



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y**  
**SOCIALES**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN MÉXICO**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
**MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

PRESENTA:  
YASMÍN FABIOLA BENÍTEZ SÁNCHEZ

TUTOR

DR. ANTONIO AZUELA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DR. RICARDO TIRADO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM  
DR. FERNANDO CASTAÑEDA SABIDO, FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES

DRA. NORA RABOTNIKOF, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM  
DR. LUIS MEDINA PEÑA, PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO  
EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, septiembre 2013



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.

2013

# CONTENIDO

## CONTENIDO

Introducción 1

### Capítulo I

1. Marco conceptual	9
1.1. Las teorías del cambio social	9
1.1.1. Teorías de transición a la democracia	11
1.2. La concepción de lo público	21
1.2.1. Teorías de lo público	23
1.3. El espacio público como expresión de la sociedad ilustrada	25
1.4. El espacio público democrático	32

### Capítulo II

2. Lo público en México después de la revolución mexicana	35
2.1. La Constitución y la construcción del Estado posrevolucionario	36
2.1.1. El Estado interventor	40
2.1.2. El papel del Estado en la economía	41
2.2. El sistema de partidos	44
2.3. El presidencialismo	50
2.4. Caracterización del régimen político en México	55
2.5. El espacio público	57

### Capítulo III

3. Los primeros indicios de crisis; la incipiente sociedad civil	59
3.1. En busca de la autonomía	59
3.2. La formación de un sistema de partidos	62
3.3. Los intentos de recomposición del sistema, 1970-1982	63
3.3.1. El sistema político	65
3.3.2. El PRI	71
3.3.3. El presidencialismo	73
3.4. Los nuevos actores	74
3.5. La liberalización política y sistema de partidos	77
3.6. El espacio público	79

### Capítulo IV

4. Hacia un espacio público autónomo, el proceso de cambio en México	81
4.1. La reforma del Estado	83
4.1.1. Los cambios constitucionales	86
4.1.2. El adelgazamiento de la administración pública	87
4.1.3. La reforma del Estado en el sexenio de Ernesto Zedillo	90
4.1.3.1. La reforma electoral	92
4.2. Las rupturas en la clase política priísta	95

4.3. El presidencialismo	100
4.4. La transición a la democracia en México	104
4.4.1. Transición a la democracia y el sistema de partidos	108
4.4.1.1. El sistema de partidos	112
4.4.1.1.1. El Partido Revolucionario Institucional	113
4.4.1.1.1.1. El presidente: figura central del PRI y del Estado	116
4.4.1.1.1.2. El declive del PRI	117
4.4.1.1.2. El Partido Acción Nacional	120
4.4.1.1.3. El Partido de la Revolución Democrática	121
4.4.1.1.4. Otros partidos con representación parlamentaria	124
4.4.1.1.5. Otros partidos políticos	124
4.4.1.1.6. Conclusión	124
4.5. Autonomización del Poder Legislativo	126
Capítulo V	
5. Fortalecimiento de un espacio público independiente en México	130
5.1. La sociedad civil y el espacio público	132
5.1.1. El factor social del fortalecimiento de la sociedad civil	134
5.1.2. Las organizaciones de la sociedad civil	139
5.1.3. Tipología de las organizaciones de la sociedad civil	145
5.2. Medios de comunicación, espacio público y democracia	151
5.2.1. Medios de comunicación y democracia	152
5.2.2. Espacio público y medios de comunicación	155
5.2.3. Límites de los medios de comunicación	158
5.2.4. Breve historia de los medios de comunicación en México	159
5.2.4.1. El monopolio del papel	159
5.2.4.2. La reforma política de 1976-1977	163
5.2.4.3. Crisis económica y el sismo de 1985	165
5.2.4.4. De las elecciones de 1988 al TLC	167
5.3. Empresarios, espacio público y democracia	172
5.3.1. Breve historia de los empresarios en México	174
5.3.1.1. Las bases de la relación empresarios-gobierno (1940-1970)	175
5.3.1.2. El conflicto entre el gobierno y los empresarios (1970-1976)	180
5.3.1.3. Reconfiguración de la relación gobierno-empresarios (1976-1982)	184
5.3.1.4. La reconstrucción de la relación gobierno-empresarios (1982-2000)	188
5.3.2. Los empresarios y la transición a la democracia	195
5.3.3. Los empresarios y el espacio público	198
Conclusiones	203
Bibliografía	213

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene como propósito analizar el espacio público en México, entendido éste como el espacio donde se lleva a cabo un proceso deliberativo, de discusión de los asuntos que competen a la colectividad y que se puede llamar como bien colectivo, de acuerdo con Jürgen Habermas. Ese espacio de deliberación se puede encontrar en las plazas públicas, los medios de comunicación, en el Poder Legislativo o en las organizaciones de la sociedad civil de toda índole, sólo por mencionar algunos.

La noción de espacio público apareció en sociedades donde la democracia representativa se hallaba en un grado importante de consolidación, por lo que no era considerado un elemento para evaluar el desempeño de la sociedad o para considerarlo en los estudios de la transición como parte relevante de la conformación de las nacientes democracias.

De esta manera, las teorías de la transición a la democracia no consideraron la conformación de un espacio público independiente del estado como un elemento que se debe tomar en cuenta para evaluar si un país es democrático o no. Al mismo tiempo, para dichas teorías lo más importante era establecer los parámetros que debería cumplir un país para ser considerado democrático, los cuales se referían al fortalecimiento de las libertades civiles, tales como las de asociación o de expresión. Mas el acento de dichas teorías se puso en procesos electorales limpios, libres y creíbles.

En este sentido, los procesos de transición a la democracia se centraron en el fortalecimiento de las instituciones y derechos electorales, por lo que muchos críticos de las teorías de la transición consideran que se tratan sólo de democracias representativas, y en cierto sentido limitadas a lo electoral.

En este encuadre, la consideración del espacio público como lo concibió Habermas, amplía el concepto de democracia, de una democracia representativa a una participativa, debido a que ésta no se limita al momento de elegir a un gobernante, sino de participar activamente, a través de la discusión plural de todos los sectores sociales, en la definición del bien común, del proyecto de país, o en un nivel más básico, de las políticas públicas para alcanzar ese proyecto de país.

En México, los teóricos y actores de la transición a la democracia se limitaron al fortalecimiento de las instituciones electorales y se han descuidado el fortalecimiento de otras instituciones que conduzcan la participación social más allá de los procesos electorales.

En México, hasta el gobierno del presidente Fox, está en formación una cultura participativa y deliberativa que no encuentra espacios institucionales de actuación, o éstos limitan la participación social. Por otro lado, está falta de espacios o su manipulación ha provocado que movimientos sociales reivindicativos de ciertas demandas de sus comunidades, se vean obligados a encaminar su actuación por espacios muchas veces que violentan la legalidad, como en el caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994), o el movimiento de los habitantes de San Salvador Atenco, en contra de la construcción de un aeropuerto en sus tierras en el año 2001.

Por otro lado, es importante destacar que el proceso de transición a la democracia se enmarca en un proceso de cambio de mucho más largo aliento en la cultura política, en la política, el sistema económico y sobre todo de la inserción de México al mundo globalizado.

