través de la especulación.

La dinámica del capital especulativo arrastró a la economía mundial a su más grave crisis desde 1929, provocó el desplome del empleo y, con él, del nivel de vida de los trabajadores en los países industrializados. A cambio, el ingreso se concentró aún más en los más prósperos, dejando una secuela de inestabilidad e incertidumbre, cuya duración es difícil anticipar y cuyos remanentes habrá de extenderse por un largo periodo.¹ La inestabilidad económica mundial, se origina en el centro de

¹ El economista catalán Santiago Niño Becerra, entorno a al tiempo que perdurará la coyuntura económica actual, agrega lo siguiente: *Los sistemas económico-sociales son elementos muy curiosos: con ligerísimas variaciones, todos tienen una duración de 250 años, todos se caracterizan por modos de hacer específicos (lo que se denomina el modo de producción: hablaremos de eso más adelante), cada uno es evolución del*

una doble contradicción: entre el país que ahorra y el que consume (China y los Estados Unidos), por una parte, y entre las grandes ganancias del capital especulativo y la baja en los ingresos del trabajo, por la otra.

La profundización de la crisis sistémica en el entorno mundial, ha traído consigo una pérdida constante de valores. Ejemplo de ello lo arrojan los siguientes datos: mientras que en los años sesenta del siglo XX 60% de la población de los Estados Unidos y Gran Bretaña afirmaba que es posible “ confiar en la mayor parte de la gente”, al arranque del siglo XXI, en estos mismos países, la confianza se ha reducido a la mitad.²

4.1.1 El reto de la nueva traslación del libre mercado al Estado

La premura de salvaguardar la economía-mundo, se sucede una nueva traslación. Mientras en los últimos 30 años el énfasis había recaído sobre el mercado, después de la ruina el acento volvió a ponerse en la necesidad de un Estado fuerte, con capacidad de resarcir al mercado. Se concibió que esta traslación implicara una forma del capitalismo de Estado o Estado Transnacional (ETN) por economistas y científicos sociales.³ No fue realmente así en la realidad. En los hechos, el Estado

*anterior, en todos se han producido crisis más o menos importantes y crisis que afectan de forma irreversible a la esencia del sistema: las denominadas crisis sistémicas; y todos finalizan con una supercrisis que arrasa todo lo anterior y que sume el presente, durante al menos un par de décadas, en la negrura más absoluta; siempre ha sido así. Se lo adelanto: la crisis que se iniciará con el crash que da título a este libro, la crisis del 2010, no será una crisis de final de sistema, pero sí una crisis sistémica, una más de las dieciocho que se han producido en los últimos dos mil años; deducirán, por tanto, que lo que viene no es cualquier cosa. Vid. Niño Becerra Santiago. *El Crash del 2010: toda la verdad sobre la crisis*, Los libros del lince, Barcelona, 2009, p.26.*

² Vid. Richard Layard, en *Financial Times*, 12 de Marzo de 2009.

³ Para reiterar, este aparato de ETN es una red emergente que comprende Estados nacionales transformados y externamente integrados junto con los foros económicos y políticos supranacionales y que todavía no adquiere una forma institucional centralizada. El surgimiento de un ETN representa la reorganización del Estado en cada nación tanto, me referiré a estos Estados de cada nación como Estados Nacionales e implica al mismo tiempo la aparición de verdaderas instituciones económicas y políticas supranacionales. Estos dos procesos transformación de los Estados nacionales y surgimiento de instituciones supranacionales- no se dan por separado o excluyentemente. De hecho son dimensiones gemelas de la transnacionalización del Estado. Es central para mi argumento que, bajo la globalización, el Estado no

acudió a auxiliar el capital por medio de subsidios. En forma sorprendente, el modelo económico del capital especulativo tiende a convertir a los Estados y la capacidad de gobernar de los mismos en algo irrelevante. Se presenta como un ente sistémico que incita a la disolución de las soberanías nacionales, que ha establecido instituciones financieras superiores al tamaño de los gobiernos y que ha trasladado a los corporativos privados diversas obligaciones básicas de los gobiernos, como la seguridad.⁴

En contexto y el ondular de abusos del mercado y la dependencia en el Estado, países que otrora algunos lustros fueron respetadas como grandes potencias han expresado una enorme preocupación por coexistir con lo que ellas mismas denominan como: "Estados fallidos".⁵ En su percepción, la presencia desafiante de estas naciones demanda acciones dirigidas a impulsar *cambios de régimen* y reconvertirlas al *establishment*. El trasfondo de ello se basa de forma clara en enunciados intangibles, que intentan ocultar de mala manera el propósito de promover el entremetimiento extranjero en los asuntos internos de otras naciones y esto pasa no sólo por la intervención económica, incluye en estos planes el planificar y financiamiento de golpes de Estado desde el extranjero.⁶

"desaparece" sino que se transforma respecto a sus funciones convierte en un componente funcional de un ETN mayor. Vid. Robinson, William I; *Una teoría sobre el capitalismo global: producción, clase y Estado en un mundo transnacional*; Siglo XXI editores, México, Primera edición en español, 2014, p. 136.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Noam Chomsky señala que el término Estado fallido se popularizó por su uso en Estados Unidos a partir de la década de 1990. El que Washington declarara fallido a un Estado equivalía a considerarlo incapaz de ejercer su soberanía y marcarlo como un problema (Afganistán y Somalia, por ejemplo). Así, el "Estado Fallido" resultó, sencillamente, la antítesis del "Estado ilustrado". Chomsky acepta que no hay forma satisfactoria de definir la falibilidad de un Estado, pero propone dos indicadores: a) el predominio de un claro desdén por las normas legales internas e internacionales; y b) una falta de capacidad o voluntad de la autoridad para proteger a los ciudadanos de la violencia y la destrucción. Vid. Chomsky Noam, *Estados fallidos: el abuso de poder y el ataque a la democracia*, Barcelona (España), Ediciones B, 2007, primera edición, p. 56.

⁶ *Ibíd.*

4.2 México y el nuevo entorno de la capacidad de gobierno

Para vislumbrar el contexto mexicano del Estado y la capacidad de gobernar en México, ahora en la segunda década del siglo XXI es preciso tener en cuenta que, a lo largo de sus 200 años de historia, ha sido influido y ha debido adaptar –y aun modificar de manera extrema- sus proyectos, debido al impacto de las grandes metamorfosis de la economía mundo sobre la vida política nacional. En la época moderna, esto obedece de manera esencial a la vecindad con los Estados Unidos. Esos cambios drásticos, además, han llevado a la confrontación de los distintos actores de nuestra sociedad. Fue este tipo de vicisitudes (situaciones externas que transformaron las circunstancias internas y pusieron en pugna a distintos bandos del país) el que al final del siglo XVIII y el inicio del XIX propiciaron el movimiento de Independencia de México.⁷ Más tarde, nuevos hechos de gran calado que ocurrían en el mundo al arranque del siglo XX alentaron y moldearon una crisis política y una guerra civil que hoy la historia registra con el nombre de Revolución mexicana.⁸

El ascendente que tiene el contexto internacional no es privativa de México: también ha sido determinante en el desarrollo de América Latina y el Caribe. Pero entre nosotros suele ser mayor. Puede afirmarse de forma indiscutible que, dada su ubicación geográfica, “tan cerca de los Estados Unidos”, en nuestro país la política es geopolítica. Las diferencias y las disputas entre los distintos grupos que rivalizan por el poder están marcadas por hechos que tienen lugar más allá de nuestros confines fronterizos y más lejanamente en el tiempo.

⁷ Vid. Semo Calev, Enrique; México: del antiguo régimen a la modernidad: Reforma y Revolución, México, 2012, UNAM-UACJ, Primera edición, p. 15-74.

⁸ *Ibíd.*

A diferencia de otros países de América Latina, el factor geopolítico ha propiciado que la lucha por la soberanía sea una condición indispensable para la preservación de la República.⁹ Para quienes desde milenios habitamos nuestro planeta azul marcado por el devenir de culturas milenarias, el propósito fundamental es perdurar como nación independiente. De lo anterior depende nuestra permanencia como “mexicanos”, sin pretender con ello exceder tal afirmación.

4.2.1 Un contexto interno de riesgos: el peso abrumador de la injusticia y su amenaza contra la libertad

Nuestro México vive un tiempo de desasosiego e incertidumbre. En el frente interno, enfrentamos los efectos corrosivos de la inseguridad. Sucede en numerosas situaciones, en los contratos y en las propiedades, pero especialmente en el entorno familiar y personal, por el trauma de tantas arbitrariedades.

No obstante a lo anterior, la mayor violencia sigue siendo la pobreza en la que viven millones de mexicanos, es cotidiana, ordinaria, sistemática. La injusticia es, en nuestros días y entre nosotros, un hecho colectivo, cuyo peso abrumador termina por afectar a la sociedad entera.

La pesadumbre de la que se alude en las líneas anteriores proviene sobre todo de dos circunstancias ineludibles. Por una parte, de la inseguridad, que a su vez ha encontrado terreno fértil en la prolongada crisis económica y en sus secuelas trágicas: la elevación de la desigualdad y la pobreza, la caída del empleo y el deterioro constante del patrimonio de los mexicanos.¹⁰ Por la otra, la incertidumbre que genera el dominio de los traficantes de drogas que operan sobre amplios territorios, y que hoy incluye el reclutamiento de miles de personas,

⁹ Vid Jalife-Rahme, Alfredo; *Hacia la desglobalización*, México, 2007, Jorale-editores, pp. 42-45.

¹⁰ Vid. Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México: cómo combatir a la delincuencia organizada*, Random House Mondadori – Debate, 2013, Primera edición digital, Kindle Editions.

sobre todo de gavillas criminales.¹¹ El aterrador escenario se cierra con otra situación que ningún ciudadano común ignora: la frecuente y nutrida complicidad de policías con los miembros de los cárteles y las bandas que secuestran y extorsionan.

Ante esto, los ciudadanos no pueden sino lamentar la fragilidad de un Gobierno que al encarecer sus capacidades de dirección, no cumple con una de sus deberes fundamentales: otorgar seguridad y certidumbre. La percepción generalizada es que el Gobierno se ha dedicado a administrar el deterioro nacional, en lugar de promover de forma activa el progreso social.¹²

4.2.2 Capacidad de Gobierno y detrimento de la coerción y consenso

El narcotráfico ha hecho un Estado dentro del Estado; hay varias ciudades en México y varios municipios donde cobra impuestos, donde impone la ley y donde impone presidentes municipales, donde exige derecho o bono de seguridad.¹³

¹¹ Destaca Edgardo Buscaglia que durante los últimos años se ha extendido de manera sensible un hecho preocupante: el reclutamiento de pandillas urbanas a lo largo de la frontera y en varias ciudades del interior del país, lo que eleva de manera notable el número de personas al servicio del crimen organizado y hace más difícil el combate. La inseguridad se agrava con este fenómeno: para el narco la violencia es un medio de obtener ganancias financieras, mientras que entre las pandillas representa una forma de afirmar su identidad. Las formas del terror son ahora más irracionales, pues el crimen engancha a estas pandillas, las arma y las usa, pero no las controla. *Ibid.*

¹² Destaca Yehezquel Dror que una consecuencia práctica de este cambio constante de incertidumbre es que la capacidad de la gobernación para afrontar las crisis administrativas debe ser mejorada. La crisis de toma de decisiones es paradójica porque requiere, a la vez, responder con prontitud a situaciones cambiantes e, idealmente, pensar en políticas de largo plazo para prever las crisis, si pretendemos que la gobernación sea capaz de aprovechar las oportunidades para que, a la larga, conduzcan a una mejor situación. Los fracasos de Bosnia y Somalia son trágica prueba de la incapacidad de la gobernación internacional al respecto. *Vid.* Dror Yehezkel, *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*. México, 1996, Fondo de Cultura Económica, p. 84.

¹³ A finales del 2010, un miembro del gabinete presidencial reconoció que el narco dominaba ya 400 municipios del país. Poco antes, otro más había señalado: El narcotráfico ha hecho un Estado dentro del Estado; hay varias ciudades en México y varios municipios donde cobra impuestos, donde impone la ley y donde impone presidentes municipales, donde exige derecho o bono de seguridad. *Vid.* Secretario de

El narcotráfico amenaza la esencia misma del Estado y de la soberanía popular. Hoy, muchas regiones del país han caído de facto bajo el control de los cárteles de la droga. Si se considera que, como lo ha señalado Max Weber, el Estado moderno es "la única fuente de legalidad y uso legítimo de la fuerza dentro de su territorio",¹⁴ habría que admitir que la confrontación con los cárteles ha dejado de ser un problema policiaco para convertirse en una amenaza a la seguridad nacional.

Como se ha denunciado en algunos medios, el poder del narcotráfico es una muestra fehaciente de que el Estado mexicano atraviesa por una seria crisis de fortaleza y eficacia. Es un Estado que no sólo no garantiza la tranquilidad de los ciudadanos, sino que se ha exhibido impotente para imponer la legalidad.¹⁵

Mientras más áreas de influencia alcanzan el crimen organizado, mayor es la debilidad que aqueja al Estado. Hoy, las organizaciones criminales han extendido su control a otros ámbitos, como el tráfico de indocumentados, la extorsión, el secuestro, el contrabando. Han llegado, incluso, a imponer el cobro de cuotas de operación a distintas empresas, "usurpando el papel del gobierno como recaudador de impuestos".¹⁶ De manera paradójica, en la medida en que el gobierno ha conseguido algunos avances en el combate al narcotráfico, como la reducción de su capacidad financiera, esas bandas han diversificado sus actividades. Intimidar a capas muy amplias de la sociedad mediante el cobro de extorsiones se ha convertido en una forma rentable de obtener recursos para financiar su comercio ilegal y nocivo. Así, en el 2009 el gobierno

Gobernación, *La Jornada*, 27 de octubre de 2010, y declaración del Secretario de Economía, *El Universal*, 19 de febrero de 2009.

¹⁴ "El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio --el concepto de territorio es esencial a la definición- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coerción física legítima [...] la fuente única del derecho a la coerción." Vid. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1979, (de la ed. de 1922), p. 1056.

¹⁵ *Óp. Cit.* Buscaglia, Edgardo, *Capítulo 1. Los controles judiciales*

¹⁶ *Ibíd.*

federal se vio obligado a sacar del país a un destacado dirigente del partido en el poder para protegerlo de la extorsión de los narcos.¹⁷

El narcotráfico también ha penetrado las principales instituciones estatales encargadas de combatir, en particular a la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública, como han reconocido las propias autoridades. La penetración de los cárteles es tan amplia que, según se ha calculado, hoy controlan más de 60% de las policías del país, en más de la mitad de los estados de la República."¹⁸

4.2.2.1 De país de tráfico a territorio de consumo

Con el paso del tiempo, el uso de drogas también se ha vuelto un serio problema para nuestro país: México ha dejado de ser territorio de tránsito para convertirse en un considerable centro de consumo. Y es que esta dinámica ha resultado muy conveniente para los narcotraficantes: entre los millones de consumidores que hoy registra nuestra nación, principalmente jóvenes, miles y miles se enrolan fácilmente en las filas del crimen con tal de obtener recursos para financiar su adicción. Ante esto, los mexicanos viven cada día más

¹⁷ De acuerdo con la columna institucional de Reforma: "Habitantes de varios municipios rurales dan santo y seña de cómo integrantes de grupos delictivos han tomado presidencias municipales, y han desterrado prácticamente a los alcaldes [...]. Hay preocupación de que el crimen organizado se infiltre aún más en las cuestiones electorales". 7 Las carencias que existen en los cuerpos de policía no contribuyen a mejorar el problema: más de la mitad de las 2020 corporaciones policiacas municipales del país cuentan con menos de 20 agentes, 61 % de los 160 mil efectivos percibe sueldos mensuales de 4 mil pesos o menos, y 70% no ha cursado ningún estudio. El responsable de la seguridad federal se vio obligado a reconocer que la delincuencia organizada tenía cooptadas a las policías municipales, pues invertía en ellas más de mil millones de pesos al mes." *Templo Mayor*, en *Reforma* 3 de febrero de 2009.

¹⁸ El doctor Edgardo Buscaglia considera que el apogeo del crimen organizado tuvo como caldo de cultivo la enorme demanda de drogas ilícitas en los Estados Unidos. Esto, combinado con el bloqueo que el gobierno de ese país le impuso a la introducción de drogas por la vía del Caribe (en parte porque la eficiencia para detectar las rutas aéreas y marinas es mucho mayor), ha obligado a las bandas del narcotráfico a intensificar el trasiego por nuestro territorio. Para agravar la situación, el tráfico de armas de los Estados Unidos a México se ha intensificado de manera notable. Bastaría corroborar lo anterior con un par de datos. Según se estima, el gobierno mexicano ha decomisado 80 mil armas en los últimos tres años; de ellas, 80% llegaron desde los Estados Unidos. *Óp. Cit.* Buscaglia, Edgardo, Capítulo 5. La cooperación internacional.

aterrados, amenazados, intimidados, y ese temor ha recaído de manera especial entre la población más joven.”

El crimen organizado ha secuestrado la seguridad de las familias. Los cárteles ejercen una triple violencia: entre ellos mismos (violencia discriminada, focalizada), contra la sociedad en su conjunto y contra el Estado. Los homicidios vinculados con el crimen organizado han crecido de manera paulatina desde el 2004. En el 2009 se incrementó de forma sensible el número de personas ejecutadas en relación con el año anterior. Para finales del 2010, las ejecuciones relacionadas con el crimen organizado más que duplicaban la cifra registrada en el mismo periodo anterior y acumulaban más de 30 mil muertos en cuatro años de guerras entre bandas.”¹⁹

El ejercicio inhibitorio de la capacidad de gobierno del Estado mexicano se extiende. En el año 2010 ante integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el director de Petróleos Mexicanos (Pemex) en funciones en ese momento denunció que la paraestatal ha sido víctima de los embates del crimen organizado, dado que el crimen organizado entorpecen la producción de gas y secuestran trabajadores. Por otro lado las organizaciones sindicales advierten que, en las juntas de conciliación y arbitraje, los magistrados han recibido amenazas de los cárteles para que resuelvan a favor de los trabajadores al servicio de los traficantes.²⁰ El propósito del crimen organizado con estas acciones es más que axiomático: irrumpir en actividades productivas estratégicas. En las academias de policía se han reportado casos de aspirantes que cursan sus estudios con el financiamiento de la delincuencia organizada,

¹⁹ Junto a la violencia selectiva, el narcotráfico ejerce también una violencia amplia. Baste recordar los actos criminales perpetrados en contra de la población indefensa, como el cobarde atentado cometido en Morelia, Michoacán, la noche del 15 de septiembre de 2008, o como el asesinato a mansalva de 72 indocumentados centroamericanos en agosto del 2010. La permanente proliferación del narcotráfico cumple un papel similar.

²⁰ Vid. “Petróleos Mexicanos sufre el embate del crimen organizado”, en *La Jornada* 26 de junio de 2010.

para ponerlos a sus órdenes una vez graduados. Quienes recorren el país señalan el surgimiento de una especie de violencia revestida de acción social: traficantes que actúan como mediadores en los conflictos rurales, o que financian necesidades y creencias religiosas locales.²¹

4.2.3 La capacidad de gobernar en una economía atónica y vulnerable

Esta época de incertidumbre que deriva de la inseguridad, llegan precedidos por una década de oportunidades económicas y esperanzas sociales frustradas. La economía nacional está decaer y su deterioro, junto con el daño al medio ambiente, son la causa principal de la falta de progreso, entendido éste como la reducción de la miseria y la posibilidad de una vida digna.²²

Los años que comprenden entre 1995 y 2010, la "tres lustros perdidos" del neoliberalismo, significó para México un crecimiento de sólo 2.7% anual, cifra anodina que corresponde a la mitad del promedio alcanzado por América Latina –al final, la tasa de crecimiento del país resultó la más baja de la región, por debajo incluso de Haití- y a la tercera parte del registrado en el África subsahariana.²³

Actualmente las perspectivas para la recuperación no son alentadoras: para el 2014, la inversión, el motor del desarrollo, estaba casi 10% por abajo del nivel alcanzado dos años antes y si bien se anticipaba un

²¹ *Óp. Cit.* Buscaglia, Edgardo, Capítulo 4. Los controles sociales.