De esta manera, la presente investigación se centró en la descripción y análisis del proceso de cambio que ocurrió en México desde la promulgación de la Constitución Política de 1917, donde se diseñó el sistema político mexicano, hasta el año 2000, donde para muchos analistas, se terminó la transición a la democracia

en México, con la llegada a la presidencia de la República de un militante no priísta. Por lo extenso del periodo analizado, sólo se limitó a establecer y resaltar aquellos rasgos característicos que conforman el espacio público en México.

## **Objetivos**

Los objetivos del presente trabajo son:

- Establecer el carácter del cambio político y social en México desde una perspectiva histórica-teórica.
- Establecer los distintos conceptos de lo público.
- Describir y analizar el espacio público en México, desde la perspectiva teórica de J. Habermas.
- Señalar cuáles son los elementos que definen el espacio público.
- Describir y analizar los cambios ocurridos en los elementos que definen el espacio público en México, en las diversas etapas históricas.
- Caracterizar el espacio público en México en el año 2000.

## **Estructura de la tesis**

En el primer capítulo se revisan, de manera sintética, la literatura más representativa de las teorías de transición a la democracia como expresión del cambio político.

Por otra parte, para entender al espacio público es necesario considerar las diversas concepciones de lo "público", en sus tres sentidos básicos: como interés colectivo, como lo visible, y como lo accesible. A continuación se revisa la teoría de Jürgen Habermas sobre el espacio público. Si bien es cierto que existen cuatro teorías representativas –el espacio público como crítica de la sociedad frente al Estado, sustentada por Koselleck, como sociedad política, desarrollada por Hannah



Arendt, como filtro de temas, Niklas Luhmann, y el espacio público como la sociedad ilustrada, Jürgen Habermas—, se escogió la teoría de Habermas por considerarla más útil como herramienta metodológica para analizar el espacio público en México.

En el capítulo I se establecen los elementos de un espacio público democrático y se establecen los actores más representativos que conforman el espacio público, entre ellos se encuentran: el Estado (dentro de éste, se analiza al poder ejecutivo y al poder legislativo, junto con sus instituciones), la sociedad política (principalmente a los partidos políticos), la sociedad civil y la ciudadanía en general. De esta manera los siguientes capítulos se analizará la transformación que han sufrido estos actores, a fin de caracterizar el espacio público en México.

En este punto hay que señalar que el concepto de espacio público que se utilizará en el trabajo está basado en Habermas el cual sostiene que “la esfera pública consiste en una estructura intermediaria entre el sistema político, de un lado, y los sectores privados del mundo de vida y los sistemas funcionales del otro. Representa una red altamente compleja que se extiende en una multitud de arenas internacionales, nacionales, regionales, locales y subculturales, las cuales se intersectan. Especificaciones funcionales, focos temáticos, campos políticos y otros factores proveen los puntos de referencia para la diferenciación sustantiva de las esferas públicas, que son, sin embargo, accesibles a los legos”.<sup>1</sup>

De esta manera, el espacio público es la esfera pública y autónoma de deliberación política, constituida por sujetos capaces de argumentar racionalmente y en condiciones de igualdad de participación. El surgimiento de la esfera pública está acompañada de la emergencia de la sociedad civil como ámbito diferenciado del Estado y del fortalecimiento de la noción de ciudadano como individuos libres e iguales que deben constituir la opinión pública, que por esa vía pueden ejercer presión sobre el aparato estatal y la economía, no como meros ciudadanos

observadores, sino como ciudadanos activos, en condiciones de analizar su situación política y su posición de intereses. Éstos deben estar en condiciones de buscar medios y caminos para influir en las decisiones que le atañen a él y a su entorno social.

Sin embargo, esta concepción del espacio público resulta limitada para crítica de los límites de la democracia realmente existente en las sociedades capitalistas<sup>2</sup>, ya que se requiere que el debate y las discusiones en torno a los problemas y asuntos de interés público o del bien común, se deben traducir en programas o políticas públicas o leyes. Por otro lado, una parte importante del espacio público también supone la acción, y especialmente de acción política, ya que lo público implica el ejercicio de derechos y obligaciones de todos los integrantes de la sociedad.

En el segundo capítulo se analiza la concepción de lo público en México después de la revolución mexicana. De esta manera, se inicia con el análisis de los elementos que se establecen en la Constitución y cómo éstos coadyuvan al establecimiento del sistema político mexicano. Primeramente se hace una caracterización del régimen político en México. A continuación, se hace énfasis en los elementos que permitieron al Estado apoderarse del concepto de lo público (entendido como bien común) y definir de manera exclusiva el proyecto de nación. Destaca el Estado interventor, el papel del Estado en la economía, el sistema de partidos (en esta época el monopartidismo), el presidencialismo y sus atribuciones constitucionales y metaconstitucionales, que lo convirtieron, prácticamente, en el árbitro supremo del sistema político mexicano y en última instancia en el detentador de lo público; y finalmente se caracteriza al espacio público en esta etapa histórica, la cual abarca desde 1917 hasta el movimiento estudiantil de 1968.

---

<sup>1</sup> Habermas, J, 1996, *Between facts and norms*, Cambridge, MIT. Press, p.374.

<sup>2</sup> Fraser, Nancy, "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente, en *Debate Feminista*, año 4, vol 7, marzo 1993, p. 57.

En el tercer capítulo se establecen los primeros indicios de la crisis del sistema político establecido en la revolución. Históricamente este capítulo abarca desde 1968 (con el movimiento estudiantil), hasta 1982, cuando inicia la reforma del Estado. Se inicia con el movimiento estudiantil pues se considera que es el parte aguas histórico de los sectores sociales que buscan su autonomía con respecto al Estado. Posteriormente se analizan los intentos de recomponer el sistema político por parte del poder Ejecutivo (1970-1982), el reconocimiento y aparición de un sistema de partidos, producto de la primera reforma política, la transformación del Partido Revolucionario Institucional y los cambios ocurridos en el poder presidencial. Al mismo tiempo, la búsqueda de la autonomía de los sectores medios de la población propició la aparición de nuevos actores políticos. También se analiza, lo que para muchos es el inicio de la transición a la democracia, la liberalización política y el sistema de partidos. Finalmente se establecen las características del espacio público en esta etapa.

En el cuarto capítulo, llamado "Hacia un espacio público autónomo, el proceso de cambio en México", el cual abarca desde 1982 al año 2000, se establecen los principales cambios que ocurrieron en México a la llegada de un nuevo grupo político, los tecnócratas, que impulsaron una transformación estructural del país. Inicia con el proceso de reforma del Estado, los cambios constitucionales que fueron necesarios para sustentar dicha reforma, así como el adelgazamiento de la administración pública. Se hace especial énfasis (debido a los objetivos de este trabajo) en el proceso de reforma del estado en el sexenio de Ernesto Zedillo y específicamente la reforma electoral. Posteriormente se describe y analizan los cambios ocurridos en el presidencialismo, lo cuales contribuyeron a limitar las atribuciones de este actor para definir el proyecto de nación. A continuación se hace un análisis del proceso de transición a la democracia, al sistema de partidos y la autonomización del poder legislativo. Es importante destacar que en este capítulo, se analizan los cambios que ocurrieron en los

elementos que tradicionalmente se consideraban los depositarios de lo "público" (entendido como el bien común), y cómo su transformación contribuyó a la autonomía de distintos actores que antes estaban subordinados al Estado.

Dichos cambios abrieron y ampliaron el concepto de lo público, es decir, de una concepción de lo público "como bien común", a una concepción de lo público como lo "visible" (en el sentido de que ahora la toma de decisiones tiene que llevarse de una forma más transparente) y como "accesible" (en términos de que ahora otros actores participan en la toma de decisiones y/o en el diseño de políticas públicas). Estas dos concepciones de lo público definen el elemento primordial del espacio público para Habermas: la deliberación y discusión plural de los problemas que conciernen a la colectividad.

De esta manera, en el capítulo cinco se analizan a los actores que llevan al fortalecimiento de un espacio público independiente en México. Es evidente, que durante los últimos veinte años han aparecido y se han fortalecido una infinidad de actores políticos independientes de las instituciones estatales, por lo que sería prácticamente imposible analizar a todos. Es por ello, que se optó por el establecimiento de tres actores que desde mi punto de vista son fundamentales en el desarrollo de un espacio público democrático en México. Estos actores son: la sociedad civil organizada, los medios de comunicación y los empresarios. No se trata de un análisis exhaustivo de cada uno ellos, debido a que cada uno motivaría en sí mismo una tesis, es así, que se hace una breve historia de cada uno de ellos, se establecen sus formas de accionar y la relación de estos actores con el proceso democrático y con la conformación del espacio público en México.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la presente tesis. En este punto es necesario aclarar que sólo se analizaron aquellos actores que tienen formas de expresión institucionales, elemento importante en la teoría habermasiana. Existen una gran variedad de movimientos y actores que no actúan por la vía institucional que merecen ser estudiados de una manera particular y que constituyen elementos

de gran importancia para la definición del espacio público en México y que sobrepasan los límites de esta investigación.

# CAPITULO I

## 1. MARCO CONCEPTUAL

### 1.1 Las teorías del cambio social

El cambio político ha sido un área tradicional de reflexión para la filosofía y la ciencia política, aunque las teorías sobre el cambio político<sup>3</sup> experimentaron un acelerado desarrollo apenas después de la Segunda Guerra Mundial. Varios factores contribuyeron a ello: la desaparición de los "grandes relatos" sobre la historia, el nuevo clima de guerra fría; la evidencia de que el ritmo histórico se había acelerado vertiginosamente, lo cual hacía más llamativos los aspectos dinámicos de los sistemas políticos -la comprensión de la política como proceso-, y el hecho de que por primera vez en la historia de la humanidad se podía analizar y comparar todos los sistemas de gobierno del mundo.

El desarrollo de las reflexiones sobre el cambio político provocó la proliferación de teorías. Un análisis general de las diversas teorías aparecidas desde la Segunda Guerra Mundial, devela la existencia de un panorama más ordenado, ya que todas las teorías sobre el cambio político han tratado de responder a la pregunta ¿Cuáles son las variables que actúan en el cambio y que influencia ejercen?

Las respuestas que han dado las diversas teorías han oscilado entre el determinismo de los factores estructurales, sean estos de carácter económico o social, sobre cualquier proceso de cambio político y la casuística más contingente la cultura. El debate entre estas dos posiciones prosiguió durante más de tres décadas, sin embargo, actualmente ha dominado la tesis que afirma que si bien existen factores estructurales de índole no política que afectan a los fenómenos

---

<sup>3</sup> El concepto de cambio político tiene diversos significados, sin embargo, se puede entender por cambio político el paso de un sistema político a otro, la sustitución por otros de todos los elementos de la comunidad política: ideología y creencias de la comunidad, partidos, sindicatos, corporaciones y élites- y del régimen político -instituciones y autoridades políticas, normas sobre las que descansan esas instituciones e ideologías y valores del régimen. Es por ello que el cambio político es una transformación completa porque afecta a todos los elementos del sistema político.

políticos, aquéllos no son determinantes, por lo que deben ser completados en cada caso por factores políticos particulares, subjetivos y cualitativos tales como el liderazgo, la eficacia y la eficiencia políticas, etc. Tanto entre los paradigmas macro-orientados (las clásicas teorías de sistema, teoría de los sistemas autopoieticos y los enfoques estructuralistas) como entre éstos y el paradigma micro-orientado, se mantiene aún viva la discusión sobre este aspecto.

Para fines de la presente tesis, las teorías que nos ayudan a explicar el espacio público y su transformación, son los paradigmas micro-orientados, por lo que sólo abordaremos éstas.

Las teorías micro orientadas constituyen la alternativa a los enfoques sistémicos, lo que lo caracteriza es que en él se convierten en determinantes los actores. Así, las estructuras no son sino lo que los actores desean y constituyen en cada momento. Así, los teóricos considerados en este paradigma fijan su interés en las teorías de la acción colectiva y en las estrategias de los actores. Al identificar el cambio con las acciones de los actores, conceptos tan importantes para los enfoques macro-orientados como el de legitimidad y el de prerequisites quedan limitados en su alcance. Ello explica en parte que sus análisis hagan especial hincapié en la determinación de fases cronológicas que marcarían cada proceso de cambio. Este modo de ver el cambio político corresponde a una época: la que estuvo marcada por las transiciones en América Latina y en el Este de Europa. No es de extrañar, por lo tanto, que el análisis de estos procesos de cambio político limitado reclamara colocar en un lugar de honor a los actores políticos. En el fondo, el principal reto político que ejemplificaron todos estos casos empíricos consistía en la sustitución de un régimen por otro. Dicho de otro modo, en todos estos países no era necesaria la transición hacia el mercado y hacia el "espíritu capitalista". Entre los autores que destacan en este enfoque se encuentran Przeworski, Schmitter, O'Donnell, Lipset y Huntington.

### **1.1.1 Teorías de transición a la democracia**

De todas las teorías sobre el cambio político, las que tienen un mayor grado de aceptación y han predominado son las micro-orientadas. Entre ellas, las de la transición. Es por ello que conviene detenerse un poco más en ella.

Durante los años setenta, países como Portugal, Grecia o España se vieron inmersos en procesos de resurgimiento democrático que se extendieron, con posterioridad, a otros ámbitos espaciales como la región latinoamericana, algunos países de África y Asia, y los más recientes de Europa del Este. Al mismo tiempo, estos procesos de cambio de régimen político influyeron sobre la producción de las ciencias sociales que, tanto a nivel teórico como de estudios de caso, han conformado a las transiciones como objetivo de análisis.

En los años previos a dichos cambios democráticos, el análisis de la ciencia política privilegió, en gran medida, que precondiciones favorecían la emergencia y estabilidad de las democracias (Lipset, 1959), o por qué se producía la quiebra de las mismas (Linz y Stepan, 1978).