²² *Vid.* Huerta González, Arturo; *La crisis en EUA y México: la dificultad de su salida*, 3. *La economía mexicana en el contexto de la crisis en EEUU*; México, UNAM - Facultad de Economía, 2010, primera reimpresión, p. 163-193.

²³ Los gobiernos neoliberales heredaron una economía prácticamente estancada. En el 2009, el efecto de la crisis internacional se empalmó con el impacto de la influenza AH1N1 y con la débil situación interna. El PIB se desplomó a -6.5% ese año, con lo que se alcanzaron dos marcas negativas: el peor desempeño en casi ocho décadas y la peor caída en América Latina." Así, cuando los países que la componen crecían, México también, pero a las tasas más bajas; y cuando enfrentaban recesión, la de nuestro país era la peor. *Ibid.*

crecimiento importante para ese año, también se anunciaba una disminución para el siguiente.²⁴

La inseguridad producida por el crimen organizado también tiene efectos sobre la economía. En varias regiones del país, y en particular en la zona fronteriza del norte, la incertidumbre ha afectado las inversiones, sobre todo en el sector manufacturero. El desempleo y el subempleo se han convertido en un problema de largo plazo, al provocar más pobreza y la reducción de la productividad. Y el panorama se ensombrece más con la caída de las remesas de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos (la segunda fuente de divisas después del petróleo), que en el pasado contribuyeron a paliar la pobreza y cuyo desplome afecta esencialmente a las familias más pobres del país.”²⁵

El shock que provocó la crisis de 1995 no termina: a partir de entonces y durante toda la década perdida 5 millones de mexicanos se vieron forzados a emigrar a los Estados Unidos, un desplazamiento sin precedentes en tiempos de paz. A lo largo de esos 10 años, en números absolutos y relativos, emigraron al norte más mexicanos que durante toda la Revolución mexicana.²⁶

4.2.4 Un peligro latente: el crecimiento explosivo de la pobreza

Si partimos de cifras oficiales, la pobreza ha crecido de forma explosiva en los últimos años. La evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) muestra que la población en

²⁴ Vid. Banxico podría reducir pronóstico de crecimiento de 2014, Reuters en el Financiero, 29 de Marzo de 2014

²⁵ *Óp. Cit.* Huerta González, Arturo; 3. La economía mexicana en el contexto de la crisis en EEUU; pp. 194-203.

²⁶ *Ibid.*

situación de pobreza aumentó en 6 millones de personas.²⁷ El total de pobres en el país pasó a ser de 51 millones, prácticamente la mitad de los mexicanos. También la desigualdad creció en esos años. El Banco Mundial señaló, que en el año 2010 la riqueza que percibía el 10% de la población en la punta de la pirámide del ingreso aumentó entre el 2004 Y el 2008, al pasar de 35% del total del ingreso a 41 %. Por otro lado, el 10% más pobre redujo su participación en la riqueza, al pasar de 1.5% a sólo 1.2% del total.”²⁸

Casi después de diez años, resurge entre la población el recuerdo amargo de la crisis de 1995-1996, cuando 14 millones pasaron a formar parte de la población en pobreza, posteriormente de que el gobierno mexicano aceptó del Gobierno de los Estados Unidos encabezado en ese entonces por el Presidente William Clinton, le impusiera a nuestro país

²⁷ Vid. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Informe de pobreza 2012, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Informe-de-Pobreza-2012.aspx>, [Consulta: martes, 31 de marzo de 2014]

²⁸ Un estudio realizado por el doctor Julio Boltvinik, en conjunto con un equipo de investigadores, evidencia que el 81 por ciento de la población se encuentra en algún nivel de pobreza.

El documento Evolución de la pobreza y la estratificación social en México y el Distrito Federal 1992-2010 expone que con datos proporcionados por el Coneval y resultado de la intersección de la pobreza multidimensional de 46.2 por ciento, el 74.9 por ciento por necesidades básicas insatisfechas (que ahora se llaman “con una o más carencias sociales”) y 52 por ciento “con ingreso inferior a la línea de bienestar, la pobreza definida según el criterio de unión, daría 81.7 por ciento de pobreza. De ahí resulta que sólo 18.3 por ciento de la población no es pobre multidimensional y tampoco es vulnerable.

Además, hace una comparación porcentual del incremento de pobreza en los últimos dos sexenios, de lo que resulta que “la pobreza de patrimonio de la metodología aplicada durante el gobierno de Vicente Fox que era de 53.1 por ciento de la población en 1992, y similar en 1994 (52.4 por ciento), aumenta bruscamente con la crisis de 94-95 [sic] hasta 69 por ciento en 1996 (casi 17 puntos porcentuales); baja después casi continuamente hasta 2006 en que llega a 42.6 por ciento, casi 26 puntos porcentuales menos; pero repunta en 2008 a 47.4, y a 51.3 por ciento en 2010 (un repunte en cuatro años de casi nueve puntos porcentuales); por lo cual en 2010 su nivel es sólo 1.8 puntos porcentuales menor que en 1992 (3.4 por ciento menos)”.

El investigador enfatiza que en el periodo de 2000 a 2006 la pobreza patrimonial en el medio rural bajó 14.5 puntos porcentuales (de 69.2 por ciento a 54.7). Fue una baja “espectacular” para el periodo, dice.

Sin embargo, durante 2004-2010 pasó de 41.1 por ciento a 45.5 en el medio urbano, y de 54.7 a 60.8 en las zonas rurales. El alza, expone la investigación, se encuentra asociada al alto incremento en los precios de los alimentos. Vid. Boltvinik, Julio; *Evolución de la pobreza y la estratificación social en México y el Distrito Federal 1992-2010: Valoración crítica de las metodologías de medición y de las fuentes de información*, México, Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal - Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal — Evalúa DF, 2010.

una política económica contraria a los intereses nacionales. El día hoy, a casi un lustro posterior al centenario de la Revolución mexicana, casi la mitad de la población del país sufre la violencia cotidiana y sistemática de la pobreza.²⁹

4.2.5 El proyecto de “modernización y cambio” y la reestructuración de la administración pública

El periodo 1982-2014 resume los cambios estructurales que en términos económicos, políticos y sociales han definido el proyecto de gobierno y la estrategia de modernización en la administración pública y que Estado mexicano ha promovido. Es pertinente señalar que en la primera etapa del programa (1982-1994), se implementan los cursos de acción política las bases para la modernización y la definición del nuevo carácter del Estado; es decir: el cambio de un Estado interventor a un Estado regulador caracterizado, este último por desplazar más su acción directa a articular los denuedos del conjunto de los actores, haciendo a un lado la tentación de atender directamente con medios propios el conjunto de asuntos públicos; lo anterior es reforzado en el sexenio salinista con la privatización de activos prioritarios del Estado en el ámbito bancario y las telecomunicaciones.³⁰

En un segundo momento, de 1994 a 2014, se intensifican los cambios en cuatro vertientes: 1) recorte drástico del gasto público, 2) proceso de liberalización e inserción mundial; 3) la gerencialización administrativa y 4) desmantelamiento de las empresas paraestatales y actividades

²⁹ Al saldo anterior habrá que agregar los afectados por la terrible recesión y el desempleo durante el 2009: casi en la misma fecha de la celebración del centenario de la Revolución se publicó un informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Coneval en el que se señaló dramáticamente: "Aumenta al doble pobreza extrema". Se duplica cifra de niños con hambre. Más de la mitad de las familias afirmaron que la percepción de recursos había disminuido". *Vid.* UNICEF-CONEVAL, Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010, México, 2013, pp. 9-15.

³⁰ *Vid.* Pardo, María del Carmen; La Modernización administrativa en México 1940-2006, México, COLMEX – CEI, 2ª edición corregida y aumentada, 2009, p. 155-288

exclusivas del Estado a través de los métodos convencionales de la primera etapa (liquidación, fusión y privatización) y en los años recientes por cambios en la constitución.³¹ Pareciera que la opción no pasa por mejorar la administración pública sino su desmantelamiento, lo cual no ayuda a un cambio gubernamental profundo.

De la Madrid al comienzo de su mandato implantó medidas austeras al interior de la administración pública lo que representó un adelgazamiento del sector público en todas sus esferas de acción, el diagnóstico era que un Gobierno gigante representaba costos financieros altos para la economía, atribuidos en gran medida por la ineficacia e ineficiencia de las instituciones gubernamentales y de las empresas públicas. El 4 de diciembre de 1982, presentó al congreso una iniciativa a fin de reformar la Ley Orgánica (en vigor el 29 del mismo mes), significó cambios profundos para recuperar la credibilidad de las estructuras públicas sus instituciones y servidores públicos.³²

Destaca en este periodo de gestión presidencial el acuerdo de agosto de 1984, en donde el Gobierno de Miguel de la Madrid inicia un programa de simplificación de procesos y sistemas para todas las instituciones y entidades paraestatales; obligándose a entregar en un plazo no mayor a 60 días aquellos procedimientos susceptibles de simplificarse. Es de destacar un artículo del doctor José Juan Sánchez González de reciente

³¹ Para la doctora María del Carmen Pardo después de la primera alternancia en el poder ejecutivo en el año 2000, la dinámica de cambio y modernización enmarcada en la Reforma del Estado iniciada en 1982 tuvo continuidad. La doctora María del Carmen Pardo agrega que con excepción del intento fallido de gerencializar el gobierno en el sexenio de Vicente Fox, gran parte de su respuesta modernizadora siguió postergando la reforma de las estructuras administrativas del gobierno, optando por seguir replegando al mínimo el papel estatal y cediendo los mayores espacios a las fuerzas del mercado. *Ibid.*

³² Se llevan a cabo en el primer año de gobierno (1983) reestructuraciones de carácter administrativo y organizacional, como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que pasó a ser de Desarrollo Urbano y Ecología, ésta dependencia se convirtió en la autoridad interinstitucional en asuntos inmobiliarios. La Secretaría de Salud y Asistencia pasó a ser de Salud, a partir de entonces adquirió atribuciones para coordinar los servicios médicos del Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) e institutos nacionales de salud, lo que hoy se conoce como el Sector Salud. *Ibidem.*

autoría, en donde el autor analiza este acuerdo que fue respaldado por un paquete de disposiciones regulatorias para identificar qué actividades organizacionales eran necesarias acotar.³³

La gestión de Miguel De La Madrid también trató de implantar un Servicio Civil Mexicano; sin embargo, la mencionada iniciativa no tuvo los resultados esperados debido a que partía de cierto nivel jerárquico conforme se estudiaban diversos modelos extranjeros para identificar el nivel jerárquico más adecuado para su aplicación.³⁴

Al inicio del mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), impulsa reformas de perfil estructural en algunas dependencias de la Administración Pública Federal, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y traslada sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo reemplaza la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en su lugar, surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que adquiere las mismas facultades de su dependencia antecesora en los tópicos de medio ambiente, protección ecológica, desarrollo urbano y desarrollo regional; sin embargo se le agregaría a esta nueva secretaría, la conducción de la política social salinista y de su estrategia estrella para el combate de la

³³ Vid. Sánchez González, José Juan; *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. Gestión y política pública [En línea]. CIDE. Gest. polít. pública vol.18 no.1 México 2009.* [Consulta: 4 de mayo de 2014]. Disponible en web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792009000100003&script=sci_arttext

³⁴ Sobre la escala jerárquica se llegaría hasta las Jefaturas de Departamento e incluso para el diseño del programa en México, se consideró lo llevara a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto (ya desaparecida), un órgano de gobierno del ejecutivo que fuera responsable de la planeación, ejecución y control presupuestal. Lo anterior, resultó inviable debido a que se fortalecería la estructura sindicalizada al interior de las organizaciones públicas, sobre todo a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Quizá, esta situación haya detenido su puesta en marcha y por lo tanto se diluyó y perdió su instrumentación. Pardo, María del Carmen, *Óp.. Cit.* pp. 167-174

pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), éste último significó la traza de la política salinista.³⁵

La Secretaría de Educación Pública (SEP), concentró a su organización los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; por su parte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos inicia un proceso de reestructuración hacia el interior de la dependencia. De la misma manera la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) adapta su estructura organizacional en congruencia a los nuevos acuerdos de apertura comercial internacional.³⁶

En el sexenio salinista se busca modernizar el agro mexicano, por lo que se crea la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) adelgaza su estructura funcional con la privatización de las empresas públicas que se encontraban bajo su coordinación.³⁷

Sin embargo aún con todos estos cambios y marcadas intenciones de incorporar al ciudadano en los asuntos públicos, la administración pública federal en esencia poco cambió la estructura burocrática vertical en la que el Presidente de la República imponía su casi inapelable autoridad en las decisiones de la administración pública

³⁵ El doctor Lorenzo Meyer, en esta cita corre el velo de una faceta subrepticia del PRONASOL dentro de la estrategia de reformas salinistas: *Por la vía del Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN) - que modificó de raíz el proyecto nacional frente a Estados Unidos- Salinas intentó dar viabilidad a la apertura económica y a la privatización, y mediante el Programa de Solidaridad buscó otorgarle una fachada redistributiva, de justicia social, a lo que era, en esencia, un proceso acelerado de concentración del poder económico y político. Al final, la corrupción, característica original del régimen, echó por tierra el empeño. Vid. Meyer Cosío, Lorenzo; El estado en busca del ciudadano: un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo, Introducción. México. Editorial Océano. 2005. Primera edición. P. 19.*

³⁶ Dentro de los cambios administrativos también se pueden señalar la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), la Comisión Nacional para el ahorro de energía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Ibidem*

³⁷ En esta etapa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se encargó de instrumentar, operar y dar seguimiento a todos los procesos de modernización de la administración pública federal. Con estas acciones la Presidencia de la República pretendía dar legitimidad y credibilidad a las instituciones para recuperar la confianza ciudadana prácticamente perdida y deteriorada en los últimos sexenios. *Ibidem*

Durante la gestión del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se intensifican los procesos iniciados por sus antecesores. Evidencia de lo anterior será el hecho que la SECOGEF pasa a ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y fortalece sus funciones de modernización de la gestión pública con la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.³⁸

Los cursos de acción política en la gestión pública Zedillista intensifico la desincorporación de entidades públicas con la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México, aeropuertos y puertos marítimos.³⁹

Con el triunfo en el año 2000 del abanderado del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, la ansiada alternancia en el poder presidencial mexicano se hace realidad, no obstante las aportaciones de Fox en la evolución y consolidación de la administración pública mexicana aminoran las expectativas del “cambio” esperado y se delimitan en estimular las reformas administrativas pendientes desde los años de declive del Priato.⁴⁰ A la situación anterior habría que agregar que la capacidad de gobierno del presidente Fox y sus colaboradores se estrecha por los siguientes factores: el hecho de cohabitar con un congreso dividido, la exacerbación de las demandas sociales cuando los cambios no caminaron tan de prisa como la mayoría de la población lo

³⁸ De acuerdo con lo descrito por la doctora María del Carmen Pardo, el PROMAP tiene como vertientes básicas; la participación y atención ciudadana, la descentralización y / o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública y la dignificación, profesionalización y ética del servidor público. *Ibidem*

³⁹ El doctor Luis Aguilar F Villanueva considera que al término de este proceder en la gestión de gobierno del presidente Zedillo, no fue del todo satisfactorio al quedar delimitado a acciones aisladas más no integrales que fueran complemento de una verdadera reforma del Estado. *Vid.* Aguilar Villanueva, Luis F; Méndez, *Los retos actuales del Estado y de la administración pública en México* en Méndez, José Luis (coordinador); *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2000. pp. 125-136.

⁴⁰ *Vid.* Sánchez Ramos, Miguel Ángel; *La política gubernamental administrativa* en Reveles Vázquez, Francisco (coord.); *El gobierno panista de Vicente Fox: la frustración del cambio*. México, UNAM-FCPYS, 2008, Primera edición, pp. 173-206.

contemplo en un primer momento; y las presiones de los gobiernos del mundo desarrollado y organismos internacionales propios de las políticas neoliberales por acelerar la apertura económica en sectores estratégicos de nuestra economía.⁴¹

La gestión de gobierno de Vicente Fox bosquejó una política gubernamental para atender la administración federal a través de un Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental.⁴² Se le denomina política gubernamental porque no contó con una característica elemental que convierte a una política en pública, es decir su argumentación, su debate, su discusión en y con el público.⁴³

El grupo de funcionarios encargados de la conducción política y administrativa en el Gobierno de Vicente Fox, intentaron configurar un modelo de gestión pública que separará los problemas nacionales de aquellos inconvenientes que han existido en la conducción del ejercicio de gobierno. Se priorizó que el aparato administrativo asimilará la coyuntura dinámica para proponer la política construida que instrumentará con calidad y eficiencia los correctivos para resolver las distintas conjeturas y reclamos sociales. Pero la puesta en práctica del modelo en un país como México demostraría en breve tiempo que la eficiencia, capacidad y la calidad por sí misma no conduce a la

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² En la Agenda se concretó la idea de gerencializar la administración pública como una respuesta a las formas tradicionales de gestión, suponiéndose que con la llegada de funcionarios con un perfil distinto a los tradicionales y con la incorporación de 'las nuevas visiones', se ofrecerían de manera automática, mejores resultados. La propuesta intentó que todas las dependencias de la administración pública promovieran cambios en un ambiente de competencia en el que serían calificadas de acuerdo con el grado de avance y madurez que fuesen logrando, es decir, de acuerdo con el grado de adaptación que fueron adquiriendo respecto a la propuesta de cambio. Pardo, María del Carmen, *Óp.*. Cit. p. 303

⁴³ La política gubernamental administrativa fue producto de un grupo cercano a Vicente Fox, que pensó que la experiencia de Guanajuato era posible trasladarla a la República. Se dejó influir por la posición gerencial y la aplicación de otras experiencias por imitación y por mito, pues se creyó que podía dar el mismo resultado que en otros lados. Pero México es sui generis. Sánchez Ramos, Miguel Ángel; *Óp. Cit.*, p. 201.

resolución de los problemas, dado que un error fue confundir aquello que es instrumento o medio en un objetivo.

Los asesores del gobierno foxista supusieron que el deterioro de la capacidad de gobernar partía de la falta innovación en el aparato gubernamental. El propósito del modelo y las reformas administrativas fue loable pero se quedó en eso, por los siguientes razones: a) careció de apoyo político explícito para darle credibilidad al ciudadano y al burócrata que las reformas serían introducidas; b) no tuvo la reforma un propósito definido y una estrategia para alcanzarlo que tomara en cuenta el ambiente político e institucional⁴⁴; c) faltó una comunicación eficaz entre todos los actores y las partes que tienen que ver con los objetivos y estrategias del modelo; d) si bien existió la oficina de innovación gubernamental dependiente del despacho de la Presidencia de la República, esta no tuvo el peso suficiente para aplicar el programa, así como la capacidad intelectual y táctica necesaria para ejecutar su tarea eficazmente; e) no se involucraron a fondo las dependencias de gobierno en los propósitos buscados en la reforma y f) finalmente resultó débil el proceso de retroalimentación, seguimiento y evaluación.⁴⁵

No obstante de que se intentó en el sexenio foxista abarcar mucho para después apretar poco, la estructura gubernamental federal en sus inicios creó la Comisión Intersecretarial Anticorrupción y a mediados del mandato se aprobaron reformas relacionadas con el combate a la corrupción, destacan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

⁴⁴ “El ejecutivo propone y el legislativo dispone”, es la frase que utilizó Fox en casi todo el sexenio para justificar el lento avance en las reformas del Estado mexicano. Sin embargo para muchos esta situación significó la falta de oficio político e incapacidad para cabildear con las diversas fuerzas políticas de parte de los operadores de Vicente Fox Quesada. *Ibíd.*

⁴⁵ El mismo gobierno por la vía de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría de Hacienda Pública reconoció que la propuesta existió en el papel pero que no ha influido en el quehacer de los servidores públicos. ¿Cómo cambiar las actitudes si no conocieron el nuevo modelo? ¿Cómo lograr nuevos si se desconocían razones y utilidades? *Ibidem*

Pública Gubernamental Federal, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera.⁴⁶

En lo que respecta a la Ley del Servicio Profesional de Carrera aprobada en el 2003, tuvo un periodo de aplicación gradual de tres años, hasta hacerse obligatoria, desafortunadamente esta Ley no ha tenido la aprobación y la homologación que se quisiera en todas las entidades federativas.⁴⁷

Al comenzar el sexenio del presidente Felipe Calderón, hubo la percepción de que se rompería con el estilo descomedido de gobernar de su antecesor, en primer lugar para restaurar el socavado respeto a la investidura presidencial y por otro lado para ejercer un mayor control sobre las palabras y las decisiones del gabinete.⁴⁸

Para ejercer una mejor capacidad de gobierno privilegia los acuerdos con el poder legislativo e inició su mandato con una reforma política electoral, que tuvo como propósito restringir a los partidos políticos y particulares la capacidad de contratar tiempos en medios electrónicos.⁴⁹

Destacan en este periodo presidencial el combate del crimen organizado,⁵⁰ principalmente en contra de las organizaciones delictivas

⁴⁶ Aunque la primera Ley de transparencia se aprobó en el estado de Sinaloa y posteriormente se aprobó la federal, si detonó la aprobación y un esfuerzo por homologar las Leyes de todas las entidades federativas, ésta importante legislación también representa la voluntad y el trabajo del denominado grupo “Oaxaca”, integrado por ciudadanos, intelectuales y periodistas que propusieron y defendieron el proyecto hasta su aprobación. *Ibidem*

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Vid. Merino Huerta, Mauricio. El futuro que no tuvimos. 4. El camino al abismo 2007. México., Temas de Hoy – editorial Planeta. Primera edición digital, Kindle Editions.

⁴⁹ En el 2006 la llegada de Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia de la república como una de las más cuestionadas y accidentadas, consecuencia de la polarización social ocasionada por el enfrentamiento de los seguidores del candidato presidencial del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador y el gobierno federal en turno, militantes en su mayoría del Partido Acción Nacional (PAN), que se llevó a una arena mediática jamás antes vista.

⁵⁰ El paquete económico 2011 enviado a la Cámara de Diputados por el ejecutivo federal mantiene tres prioridades en su política de gasto: Fortalecer la Seguridad Pública, Promover Desarrollo Social y Consolidar el Crecimiento Económico.

dedicadas al narcotráfico y apoyándose con la presencia los miembros de las fuerzas armadas; pero en base a una estrategia que errática y fallida que dejaría un saldo trágico de más de 80 mil víctimas al final del sexenio calderonista.

En campaña y en los días previos a la ascensión del nuevo gobierno, Calderón ofrece que sus colaboradores guardarían la mayor disciplina respecto las decisiones tomadas desde Los Pinos y mantendrían una estricta coordinación entre ellos; se anunció también un gobierno ordenado, disciplinado y bien conducido a partir del Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG), el cual persigue maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal, incrementar la efectividad de las instituciones y minimizar los costos de las dependencias y entidades⁵¹

En el transcurso del sexenio calderonista, una vez más la retórica se quedaría en buenas intenciones. El gobierno del presidente Calderón no se caracterizó por el orden en la administración pública, ni por haber impuesto mayor control a las acciones de los servidores públicos federales. El informe de la fiscalización de la cuenta pública 2010,⁵² presentado por la Auditoría Superior de la Federación e integrado con el resultado de 987 auditorías practicadas durante el año demuestra que la burocracia no actuó de la mejor manera posible, que se ha excedido en

⁵¹ Considerando la importancia de mejorar la gestión de las instituciones del gobierno federal, el presidente Calderón presentó el Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública 2008-2012, que fomenta la modernización de la gestión de las instituciones de la administración pública federal para ayudar a cumplir objetivos y estrategias relativos a los cinco principios del PND. Con base en estos principios, el Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública se fundamenta a su vez en cinco subprincipios: orientación a resultados, flexibilidad, innovación y experiencia, sinergia, y participación ciudadana. El programa fija objetivos, estrategias y líneas de acción para orientar el desempeño de todas las oficinas del gobierno federal, con miras a alcanzar la modernización y la eficiencia. Su aplicación está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, que es responsable de organizar y coordinar el desarrollo integral de la gestión en las dependencias y entidades de la administración pública federal. Vid. OCDE {2011}. *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD. Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>. p. 39

⁵² Vid. AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Informe de la fiscalización de la cuenta pública 2010*. México. México, Cámara de Diputados.

más de 50% de los casos en gastos de servicios personales y que más de 10 por ciento de esos dineros no tuvo una justificación adecuada; que casi una tercera parte de los recursos transferidos a estados y municipios no fueron autorizados por la Ley de Coordinación Fiscal, o que varias dependencias federales (incluyendo a la secretaría de la Función Pública) no dispusieron de información para verificar la validez de sus resultados.⁵³

El desenlace electoral de 2012, estuvo marcado por el retorno del otrora partido del viejo régimen (PRI) al poder ejecutivo bajo la gestión del actual presidente Enrique Peña Nieto y su apuesta principal como la de su equipo de conducción político-económico-administrativo ha sido hasta el día de hoy, el fortalecer su capacidad de gobernar a partir de la recentralización del poder, para devolver a la institución presidencial las herramientas que el cambio democrático le fue socavando en los gobiernos panitas.

Lo anterior ha implicado impulsar de momento dos de tres cursos de acción político administrativa: a) una Secretaría de Gobernación muy fuerte, con el control de la inteligencia política y de los mandos policiacos, como lo fue antaño antes de la primera alternancia; b) una Secretaría de Hacienda poderosa, sin contrapartes dentro de la administración central y con el control pleno de las obligaciones fiscales y de contabilidad en estados y municipios;⁵⁴; c) y la todavía pendiente

⁵³ Ya otros estudios independientes habían coincidido en que el gobierno del presidente Calderón no había logrado establecer sistemas de administración pública adecuados y que, incluso, se estaba revirtiendo lo que se había avanzado antes en materia de profesionalización del servicio público, de transparencia y de rendición de cuentas. Y todo eso, sin haber conseguido resultados extraordinarios a cambio del pragmatismo que lo ha caracterizado y con el riesgo ya inminente de perder la coordinación que se había anunciado desde un principio.

⁵⁴ Lo anterior fue posible sin que mediara un proceso legislativo acucioso gracias a la ley en la materia, que le obsequió el ex presidente Felipe Calderón a unas semanas de concluir su gestión. Vid. Secretaría de

Comisión Nacional Anticorrupción que, controlada por el propio Ejecutivo según lo planteado en la iniciativa original, le permitirá al grupo gobernante incidir directamente en la conducta de gobernadores y de alcaldes sin necesidad de recurrir a los métodos violentos de otras épocas.⁵⁵

4.2.6 La capacidad de gobierno disminuida por la fragilidad de las instituciones del Estado

A una coyuntura compleja de inseguridades colectivas se agrega en este escenario del nuevo siglo mexicano la debilidad institucional que se complica con la falta de certidumbre de nuestro Estado de derecho.

A la acumulación de problemas por inseguridad, falta de progreso, pobreza y debilitamiento institucional, México sobrelleva una democracia disminuida. Lo anterior por dos antecedentes fundamentalmente perniciosos: el clientelismo corporativo que en el régimen posrevolucionario fue alimentado por los gobiernos desarrollistas; y la focalización de los programas sociales impulsada por los gobiernos neoliberales.⁵⁶ Unos y otros cancelaron la participación libre y

Hacienda y Crédito Público. (2013) *Deuda Estatal* <http://bit.ly/186apx4> *Deuda sub nacional en México (2011)*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Minuta Senado <http://bit.ly/19Yc0Gh>

⁵⁵ Recientemente el Senado de la República aprobó la reforma constitucional que permite la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, organismo que suplirá a la Secretaría de la Función Pública. Por absoluta decisión mayoritaria –32 votos a favor y una abstención—las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos Primera, Gobernación, Anticorrupción y Puntos Constitucionales aprobaron el dictamen que genera la Fiscalía Nacional Anticorrupción y que busca en todo momento abatir este grave problema nacional sancionando lo mismo a servidores públicos que a particulares. *Vid.* México. Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de gobernación, de anticorrupción y participación ciudadana y de estudios legislativos primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de combate a la corrupción Con fecha 20 de noviembre de 2012,. 85320-85345 [consultado 06-05-2014]. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Anticorrupcion1.pdf>

⁵⁶ El doctor Sergio Aguayo Quesada argumenta que el clientelismo es, más concretamente, un tipo de intermediación política de carácter particularista, establecida por el intercambio de favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político. Para el autor el clientelismo es una forma política ampliamente difundida en el mundo y existe hoy en día, en mayor o menor grado, en la mayoría de las democracias avanzadas, aun cuando es generalmente percibido como una forma arcaica, ineficiente y

organizada y la formación de una sociedad civil madura y representativa.

Entre las señales que acreditan esta simbiosis entre el deterioro de la capacidad de gobernar y el andamiaje frágil de las instituciones del Estado, destaca la preocupación y el desencanto recolectados en las encuestas (76% de los mexicanos se declara insatisfecho con la dirección del país, 10 puntos más que los registrados el año anterior), la constante mengua de la participación electoral y, finalmente, la migración masiva de mexicanos a los Estados Unidos. Sobre esto último, baste un dato revelador: de acuerdo con distintos sondeos, uno de cada tres mexicanos se dice dispuesto a migrar a los Estados Unidos.⁵⁷

Una vez que ha transcurrido la primera década y casi un lustro del tramo inicial del siglo XXI, y aunque todavía dos de cada tres ciudadanos dice tener confianza en el otrora Instituto Federal Electoral IFE, hoy recientemente reconvertido como Instituto Nacional Electoral INE (una de las instituciones públicas, junto con el Ejército, que goza de la aceptación de la mayor parte de la ciudadanía),⁵⁸ más de la mitad de los ciudadanos se muestra descontento con los saldos de la democracia, siete de cada diez desconfía de los partidos políticos y una proporción casi similar tiene dudas sobre la limpieza de las elecciones. Alrededor de

corrompida de relación entre el Estado y la sociedad y una manera ilegítima de conseguir apoyo electoral, en su forma más difundida en los países avanzados: el intercambio de algún beneficio estatal, o la focalización particular de algún servicio del Estado a cambio de votos por los candidatos o partidos dadivosos. *Vid.* Aguayo Quezada, Sergio. *Vuelta en U: guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, 2010, Primera edición, pp. 26-35.

⁵⁷ Asimismo el 61% consideraba que el país tenía una pésima imagen en el exterior. *Vid.* Pew Research Center's, 23 de septiembre de 2009, <http://www.pewglobal.org/2009/09/23/most-mexicans-see-better-life-in-us-one-in-three-would-migrate/>

⁵⁸ El pasado lunes 10 de febrero de 2014, a través del Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Gobernación publicó el decreto que crea el Instituto Nacional Electoral (INE) en sustitución del IFE, como parte de la reforma político-electoral aprobada por el Congreso en diciembre pasado. El Ejecutivo federal estableció un plazo de 120 días naturales, contados a partir de este martes, para que entre en funciones. Tanto el consejero presidente del nuevo órgano electoral y los consejeros permanecerán en su cargo 9 años y no podrán ser reelectos. Serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.

la mitad opina que México está más cerca de tener un gobierno que impone medidas que de uno dispuesto a consultar a la población.”⁵⁹ Resulta interesante destacar que hace 4 años durante las celebraciones por el bicentenario de la Independencia, 67% de los habitantes del Distrito Federal opinó sentir poco o ninguna conmoción ante la llegada de esta fecha.⁶⁰

Este entorno corrobora el desaliento generalizado de la ciudadanía. En consecuencia, el país ha perdido presencia en el ámbito externo y, por lo tanto, ocupa una endeble posición en los foros internacionales y las iniciativas globales. En comparación con la participación y liderazgo de otros bloques de naciones emergentes como los BRIC (Brasil, Rusia, la India y China), la representación de México en el orbe se ha vuelto insignificante, en estos últimos catorce años.

A casi la mitad de la segunda década del siglo XXI, una encuesta nacional recoge datos perturbadores: existe la percepción de dos tercios de la ciudadanía que su futuro económico está en riesgo; esta misma proporción supone que el gobierno no cumple de manera adecuada con sus funciones la mayor parte del tiempo (en América Latina y España, la proporción no llega a 30%).⁶¹

Es así que en un primer vistazo, la falta de progreso justo y sustentable, junto con el deterioro de la vida democrática, el debilitamiento de las instituciones y el secuestro de la paz y el orden en amplios territorios del país, ha puesto en riesgo la libertad, la soberanía nacional y la autodeterminación. Así de delicados son los peligros que encara México

⁵⁹ Secretaría de Gobernación, *Informe ENCUP (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas) 2008*, México, junio de 2009.

⁶⁰ Encuesta *Reforma*, 6 de septiembre de 2010.

⁶¹ Encuesta Consulta Mitofsky del 28 de febrero al 4 de marzo de 2014. En la encuesta se registra que 49.3% de los mexicanos opina que el presidente de México no tiene control de la situación del país.

pasados ya las celebraciones del bicentenario de su Independencia y el centenario de la Revolución.

4.3 La capacidad de gobernar en México antes de concluir el primer tercio del siglo XXI: tres retos.

Cuando se sucedió la alternancia en el poder ejecutivo en el año 2000, el nuevo Gobierno surgido de una opción política de centro derecha (PAN) y distinta al del otrora partido al viejo régimen (PRI) usufructuó al principio un bono de asentimiento ciudadano que tuvo significado democrático: *“la transición electoral que desplazó al PRI de la presidencia por la vía pacífica”*. No obstante, el centro derecho (PAN) entonces gobernante perdió el foco de las prioridades y dedicó sus dos sexenios sólo a mantener el poder y administrar los viejos problemas existentes previos a la transición.

Lo inadvertido se volvió realidad. En las elecciones generales del año 2012 el partido hegemónico del viejo régimen que fue desplazado del poder por su responsabilidad de represión, corrupción y pobreza durante setenta y un años regresó a la titularidad del poder ejecutivo sin haber resuelto esa herencia;⁶² en todo caso, ayudó la debacle de doce años del PAN al frente del gobierno y la administración pública federal, y por otro lado habrá que agregar el desplome político-electoral del PRD. La sociedad mexicana se hartó de la pérdida de rumbo y de la inexperiencia en el ejercicio del poder como en la capacidad de gobernar.

Si hay algo claro en este desenlace del primer tramo de estos doce años de gobiernos de alternancia, el controvertido resultado electoral de julio

⁶² El doctor Lorenzo Meyer refuerza lo anterior con esta cita en su último libelo: *“A trece años de que el PRI saliera de Los Pinos para luego retornar, es claro que la supuesta democratización mexicana no avanzó como se suponía. México inicia el sexenio 2012-2018 con un régimen híbrido, mezcla del viejo autoritarismo con ciertos rasgos de democracia, que finalmente sigue careciendo de la energía para sacar al país de su estancamiento en la mediocridad”* Vid. Meyer Cosío, Lorenzo; Nuestra tragedia persistente: La democracia autoritaria en México, México, Random House Mondadori – Debate, 2013, p. 44.

de 2012 favorable al PRI no le alcanzó para restaurar el viejo régimen, no hay que olvidar que a pesar de doce años de panismo al frente del poder ejecutivo, la sociedad mexicana siguió adquiriendo espacios de democratización por su maduración y por la ineficacia panista en su capacidad de gobernar.⁶³ Pero lo delicado del momento político del día de hoy, es que ninguna opción partidaria del espectro político (PRI, PAN, PRD, Morena, etc...) tienen una agenda acaba para constituir un régimen probadamente democrático y administrativamente eficiente y eficaz, situación que después de la transición electoral del 2000 debió de haber sido consecuente en estos primeros cinco lustros del siglo XXI.

México requiere de un acuerdo para reformar el proyecto nacional y mejorar en sus gobiernos las capacidades de gobernación, no consensos para cuestiones procedimentales. Lo delicado del actual momento político es que los proyectos parciales de las tres grandes opciones partidistas que comprenden la geografía electoral nacional, están distantes de las necesidades de reformas que requiere México para aprovechar su potencial para el desarrollo y que exige el 50% de la población en situación de pobreza. Inconexamente los partidos siguen pensando en el México anterior a la crisis de los modelos de desarrollo bienestarista y neoliberal.⁶⁴

Al inicio de la actual gestión de gobierno, se propuso el "Pacto por México" como un primer intento loable pero insuficiente.⁶⁵ Las conversaciones, a unos días antes del relevo en el poder ejecutivo para un acuerdo por reformas estructurales fue un avance tibio que tuvo más bien el efecto de transmitir a los ojos de la opinión pública que se

⁶³ Vid. Aguayo Quezada, Sergio; *Remolino: El México de la sociedad organizada, los poderes fácticos y Enrique Peña Nieto, Parte 3: La sociedad organizada y la importancia de las regiones*, Sextil Online, Primera edición digital, Kindle Editions.

⁶⁴ *Óp. Cit.*, Meyer Cosío, Lorenzo. *Partidos políticos disfuncionales*. pp. 77-80.

⁶⁵ *Óp. Cit.* Aguayo Quezada, Sergio; *Capítulo 2: las sorpresas del 2012*, Kindle Editions

efectuaba una transición política tersa y evitar las tensiones que se vivieron en el 2006 y en el 2012.⁶⁶ Fue un avance que los partidos se hayan sentado a fijar la línea general de temas para el tramo de gobierno de los próximos seis años, pero la experiencia política mexicana aporta elementos para concluir que por pactos políticos para la democracia y la transición no paramos.⁶⁷

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ El doctor Sergio Aguayo Quesada destaca que aunque las propuestas formales de transición existieron en México desde 1977, enlista en su libro: *“La transición en México. Una historia documental 1910 -2010”*, veintidós intentos formales iniciados en 1990, justo después de las controvertidas elecciones federales de 1988, el desmoronamiento del Muro de Berlín y el inicio de la transición democrática internacional con la disolución del imperio soviético:

- 1.- En 1990 el poeta Octavio Paz y la revista Vuelta organizó el Coloquio Caminos de la Libertad para inaugurar un nuevo ciclo democrático en el mundo por la caída de la Unión Soviética. Paz señaló una reactivación de la democracia.
- 2.- En 1992 Héctor Aguilar Camín y la revista nexos realizó su Coloquio de Invierno también para debatir los rumbos de la democratización. No sólo fue de debate sino de propuestas.
- 3.- En 1992 siendo presidente de la Fundación Siglo XXI del PRI José Francisco Ruiz Massieu, había preparado una agenda para la transición para el periodo legislativo de 1994 pero fue asesinado antes de operarla, promovió desde la Fundación un debate internacional sobre transiciones a la democracia.
- 4.- En enero de 1994, al calor de las campañas presidenciales y con la presión del alzamiento zapatista, el Grupo San Ángel promovió la firma de Veinte Compromisos por la Democracia que firmaron todos los candidatos presidenciales. Esta iniciativa condujo a reformas.
- 5.- En 1994, por su parte, los candidatos presidenciales firmaron los Compromisos por la Paz, el Desarrollo y la Justicia, como una forma de neutralizar con compromisos de reformas las presiones guerrilleras de los zapatistas y los grupos radicales rupturistas y revolucionarios.
- 6.- En enero de 1995 el presidente Zedillo y su secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, firmaron el Acuerdo Político Nacional con los partidos para enlistar reformas al régimen priísta y comenzar un nuevo ciclo de democratización.
- 7.- En agosto de 1995 los presidentes del PAN y del PRD firmaron los Diez Puntos Fundamentales para una Reforma Electoral, dejando a un lado al PRI.
- 8.- En enero de 1996 se concluyó una gran reunión conocida como el Seminario del Castillo de Chapultepec, donde se pactaron sesenta reformas para abrir el régimen priísta. Fue la más vasta lista de reformas acordadas.
- 9.- En junio de 1996 se suscribieron los Compromisos con la Nación, luego de una serie de conferencias en las que participaron las principales élites políticas e intelectuales.
- 10.- En mayo del 2000, antes de las elecciones de la alternancia, el historiador Enrique Krause y la revista Letras Libres promovió el documento Diez Compromisos por la Democracia.
- 11.- Poco antes de las elecciones del 2000, un amplio grupo de militantes de izquierda, encabezados por Heberto Castillo Juárez, hijo del dirigente Heberto Castillo Martínez, organizó un sólido documento de justificación del voto útil de una parte importante de la izquierda a favor de Fox. El voto estuvo condicionado a reformas que Fox nunca cumplió.
- 12.- En noviembre del 2001, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado promovida por Fox y coordinada por Porfirio Muñoz Ledo, entregó sus conclusiones pero nada se operó.
- 13.- En octubre de 2001 la Cámara de Diputados instaló una Comisión Especial para la Reforma del Estado.