La ola política de redemocratización se ha visto acompañada de una abundante literatura académica sobre cómo se produce el renacimiento de la democracia, a través de relacionar los resultados de los procesos de transición con sus factores determinantes. A ellos contribuyó la publicación del artículo de Rustow<sup>4</sup> y su énfasis en la necesidad de distinguir entre la génesis de las democracias y la estabilidad de las mismas. Su articulación en torno a que los análisis sobre las democracias debían basarse en las relaciones de causalidad, antes que en las correlaciones propias de la escuela funcionalista, se significó como el inicio de una nueva vertiente metodológica que influyó en las siguientes

---

<sup>4</sup> Rustow, Dankwar A., 1982, "Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español", en Santamaria, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid.



investigaciones, caracterizadas éstas por el estudio de las élites y sus estrategias en los procesos de cambio de régimen político. Uno de los estudios pioneros desde esta perspectiva minimizó la importancia de los factores estructurales y postuló la autonomía explicativa de la esfera política (O'Donnell y Schmitter, 1988). Así, las estrategias de investigación de los análisis sobre los procesos de transición política han minimizado la importancia de la esfera socioeconómica como uno de los factores determinantes del desarrollo político.

El estudio sobre el comportamiento de los actores políticos se ha mostrado como una dimensión relevante para el análisis de los procesos de cambio de régimen político. De acuerdo con esta teoría, los procesos de transición estarán determinados por la acción política de los actores políticamente significativos. Es por ello, que el análisis de la transición debe abordar tres cuestiones:

- 1) Definir quiénes son aquellos que, con su acción política, intervienen de forma directa en las transformaciones consideradas -tales como partidos, empresarios, iglesias, ejército, entre otros.
- 2) Identificar el proceso seguido para la reproducción de estrategias políticas (negociaciones, pactos, etc.).
- 3) Reconocer los hechos políticos a través de los cuales los actores evidencian tanto sus estrategias políticas como los recursos de poder disponibles (constitución, elecciones, etc.).
- 4) Desde mi punto de vista, se debe analizar un cuarto punto: el grado de autonomía del espacio público, construido a través de las organizaciones de la sociedad civil, respecto a las decisiones gubernamentales.

Complementariamente, la nueva perspectiva de análisis proporcionado por la teoría del espacio público aplicó un marco de análisis teórico que recuperaba el ámbito de lo público como esfera explicativa *per se*. El desarrollo de esta vertiente analítica ha posibilitado avanzar en la consideración de que la transición a la

democracia no sólo sea un proceso uniforme, en el que todos los países que sean considerados como democráticos tengan cumplir necesariamente los requerimientos que impone la teoría de la transición, sino que pueda analizarse el cambio político desde la especificidad que plantea cada una de las transiciones a la democracia que han vivido gran parte del mundo.

Sin embargo, esta perspectiva de análisis no ha estado libre de críticas, sobre todo por privilegiar la autonomía de la esfera política frente al abandono de los planteamientos estructurales como base de justificación de la existencia y estabilidad de las democracias. No obstante, esta opción analítica resulta razonable si se considera a la democracia más como una cuestión de procedimiento que de sustancia, y si se entiende por transición el proceso mediante el cual determinadas reglas del juego son transformadas hasta producir un nuevo orden democrático que influye en la capacidad decisoria y los intereses de los actores.

Conviene aquí detenerse en el concepto de democracia que los transitólogos privilegian. El concepto de democracia como forma de gobierno remite a los filósofos griegos. Su uso moderno, sin embargo, procede de las revueltas revolucionarias de la sociedad occidental a fines del siglo XVIII. A mediados del siglo XX, del debate sobre el significado de la democracia nacen tres significados generales. De este modo, la democracia ha sido definida en términos de fuentes de autoridad para el gobierno, propósitos perseguidos por éste y procedimientos para constituirlo.

De acuerdo con los transitólogos, aparecen serios problemas de ambigüedad e imprecisión cuando se define la democracia en términos de autoridad o de propósitos, por lo que resulta mucho más fácil definir a la democracia en términos de procedimientos. "El procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas

governadas por ellos."<sup>5</sup> Por su parte Shumpeter asegura, en el libro *Capitalism, Socialism and Democracy*, el "método democrático es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo".<sup>6</sup>

Samuel Huntington define a un sistema político del siglo XX como democrático "siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población tiene derecho a votar. Definida así, la democracia abarca las dos dimensiones -competencia y participación- que Robert Dahl vio como decisivas en su definición de democracia realista o poliarquía. Esto también implica la existencia de libertades civiles y políticas, como expresarse, publicar, reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de campañas electorales."<sup>7</sup>

Esta definición de democracia, como procedimiento, facilitó a los observadores internacionales "medir" y decidir qué tan democrático era un país o no.

Visto así, la transición se percibe como un contexto estratégico, con la presencia de diversas opciones, de difícil predictibilidad sobre el comportamiento de los actores y en donde las acciones de carácter intrépido (en el sentido de que son el resultado de la acción de una persona o grupo) pueden producir resultados notorios. Al mismo tiempo, se subraya la idea de que el espacio de la transición se constituye como una acción orientada "hacia la definición de reglas, y que esta acción se desarrolla en un marco normativo institucional débilmente limitado. Con

---

<sup>5</sup> Huntington, Samuel, 1994, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Argentina, Paidós, pp. 19.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 20-21

ello aparece un nuevo elemento que define los procesos de transición política: la incertidumbre".<sup>8</sup>

El contexto de incertidumbre que envuelve a los procesos de transición no permite definir de antemano las estrategias y los comportamientos de los actores involucrados. El argumento central recae en el alto grado de indeterminación de las acciones políticas de los actores, en tanto que son parte de un proceso de redefinición del incierto contexto y de sí mismos.

Dentro de esta opción teórica, el concepto de transición política remite a un proceso radical de transformación de las reglas y los mecanismos de participación y de la competencia política, ya sea desde un régimen democrático hacia el autoritarismo, o desde éste hacia la democracia, aunque predomina éste último. Desde una perspectiva general, el término de transición "hace referencia a un proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas del juego e instituciones asociados a éste por otros(as) diferentes".<sup>9</sup> Esta definición implica que las transiciones no siempre se circunscriben a transformaciones políticas, sino que también pueden afectar a otros ámbitos. Así, además de la esfera política habría que referirse a la económica, institucional o a aquélla otra que afecta a la organización del Estado, y la conjunción de estos elementos en algunos ámbitos espaciales ha sido caracterizada como de una revolución sin precedentes históricos.

Con carácter normativo, un período de transición política, hacia la democracia, se define como el tiempo que discurre entre la crisis de un régimen autoritario y la instauración de un sistema político democrático. De manera simultánea, el concepto de transición política también engloba, además de un

---

<sup>8</sup> O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, 1988, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires, pp. 15-18

<sup>9</sup> Santamaria, Julian, 1982, Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español" en, Santamaria, J. (Com.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid, p. 372

período temporal, un proceso "causal que permite decidir sobre cuáles son las transformaciones producidas en el régimen autoritario que autorizan a considerar la nueva situación como de transición entre regímenes.<sup>10</sup> En este sentido, las principales modificaciones acaecidas en el régimen autoritario se corresponden con las diversas fases consecutivas del proceso de cambio político.