Los pactos, convocatorias o alianzas desde 1990 han abierto el debate sobre la arterioesclerosis del viejo régimen y han empujado algunas reformas, aunque lo correcto hubiera sido un acuerdo general de refundación de régimen como el Pactos de la Moncloa que negoció personalmente el ex presidente español Adolfo Suárez en 1977 para anclar la transición del régimen dictatorial de Franco a uno democrático.⁶⁸

El Pacto por México se fijó tres fines ambiciosos: El fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política con la ampliación eficaz y eficiente de los derechos sociales; y la participación

14.- A mediados de 2001 Manuel Camacho organizó, con el apoyo de la UNAM, una serie de conferencias sobre un pacto político nacional de democratización.

15.- En septiembre de 2005 el sector privado, impulsado por Carlos Slim, organizó la firma de un Acuerdo nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el empleo.

16.- En 2006 el empresario Alberto Bailleres difundió una propuesta de reforma del desarrollo, con la colaboración del exdirector del ITAM Arturo Fernández.

17.- A finales del 2006 se firmó el Pacto para la Gobernabilidad de Oaxaca, impulsado por el secretario de Gobernación, Carlos Abascal Carranza, basado en los Pactos de la Moncloa de España.

18.- En marzo de 2007 la bancada priísta en el Senado, bajo la conducción de Manlio Fabio Beltrones, instaló la Comisión para la Reforma del Estado y organizó mesas concurrecidas para debatir las reformas.

19.- En el 2008 la UNAM circuló su propuesta de reforma del Estado y del régimen político.

20.- En diciembre de 2009 el presidente Calderón presentó su iniciativa de reforma política integral.

21.- En el 2009 Cuauhtémoc Cárdenas presentó una reforma del modelo de desarrollo.

22.- En diciembre de 2012, en el Castillo de Chapultepec, el presidente Peña Nieto y los jefes de los partidos firmaron el Pacto por México.

Vid. Aguayo Quezada, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910 -2010*, Cuarta parte: desmontando el sistema, México, Fondo de Cultura Económica, Primera edición digital, Kindle Editions.

⁶⁸ El doctor Lorenzo Meyer agrega: Con la muerte del "generalísimo" Franco, en 1975, España se adelantó a México en el proceso de cambio político. Y, tan pronto como en 1979, los observadores notaban en el caso español "la celeridad y lo abrupto de su salto a la modernidad tras 40 años de conservadurismo y catolicismo tradicional". Veintitrés años más tarde, uno de esos observadores, el profesor Carr, declaró que ya no quedaba nada de lo supuestamente excepcional: España era un país entregado de lleno a la busca del bienestar material, pero justamente porque había logrado transformarse en una sociedad moderna, industrializada y urbana, poseedora de una democracia plural de corte europeo, con un gobierno estable producto de elecciones libres.

La transformación de España no fue fácil, y hubo momentos en que pudo haber fallado -el intento de golpe militar de 1981- pero entonces contó con una clase política, de izquierda y derecha que estuvo a la altura de las circunstancias y que, además recibió gran ayuda de parte de quienes antes la habían visto por encima del hombro: los países vecinos desarrollados de Europa. De esta manera, la construcción de la democracia y la modernización se convirtieron en el proyecto nacional y en la base de una nueva identidad colectiva.. *Óp.. Cit.* Capítulo 4. Los movimientos sociales. pp. 225-226.

de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas.⁶⁹

Al firmarse el Pacto por México en diciembre de 2012 entre las dirigencias tres principales partidos, el escenario de corto plazo era el de los acuerdos para reformas negociadas con la imprecisión de que si su alcance estructural o sólo la conciliación de puntos más o menos comunes en las agendas legislativas que por cierto, no incluían una reforma administrativa que no fuera la compactación del aparato administrativo y denominaciones distintas a algunas dependencias gubernamentales⁷⁰. No obstante en el tramo de tiempo que va de la firma del mismo el 2 de diciembre de 2012, hasta la aprobación parcial de la reforma energética el 11 de diciembre del año 2013, el Pacto pasó de proyecto de una reforma estructural del modelo de desarrollo nacional a reformas seccionadas de corto plazo.

Las reformas aprobadas en materia de telecomunicación y educación trastocaron la estructura de poderes fácticos que a través de acuerdos discrecionales fortalecieron al Estado mexicano. No obstante a meses de su implantación estas reformas tocaron intereses fuera del círculo del poder político.⁷¹

Haciendo a un lado los argumentos que expongan los intereses políticos y redes de poder en México, los problemas que está enfrentando el Pacto por México para avanzar en otras reformas se localiza en el punto uno de los objetivo: el fortalecimiento del Estado mexicano, pues el PAN como oposición de centro derecha, históricamente ha sido renuente a la preponderancia del Estado y el PRD como opción de centro izquierda

⁶⁹ *Óp.. Cit.* Aguayo Quezada, Sergio; Capítulo 2: las sorpresas del 2012, Kindle Editions

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Los poderes fácticos engordaron con el quebranto del presidencialismo; y si Enrique Peña Nieto y la clase política quieren recuperar el terreno perdido, tendrán que arrebatarles el terreno perdido. Lo están intentando, pero, por la debilidad del Estado y de los tres niveles de gobierno, el desenlace es incierto. *Óp.. Cit.* Aguayo Quezada, Sergio; Capítulo 4. Los poderes facticos disfuncionales, Kindle Editions.

aspira a retornar al modelo cardenista del Estado corporativo como eje de la organización de masas.⁷² Y por otro lado, en esta misma pista, el PRI como partido en el gobierno y sus predecesores (PNR, PRM), hace más 80 años instituyó el régimen político actual e impulsó a partir de 1982 las reformas neoliberales que afectaron el gasto público de la administración pública pero dejaron al régimen político presidencial como hilo conductor del Estado.⁷³ El día de hoy, estando casi al medio término de 2014 ninguna de las tres fuerzas políticas más importantes del país está pensando en reformar al Estado para democratizarlo y menos en una reforma administrativa de fondo que mejore la profesionalización del servicio público y por ende las capacidades de gobernar que deriven en construir un sistema político democrático, con un Estado sometido a control social. Este es el punto sensible de la transición de México hacia un nuevo régimen, la construcción de un sistema democrático con nuevas reglas, nuevas tradiciones, nuevas funciones sociales, y sobre todo una nueva gestión pública. En las experiencias de las transiciones se ha partido del hecho de que el Estado promotor de la transición conduce a su democratización en beneficio de la sociedad.

La viabilidad de México como nación, ante la profundidad de la crisis requieren refundar la capacidad de gobernar en México en base a tres metamorfosis: una nueva estructura societaria radical y democrática; el rediseño del gobierno y la redistribución del poder entre el Estado y Un nuevo pacto constitucional que retribuye el poder entre el Estado y sus organizaciones.

⁷² Rodríguez Araujo, Octavio (coordinador); *México ¿Un nuevo régimen político?, Metamorfosis del régimen político mexicano ¿irreversible?*, México, Siglo XXI editores, 2009, Primera edición, pp. 253-293.

⁷³ *Ibid.*

4.3.1 Desarrollo de capacidades de gobernar para para incidir en una nueva estructura societaria radical y democrática

La actual dinámica de la coyuntura hace indispensable construir una *nueva estructura societaria radical y democrática*.⁷⁴ Esta nueva estructura societal que nos puede permitir recuperar soberanía y alcanzar la justicia, implica reunir y recuperar tres factores estrechamente relacionados: lucha cotidiana, participación organizada y compromiso colectivo.⁷⁵ No hay que desdeñar el hecho de que es en la sociedad civil es donde las relaciones sociales hacen la sustancia de la política nacional.

Para alcanzar este propósito, se plantea que los ciudadanos se organicen y participen en organizaciones con autonomía al Estado, en asociación con los trabajadores emplazados en posiciones estratégicas de la cadena de producción, el fundamento de ello es para impedir recrear cualquier tipo de clientelismo o corporativismo.⁷⁶ El centro de

⁷⁴ El doctor Yehezquel Dror señala en esta cita: Las "capacidades para gobernar" requeridas dependen de las situaciones y aspiraciones de cada país en particular. Es así como un país al que le va bien en todos los aspectos, con sus actores sociales principales satisfechos con las dinámicas presentes, no requiere de elevadas capacidades para gobernar, siempre y cuando continúe haciendo más o menos lo mismo para satisfacer sus necesidades. Y agrega: En un país como México, que es básicamente democrático, la arquitectura societaria radical debe ser de naturaleza democrática, lo que es esencial para lograr valores fundamentales, reducir costos sociales, ser factible y proveer las bases esenciales del nuevo orden social buscado. Una razón de peso para que las capacidades sobresalientes para gobernar sean las requeridas es que la arquitectura societaria radical es muy demandante en muchos aspectos, siendo de no poca importancia la degeneración hacia el autoritarismo y el absolutismo. Vid. 130. Schmidt Samuel (coord.), *La capacidad de gobernar en México, I. Capacidades para gobernar un país como México de Yehezquel Dror*. México, Aguilar, 1997. p. 29.

⁷⁵ Más específico, se trata de pasar de una sociedad donde los individuos se limitan a votar y consumir, al surgimiento de una ciudadanía que, agrupada en organizaciones propias, participa y gobierna en convivencia dinámica con su entorno inmediato. De esta forma, las personas de una cuadra, un barrio, una sociedad, dejan de ser individuos anónimos para convertirse en vecinos y compañeros, en conciudadanos. Diálogo y debate son la esencia de esta nueva estructura societaria radical. En esto se asemeja, en más de un sentido, a la democracia deliberativa y participativa.

⁷⁶ El maestro Adolfo Orive y José Luis Torres examinan la noción de estructura societaria radical a través del concepto de "poder popular" argumentando que en el terreno de la producción, la autonomía de las organizaciones de los trabajadores respecto del Estado le abre una ruta de participación a la democracia industrial. De esta forma, se busca enfrentar un sistema económico que, al funcionar mediante ciclos alternos de expansión y crisis, pone a los ciudadanos, en particular a los trabajadores, ante un riesgo

esta *nueva estructura societaria radical* deben ser la ciudadanía organizada o lo que también podemos entender como “*poder popular*”.⁷⁷ El desarrollo de algunos acontecimientos de la vida pública de nuestro país en los últimos días nos muestra, claramente, la importancia de organizarse, de que los habitantes adquieran vocación política e identifiquen los instrumentos con los que cuentan para modificar la realidad. La compilación de calamidades inducidas por el capital especulativo, ha propiciado que la balanza fluctúe hacia la restitución de una mayor presencia del Estado.

No obstante, esta nueva estructura societaria, radical y democrática no debe dirigir sus demandas hacia el Estado de bienestar, por la razón inconcusa de que éste sólo es hoy un Estado que subsidia al capital.⁷⁸ A cambio, la nueva estructura societaria radical debe proponer a los ciudadanos organizados obliguen al Estado a responderle a la gente a través de un buen eficaz ejercicio de las capacidades de gobernar, es decir, a cumplir con su deber principal.⁷⁹ A lo largo de la historia se han repetido las pruebas de que la capacidad de gobierno es eficaz cuando lo

permanente. En una nueva estructura societaria radical (poder popular), los trabajadores apoyan sus demandas desde posiciones estratégicas, aquellas que, como una forma extraordinaria de ejercer presión sobre otros poderes y obligados a revisar o modificar decisiones, permiten interrumpir la producción y el intercambio. Vid. Orive, Adolfo y Torres, José Luis (coordinadores); Poder popular: construcción de ciudadanía y comunidad. I. Construyendo poder popular, ciudadanía y comunidad. Una introducción. México, México, Juan Pablos Editor – Fundación México Social Siglo XXI, 2010. pp. 19-45.

⁷⁷ Como un fin, “El poder popular” postula la mayor virtud ciudadana: la participación organizada, el compromiso con los demás, con la nación como un todo. La democracia republicana es, también, un medio: para aprender a dialogar, informarse mejor, entender los complejos mecanismos del poder, aprender a ejercerlo y promover una moral pública. *Ibíd.*

⁷⁸ Vid. Guillen Romo, Héctor, Las crisis. *De la gran depresión a la primera gran crisis mundial del siglo XXI. VII. La primera gran crisis económica del siglo XXI*, México, ediciones Era, 2013, primera edición, pp. 336 – 345.

⁷⁹ Conviene rechazar la doctrina que le atribuye al Estado la responsabilidad de organizar a las fuerzas sociales. En más de un sentido, se trata de una postura similar al socialismo de Estado, cuyo fracaso radicó, entre otras cosas, en haber subordinado a las fuerzas sociales en lugar de liberarlas. Para poder sostener sus ideales de libertad, las organizaciones ciudadanas tienen que apoyarse en sus propias fuerzas, tomar distancia de todo poder que pretenda asimilados. Deben unirse, organizarse y fortalecerse al margen de la tutela estatal. Sólo una estructura societaria radical, capaz de establecer una clara distinción entre sociedad y Estado podrá liberar las fuerzas sociales necesarias para la producción, el desarrollo y la justicia.

presiona y lo obliga el poder popular. Pero esa presión no funciona sin una ciudadanía organizada. El pueblo soberano tiene que mandar y obligar a quienes desde el Estado ejercen la capacidad de gobernar a través de la gestión pública y cursos de acción política.⁸⁰

¿Cómo hacer que esta *nueva estructura societaria radical* manifiesta en los movimientos sociales no sea neutralizada y utilizada por los interesados en mantener el estado actual de las cosas? Se concibe inicialmente que no hay manera de evitar la absorción de organizaciones por el sistema de poder, mientras que la coyuntura dinámica y la política construida, susciten eventos puntuales y momentáneos.⁸¹

Quienes desde el congreso federal y las legislaturas locales en los estados tienen la posibilidad de hacer leyes deben crear instituciones que permitan a los ciudadanos, más allá de cuestiones coyunturales, ejercer poder, organizarse por ellos mismos.⁸² De lo contrario seguiremos presenciando a distintos grupos encabezados por actores

⁸⁰ Como un fin, una estructura societaria radical materializada en el “poder popular”, postula la mayor virtud ciudadana: la participación organizada, el compromiso con los demás, con la nación como un todo. Es también, un medio: para aprender a dialogar, informarse mejor, entender los complejos mecanismos del poder, aprender a ejercerlo y promover una moral pública. *Óp.. Cit.* Orive, Adolfo y Torres, I. Construyendo poder popular, ciudadanía y comunidad, pp. 19-45.

⁸¹ El ya extinto docto Carlos Matus, señala que una “coyuntura dinámica”, como categoría, la expresan los hechos; en cambio, una “política construida” la ilustran las ideas, asentadas éstas a su vez sobre una determinada teoría o modelo. La primera se expresa necesariamente en la realidad fáctica; la otra, en cambio, puede no encarnarse en la realidad y seguir siendo una construcción intelectual, sin trascender al otro plano; esto en modo alguno quiere significar tampoco que las ideas perduren siempre en un plano ideal e insensible a influencias que las limiten o enriquezcan. *Vid.* Matus Romo, Carlos; *Estrategia y plan*, México, Editorial Siglo XXI, undécima edición, 1998, pp. 26-27.

⁸² En México para liberales connotados y politólogos de izquierda, las reformas de 1977 a 2013 han sido identificados como procesos de liberalización política, e incluso lo han denominado como la transición definitiva a la democracia. Sin embargo, para una mayoría de ciudadanos, el hecho de que su nivel de vida no haya mejorado en casi tres décadas, ni sus problemas cotidianos estén siendo resueltos, los ha hecho manifestar la necesidad complementaria de otros sistemas de gobierno más allá de la democracia liberal representativa, como por ejemplo los poderes populares y los segundos circuitos de representación que se dan en la democracia participativa.

Para el maestro Adolfo Orive, el problema de las Leyes de Participación Ciudadana vigentes en las entidades federativas como en el Distrito Federal es que se limitan en una transición interrumpida entre el marco de una democracia liberal y el de una posliberal, pues otorga facultades a la ciudadanía, pero sólo de carácter consultivo. Actualmente, los comités ciudadanos no funcionan y el cambio de dirigentes ya se retrasó varios años. *Óp.. Cit.* Orive, Adolfo y Torres, I. Construyendo poder popular, ciudadanía y comunidad, pp. 19-45.

políticos con un interés concreto que organizan un movimiento para después atestiguar en que forma negocian con dicho colectivo al interior y frente al poder, terminando sin la confianza de las multitudes que lo apoyaron, y sin esa confianza, toda lucha de corte social o por aspirar un mejor manejo de los asuntos públicos y de gobierno degenera en una simple aventura y, en el peor de los casos, no hacen más que mantener y fortalecer aquello que en un inicio los hizo indignarse.⁸³

Para el cumplimiento de una gestión pública eficaz con cursos de acción política creativos y sobresalientes, es indispensable la participación organizada del pueblo. Éste es el principio rector para construir la democracia participativa. No basta con la realización de elecciones libres y limpias: si el gobierno surgido de ese proceso no recibe la presión de los ciudadanos organizados, tampoco alcanzará la legitimidad necesaria para desenvolverse en el contexto mundial de nuestros días, el cual tiende a restarle fuerza a la acción del Estado.

Antes que proponer un Estado de bienestar, hay que promover la organización popular, y a través de ella obligar al Estado a proveer bienestar para todos, a través de un uso transparente y vigilado de los recursos. Hay que pasar del Estado de bienestar al Estado que responde y es responsable gracias a la presión y el mandato de la gente. Éste es el objetivo de una nueva estructura societal radical, pero para ello habrá también que ilustrar al pueblo para facultarlo.⁸⁴

⁸³ Un sistema de instituciones electorales sin ciudadanía plena se vuelve propicio a las manipulaciones y los clientelismos que bloquean el desarrollo de la democracia, condenando al sistema de instituciones electorales más perfecto al descrédito ciudadano. Es necesario legislar para que estas fuerzas ciudadanas no sucumban ante la forma tradicional de hacer política y se vean obligadas a anexarse a un partido político, condicionando o dificultando la consecución de sus objetivos. Lo anterior representa lo que se conoce como segundo circuito de lo político, donde la planeación y ejecución de políticas públicas se basan tanto en las decisiones de los representantes electos como en las que resultan de la participación directa de los ciudadanos. *Ibíd.*

⁸⁴ *Vid.* A menos que los ciudadanos perfeccionen su capacidad de entendimiento sobre temas complejos, la democracia se convertirá en una ficción o fallará de mala manera en su labor. Incrementar la capacidad de entendimiento del pueblo es por lo tanto un compromiso esencial si se desea facultarlo. *Vid.* Dror Yehezkel,

En pro de este fin, es necesario que la política vuelva a ser una función de la sociedad. Que el pueblo mande y obligue. Hay pruebas innegables de que los ciudadanos no pueden dejar la acción política en manos de ese subordinado que, en teoría, es el Estado y sus subordinados operativos que son el Gobierno y la administración pública. Pero, para mandar y obligar, el pueblo, los ciudadanos tienen que organizarse y hacer suya la historia y la democracia. Un pueblo inconsciente y pasivo no tiene ni merece un gobierno eficaz.

4.3.2 El rediseño del Gobierno

Mejorar la capacidad de gobernar en México no puede limitarse a llevar a cabo una exitosa reforma administrativa. Se requiere renovar la legitimidad de las instituciones y el liderazgo político. Para los partidos de oposición que ya han tenido acceso al poder, una nueva coyuntura dinámica implica mucho más que una sucesión de siglas en las oficinas gubernamentales. Los cuadros dirigentes en la conducción de asuntos públicos de los partidos en el gobierno y la oposición tiene el reto, además de prepararse para tomar el poder aprendiendo de las ciencias decisionales de diseñar cursos de acción innovadores y no convencionales, e implantar decisiones que corrijan sustancialmente las desigualdades sociales, en un plazo muy corto pero sin arriesgar el futuro.⁸⁵

La capacidad de gobernar, Informe al club de Roma, México, Fondo de cultura Económica, Primera edición, 1996, p. 199.

⁸⁵ Este argumento es sustentado por el doctor Luis F. Aguilar Villanueva en la siguiente cita: “El desafío crucial de los gobiernos democráticos consiste en cómo construir y acreditar su capacidad de gobernar. En concreto se trata de: a) como la democracia como la democracia constitucional le va a dar respuesta a los problemas de sobrevivencia y vida digna de millones de ciudadanos que se agolpan en las urnas y derribaron regímenes autoritarios con la creencia y esperanza de que la policía democrática, a diferencia de las administraciones autoritarias estancadas, les significarían mejores condiciones y oportunidades de vida; b) como se va a resolver los crecientes conflictos y agravios de la convivencia, que se han incrementado con el ascenso de la criminalidad y la transgresión y que han generado un clima social de miedo, inseguridad, incertidumbre jurídica y desafección social; y como va hacerlo en sociedades que en el pasado no

Entre los retos a futuro del quehacer de los asuntos públicos y de gobierno en México, siguen pendiente la construcción de una administración pública eficaz, transparente y abierta. No obstante otorgarle esas particularidades a la gestión de las agencias de gobierno ha sido una tarea dispensada. Empero el hecho que casi todas las reformas implantadas en los últimos veinte años se han trabado o desviado, la reforma de la administración pública no acaba de ser vista como una de las mayores prioridades de la agenda política del país.

Los encargados de la conducción política y de gestión de gobierno siguen concentrados insistentemente en las cuestiones electorales abandonado la labor de construir un andamiaje teórico práctico necesario para hacer posible un buen gobierno.⁸⁶ El punto de referencia sigue siendo la distribución partidista del poder pero perdiendo en perspectiva la práctica de la autoridad cotidiana.⁸⁷

Observando el actual panorama desde la tribuna de la academia, no debería asombrarnos lo frágil que es la eficacia de nuestros gobiernos;

establecieron como principio de coordinación y la inclusión social la ley, sino la ideología y el carisma del líder, una imprecisa idea de proyecto nacional(ista); c) cómo va a equiparar a su sociedad con las capacidades mentales cognoscitivas, tecnológicas, organizativas para darle viabilidad en el futuro y posicionarla frente a los extraordinarios y acelerados cambios nacionales y mundiales que sacuden las estructuras y prácticas de producción e intercambio, comunicación y mando de numerosos sectores de población y que, por ello, suscitan inconformidades y desesperanzas que terminan por desahogarse en cuestionamientos a la acción del gobierno. *Vid.* Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública, Primera parte: entre el pasado y el futuro*, México, Fondo de cultura Económica, Primera edición, p. 124.

⁸⁶ La exigencia de un buen gobierno es característica de todo sistema político moderno; es un derecho que reclaman las sociedades democráticas. No basta que un gobierno haya surgido por la vía electoral universal, transparente y legal; no basta que sea considerado un gobierno legítimo por la sociedad. Requiere confirmar esa legitimidad mediante la ejecución diaria de un trabajo satisfactorio para los ciudadanos. Se hace referencia aquí no exclusivamente al trabajo del Poder Ejecutivo, también al de los otros poderes del Estado. La prestación eficaz, imparcial y a un costo razonable de los servicios públicos incluye, naturalmente, la procuración e impartición de la justicia y la formulación de normas jurídicas que faciliten la convivencia. *Vid.* Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa. Capítulo 1. Principios de la modernización administrativa*. México. UNAM-Colegio Mexiquense. 2004, Primera edición. p. 47

⁸⁷ En los años reciente se ha descuidado el vínculo entre la distribución del poder político y la acción del Estado. El paso de la política a las políticas, y de los tomadores de decisiones a quienes las llevan a cabo. Al contrario de lo que sucedió al final del Porfiriato, el lema de nuestros días parece ser: todo a la política y nada (o casi nada) a la administración.

pero en la práctica, las políticas públicas tienden a cimentarse más como programas políticos que como soluciones a problemas definidos casualmente. En un texto de reciente publicación, el doctor Edgar Hernández Muñoz argumenta que nuestros gobiernos en distintos niveles y de disímil franquicia partidaria actúan en función de los efectos visibles más que de las causas que son generados los problemas públicos y partiendo de como pulsan la presión pública y el clima de opinión.⁸⁸

Los programas de gobierno se convierten en una campaña con el propósito de ganar votos (o para no perderlos), se delinear y se ponen en marcha con el círculo más leal y próximo al gobernante para posteriormente ofrecerlos como propaganda.⁸⁹ Es por lo anterior que las políticas de gobierno en México son tan confusas, tan ambiciosas y tan difíciles de ponerlas en marcha. Sólo se emplean para atacar los efectos, inmolan las causas, y obligadas a producir ganancias políticas de muy corto plazo, es ahí donde las coordinaciones de asesores, oficinas de alta gestión pública se trasforman en bunkers y cuartos más que en estructuras inalterables que verifiquen procesos, rutinas y protocolos. México sigue siendo el único país de la OCDE que no ha logrado afianzar un servicio profesional de carrera. Pero esa privación no es un absurdo, sino una derivación de lo anterior. No es fortuito que el primer intento de instituir el servicio civil haya ocurrido hasta el 2003, después de la alternancia en la Presidencia de la República, como tampoco que esta iniciativa no haya prosperado hasta ahora. Fue un deficientemente diseño legislativo, ornamentado y complejo, que con tal de apresurar los tiempos salto todas las etapas. Pero al ponerlo en marcha descubrimos

⁸⁸ Vid. Hernández Muñoz, Edgar. Los usos políticos de la pobreza: política social y clientelismo electoral en la alternancia. II. Clientelismo y competencia. La democracia entre pobres. México. El colegio mexiquense A.C. 2008. Primera edición. pp. 93-147.

⁸⁹ *Ibid.*

que no había catálogos de puestos ni los que habían estaban actualizados; que las nóminas no coincidían con los manuales vigentes, que nadie sabía bien a bien que se le pedía a cada puesto ni, mucho menos, como evaluarlos.⁹⁰

En estos ya casi once años que se implementó el servicio civil de carrera, sólo se ratificó lo que ya conocíamos desde los años del régimen posrevolucionario: que la administración pública no se había edificado por argumentos profesionales, ni de méritos, sino por afinidades políticas. Y el segundo sexenio del “cambio” ratificarían aquellos valores desterrado de la práctica política y de gobierno, de nueva cuenta las consignas tornaran a ser la lealtad y la cercanía, mucho más que las competencias y la calidad.⁹¹

De seguir disponiendo los programas públicos para la promoción política de las autoridades o funcionarios seguirán transmutándose en estrategias electorales, si los puestos públicos se otorgan por lealtad partidaria, si los presupuestos se negocian para consolidar el poder, si los supuestos con los que se gobierna descansan en la construcción de redes y de clientelas; entonces la corrupción y la impunidad no seguirán siendo la causa original de esas desviaciones, sino su consecuencia.

⁹⁰ Los primeros años de implantación de ese servicio sirvieron acaso para revelar lo que ya sabíamos: que la administración pública no se había construido por razones profesionales ni méritos, sino por afinidades políticas. Y no pasó mucho tiempo antes de que los valores principales volvieran a ser la lealtad y la cercanía, mucho más que las competencias y la calidad. *Óp. Cit.* Merino Huerta, Mauricio. 9. El desenlace 2012. *Óp. Cit.* Aguayo Quezada, Sergio; Capítulo 2: las sorpresas del 2012, Kindle Editions

⁹¹ El resultado neto de los defectos de la administración pública mexicana es la pérdida de eficacia ---y el desencanto con la democracia---. Podemos discutir hasta la saciedad a quién debe cargarse la responsabilidad por las dificultades gigantescas que ha planteado la política de seguridad pública, por ejemplo, antes los defectos de coordinación entre los gobiernos o las carencias de las policías; podemos diferir sobre la gravedad de las fallas que ha tenido la política de subsidios al campo o sobre los costos que deben añadirse a la tortuosa red de implementación del sistema nacional de protección en salud; seguramente habrá lecturas distintas sobre las causas del fracaso acumulado por años en la educación básica, o sobre nuestra incapacidad para reducir los márgenes de desigualdad social. Pero lo cierto es que buena parte de los problemas que afrontan las políticas públicas obedecen al mismo patrón de captura e ineficacia administrativa.

4.3.3 Un pacto constitucional que redistribuya el poder entre el Estado y sus organizaciones. (Nuevo régimen político)

Se requiere un régimen político funcional y un nuevo pacto social, no uno que se protocolice con la firma de un documento cada inicio de sexenio, más bien un contrato social que contenga e involucre compromisos sociales y políticos profundos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Lo que es ineludible es la coincidencia en torno a la formulación de un proyecto nacional que responda a las "circunstancias del país y a las aspiraciones del pueblo". No hay que perder de vista que este tipo de esfuerzo debe lograrse por medio de un proceso democrático que enfatice el consenso.

La transición mexicana todavía en este tercer lustro del siglo XXI camina en un sendero incierto, porque se ha conducido por medio de cambios convencionales que en lugar de eliminar asimetrías e injusticias que con frecuencia las han exacerbado.⁹² Sin embargo, no se puede oscilar entre el catastrofismo y el optimismo irresponsable.

Las cosas se pueden corregir, pero se requiere un nuevo pensamiento y una nueva dirigencia en la conducción de los asuntos públicos y de Gobierno para lograrlo. Así como el mercado no es auto regulatorio, la política tampoco tiene un mecanismo de corrección automática, que entra en funciones en el momento que las tensiones se elevan hasta un nivel peligroso.

Habrá que retomar la sugerencia de Dror en el sentido de que México puede optar por evolucionar lentamente, lo que le tomaría unas dos generaciones y debatirse en una muy larga inestabilidad y convulsiones que seguramente lo sujetarán a una condición subordinada en el mundo, o abordar con audacia un cambio radical acelerado que propicie

⁹² *Óp.. Cit.* Aguayo Quezada, Sergio; Capítulo 8: Para cambiar a México, Kindle Editions

turbulencias no obstante se pueda contrarrestar con democracia y el consenso de la sociedad.⁹³ Hay que diferenciar entre una reforma impuesta verticalmente desde el Estado y otra apoyada por la sociedad movilizadora alrededor de un proyecto nacional. De la solución de esta disyuntiva depende en gran medida el éxito de una reforma radical y un proceso societal extenso y exitoso.

4.3.3.1 Límites a los “poderes facticos”

Los sexenios de la alternancia fueron de derroche político, se había logrado lo esencial: la alternancia de poder, pero faltó su complemento, la Reforma del Estado. El grupo dirigente en los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2007-2012) no entendieron, ni dimensionaron el problema.

El Estado y el régimen político en esos doce años se fueron descargando de contenido por falta de mayorías políticas y pidió prestado el poder a sus adversarios trayendo como consecuencia una mayor debilidad que lo hizo recurrir a las fuerzas armadas y someter algunos aspectos de la política económica a la estrategia de seguridad de los EU y a la más llana doctrina neoliberal.⁹⁴

En México, la fuerza de los llamados “poderes fácticos” es definitiva, evidencia de ello fue observada en la última campaña electoral donde los medios de información electrónica fueron decisivos y hoy existe un retroceso que impacta en la percepción y el juicio del electorado entorno a que se habían alcanzado órganos electorales confiables.⁹⁵

⁹³ *Óp. Cit.* Schmidt Samuel. I. Capacidades para gobernar un país como México de Yehezquel Dror. pp. 29-48

⁹⁴ *Vid.* Zamitiz Gamboa. Héctor. *Cambio político, reformas e instituciones en México. I. Las reformas estructurales después de la alternancia: desafíos de política democrática para la gobernabilidad en México.* México. UNAM-FCPYS. 2010. Primera edición. pp. 9-25

⁹⁵ *Vid.* Reséndiz Rodríguez, Rafael y Del Valle Osorio, Federico. *Reforma del Estado y reforma en los medios una historia sin fin* en Zamitiz Gamboa. Héctor. *Cambio político, reformas e instituciones en México.* México. UNAM-FCPYS. 2010. Primera edición. pp. 27-60.

Aunque la injerencia de los “poderes fácticos” puso en duda la credibilidad de la autoridad electoral, la Reforma Política de 1994 fue un gran avance.⁹⁶ En las reformas de 1996 se reconfiguró el sistema electoral mexicano de tal forma que esto permitió arrebatarse al otrora partido del viejo régimen el control de la cámara baja en 1997 y después a la alternancia del poder en 2000.⁹⁷ Pero de nuevo el Gobierno en turno empezó a de nuevo a tener injerencia en las elecciones de nuevo, como fue el caso en el sexenio de Vicente Fox primero, y simultáneamente los medios de información se apropian del terreno político y hacen cobertura de lo que determinan deformando el proceso electoral mexicano.⁹⁸

4.3.3.2 La verdadera Reforma electoral pendiente

La constitución del INE era la circunstancia para sanear al IFE de su burocratización, carencia de tacto electoral, dominio de la partidocracia y de sus deslices en procesos electorales posteriores al 2000. No obstante hubo indiferencia de los partidos y la sociedad por reconstituir el IFE.

El anterior órgano electoral tuvo un corto tiempo de ejercicio, después de la reforma política de 1996 que consiguió desplazar a la Secretaría de Gobernación de la estructura directiva dejándola en manos de consejeros ciudadanos para la organización de las elecciones federales del año 2000 y las intermedias 2003;⁹⁹ la sustitución de José Woldenberg como Consejero Presidente por la terminación de su periodo propicio que su proceso sucesorio se despeñara en el entorno de la

⁹⁶ Vid. Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México. La construcción de las nuevas instituciones electorales*. 1ª Ed. México. D.F. El Colegio de México. pp. 69-88

⁹⁷ Vid. Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México. Construyendo la equidad*. 1ª Ed. México. D.F. El Colegio de México. pp. 107-122

⁹⁸ *Óp. Cit.* Reséndiz Rodríguez, Rafael y Del Valle Osorio, pp. 27-60

⁹⁹ Cfr. Woldenberg, José La alternancia, Construyendo la equidad. pp. 107-122

partidocracia cuando la elección de su sucesor Luis Carlos Ugalde y el resto de los consejeros electorales fue producto de una negociación que sólo incumbió al PRI en ese entonces representaba la primera minoría opositora y al PAN como partido en el Gobierno.¹⁰⁰ Consecuencia de lo anterior el IFE enfrentó contratiempos en el proceso electoral de 2006 por errores de cálculo político de su órgano directivo, falta de mecanismos ante elecciones competidas y la estridencia de la izquierda partidaria por los resultados de la elección.¹⁰¹

A partir del 2003 el nombramiento de los consejeros del IFE y hoy del nuevo INE ha respondido al regreso de los partidos en el control del órgano electoral siendo estos jueces y parte en las deliberaciones del consejo. El instituto electoral mexicano primero como IFE y ahora como INE, tiene la singularidad de ser la única institución electoral que a diferencia instituciones similares en otros países en donde los partidos y el poder legislativo tienen presencia --con voz y sin voto-- en su estructura de debates para decisiones. Por ende, los procesos elecciones federales y ahora con el INE también los estatales estarán emponzoñadas por los intereses de las burocracias partidistas.¹⁰²

En espera de que en los próximos meses el Congreso de la Unión discuta las leyes secundarias con las que el INE y los contendientes partidistas habrán de conducirse en el proceso electoral de 2015; el organismo electoral debe estar al margen de los posicionamientos mediáticos, de los intereses partidistas y de pronunciamientos políticos. Es deseable que los consejeros sean aprobados por instancias ajenas a los partidos, quizá si recuperamos un poco de nuestra memoria histórica

¹⁰⁰ *Óp. Cit.*, Meyer Cosío, Lorenzo. La clase política. pp. 176.

¹⁰¹ *Óp. Cit.* Zamitiz Gamboa. Héctor. I. La reforma electoral 2007-2008 y el régimen de partidos políticos. pp. 61-112.

¹⁰² Alcocer, Jorge. La ilógica reforma electoral. *Voces*. Nueva época. Año 14. Numero 46. Abril - Agosto 2013. pp. .14-17.

nacional, la Constitución de Cádiz de 1812, nuestra primera carta magna funcional como nación independiente, sugería un mecanismo que había considerado en algunos nombramientos: la suerte política: los nombres en una urna y la tarjeta sacada al azar.¹⁰³

Las leyes secundarias que habrán de discutirse y posteriormente promulgarse en el actual periodo ordinario de sesiones, debe de conceder al nuevo INE la suficiente autoridad para poner en orden a los contendientes, no solo debe delimitarse al sistema de las multas, parafraseando del argot deportivo, el nuevo órgano electoral necesita tarjeta amarilla, necesita tarjeta roja, si no vamos a volver al pasado, a las elecciones en que todo el mundo discute y de las cuales la mayor parte de la población está segura de que no fueron limpias. Para una mejor gobernación en los próximos años, esa etapa la tenemos que trascender.

4.3.3.3 Un nuevo régimen político

Replantear la capacidad de gobierno y una auténtica gobernabilidad democrática demanda deliberar la vigencia del presidencialismo que encomendó durante largo tiempo la providencia de México en unos cuantos individuos y personalidades. Este diseño institucional, extendido en toda América Latina, incumbió a sistemas de partido hegemónico o bien a regímenes autoritarios de todas clases, el día de hoy incompatible con el pluripartidismo que ha surgido en México y los que integran la Patria Grande.

Mejorar la capacidad de gobernar, hace ineludible conformar mayorías estables y agregar elementos esenciales del régimen parlamentario para mitigar la inestabilidad y la ineficiencia que surgen de las

¹⁰³ Vid. Medina Peña, Luis. Invención del sistema político mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX. 1. La división de poderes. México. Fondo de Cultura Económica. 2007. Segunda edición. pp. 27-77.

contradicciones de nuestro sistema. En el caso mexicano, si se aludiera a la experiencia política histórica inmediata y al resultado de foros, encuentros, productos académicos como libros y artículos realizados desde el año de 1988 que se ha deliberado sobre la transición política; existe la coincidencia que en un Régimen Semipresidencial con un jefe de Estado electo por sufragio universal, a una o dos vueltas sería lo deseable para un país como México en su futuro político inmediato.¹⁰⁴

Si se tiene una mayoría política y programática en el Congreso de la Unión, sería soporte para la acción del gobierno y procesaría sus proyectos legislativos.¹⁰⁵ Esta reforma sería el comienzo de una deseable separación entre el Estado y el Gobierno: el primero personificaría los valores y las instituciones permanentes de un país y el Gobierno sería consecuencia del ejercicio del sufragio y reflejaría la diversidad congénita de la soberanía popular.