Sin embargo, como todo fenómeno de carácter normativo, una exposición secuencial de un proceso de transición política presenta dos problemas. El primero está unido a la diferente óptica de cada uno de los actores considerados en relación a la percepción sobre las fases de apertura. Así, la coalición autoritaria puede entender el proceso de transición como una fase de reequilibrio del régimen, mientras que la oposición puede percibir ciertas medidas liberalizadoras como un camino hacia la democratización. El segundo se relaciona con el problema de definir el límite superior del proceso. De acuerdo con el esquema adoptado, la transición finaliza mediante la quiebra del régimen autoritario y la instalación de un gobierno electo por procedimientos democráticos. Es decir, se trata de concluir el proceso mediante una institucionalización de carácter formal-legal, aunque comúnmente no basta con los cambios legales, sino que es necesaria la construcción de instituciones de carácter más democrático y la instauración de un nuevo ejercicio del poder, basado en valores democráticos.

Por otro lado, puede asegurarse que la transición sólo culmina cuando el nuevo régimen democrático procesa los denominados legados autoritarios de índole política, o incluso, cuando se produce la renovación de la élite gobernante. Complementariamente, un proceso de transición desde un régimen autoritario se caracteriza, de acuerdo con Leonardo Morlino, por la modificación de las reglas de éste con relación a los grados de oposición que acepta, así como con respecto a los

---

<sup>10</sup> O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Op Cit*, p. 20.

grupos susceptibles de ser incluidos en la esfera de la toma de decisiones.<sup>11</sup> Así, este periodo se caracteriza por su ambigüedad y una alta fluidez institucional, derivadas tanto de la persistencia de normas y actitudes del anterior ordenamiento institucional, en convivencia con otras propias del nuevo régimen que previsiblemente se instaurará, como de la presencia de diferentes soluciones políticas apoyadas por los diversos actores inmersos en el proceso de cambio de régimen.

De acuerdo con la conceptualización expuesta, resulta posible ordenar la periodización de un proceso de transición política conforme a dos dinámicas o dimensiones centrales definidas como liberalización y democratización.<sup>12</sup>

En el periodo de liberalización se hacen efectivos ciertos derechos destinados a proteger a individuos y grupos sociales de los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado, e indica el transcurso por el cual se amplían ciertos derechos de ciudadanía, como las libertades de expresión y de asociación. Si bien el inicio de este proceso se significa como una modificación importante respecto a las prácticas habituales de los regímenes autoritarios, no es irreversible en la medida en que esta primera etapa de la transición depende en gran medida de la voluntad del gobierno autoritario. Pese a ello, estas prácticas pueden institucionalizarse aumentando los costos de su posible eliminación.

La democratización supone la modificación del régimen autoritario en sus procedimientos de representación política, de forma que las normas democráticas se convierten en el mecanismo básico para la toma de decisiones y para la delimitación del ejercicio del poder, caracterizándose por ser reversible.

Tanto la liberalización como la democratización no suelen darse de forma simultánea, si bien a medida que se avanza en la liberalización es más difícil contener las demandas de democratización, siendo una de las principales

---

<sup>11</sup> Cfr. Morlino, Leonardo, 1982, "Del fascismo a la democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid.

incertidumbres de la transición si estas demandas serán lo suficientemente fuertes como para generar dicho cambio, aunque no tanto como para originar una regresión autoritaria.

Por su parte Adam Przeworski<sup>13</sup> identifica la dinámica de liberalización con el proceso de desintegración del régimen autoritario, mientras que la democratización la relaciona con la fase de instauración de las instituciones democráticas. Ambas dimensiones sugieren la distinción de diferentes momentos, o rutas, de la transición. Como regla general, la mayor parte de los procesos de transición política en Europa del Sur, América Latina (entre ellos México) y Europa del Este, comenzaron con alguna medida hacia la liberalización del régimen autoritario, para pasar, a continuación a la puesta en práctica de otras de carácter democratizador. Desde esta posición, la transición es el proceso mediante el cual determinadas reglas de juego son transformadas hasta producir un nuevo orden democrático. Las variaciones en el origen y composición de un régimen, el grado de movilización, el nivel de institucionalización, la eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales y la existencia de principios de legitimidad, son algunos de los factores que contribuyen a diferenciar al régimen de partida y, simultáneamente, al proceso transicional y a su resultado final.

Como se dijo anteriormente, las teorías de transición a la democracia no tienen una orientación teleológica, los países no tienen una ruta unívoca a seguir para lograr su transición, ni en todos procesos las variables son las mismas ni tienen el mismo valor. En este sentido, se pueden distinguir dos rutas: la ruta que tiene como dimensión central los factores internacionales y la que tiene en su centro los factores internos de cada régimen político.

---

<sup>12</sup> Clasificación establecida por O'Donnell y Schmitter, Philippe, en la obra antes citada.

<sup>13</sup> Przeworski, Adam, 1988, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en O'Donnell, G., Schmitter, P. Y Whitehead, L. (Eds), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires.

Por lo que respecta a los factores internacionales, ya sean económicos, políticos o geoestratégicos, es importante destacar a la guerra como un factor esencial en los procesos de transición a la democracia. En efecto, los conflictos bélicos, y una posterior ocupación, formaron parte esencial del proceso re democratizador en los principales cambios de régimen ocurridos en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Para Alfred Stepan<sup>14</sup>, resulta evidente que existió un nexo entre los asuntos posbélicos y la herencia democrática/capitalista, y la posterior estabilidad histórica de estas democracias emergentes. Junto al conflicto bélico, se encuentran otros supuestos que pueden constituirse en elementos importantes en alguno de los casos que han experimentado procesos de transición, convirtiéndose, en ocasiones, en factores determinantes que aceleran la descomposición del régimen autoritario. Así, se destaca la política exterior de potencias extraregionales -tal es el caso de la influencia de EU en la democratización de Turquía-; el efecto dominó de otras democratizaciones experimentadas en el área; los resultados adversos en conflictos bélicos; la desintegración de la potencia dominante en la región y/o de la ideología defendida por aquélla como modelo político para la zona; y, por último, la opción de vincularse a unidades supranacionales de carácter ventajoso para lo que fuese preciso alcanzar una determinada homologación democrática -tal es el caso de las condiciones que impone la Unión Europea tanto para los países que quieran ingresar como para aquellos que quieran concretar acuerdos comerciales, como el mexicano.

Una segunda ruta de democratización contempla, como dimensión central, los factores de naturaleza interna. Dentro de este marco, la transición suele presentar dos fases de acuerdo con el actor hegemónico en su definición. Estas fases o itinerarios revelan tanto las etapas de la transición como el comportamiento

---

<sup>14</sup> Stepan, Alfred, 1986, "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos, en O'Donell, G., Schmitter, P. Y Whitehead, L. (Eds), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires, pp. 108-177.



estratégico de los actores durante la misma. La primera, definida por el inicio del proceso de transición, tiene como protagonista a los actores de la coalición autoritaria. Su comienzo puede venir determinado por la imposibilidad de elaborar políticas eficaces que contengan las demandas sociales; por la probabilidad de que los que detentan el poder puedan seguir desempeñándolo; por la consideración de que los costos de la represión son más altos que los de la tolerancia; finalmente, por la autopercepción negativa sobre los costos de reequilibrio del régimen en contraste con los derivados de la democratización.<sup>15</sup>

La percepción de que el mantenimiento del marco autoritario puede implicar la erosión de sus fundamentos corporativos, o su desaparición, si no formal, del espectro político, pueden ser decisivos a favor del comienzo del cambio de régimen. Esta opción se revela como la solución con menores costos toda vez que queda establecida la participación de dichos actores en el proceso de transición y en el sistema político futuro.