A. Un Estado de derecho formal y no ficticio

Lo esencial es la primacía de un verdadero Estado de Derecho que transforme el conjunto de nuestra legislación en ordenamientos obligatorios y no sólo declarativos. Un sistema de gobierno y un estilo de vida que hagan posible la creación de ciudadanía y la funcionalidad

¹⁰⁴ Sobre optar por la parlamentarización o el semipresidencialismo del régimen, en la primera década del siglo XXI se llevaron dos foros en los que se discutieron la Reforma del Estado y la gobernabilidad democrática. En las memorias, conclusiones y propuestas de ambos foros existieron consensos entre analistas y estudiosos en lo tocante a la fórmula de “gobierno de gabinete”, donde el jefe y los miembros del gabinete serían aprobados por el Congreso. Las coaliciones estables asociadas a esta figura facilitarían la toma de decisiones y volverían más funcional al sistema político ante cualquier correlación de fuerzas. Vid. Muñoz Ledo Porfirio. *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado México: conclusiones y propuestas.*, Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. Primera edición. pp. 292; y Camacho Solís, Manuel y Valadez Diego. *Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?*. México. Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados, LIX Legislatura. pp. 605.

¹⁰⁵ Independiente del porcentaje de diferencia que deba de existir en una elección general o intermedia entre la primera y la segunda mayoría que puede ser la mitad más uno o una diferencia mayor de 5 puntos, lo importante es que haya un Jefe de Gobierno, a quien algunos llaman también Jefe de Gabinete, que sea el responsable de unir las fuerzas en el Congreso. Ese Jefe de Gobierno debe ser electo por la Cámara de Diputados porque de esta manera alcanza la mayoría necesaria para garantizar la gobernabilidad del Gobierno en turno y mejorar con ello la capacidad de gobierno de esté. *Ibid.*

de las instituciones conforme a objetivos compartidos y a la definición de un nuevo pacto social.

Es preciso que la rendición de cuentas tenga un lugar fundamental en la modificación de los vínculos entre la sociedad y el Estado. Sólo de esta manera podría cambiar una efímera cultura democrática caracterizada por la “baja intensidad”¹⁰⁶ de la ciudadanía. La primacía del dinero en la política y el contubernio de los medios de comunicación fomentan una “democracia delegativa”¹⁰⁷, en la que los ciudadanos se desentienden de los asuntos públicos tras los comicios y contemplan pasivamente el saqueo y la discrecionalidad.¹⁰⁸

B. Acceso a la justicia

El orden jurídico todavía vigente es obsoleto, no sólo porque fue establecido para legitimar el poder –más que para limitarlo–, sino

¹⁰⁶ Vid. Olga Forero Forero. *Democracias de baja intensidad*. Colombia. Revista Opera, Universidad Externado de Colombia vol. 3, núm. 3, octubre, 2003, pp. 19-39.

¹⁰⁷ Para el politólogo argentino Guillermo O’Donnell, las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de su campaña.

Típicamente en las democracias delegativas, los candidatos presidenciales victoriosos se ven a sí mismos como figuras por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados. ¿Cómo podría ser de otra forma tratándose de alguien que se dice, y se cree, la síntesis del conjunto de la nación?. Desde esta perspectiva, otras instituciones -los tribunales y las legislaturas, entre otras- son sólo estorbos que desgraciadamente acompañan a las ventajas domésticas e internacionales resultantes de ser un presidente democráticamente elegido. La accountability ante estas instituciones es vista como un mero impedimento de la plena autoridad que se ha delegado al presidente. Vid. O’Donnell. Guillermo. *Revisando la democracia delegativa*. Casa del Tiempo. No. 31. Mayo de 2010. pp. .2-8.

¹⁰⁸ Para remontar esta tendencia, después de más de dos años de propuestas, análisis y discusiones, el pasado 9 de agosto de 2012 fue publicado el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales en materia política, en donde se instauran diversos esquemas de democracia directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. No obstante todavía falta matizar lo anterior con las respectivas leyes secundarias que todavía se siguen discutiendo en el Congreso de la Unión. Lo deseable en estos debates sería modificar las legislaciones electorales que mantengan cauces abiertos a la renovación política e impidan el establecimiento de partidocracias endogámicas, y asegurar el ejercicio cotidiano de la soberanía popular por medio de una decidida descentralización en los gobiernos comunales y municipales. http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=3051277&Asunto=3050393

porque fue concebido para una realidad política distinta. La concentración del poder y la aplicación selectiva de la ley son residuos de un modelo autoritario y discrecional que impiden completar la transición. El ejercicio del sufragio y la alternancia no bastan para que la Constitución cobre vigencia plena; por ello, es menester construir un nuevo andamiaje jurídico, fruto del consenso democrático y destinado a convertirse en orden legal auténticamente vigente.¹⁰⁹

Implantar la plena vigencia de los derechos humanos constriñe a un escrutinio del texto constitucional a efecto de incorporar las obligaciones internacionales que ya se han contraído en la materia y convertir en ley interna las obligaciones derivadas de dichos convenios y tratados, así como precisar los mecanismos para su exigibilidad.¹¹⁰

Es preciso, tal como en su momento se propuso en el Libro Blanco del Poder judicial¹¹¹, instaurar un Tribunal Constitucional Autónomo para solucionar las controversias entre los poderes públicos sobre sus respectivas competencias y sobre la constitucionalidad de sus actos. Ese ente debe representar a todo el sistema federativo del país para dejar a

¹⁰⁹ México se distingue por una muy pobre vocación cívica, manifiesta en el deficiente ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones. El acceso efectivo a la justicia podría incrementar la confianza ciudadana en la eficiencia e imparcialidad de todos los poderes públicos. *Vid.* González Pedrero, Enrique. *Por un Estado social y plural, democrático de derecho* en Camacho Solís, Manuel y Valadez Diego. *Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?*. México. Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados, LIX Legislatura. pp. 287-292.

¹¹⁰ Los Derechos Humanos recientemente se han actualizado y reagrupado en un capítulo constitucional y sobre ellos debe otorgársele plena jurisdicción a una Comisión Nacional de Derechos Humanos autónoma, digna y eficaz. Ver al respecto, Salazar Ugarte, Pedro, "*Del estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución mexicana*", Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (Coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM, 2011, pp. 257 y ss

¹¹¹ La obra del libro blanco trata de reflejar la riqueza y variedad de las sugerencias, por ello se apuntan propuestas de acción en ocasiones incluyentes y en otras complementarias, esto la verdad fue algo muy bueno por que otorgó a la población en general la oportunidad de sugerir las vías para entenderlas y solucionar las deficiencias y problemas que percibía en el sistema de impartición de justicia lo cual a mi parecer fue una gran innovación e incluso la SCJN recibió un sinfín de propuestas gracias a estas condujo a procesar las propuestas en mesas de trabajo en donde las personas especializadas extrajeron conclusiones que sirvieron de insumo para la elaboración de una agenda judicial. *Vid.* Introducción. *Libro Blanco de la Reforma Judicial en México*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006.

la Suprema Corte las facultades que le corresponden: el control de la constitucionalidad de las decisiones del poder público a petición de los particulares y por la vía del amparo.

El sistema judicial se vería beneficiado por la autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo por la supresión del monopolio de la acción penal y por el reordenamiento de todo el sistema de seguridad pública, considerando la redistribución y coordinación de competencias entre la federación, los estados y los municipios.¹¹²

C. La reforma federalista, descentralizadora y las autonomías

Como inicio de la descentralización del poder, la Constitución requiere una redacción diferente donde se reconozca que los municipios poseen la soberanía originaria y que el nivel derivado son los estados. La redistribución de facultades impositivas de los tres órdenes de gobierno requiere un análisis profundo y una visión de largo plazo para fortalecer y dotar de autonomía paulatinamente a los ayuntamientos. Se sugiere adoptar fórmulas de asociación para el desarrollo regional y la coordinación intermunicipal.¹¹³

¹¹² Propuestas puntuales como las de El libro blanco del poder judicial fueron retomadas en la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación y que sienta las bases para el establecimiento de un nuevo sistema de justicia penal en México.

El Constituyente Permanente propuso un sistema en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último, lo cual fortalece el debido proceso y el pleno respeto a los derechos humanos de todas y todos aquellos involucrados en una investigación o procedimiento penal. El nuevo sistema de justicia se basa: En un sistema acusatorio-adversario donde el juez decide de manera imparcial, frente a las solicitudes de los intervinientes; y en que los conflictos jurídicos relevantes se resuelven en audiencias orales, públicas y contradictorias. La prevención explícita de la presunción de inocencia y la reparación del daño y fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas sobre el Poder Judicial resultan pendientes impostergables. Vid. García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008), II. La reforma penal en la constitución mexicana*. México, Porrúa, 2008, pp. 516-518.

¹¹³ Para el doctor Arnaldo Córdova los procesos de globalización han vuelto a colocar en el centro de la teoría política el desarrollo local y regional. Por ello, es indispensable afirmar al municipio como emanación de la soberanía popular y no sólo como base de la división territorial de los estados. De esta forma, se atajaría la concentración política y económica que ha hecho gravitar a las entidades federativas en torno a los poderes centrales y a las libertades municipales en torno a los poderes estatales. Vid. Córdova, Arnaldo. *Ideas para el federalismo* en Camacho Solís, Manuel y Valadez Diego. *Gobernabilidad democrática: ¿Qué*

En las deliberaciones de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado se consideró que con el propósito de hacer efectiva la autonomía, era necesario dotar de recursos y capacidades a los poderes locales, para convertir a cada municipio y comunidad en sujetos plenos del desarrollo.¹¹⁴ La única vía es la reforma hacia un modelo que permita el funcionamiento federativo del sistema fiscal y fortalezca, a la vez, el carácter compensatorio del mismo, mientras se revisa la distribución de competencias para descentralizar aquéllas cuyo ejercicio es más eficaz por parte de las autoridades locales y que permitan una contribución más palpable con el desarrollo.¹¹⁵

No puede aplazarse más la expedición de una Constitución del Distrito Federal que restablezca las prerrogativas municipales, que otorgue plena autonomía a las autoridades de la ciudad con plenos derechos de entidad federativa y que resuelva cuestiones competenciales entre éstas y la federación. Asimismo, el cambio de naturaleza jurídica de la capital facilitaría la resolución de numerosos problemas metropolitanos.¹¹⁶

D. Un nuevo pacto social contra la desigualdad

El centro de las reformas a los derechos sociales es el combate a la desigualdad. Un motivo porque en México y el resto de la Patria Grande los ciudadanos anulen sus libertades cívicas y el respeto a la dignidad de la propia consciencia sustentó ambas del ejercicio de la ciudadanía¹¹⁷, es

reforma?. México. Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados, LIX Legislatura. pp. 156-160.

¹¹⁴ Vid. Muñoz Ledo Porfirio. *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado México: conclusiones y propuestas. Mesa V: federalismo, descentralización y autonomías*, Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. Primera edición. pp. 211-236.

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ *Es el pueblo quien se esclaviza y se degüella a sí mismo; quien, pudiendo escoger entre estar sometido o ser libre, rechaza la libertad y admite el yugo; quien consiente su propio mal, o, más bien, lo busca... Si recobrar su libertad le costase algo, yo no le urgiría a ello. Aunque lo primero que debiera tener en su corazón es recuperar sus derechos naturales y, por así decirlo, dejar de ser bestia para volver a ser hombre, no espero de él tanta audacia. Admito que prefiera la seguridad de vivir miserablemente que una dudosa*

consecuencia de la desigualdad económica y social en nuestra región, manifiesta en que más de la mitad de los latinoamericanos prefiera un régimen político que atienda eficazmente sus necesidades, que una democracia sin resultados. Ello según el estudio sobre la democracia en América Latina, realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que enfatiza la necesidad de devolverle al Estado su fortaleza económica y política.¹¹⁸

El propósito sería establecer un dique en contra de los intentos de continuar adaptando nuestra legislación a una integración sometida a la economía de mercado. La dinámica de la coyuntura actual exige una redefinición del interés patrio en la Carta Magna, que recoja el consenso actual del país sobre su destino.

Recuperando las propuestas que elaboró en el año 2000 la Comisión de estudios para la Reforma del Estado; el primer reto es garantizar constitucionalmente la alimentación y fomentar la producción agropecuaria y pesquera nacional con este fin. Habría que sondear la exigibilidad y la universalización de los programas sociales que hoy son de carácter clientelar. El complemento indispensable es la participación de la sociedad civil en la planeación, gestión y evaluación de los servicios públicos.¹¹⁹

En la misma sintonía que el punto anterior, un segundo desafío debe ser el establecimiento de consejos económicos, sociales y regionales como organismos de consulta obligatoria para las políticas públicas permitiría revertir su partidización y su selectividad. Asimismo, se aconseja fijar el

esperanza de vivir a su manera. Tomado de *Discurso de la servidumbre voluntaria* de Étienne de La Boétie (1530-1563), escritor y político francés, escribió este texto a los 18 años de edad. Traducción de Traversales. Revista Traversales número 8, otoño 2007, versión electrónica: <http://www.traversales.net/>

¹¹⁸ Vid. *Nuestra democracia. Capítulo 2. Difusión de la ciudadanía y la sociedad de bienestar* / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. — México: FCE, PNUD, OEA, 2010. (Colección Obras de Sociología) ISBN 978-607-16-0448-4. pp. 37-55.

¹¹⁹ *Óp.. Cit.* Muñoz Ledo Porfirio. *Mesa II: Objetivos económicos y sociales del Estado.* pp. 79-123.

principio de transversalidad en las políticas públicas y la legislación como un paso firme hacia la equidad de género.¹²⁰

E. Una nueva Constitución

Los periodos constitucionales son ciclos históricos que se terminan cuando se agota de una manera ostensible la vigencia del marco constitucional. Esto es su capacidad para transformar la realidad y para normarla. Retomando lo propuesto en los trabajos de la comisión de estudios para la Reforma del Estado, los puntos clave de una nueva Constitución deben ser la ampliación de los derechos humanos y sociales, despojarle a este nuevo texto constitucional de preceptos que favorecen al Estado autoritario.¹²¹

Debe convocarse a un constituyente dado que desde la promulgación de nuestra Carta Magna a principios del siglo XX, esta ha venido acumulando remiendos e incoherencias.¹²² El número excesivo de reformas introducidas a la Constitución ha alterado un sinnúmero de sus propósitos, ha generado numerosas yuxtaposiciones y contradicciones. Por ello es necesario suprimir la práctica de la revisión incesante, denominado usualmente como “parchado”, para crear un texto estable, inamovible cuando menos durante una generación.¹²³

¹²⁰ Al establecer el Consejo Económico y Social de Estado, se podría facultarlo para la revisión del sistema de planeación democrática con criterios regionales y de pluralidad social. Hacia este fin, se sugiere la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Congreso y reformar el Banco de México, para la promoción del crecimiento y el empleo y la supervisión democrática de su funcionamiento. *Ibid.*

¹²¹ Óp.. Cit. Muñoz Ledo, Porfirio. *Mesa III: Representación política y democracia participativa*. pp. 127-172.

¹²² Para el proceso constituyente se tiene que hacer una consulta, como en otras partes del mundo. En el prelude de la primera alternancia, la Comisión de Reforma del Estado que se constituyó posteriormente a la elección del 2 de julio del 2000, propuso un constituyente en 2000, para que una comisión presentara las bases para una Constitución y estas pasaran a una comisión especial del Congreso de la Unión, cuyos miembros serían escogidos como los de la Permanente. *Ibid.*

¹²³ El licenciado Porfirio Muñoz Ledo quien fuera en el año 2000 coordinador de los trabajos de la CERE, relata que casi 300 iniciativas de reforma constitucional han sido propuestas en ambas cámaras. Todo ello revela que la reforma del Estado se expresa ineluctablemente en el proyecto de una nueva constitucionalidad. Agrega que es posible una revisión integral y ordenada de la Constitución, siempre y cuando se respeten sus decisiones políticas fundamentales en cuando a la organización del Estado, la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos sociales, y la salvaguarda de los derechos de

La Comisión concluyó que la convocatoria a un Congreso Constituyente no es compatible con el orden jurídico vigente, pero que el método previsto en el artículo 135 puede emplearse para revisar todo el texto de nuestra Carta Magna. Alternativamente, la Comisión sugirió la aprobación de un artículo transitorio de la Constitución, por el que se mandate al Congreso para elegir una comisión responsable de redactar la iniciativa de reformas.¹²⁴

En un nuevo episodio de este proceso, el LX Legislatura ha creado la Comisión Ejecutiva de negociación y construcción de acuerdos del Congreso de la Unión, en consonancia a lo dispuesto en la Ley para la Reforma del Estado. Este ejercicio demuestra que el proceso político y electoral del 2 de julio pasado dejó un déficit tal de legitimidad, que obliga a los actores políticos a replantear la reforma.¹²⁵ El legislativo se auto asigna un deber de cuyo cumplimiento depende tanto su prestigio como la legalidad de su actuación.¹²⁶

la nación. Vid. Muñoz Ledo, Porfirio. *La ruptura que viene. Una nueva constitución para una nueva república*. México. Random House Mondadori – Grijalbo actualidad, 2008, Primera edición. pp. 42 – 59.

¹²⁴ Título Octavo. De las Reformas de la Constitución. Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Párrafo reformado (se suprime la última oración, la cual se reforma y adiciona para quedar como segundo párrafo) DOF 21-10-1966. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. Párrafo adicionado DOF 21-10-1966. Vid. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

¹²⁵ Nuestra mayor dificultad teórica había sido demostrar la obsolescencia de nuestra Carta Magna. No obstante, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Estudios Legislativos encuestó a numerosos juristas y académicos sobre las reformas más necesarias a la Constitución; en opinión de los interrogados, las reformas deberían comprender ciento veintidós artículos, esto es, cerca del 90% de sus preceptos. *Óp. Cit.* Muñoz Ledo, Porfirio. *Una nueva constitución para una nueva república*. pp. 42 – 59.

¹²⁶ El que el Congreso se otorgue a sí mismo un mandato para el desempeño de una función que constitucionalmente le corresponde, tiene una lógica clara. Cuando el responsable político y moral de la reforma traicionó su compromiso, había que trasladar explícitamente el eje de la tarea a la representación popular. El Congreso es el único espacio del poder cuya validez de origen reconocemos todos los actores. *Ibid.*

CONCLUSIONES

El repaso indispensable de las situaciones y contextos que caracterizan al gobierno y sus capacidades dentro de la dimensión conceptual y cotidiana de una realidad compleja, conllevan a una necesaria reflexión sobre el entorno mexicano y sus escenarios.

El significado de sucesos como la expansión del capital a nivel mundial – comúnmente llamada globalización–, la revolución tecnológica, y el velo que envuelve el triunfo propagandístico del mercado y la democracia liberal, se contraponen, a la miseria de muchos y la prosperidad de pocos, de la violación de los derechos humanos fundamentales hasta el desenvolvimiento en niveles hasta hoy no observados violencia desbordada de origen criminal, étnico o religioso; del decrecimiento de los niveles nutricionales básicos en los guetos del primer mundo y en la población de las naciones del sur hasta las grandes hambrunas que amenazan con extinguir a grandes colectivos humanos. Este conjunto de sucesos viene de nueva cuenta a revelarnos la necesidad imprescindible que tienen los gobiernos de fortalecer sus capacidades ante problemas nuevos que irrumpen con la nueva dinámica de la acumulación de capital, y problemas viejos cuya contención ha conllevado a que pendan como una amenaza en el porvenir humano haciendo más extendida y profunda la incertidumbre.