Esta ruta se muestra determinada por la acción política de las élites partidistas opositoras y su recurso a la negociación. El establecimiento de un pacto, y de una coalición que lo apoye, contribuye a minar las bases del gobierno autoritario y, simultáneamente, se constituye en un marco sobre el que estructurar el futuro régimen democrático. Sin embargo, las fuerzas opositoras pueden articular una estrategia basada en una violenta ruptura o revolución sobre principios reformistas prescindiendo de instrumentos menos radicalizados.

Estas dos rutas constituyen las modalidades de transición más usuales, si bien la presencia de ambas dimensiones pueden ser ingredientes necesarios, pero no suficientes, para culminar un proceso de transición con garantías de éxito. En este sentido, el cambio iniciado puede realizarse en condiciones bastante precarias en la medida en que puede enfrentarse a una regresión autoritaria encabezada por los sectores más conservadores del régimen, quienes también pueden optar por impedir

---

<sup>15</sup> *Ibidem*

una rápida democratización volviéndola más lenta e incluso limitando el grado de apertura. De forma similar, la instrumentación de un pacto por las élites opositoras puede ser efímero, no logrando el objetivo transicional, o pueden conducir a un resultado distinto al del establecimiento de un régimen democrático. En todo caso, la posibilidad de configurar algún tipo de pacto y la acción de los actores hegemónicos pueden llevar a que una transición tenga posibilidades de éxito. Para obtener dicho objetivo es más determinante que, en las etapas del proceso, el comportamiento de los actores se guíe por la disposición de retirarse de la coalición autoritaria que detentó el poder, y la voluntad de las organizaciones opositoras, para poner en marcha un nuevo orden democrático.

En ambos momentos, el papel desarrollado por la sociedad civil como un actor político, a través de su movilización, constituye un ingrediente adicional importante, aunque insuficiente, para el éxito del proceso de transición hacia la democracia.

Es esta estructura de carácter triangular, integrada por las motivaciones de la coalición dominante para poner en marcha la apertura política, y por las estrategias de los partidos políticos, en el desarrollo de la misma, así como el papel ejercido por la sociedad civil en la definición de ambas dimensiones, la que constituye el contexto básico del proceso de transición hacia la democracia.

## **1.2. La concepción de lo público**

Las diversas teorías de la transición son muy importantes para analizar la forma en cómo ocurren los cambios políticos, específicamente la transición a la democracia, es decir, el cambio de un régimen autoritario a uno democrático. Sin embargo, resultan insuficientes para explicar el ejercicio cotidiano de la democracia, el cual no se circunscribe solamente a la posibilidad de elegir a los gobernantes por medio de métodos democráticos. En ese sentido, las teorías del espacio público permiten complementar y ampliar la visión que tenemos de la democracia. Es decir, la

construcción de un espacio público autónomo del Estado que permite la consolidación a la democracia, no como un método de elegir a los gobernantes, sino como una forma de vida.

El esfuerzo por trazar los límites entre lo público y lo privado ha sido distinto en cada época de la historia. Lo público no sólo alude a cuestiones concretas de la lucha política en una sociedad determinada, sino que también el esfuerzo teórico ha intentado conducir, a través de la caracterización de lo público, el quehacer político. Es decir, también se trata de una concepción de la vida política. Por lo cual su definición está muy lejos de ser unívoca, ya que construye e identifica problemas diferentes. Lo público y lo privado es usado descriptivamente o normativamente para distinguir diferentes tipos de acción humana, y más allá, diferentes reinos de la vida social o diferentes espacios físicos y sociales.

Lo público, como categoría política, tiene por lo menos tres sentidos básicos:

- a) Lo público como lo que es de interés colectivo, derivado de ello hace alusión a la autoridad de ella emanada; lo privado es aquello que se refiere a la utilidad y al interés individual. En algunas definiciones el término "público" aparece como lo perteneciente o concerniente a todo un pueblo, lo que emana del pueblo. "Es también en este primer sentido como 'público' se vuelve progresivamente sinónimo de 'lo político' y, más en particular, de lo 'estatal'".<sup>16</sup>
- b) El segundo sentido de lo público refiere a lo que es visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible contra aquello que es secreto, reservado, oculto. Este sentido lo privado se sustrae a la comunicación y al examen. Lo cual parece implicar un conjunto de relaciones tensas y difíciles entre "publicidad" (entendida como lo visible) y la política.

---

<sup>16</sup> Rabotnikof, Nora, 1997, *Espacio público y la democracia moderna*, Ed. IFE, México, p. 18.

c) El tercer sentido de lo público es el que hace alusión a lo accesible a todos, a lo abierto, a lo de uso común, contrapuesto a lo exclusivo, a aquello que se sustrae a la disposición de los otros. "Lo público, en este caso, es aquello que al no ser objeto de apropiación particular se halla abierto, distribuido."<sup>17</sup> Este tercer sentido es el que tiene como fondo la dicotomía inclusión-exclusión, o accesible-inaccesible.

En términos modernos, las dos últimas acepciones de lo público se acercan más a prácticas democráticas, pues implican que el ejercicio del poder no se hace de manera autoritaria. El segundo sentido alude a que el poder puede ser fiscalizado, pues está abierto al escrutinio público. Por lo que respecta a lo público como accesible a todos, también implica prácticas democráticas pues lo público no se concibe como atributo de un poder (en el caso mexicano el Presidente) ni tampoco es patrimonio de un grupo político (el PRI).

Para México, el concepto de lo público que ha prevalecido desde principios del siglo XX y que se plasmó en la Constitución Política, es el que iguala lo público con lo estatal. Aun más, el Estado se apropió de lo público y al mismo tiempo "privatizó" la política, en el sentido de que sólo una persona (el Presidente) era la que definía lo que se consideraba como el interés común -el proyecto de nación- y que era llevado a cabo por un partido político (el Partido Nacional Revolucionario, luego Partido de la Revolución Mexicana y finalmente PRI).

### **1.2.1. Teorías de lo público**

Además de estas tres nociones de la dupla público-privado, Jeff Wintraub mantiene cuatro caracterizaciones de lo público, las cuales complementan las nociones más primarias del significado de la palabra "público" que se vieron anteriormente, pues

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 20.

suponen la definición de un grado más complejo de caracterización de lo público, ya que integran relaciones económicas, sociales o políticas en su distinción de lo “público”.

- El liberal-económico que define a lo público como administración estatal y lo privado como la economía de mercado. También se conoce con los términos de sector público y sector privado. En la práctica, la distinción entre lo público y lo privado significa una distinción entre lo gubernamental y lo no gubernamental: el mercado. Esta distinción involucra problemas de jurisdicción, especialmente en la demarcación de la esfera pública de la autoridad del Estado de la esfera de relaciones formalmente voluntarias entre individuos privados. La cuestión de la jurisdicción implica la definición acerca de qué servicios se le debe dejar al mercado o los sujetos de intervención gubernamental.<sup>18</sup> Lo que lo acerca al concepto de lo político, entendido como la autoridad pública o administración estatal.
- El segundo es el modelo de sociabilidad, cuyos principales exponentes son Richard Sennet y Philippe Aries, los cuales hacen énfasis en lo simbólico y la representación teatral, dichas nociones no tienen mucho que ver con las decisiones colectivas o con el poder estatal. La esfera pública de Jane Jacobs se refiere a una gran y largamente y no planeado encuentro, de sociabilidad establecida entre extraños o casi extraños. “La sociabilidad de la vida pública a la que contribuye no es una acción autodeterminada, sino es espontánea que se alcanza por encuentro de individuos heterogéneos y grupos que pueden mantener una coexistencia civilizada”<sup>19</sup>. Lo esencial es que lo público no tiene que ver necesariamente con la toma de decisiones colectivas. La llave no es la solidaridad o la obligación, sino la sociabilidad.

---

<sup>18</sup> Wintraub, 1997, *Public and private in thought and practice: perspectives on a grand dichotomy*, University of Chicago Press, Chicago, p. 9

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 11

- El tercer modelo es el que comparten las feministas y otros historiadores, que opone lo privado (definido durante mucho tiempo con lo doméstico y la familia), y lo público (como algo ganado por la economía). La lucha feminista se ha orientado a redefinir la línea de lo público y lo privado más que a la meta utópica de borrar dicha línea.
- El cuarto es el modelo de virtud republicana, en que lo público significa comunidad y ciudadanía, distintas a la soberanía estatal y a la economía. Lo público cae dentro del reino de la comunidad política basada en la ciudadanía, en el cual la vida pública es un proceso de activa participación en la toma de decisiones (no sólo tomadas desde el poder estatal, sino que involucran al conjunto de los ciudadanos), cumplida dentro de un marco fundamentalmente de solidaridad e igualdad. En un sentido lo público significa político, como un mundo de discusión, debate, deliberación, toma de decisiones colectivas y acciones concretas. En este contexto, tiene sentido hablar no sólo de jurisdicción pública y de interés público sino también de vida pública

La principal limitación de estas propuestas teóricas, es que estudian el problema de lo público en sociedades altamente industrializadas, con una democracia madura, por lo que la aplicación de una sola de ellas para comprender la formación de lo público y de la esfera pública en sociedades en transición como la mexicana resultan, por decir lo menos, limitadas.

### **1.3. El espacio público como expresión de la sociedad ilustrada**

En la teoría sociológica el espacio público se ha definido de cuatro maneras distintas: el espacio público como crítica de la sociedad frente al Estado

(Koselleck), como sociedad política (H. Arendt), como expresión de la sociedad ilustrada (J. Habermas) y como selección y filtro de temas (N. Luhmann).

Sin embargo, para los objetivos de esta tesis, sólo se hará el recuento de la teoría de Habermas del espacio público, ya que, desde mi punto de vista, resulta más útil como herramienta metodológica para analizar el espacio público en México.

Según Habermas “en sociedades complejas la esfera pública consiste en una estructura intermediaria entre el sistema político, de un lado, y los sectores privados del mundo de vida y los sistemas funcionales del otro. Representa una red altamente compleja que se extiende en una multitud de arenas internacionales, nacionales, regionales, locales y subculturales, las cuales se intersectan. Especificaciones funcionales, focos temáticos, campos políticos y otros factores proveen los puntos de referencia para la diferenciación sustantiva de las esferas públicas, que son, sin embargo, accesibles a los legos”.<sup>20</sup>

De esta manera, el espacio público es la esfera pública y autónoma de deliberación política, constituida por sujetos capaces de argumentar racionalmente y en condiciones de igualdad de participación. El surgimiento de la esfera pública está acompañada de la emergencia de la sociedad civil como ámbito diferenciado del Estado.

La esfera pública, conformada por la reunión de los privados “en calidad de público”, tiene dos soportes o fuentes privilegiadas: el mercado (de noticias y mercancías), por otro, la subjetividad burguesa gestada en el ámbito de la familia patriarcal. El ámbito de la sociedad civil se arma progresivamente en un encuentro cada vez más crítico con la autoridad política. Se verifica la transformación del destinatario de los mandatos de la autoridad en su adversario.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Habermas, J, 1996, *Between facts and norms*, Cambridge, MIT. Press, p.374.

<sup>21</sup> Habermas, J, 1981, *Historia y crítica de la opinión pública*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, p. 62.

La esfera pública es caracterizada entonces como la reunión de los privados en calidad de público para debatir sobre las reglas generales que regulan las relaciones de la esfera privada pero públicamente relevante del intercambio mercantil y del trabajo social. La esfera pública encarna el raciocinio en público, de convencimiento racional y expresa la aspiración a racionalizar el poder.

Esta conflictiva relación se verificará en la alternancia entre la pretensión de construir un poder alternativo, es decir, la aspiración liberal de controlar y limitar el poder, mediante la imposición de restricciones normativas a su funcionamiento, y la aspiración emancipadora de extinción del poder estatal y su disolución en el seno de la sociedad civil.

Habermas designa a las sociedades modernas como un teatro (espacio público) en el que la participación política es representada por medio del habla (acción comunicativa). Es el espacio en el que los ciudadanos deliberan sobre sus asuntos comunes; por lo tanto, es un terreno de interacción discursiva. Este espacio es conceptualmente distinto del estado; es un sitio para la producción y circulación de discursos que en principio pueden ser críticos del Estado. El ámbito público es conceptualmente distinto de la economía oficial; no es un terreno de relaciones de mercado, sino más bien de relaciones discursivas: un teatro para debatir y deliberar, más que un lugar para comprar y vender.

En este sentido, la esfera público-política que emerge desde la esfera público-libertaria mantiene o preserva el principio de comunicación libre de constricciones originalmente establecido en el seno de la familia nuclear.

La esfera pública la define Habermas como:

- **Burguesa**, en tanto son los propietarios independientes, cuyo estatuto coincide con la calificación en términos de educación, los que participan en la generación de una voluntad colectiva a través de un proceso de comunicación racional libre de dominación;



- **Liberal**, en tanto los derechos que aseguran la autonomía de esta esfera, en conjunción con los que aseguran el ámbito de autonomía individual, consolidan al mismo tiempo la esfera pública y privada de la sociedad civil y se erigen en barreras para la intromisión del poder público; y
- **Democrática o potencialmente democrática**, en el sentido de que el poder burocráticamente organizado es controlado y equilibrado por una esfera público-política que, emergiendo de la sociedad civil, penetra en el Estado en la forma del parlamento.