Si el escenario mundial resulta ser incierto, profuso y complejo, el caso mexicano revela aristas todavía no insalvables que definen las contradicciones, rezagos, y la persistencia del continuismo cambiante en la acción y la práctica de las instituciones y poderes que forman parte del Estado Nacional mexicano. Nuestro desarrollo dependiente, si bien es cierto, engarzado por el peso hegemónico de las naciones que controlan al gran capital mundial, se ha sustentado y reiterado en la medida en que los grupos gobernantes y sustentadores del poder formal, han carecido de un proyecto propiamente nacional, en donde las políticas económicas y sociales respondan a las prioridades elementales de esa gran masa de

ciudadanos que sexenalmente por medio del sufragio legitiman gobiernos, y no como se ha venido haciendo en las últimas décadas, complaciendo a los designios de los organismos financieros multinacionales y de los grupos de interés. La dependencia de los grupos políticos-empresariales dominantes de México y el resto de los países del sur ante los centros de poder mundial, su carencia de un proyecto político-económico nacional, es reafirmado por el actual Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, cuando este aún era sociólogo: *"La acomodación de la burguesía a la forma particular de dependencia que ella vive, no implica 'incapacidad histórica' para vislumbrar sus verdaderos objetivos sino el reconociendo práctico de la incapacidad histórica de una política hegemónica. La falta de un proyecto de dominación, sólo se revela como carencia en comparación en una supuesta necesidad de existencia de tal proyecto."*¹

La necesidad de un nuevo proyecto político-económico nacional, invariablemente habrá de empalmarse con gobiernos que inviertan sus recursos estratégicos y de inteligencia en una planificación adecuada del futuro, que no se refiere a la planificación tradicional sectorizada, limitada al determinismo económico, sino de aquella planificación que supere el inmediatismo de corto plazo, que organice y diseñe metas de largo plazo, y elabore un meta diseño nacional. En pocas palabras, retomando a Samuel Schmit, se trata de replantear los estudios de la realidad como de los paradigmas de gobierno.²

La realidad mexicana muy a tono a las realidades de otras regiones, no ha estado exenta de las transformaciones ya expuestas. Nuestra condición de país subdesarrollado –hoy mal llamado país emergente según los intelectuales orgánicos del mundo global–, nos hace vulnerables en un mundo en donde la hegemonía de los organismos supranacionales,

¹ Henrique Cardoso Fernando, *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*, Siglo XXI, México, 1976, pp. 220.

² Schmidt Samuel (coord), *La capacidad de gobernar en México*, Aguilar, México, 1997, p. 106.

conjuntado con el poder de las grandes corporaciones financieras y transnacionales en el mercado mundial influyen en el diseño meta político y económico de los Estados-Nación. –si es que todavía el Estado-Nación aun se contempla en el diccionario del mundo global- El contexto descrito en una primera aproximación revela las diversas vertientes que confluyen ante una pregunta reiterada: ¿cómo gobernar un país como México?, o mejor dicho, como afrontar los retos y resistencias que implican el mejorar la capacidad de gobierno en México en un contexto en que las exigencias de internacionalización y apertura en la economía se contraponen con la pesada carga de los ajustes y sacrificios internos; en donde, la irrupción de una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos encuentran como obstáculo la persistencia de estilos caducos y obsoletos en que el quehacer político y gubernamental; en donde, todavía la reforma política definitiva sigue siendo el gran paso pendiente por la falta de consensos y la conservación de privilegios; y finalmente, en donde, la preponderancia del Estado de Derecho y el respeto a la ley chocan contra el peso de contrapoderes –el narcotráfico y el crimen organizado- que han enrarecido la seguridad pública y al mismo tiempo diseminado el cáncer de la corrupción en distintos niveles.

Estudiar las capacidades de gobierno en México en un lapso que va de 1970-1997, años en que los gobiernos en turno gestaron expectativas de un desarrollo y crecimiento económicos de proporciones inimaginables y que a su vez dichas expectativa chocaran con el espectro de la crisis sexenales, junto con la recurrente recesión, la polarización social y la incertidumbre en el futuro, implica efectuar además de una interpretación cercana a la objetividad del proceso social, exponer las vertientes que desde el gobierno y la administración pública interpretaron e intentaron asumir dichos procesos. Por una parte el desarrollismo en segunda etapa (1970-1982) y el neoliberalismo tecnocrático desde su versión ortodoxa con Miguel De La Madrid (1982-1988), pasando por sus extremos

reformistas con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y su agotamiento con Ernesto Zedillo (1994-2000).

Asimismo conlleva aun ejercicio de política comparada en el momento de contrastar dos estilos indistintos de hacer y entender la política, y la administración pública en México, si consideramos que para discernir sobre política, economía, sociedad y administración pública del México actual se precisa abordar esos dos grandes paradigmas que diferencian al México industrial con el Postindustrial en su primera fase,³ que para nuestro caso de estudio distinguiremos como los paradigmas posrevolucionario y neoliberal, históricamente sustentadores del antiguo régimen por fenecer, y el nuevo régimen que aun sin consolidarse ha estado a punto del colapso.⁴ También esta discusión conmina replantear diversas situaciones que integran la agenda de gobierno cuyos contenidos son implícitos a la capacidad de gobernar en México: el crecimiento demográfico desbordante que implica mayores requerimientos básicos de bienestar; el alarmante deterioro ecológico con un desenlace que deja entrever una posible catástrofe ambiental de mayor amplitud con repercusiones negativas en diversas regiones y grupos poblacionales del país; la imperiosa necesidad de alcanzar la autosuficiencia alimentaria como sinónimo de soberanía y a autodeterminación; los altos índices de pobreza y marginación que a la par de una situación económica complicada han creado las condiciones objetivas y subjetivas que pueden poner al país al borde de un estallido social; los rezagos en el avance tecnológico y educativo; la carencia de acuerdos fundamentales entre actores políticos y sociales que dejen

³ A partir del uso del enfoque de bienes colectivos, Roger Benjamín utiliza los términos de modernización, industrialización y pos industrialización en un sentido descriptivo y no conceptos que por sí mismos tengan un significado intrínseco. Roger Benjamín pretende que dichos términos identifiquen diferentes estados-proceso en el cambio socio-político con sus correspondientes a diferentes constelaciones de problemas de primer orden. Benjamín, Roger, *Los límites de la política. Bienes colectivos y cambio político en las sociedades postindustriales*, Alianza editorial mexicana, México, 1991.

⁴ Vid. Rodríguez Araujo, Octavio. México: dos regímenes políticos sobrepuestos, en *La Administración y el pluripartidismo*, Revista de Administración pública, No. 96, México, 1997. p. 83-101.

entrever la refundación del régimen político vigente; los nuevos equilibrios de las regiones y él un nuevo federalismo; y la reforma imprescindible pero siempre pospuesta de la administración pública mexicana.

Esta agenda de temas y problemas que son desafíos en este tiempo, y a la vez, amenazas en el futuro a mediano y largo plazo, explican él porque el ejercicio gubernamental en México requiere de paradigmas que superen por mucho los hasta hoy obsoletos, en donde la habilidad y la imaginación en el ejercicio del poder sea una herramienta para abordar los problemas públicos y finalmente superar las interpretaciones y planteamientos deterministas esgrimidos tanto por políticos, técnicos y funcionarios con el fin de que la acción gubernamental se conduzca a partir de la comprensión de la realidad nacional y no de realidades ajenas de la dinámica social mexicana imperante e incierta. Lo anterior obliga a quienes desde el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil, impulsen una autentica Reforma del Estado que en contraste con el proceso de Reforma estructural iniciado de 1982 hasta nuestros días, empiece por lo que hasta hoy es difícil y esquivo en el debate nacional: "La Reforma del Poder", esto es, la conformación de un nuevo régimen político y un nuevo pacto social que generen nuevos equilibrios y contrapesos a la altura de las circunstancias nacional, lo que implica un presidencialismo democrático y acotado estrictamente a lo señalado por la ley; un poder legislativo que asimile la nueva pluralidad nacional reflejándose en sus órganos de dirección; un poder judicial depurado, en que el respeto del Estado de Derecho sea equiparable a la normalidad republicana. Sin embargo una autentica reforma del poder y del régimen política demanda el pleno reconocimiento del poder ciudadano y la fuerza de la sociedad. En la esfera de la administración pública implica una reforma de gobierno que coloque a la sociedad en el seno de la acción pública, en donde la autoridad respete sus formas de organización e identidad de la misma.

No basta para mejorar la capacidad de gobierno y la administración pública en México, el diseñar desde las oficinas de asesoría o staffs nuevos procesos de planificación, descentralización y optimización del aparato burocrático. Las enseñanzas de los años recientes exigen que toda reforma vinculada a mejorar la gobernación de países como México, previamente se replantee un cambio cualitativo en el régimen político y la configuración una nueva arquitectura societaria de como citara el Dr. Dror,⁵ antes de pasar a la terminología común de reingeniería y control de calidad, indudablemente importante, pero si se hace a un lado que desde el gobierno se gobierna, se construyen proyectos de nación y no solo se administra, se corre el riesgo de caer de nueva cuenta en los formalismos y absolutismos de los que hace varios años advirtiera el maestro Jesús Reyes Heróles: *"No podemos caer en una Reforma Administrativa Formal, que crea que el estudio realizado es solución implantada, ni el absoluto empirismo que se oriente en que únicamente lo elaborado sobre la marcha es lo que puede hacerse. Ni problema estudiado es problema resuelto, ni para resolver los problemas hay que abordarlos sin estudio, casi con instinto disfrazado de intuición."*⁶

La profesionalización del grupo gobernante o conductor es el punto de partida de la reforma de las capacidades de gobierno. Para ello, debe constituirse un núcleo estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de los cursos de acción política, formado por planificadores técnicamente preparados y motivados; y cuadros políticos con habilidades de persuasión y conducción del proceso social. Este grupo estratégico tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilidad ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia neoliberal gobernante, que creía en la

⁵ Óp. Cit. Schmidt Samuel, *"La capacidad..."*, pp. 29-48.

⁶ Meyer Eugenia (Coord.), *En la segunda reunión de evaluación de la reforma administrativa*, en Jesús Reyes Heróles. *Obras Completas*, Obra política. Tomo III, Asociación de estudios históricos y políticos Jesús Reyes Heróles – Secretaría de educación Pública - Fondo de Cultura económica, México, 1996. p. 689.

superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política - calificado como oportunista e irracional desde el punto de vista técnico. Ciertamente, es preciso formar un nuevo prototipo de políticos que superen la visión del inmediatismo pragmático para profundizar en la explicación de la realidad, proponiendo imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones conjuntamente con los planificadores.

Para tener éxito, ante todo, es preciso que este grupo pueda generar un consenso cooperativo con los distintos sectores en lo que tiene que ver con el diagnóstico; seguidamente, los reformadores tendrán que establecer nuevas alianzas, basadas en los principios democráticos, económicos y sociales, con las burocracias públicas, el empresariado, los trabajadores, los intelectuales y la sociedad civil en su sentido amplio. Este proceso probablemente se extienda en el tiempo, pero lo importante es tener conciencia de que se trata de mejorar las capacidades de gobierno y la gobernación de cara al siglo XXI.

Después de catorce años una reflexión final

A catorce años de la primera versión del presente libelo, finalmente después de moratorias voluntarias y circunstancias diversas, concluyo un ciclo de mi vida académica. Empero, después de casi tres lustros sigo convencido que el cambio situacional que requiere México para mejorar la capacidad de gobierno debe basarse antes en una redefinición de prioridades, porque hacer reformas para continuar un sistema que contiene grandes injusticias siempre demostrará ser un esfuerzo insustancial.

La capacidad de gobernar un país con constantes tensiones, derivadas de la desigualdad y falta de libertad es limitada porque no pueden encontrar alternativas creativas y transformadoras que permitan sustentar el status quo. Por lo contrario, como reto de gobierno, se puede encontrar más

estímulo en los logros posibles si el objetivo es mejorar la calidad de vida y la convivencia societaria.

En el año 2000 a unos cuantos días de nuestra primera alternancia en el poder ejecutivo, hubo un intento colectivo por alcanzar una redefinición sustancial y radical de las prioridades nacionales en la comisión denominada: "Reforma del Estado" encabezada por el licenciado Porfirio Muñoz Ledo. Fue una primera exploración de lo difícil y complicado que implica revisar con detalle y a profundidad los paradigmas que norman la convivencia social, económica y política y por supuesto mejorar la gobernación. El desenlace posterior a este primer ejercicio de redefinir el tipo de proyecto de país al que se aspiraba después del viejo régimen demostró las muchas trabas en el camino e intereses enquistados que interesadamente defendieron en ese entonces el viejo orden para mantener sus privilegios.

Los relevos del poder ejecutivo posteriores a la elección del año 2000 fueron experiencias frustrantes, en primer lugar para los ciudadanos y en especial para los dirigentes y sus asesores en la conducción de asuntos públicos por todas las condiciones adversas que el cambio conlleva. Estas experiencias son imprescindibles recopilarlas no para evitar el cambio futuro sino para prevenir las resistencias. La disyuntiva entre hacer los cambios o no, cuando se toma en cuenta la turbulencia posible, también debe considerar que no hacer los cambios requeridos posiblemente implique una inestabilidad mayor.

Si se decide impulsar una nueva coyuntura dinámica, pero se opta por aplazar la evolución hasta contar con mejores condiciones, puede resultar en que llegado el momento se encuentre una coyuntura de factibilidad que facilite la reforma y en consecuencia que el cambio sea suave, o al revés que se vayan acumulando conflictos, resentimiento, tensiones y descontento, al grado que pongan en riesgo una reforma apacible y hasta la reforma misma. Hoy en día existen suficientes señales que indican que la

segunda opción es más real que la primera. Ya ahora la inestabilidad pone en peligro la convivencia nacional pacífica. México está a la mitad del primer cuarto del siglo XXI envuelto en la violencia del narco, conflictos guerrilleros, elevados índices de delincuencia, comunidades que se hacen justicia por su propia mano y un deterioro generalizado de la aceptación societaria de las instituciones de gobierno.

El liderazgo societario juega un papel fundamental para conducir una reforma societaria radical y profunda. Aun con la vuelta del control del poder ejecutivo del otrora partido del viejo régimen (PRI), las señales del deterioro de la gobernación mexicana son innegables, así como lo es su incapacidad para reconstruir los consensos y pactos sociales perdidos, por lo que mejorarla se convierte en uno de los problemas centrales a tratar en el proceso de transformación. Aplazar la corrección y mejoramiento de la gobernación puede acarrear presiones desestabilizadoras comparables a las revoluciones de los siglos XIX y XX. El temor de que se cumpla fatídicamente el ciclo centenario y México empiece el siglo XXI con una insurrección no puede ser tomado a la ligera.

Bibliografía

Artículos periodísticos

1. Banxico podría reducir pronóstico de crecimiento de 2014, Reuters en el Financiero, 29 de Marzo de 2014
2. Petróleos Mexicanos sufre el embate del crimen organizado, en La Jornada 26 de junio de 2010.
3. Secretario de Gobernación, La Jornada, 27 de octubre de 2010, y declaración del Secretario de Economía, El Universal, 19 de febrero de 2009.
4. Templo Mayor, en Reforma 3 de febrero de 2009.

Documentos y páginas oficiales

1. Auditoría Superior de la Federación. Informe de la fiscalización de la cuenta pública 2010. México. México, Cámara de Diputados.
2. Boltvinik, Julio; Evolución de la pobreza y la estratificación social en México y el Distrito Federal 1992-2010: Valoración crítica de las metodologías de medición y de las fuentes de información, México, Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal - Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal — Evalúa DF, 2010.
3. Comisión Nacional de Ideología-Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, La reforma del PRI y el cambio democrático en México, México, Grupo Editorial Limusa y Noriega editores, 1994.
4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Informe de pobreza 2012, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Informe-de-Pobreza-2012.aspx>, [Consulta: martes, 31 de marzo de 2014]
5. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Anticorrupcion1.pdf>
6. http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=3051277&Asunto=3050393
7. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
8. Libro Blanco de la Reforma Judicial en México. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006.
9. Nuestra democracia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. — México: FCE, PNUD, OEA, 2010. (Colección Obras de Sociología) ISBN 978-607-16-0448-4.

10. OCDE {2011}. Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. OECD. Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>. p. 39
11. Reunión de análisis del programa para la modernización educativa, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Estudios Políticos y Sociales, 1989.
12. Secretaría de Gobernación y Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, Renovación Política. Cuadernos de renovación nacional, México, Fondo de cultura económica, 1988.
13. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013) Deuda Estatal <http://bit.ly/186apx4> Deuda sub nacional en México (2011). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Minuta Senado <http://bit.ly/19Yc0Gh>
14. UNICEF-CONEVAL, Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010, México, 2013.

Encuestas (Bases de datos y publicaciones)

1. Encuesta Consulta Mitofsky del 28 de febrero al 4 de marzo de 2014.
2. Encuesta Reforma, 6 de septiembre de 2010.
3. Pew Research Center's, 23 de septiembre de 2009, <http://www.pewglobal.org/2009/09/23/most-mexicans-see-better-life-in-us-one-in-three-would-migrate/>
4. Secretaría de Gobernación, Informe ENCUP (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas) 2008, México, junio de 2009.

Prensa internacional

1. Financial Times, 12 de Marzo de 2009.

Revistas académicas

1. Alcocer, Jorge. La ilógica reforma electoral. Vocces. Nueva época. Año 14. Numero 46. Abril - Agosto 2013.
2. Arredondo Ramírez, Vicente. Naturaleza, Desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada, En Sociedad civil, análisis y debates, Revista científica cuatrimestral, Num 1, Vol. II, 1997.
3. Buendía Vázquez, Alejandro. Políticas Publicas Enfoques y Perspectivas. En Revista IAPEM, No. 35. Toluca. Mex. Julio-Sept. 1997.
4. Del Castillo, Arturo, El Cambio en Organizaciones Gubernamentales. Entre planeación y ambigüedad, CIDE, Documento de trabajo, No. 47, División de administración Pública, 1997, México 1997.

5. Di Palma Giuseppe, La consolidación democrática: una visión minimalista, Revista española de investigaciones sociológicas, No. 42, Madrid, 1992.
6. Étienne de La Boétie. Discurso de la servidumbre voluntaria de (1530-1563) Revista Transversales número 8, otoño 2007, versión electrónica: <http://www.trasversales.net/>
7. Fraser, Nancy y Linda Gordon, Contrato versus caridad. Una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social, Segovia, núm. 6. Noviembre, 1992.
8. Grzybowski, Carlos, La presión política, la movilización social y el lobbyng. Sociedad Civil, Análisis y debates, México, Revista científica cuatrimestral, 1997. Num. 3. Vol. I. p. 18.
9. L. Tomassini, "Desarrollo económico e inserción externa de América Latina: un proyecto elusivo", Estudios Internacionales N°. 97, Enero - Marzo de 1992.
10. Linz, J., Transiciones a la democracia, Separata de la revista Española de Investigaciones Sociológicas, No. 51. Jul-Sep 1990.
11. Martínez Reyes, Héctor. Orígenes y estado actual de la política pública, México, CIDE, Documento de Trabajo 38, División de administración pública, 1997.
12. Miller, David, El resurgimiento de la teoría política, Metapolítica, Revista Trimestral de Teoría y Ciencia Política, Volumen I, octubre-diciembre de 1997, Centro de estudios de política comparada, 1987.
13. O'Donnell. Guillermo. Revisando la democracia delegativa. Casa del Tiempo. No. 31. Mayo de 2010.
14. Olga Forero Forero. Democracias de baja intensidad. Colombia. Revista Opera, Universidad Externado de Colombia vol. 3, núm. 3, octubre, 2003.
15. Paramio, Ludolfo, Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas, Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), documento de Trabajo 98-03.
16. Rodríguez Araujo, Octavio. "México: dos regímenes políticos sobrepuestos", Revista de Administración pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 96, México, 1997.
17. Ruiz Massieu José Francisco, La ingeniería democrática, en Ideas Políticas. Revista de análisis y debate, Centro de estudios políticos - Cambio XXI Fundación Mexicana A.C., Año I. julio - agosto 1992, N°. 2.
18. Sánchez González, José Juan; El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. Gestión y política pública [En línea]. CIDE. Gest. polít. pública vol.18 no.1 México 2009. [Consulta: 4 de mayo de 2014]. Disponible en web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792009000100003&script=sci_arttext

19. Uvalle Berrones Ricardo, Cambio, gobernabilidad y administración pública, en Gestión y Estrategia, Otoño de 1992, Numero 1 especial, coedición UAM - Azcapotzalco y Presidencia Municipal del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli.
20. VV. AA. "Policy Networks", Journal for Political Research, 16 (5). 1991.

Textos académicos

1. Aguayo Quezada, Sergio, La transición en México. Una historia documental 1910 -2010, Fondo de Cultura Económica, Primera edición digital, Kindle Edition.
2. Aguayo Quezada, Sergio. Vuelta en U: guía para entender y reactivar la democracia estancada, México, 2010, Primera edición.
3. Aguayo Quezada, Sergio; Remolino: El México de la sociedad organizada, los poderes fácticos y Enrique Peña Nieto, Sextil Online, Primera edición digital, Kindle Editions.
4. Aguilar Villanueva Luis F (Editor), El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa, Segunda edición, 1996.
5. Aguilar Villanueva, Luis F. Gobierno y administración pública, México, Fondo de cultura Económica, 2013, Primera edición.
6. Alcántara Saez Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio, Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, Fondo de Cultura económica, México, 1995, Primera edición.
7. Almond y G. Powell, Política comparada, Los aspectos funcionales de los sistemas políticos, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969, Tercera edición.
8. Almond. G., Comparative political system, en Journal of Politics, 18, 1956.
9. ALTADIR, Método PES, reingeniería pública y la teoría de las conversaciones. Trabas y problemas. Caracas. Fundación ALTADIR, Colección. Ciencias y técnicas de gobierno. 1994. 1ª Edición
10. Altvater, Elmar, El precio del bienestar, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1993.
11. Ander Egg, Ezequiel, Algunas reflexiones en torno al pensar científico. Documento fotocopiado.
12. Arellano Gault, David, Gestión estratégica en empresas públicas, México, CIDE, DAP, Mimeo, 1991.
13. Aristóteles, Política, México, Editoria Porrúa, 1990.
14. Arreola Ayala, Álvaro. La sucesión en la gubernatura del Estado de México 1917-1993, México, El Colegio Mexiquense A.C., 1995.

15. Ayala Espino, José. Mercado elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, México, Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Economía UNAM, 1996.
16. B.B. Jouvenel, El poder, Madrid, Editora Nacional, 1956.
17. Bañón, R. y Carrilo, E. (comps). La nueva administración pública, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997.
18. Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps), La nueva administración pública, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997.
19. Bartolini. S, Et al., Manual de ciencia política, Madrid, Alianza Editorial AUT, Segunda reimpresión, 1991.
20. Benjamín, Roger, Los límites de la política. Bienes colectivos y cambio político en las sociedades postindustriales, Alianza editorial mexicana, México, 1991.
21. Beufre, A, Introducción a la estrategia, Buenos Aires, Editorial Rioplatense, 1964.
22. Blonden J... Et al., El gobierno: estudios comparados. Alianza universidad, Madrid, 1981.
23. Bourdieu, P., 1995, Por a una sociología reflexiva, Herder, Barcelona.
24. Bronislaw Malinowski, Magic Science and Religion and Other Essays (Garden City, Doubleday 8 Company, Inc., 1954);
25. Buscaglia, Edgardo, Vacíos de poder en México: cómo combatir a la delincuencia organizada, Random House Mondadori – Debate, 2013, Primera edición digital, Kindle Editions.
26. Camacho Solís, Manuel y Valadez Diego. Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?. México. Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
27. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (Coords.), La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma, México, IIJ-UNAM, 2011
28. Carlos Muñoz Izquierdo, La contribución de la educación al cambio social, México, CEE-UIA-Gernika, 1994.
29. Cerroni, Umberto. Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. México. Siglo XXI. 1992. Primera edición.
30. Chomsky Noam, Estados fallidos: el abuso de poder y el ataque a la democracia, Barcelona (España), Ediciones B, 2007, primera edición
31. Coleman, James. Foundations of Social Theory. Cambridge. Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
32. Córdova Arnaldo, La revolución y el Estado en México, México, Ediciones Era, 1989.

33. Crozier Michel, Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio, México, Fondo de cultura económica, Segunda edición, 1992.
34. D. Lerner y H.D. Lasswell Harold D., The Policy Orientation, Stanford University Press, 1951.
35. D. Riesman, The Lonely Crowd, New Haven, Yale Press, 1950.
36. D.C. McLelland, The Achieving Society, Princeton, Van Nostrand, 1961.
37. David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York, Wiley, 1965.
38. David Easton. A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1965.
39. De la Peña, Sergio, Trabajadores y sociedad en el siglo XX., México, Editorial Siglo XXI – Instituto de investigaciones sociales, UNAM, 1980.
40. Deutsch, Karl, The nerves of government, The models of political communication and control, Nueva York, Free Press of Glencoe, 1963.
41. Deutsch K., Functions and Transformations of the State: Notes toward a General Theory, Berlín, Wissenschaftszentrum, 1980.
42. Dror Yehezkel, La capacidad de gobernar, Informe al club de Roma, México, Fondo de cultura Económica, Primera edición.
43. Dror Yehezkel, La capacidad de gobernar, Informe al club de Roma, México, Fondo de cultura Económica, Primera edición, 1996.
44. Dror Yehezkel, La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma. México, 1996, Fondo de Cultura Económica.
45. Duiggins, John Patrick y Mark E. Kann, compiladores, The Problem of Authority in America, Temple University Press, Filadelfia, 1981.
46. Durkheim Emilio, Las reglas del método sociológico, Buenos Aires, De. La Pléyade. 1977.
47. Duverger Maurice. Los partidos políticos. México. Fondo de Cultura Económica. 1990.
48. Dye R, Thomas. Understanding Public Policy, NJ, Prentice Hall, Englewoods Cliffs, 1982.
49. E.Hagen, On The Theory of Social Change, Dorsey, 1962,
50. Elster, Jon, El cemento de la sociedad, Gedisa, Barcelona, 1991.
51. Easton David, El sistema político, Buenos Aires, Amorrortu editores. 1980.
52. Easton, David, "An approach to the analysis of political systems", World politics, 11, abril de 1957.
53. Finch, J. Family Obligations and Social Change, Cambridge. Polity Press. 1989.
54. G. A. Almond y S. Verba, The Civic Culture, Boston, Little, Brown, 1963.

55. G. Gemmani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, EUDEBA, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1961.
56. García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, México, Porrúa, 2008.
57. Garrido, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada, La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, SEP – Editorial Siglo XXI, Primera edición, 1986.
58. Giddens, A., *The Transformation of Intimacy*, Polity Press, 1994, Londres.
59. Giddens, Et al., *La teoría social hoy*, México, CONACULTA - Alianza editorial, 1990 (Versión original: 1987), Primero edición en español.
60. Goldthorpe, J. (comps.) *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 1991.
61. González Casanova Pablo, *La sociología de la explotación*, México, Siglo XXI, 1987.
62. González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ed. ERA, 2ª. Edición ampliada, 1985.
63. Gouldner, Alvin W, *Los dos Marxismos. Contradicciones y anomalías en el desarrollo de la teoría*, Madrid, Alianza Universidad, Primera edición, 1980.
64. Gramsci. Antonio, *La política y El Estado Moderno*, Barcelona, España, Ediciones Península, 1971.
65. Guerrero Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1993, Segunda edición.
66. Guillen Romo, Héctor, *Las crisis. De la gran depresión a la primera gran crisis mundial del siglo XXI*, México, ediciones Era, 2013, primera edición.
67. H. Lasswell y A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Yale Press, 1950.
68. Habermas, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid. Taurus (2 tomos), 1987.
69. Held, David, *Modelos de democracia*, México, Alianza, 1992.
70. Henrique Cardoso Fernando, *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*, Siglo XXI, México, 1976.
71. Hernández Muñoz, Edgar. *Los usos políticos de la pobreza: política social y clientelismo electoral en la alternancia*. El colegio mexiquense A.C. 2008. Primera edición.
72. Hoover, "Identity and the State...", cf. Erikson, Erik, *Childhood and Society*, Norton, Nueva York, 1963, edición revisada;
73. Huerta González, Arturo; *La crisis en EUA y México: la dificultad de su salida*, México, UNAM - Facultad de Economía, 2010, primera reimpresión.

74. Huertas, Franco. El método PES, Franco Huertas entrevista a Carlos Matus, Caracas, Fundación Altadir, 1994, Primera edición.
75. Inglehart, Ronald, El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas, Madrid, CIS-Siglo XXI Editores, 1991.
76. J.H. Meisel, Pareto and Mosca, New Jersey, Prentice Hall, 1965.
77. Jalife-Rahme, Alfredo; Hacia la desglobalización, México, 2007, Jorale-editores.
78. Jan-Erik Lane, The public sector. Concepts, models and approaches, London, SAGE publications, 1993.
79. Karl W. Deutsch, Política y Gobierno, Madrid, España, Fondo de Cultural Económica, 1a. edición en Español, 1976.
80. Kennet Galbrait, John, Anatomía del poder, México. Coedición: editorial OMGSA - editorial Diana. 1986.
81. Kenneth R. Hoover, Identity and the State Coercion and Development Freedom, texto presentado en la Conferencia del Comité de Investigación sobre Filosofía Política de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, co-patrocinada por la Asociación Africana de Ciencias Políticas en Harare, Zimbawe, agosto de 1995,
82. Kenneth R. Hoover, The Power of Identity: Politics in a New Key, Chatham House Press, Chatham, N.J., 1996.
83. Kliksberg Bernardo (compilador), El rediseño del Estado: una perspectiva internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, Primera edición.
84. Kliksberg Bernardo, ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas, México, Fondo de cultura económica, 1993, Primera reimpresión.
85. Kolakowski, Leszek, Las principales corrientes del marxismo, tr. Jorge Vigil Rubio, España, Alianza Universidad, 1983.
86. La recopilación de P.Heintz, Sociología del poder, Santiago, FLACSO, 1960.
87. Locke John. Ensayo sobre el gobierno civil, México, Editorial Nuevomar - Lecturas críticas, 1990.
88. López Cámara Francisco, El sistema político y el desarrollo en México, Centro regional de investigaciones multidisciplinarias – UNAM, México, 1988.
89. Loyola, Rafael (coord), Entre la guerra y estabilidad política, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Grijalbo.
90. Mackintosh, M. Domestic Labour and the Household, en R. E. Pahl (comp.), On Work, Basic Blackwell, Oxford. 1986.

91. Maquiavelo Nicolas, *Obras políticas*, Cuba, Instituto cubano del libro, Editorial de ciencias sociales, 1971, primera edición.
92. March, J. Y J. Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México. CNCPYAP-UAS-FCE. 1997. Primera edición en español.
93. Marcia, James et al, *Ego Identity: A Handbook of Psychosocial Research*, Springer Verlag, Nueva York, 1993.
94. Marion Levy, *The Structure of Society* (Princeton, Princeton University Press, 1952).
95. Martínez, Héctor, *Apuntes de Cátedra: Administración de Recursos Financieros*, UIA.
96. Matus Romo, Carlos; *Estrategia y plan*, México, Editorial Siglo XXI, undécima edición, 1998.
97. Matus, Carlos. *Política, planificación y gobierno*, Caracas, ILPES-OPS-Fundación ALTADIR.
98. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1979, (de la ed. de 1922).
99. Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
100. Medina Peña Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, Fondo de cultura económica, México, 1994.
101. Medina Peña, Luis. *Invención del sistema político mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México. Fondo de Cultura Económica. 2007. Segunda edición.
102. Medina, A. y Mejía J, *El control en la implantación de la política pública*, México, Plaza y Valdés, 1993, 1ª edición.
103. Méndez, José Luis (coordinador); *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2000.
104. Merino Huerta, Mauricio. *El futuro que no tuvimos*. México., Temas de Hoy – editorial Planeta. Primera edición digital, Kindle Editions.
105. Meyer Cosío, Lorenzo; *El estado en busca del ciudadano: un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Introducción. México. Editorial Océano. 2005. Primera edición.
106. Meyer Cosío, Lorenzo; *Nuestra tragedia persistente: La democracia autoritaria en México*, México, Random House Mondadori – Debate, 2013. Primera edición.
107. Meyer Eugenia (Coord.), Jesús Reyes Heróles. *Obras Completas, Tomo I*, México, Asociación de estudios históricos y políticos Jesús Reyes Heróles - Secretaría de educación Pública - Fondo de Cultura económica, 1995.

108. Meyer Eugenia (Coord.), Jesús Reyes Heróles. Obras Completas, Obra política. Tomo III, México, Asociación de estudios históricos y políticos Jesús Reyes Heróles – Secretaría de educación Pública - Fondo de Cultura económica, 1996.
109. Meyer Lorenzo, La segunda muerte de la revolución mexicana, Cal y arena, México, 1992.
110. Mingione, Enzo, Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado, Madrid, MTSS, 1993.
111. Muñoz Ledo Porfirio. Comisión de Estudios para la Reforma del Estado México: conclusiones y propuestas., Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. Primera edición.
112. Muñoz Ledo, Porfirio. La ruptura que viene. México. Random House Mondadori – Grijalbo actualidad, 2008, Primera edición.
113. Niño Becerra Santiago. El Crash del 2010: toda la verdad sobre la crisis, Los libros del lince, Barcelona, 2009.
114. Nisbet, Robert. Twilight of Authority, Nueva York, Oxford University Press, 1975.
115. O'Donnell Guillermo, Schmitter Philippe, Transitions from Authoritarian Rule, Cambridge, Polity Press, 1989.
116. Offe, C. "Dos lógicas de acción colectiva", en La gestión política, Madrid, MTSS. 1992.
117. Olson, Mancur, Auge y decadencia de las naciones. Crecimiento económico, estancamiento y rigidez social, Barcelona, Ariel, 1986.
118. Orive, Adolfo y Torres, José Luis (coordinadores); Poder popular: construcción de ciudadanía y comunidad. México, México, Juan Pablos Editor – Fundación México Social Siglo XXI, 2010.
119. Ostrogorski, Democracy and the Organization of Political Parties, 2 vols., 1902, Michels Political Parties, 1914.
120. Ovejero, Félix, Intereses de todos, acciones de cada uno, Madrid, Siglo XXI Editores, 1989.
121. Pardo María del Carmen, La modernización administrativa en México, México, El Colegio de México, 1991.
122. Pardo, María del Carmen; La Modernización administrativa en México 1940-2006, México, COLMEX – CEI, 2ª edición corregida y aumentada, 2009.
123. Pérez Díaz, Víctor. La primacía de la sociedad civil. Madrid. Alianza. 1993.
124. Pérez Fernández del Castillo, Germán (Coord.). Charles de Montesquieu, Clásicos del pensamiento político. Ensayo sobre las causas que pueden

- afectar los espíritus y los caracteres. México, UNAM - FCPYS - Centro de estudios políticos.
125. Pichardo Pagaza, Ignacio. Modernización administrativa. México. UNAM-Colegio Mexiquense. 2004, Primera edición.
 126. Polanyi, Karl. La gran transformación. Crítica del liberalismo económico, Madrid, La Piqueta, 1989.
 127. Przeworski, Adam, Capitalismo y socialdemocracia, Madrid, Alianza, 1988.
 128. Quade, E.S, Analysis for Public Decisions, Chapter 1. The need for analysis. New York. Elsevier Science publishing, 1975, First edition.
 129. R. C. Macridis, The study of Comparative Government, Random House, 1955.
 130. R. Radcliffe-Brown, Structure and Function in Primitive Society (New York, The Free Press of Glencoe, 1957).
 131. Ramírez, Carlos, Cuando pudimos no quisimos, El decenio del derrumbe: la transición y el caos, Océano, 1995.
 132. Reveles Vázquez, Francisco (coord.); El gobierno panista de Vicente Fox: la frustración del cambio. México, UNAM-FCPYS, 2008, Primera edición.
 133. Riechmann, J. y F. Fernández Buey, Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales, Barcelona, Paidós, 1994.
 134. Robert Dahl, A Preface to Democratic Theory, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
 135. Robert K. Merton, Social Theory and Social Structure (New York, The Free Press of Glencoe, 1957);
 136. Robinson, William I; Una teoría sobre el capitalismo global: producción, clase y Estado en un mundo transnacional; Siglo XXI editores, México, Primera edición en español, 2014.
 137. Rodríguez Araujo, Octavio (coordinador); México ¿Un nuevo régimen político?, México, Siglo XXI editores, 2009, Primera edición.
 138. Rodríguez Araujo, Octavio, "Definiciones del Partido Revolucionario Institucional", Apuntes de cátedra, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Marzo de 1998.
 139. Roemer, John, Teoría general de la explotación y de las clases, Madrid. Siglo XXI Editores, 1989.
 140. Santos, B. S., "O Estado e os Modos de Produção de Poder Social", en Pela Mãe de Alice. O Social e o político na Pos-Modernidade, Afrontamento, Lisboa, 1994.

141. Sartori Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura económica, México, 1996.
142. Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia*, México, Alianza Universidad, 1989.
143. Sartori Giovanni. *Partidos y sistemas de partido*. Madrid. Alianza Universidad. 1997. Segunda reimpresión.
144. Schapiro, Leonard. *El totalitarismo*, México, Fondo de Cultura Económica - Breviarios, No. 312, 1981, Primera edición.
145. Schmidt Samuel, *El deterioro del presidencialismo mexicano. Los años de Luis Echeverría*, México, Edamex, 1986.
146. Schmidt Samuel (coord), *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997.
147. Schmidt Samuel, *Amenaza y oportunidad. Los retos de la democracia mexicana*, México, Aguilar, 1997.
148. Semo Calev, Enrique; *México: del antiguo régimen a la modernidad: Reforma y Revolución*, México, 2012, UNAM-UACJ, Primera edición
149. T. Parsons, *Essays in Sociological Theory*, London, Free Press, 1949.
150. T. Parsons, *The Social System*, London, Free Press, 1951.
151. Talcott Parsons, *Essays in Sociological Theory Pure and applied* (Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1959) y *The Social System* (New York, The Free Press of Glencoe, 1951);
152. Touraine, Alain. *Producción de la sociedad*, México. IIES-UNAM-IFAI-Embajada de Francia. 1995. Primera edición.
153. *Toward a General Theory of Action* (Cambridge, Harvard University Press, 1951);
154. Ubilluz Martino, Mario. *El control integral de la administración pública*. Lima, Editorial Escuela Nueva, 1986.
155. Uvalle Berrones Ricardo, *La teoría del Estado y la administración pública*. México, Plaza y Valdés, 1993, Segunda edición.
156. Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en las sociedades contemporáneas*, México, IAPEM-UAEM, Segunda edición, p. 66.
157. Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1995.
158. Villa Manuel, *Los años furiosos: 1994-1995. La Reforma del Estado y el futuro de México*, Miguel Angel Porrúa y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1996.
159. W. Mills, *La elite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

160. Walzer, Michael, "Socializing the Welfare State", en Amy Gutmann (comp.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton. Princeton University Press. 1988.
161. Weber Max, *El político y el científico, la Política como Vocación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946.
162. Weber Max, *Economía y Sociedad, la Política como Vocación*, Fondo de Cultura económica, México, 1990.
163. Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México. La construcción de las nuevas instituciones electorales*. 1ª Ed. México. D.F. El Colegio de México.
164. Young, Oran R, *Sistemas de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, Primera reimposición.
165. Zamitiz Gamboa. Héctor. *Cambio político, reformas e instituciones en México*. México. UNAM-FCPYS. 2010. Primera edición.