Para Habermas existe la posibilidad de que la esfera pública liberal se caiga, en el sentido de que algunas de sus características no sea cumplida o se distorsione en sus propósitos o en sus elementos. Para el autor dicha caída se relaciona con la transformación de sus condiciones de posibilidad, básicamente con la dilución de los límites entre sociedad civil y Estado. La transferencia de funciones públicas a asociaciones privadas, proceso alternativo a la extensión de la autoridad pública en ámbitos considerados privados, la crisis de la esfera íntimo familiar y su escisión respecto del mundo externo a la familia, es decir el mundo de la organización (ya sea política, económica o social), la transformación del público crítico en público usuario o cliente y sobre todo, la declinación del ámbito público-literario y su transformación en cultura de masas, alteran radicalmente las condiciones de la publicidad. La penetración de intereses privados en la esfera pública transforma la discusión racional en demandas y reclamos propagandísticos, en argumentación, en identificación.

En la obra posterior de Habermas, el autor busca en la reproducción y multiplicación social de esferas de publicidad, semejantes al tipo ideal por él descrito, el modelo para una democratización radical de la sociedad.

La posibilidad de formación racional de la voluntad se encarna en un proceso argumentativo en el que todos los afectados por normas sociales y políticas

generales revelan la validez de las mismas a través de la participación en el discurso práctico. El espacio público-político puede cumplir su función de percibir y tematizar problemas que conciernen a toda la sociedad, sólo en la medida en que se forma a partir de los vínculos comunicativos de los potencialmente afectados. Está integrado por un público que se recluta de la totalidad de los ciudadanos.

Para Habermas la esfera de lo público parece asimilarse a una red de relaciones de asociación (asociaciones voluntarias y autónomas de distinto tipo) que aparece conectada con los ámbitos de la vida privada, de manera tal que las estructuras espaciales de interacciones simples se amplían y se abstraen pero no se diluyen. La esfera de lo público recibe sus impulsos de la elaboración privada de problemas que afectan las historias de vida y a su vez supone que el público de los ciudadanos debe ser persuadido mediante aportaciones comprensibles y de interés común en relación a temas que considera relevantes.

Al mismo tiempo, de acuerdo a esta idea, pertenecen al campo de la esfera pública la inmensa diversidad de foros que sirven al propósito de la transmisión de información y de puntos de vista. Se alude a una característica de la acción comunicativa que no nos remite a sus funciones sino a los espacios sociales producidos por ella. La alusión espacial es esencial, pues se entiende que la comunicación exige algún tipo de diálogo y por tanto de interacción y copresencia.

Sin embargo, la copresencia está limitada por factores físicos a encuentros locales de un número limitado de personas y que el diálogo cara a cara sólo puede producirse de una manera significativa en pequeños grupos y espacios. Aún más, las estructuras de comunicación de todos los públicos suponen la posibilidad de la apertura al diálogo a todos los participantes y funcionan en base a un formato dialógico, por más que en la práctica algunas sean aparentemente fonológicas, como la televisión. “Esta continuidad de estructuras permite que entre los distintos públicos haya permeabilidad y contacto, de forma tal que a través de procesos de duración diversa y de encuentros en arenas múltiples, símbolos y conocimientos

producidos en espacios públicos específicos pueden llegar a otros públicos y ser sopesados, criticados e interpretados. Este hecho es el que le otorga a la esfera pública su carácter de intermediario no sólo al interior de la sociedad civil, sino al exterior de ella, es decir, como un puente de comunicación entre la sociedad civil y los sistemas político y económico.”<sup>22</sup>

En síntesis la frontera de lo privado y de lo público no está dada por un conjunto de temas o de relaciones, sino por “condiciones modificadas de comunicación”.

En cierto nivel, la idea del espacio público designa un mecanismo institucional para “racionalizar” la dominación política al volver a los estados responsables ante una parte de la ciudadanía. A otro nivel, designa un tipo específico de interacción discursiva. Para Habermas el problema es que el espacio público tiene una connotación ideal de una discusión racional sin restricciones sobre los asuntos públicos. La discusión debe ser abierta y accesible para todos: los intereses meramente privados son inadmisibles; las desigualdades de estatus debían ser puestas entre paréntesis, y los que discuten deben deliberar como iguales. El resultado de este tipo de discusión sería una “opinión pública” en el fuerte sentido de consenso sobre los asuntos que conciernen a la población, o lo que en una perspectiva socialdemócrata se conoce como el bien común<sup>23</sup>.

Otra limitación en la propuesta de Habermas sobre el espacio público es que idealizó el ámbito público liberal, al mismo tiempo fue incapaz de examinar otros

---

<sup>22</sup> Olvera Rivera, “Alberto, Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico”, en *Metapolítica*, vol 3, enero-marzo 1999, México, p. 70

<sup>23</sup> Este concepto tiene una historia añeja dentro de la teoría política. Es posible ubicar a Aristóteles (Política III) como el pensador que primeramente sistematizó esta reflexión al indicar que “la sociedad organizada en un Estado tiene que proporcionar a cada uno de los miembros lo necesario para su bienestar y felicidad como ciudadanos”. El problema fue retomado por los escolásticos y desarrollado ampliamente por Santo Tomás quien “afirmó que la sociedad humana tiene fines propios, los cuales son fines naturales, a los cuales hay que atender, y los cuales hay que realizar”. Posteriormente la reflexión eclesiástica, —sobresaliendo en una siguiente etapa Egidio Romano y Francisco Suárez, y contemporáneamente Jacques Maritain— concibe que aún cuando los fines espirituales y el bien supremo pertenecen a otro orden distinto al del Bien común de la sociedad, existe un territorio de la compatibilidad entre ambos que, en términos generales, cristalizará en la figura de la persona humana. Cfr. Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*, T. I, Alianza, Madrid, 1979.

espacios públicos distintos al liberal, no burgueses, que compiten con el liberal y burgués.

De esta manera las principales debilidades que se le pueden encontrar a dicho modelo son:

- El supuesto de que es posible para los interlocutores en un ámbito público poner entre paréntesis las diferencias de estatus y deliberar como si fueran iguales socialmente; por ende, este supuesto asume que la igualdad social no es una condición necesaria para la democracia política.
- El supuesto de que la proliferación de una multiplicidad de públicos en competencia está necesariamente más lejos, y no más cerca de una mayor democracia, y que un espacio público único es siempre preferible a un nexo de múltiples públicos.
- El supuesto de que el discurso en los espacios públicos debe restringirse a la deliberación sobre el bien común o el interés público, y que la aparición de “intereses privados” y “asuntos privados” es siempre indeseable.
- El supuesto de que un ámbito público en funciones requiere de una tajante separación entre la sociedad civil y el Estado.

De acuerdo con esta teoría, el espacio público burgués es la institucionalización de una crítica ética a la política. Detrás de la teoría habermasiana del espacio público se encuentra el concepto kantiano de publicidad según el cual: “el uso público de la razón cumple funciones de ilustración y es signo de una sociedad que ha salido de su “minoría de edad”... Bajo el supuesto de un ‘uso público’ de la razón es posible alcanzar la coincidencia pública, la elaboración de la voluntad racional, es decir, la unidad, en la publicidad, de las

conciencias empíricas de un consenso racional que coincide o expresa la unidad inteligible de la conciencia trascendental”.<sup>24</sup>

En una palabra, de tras de esta teoría se encuentra el supuesto de que es posible el uso público de la razón dentro de un sistema democrático, y que es posible, mediante la razón, alcanzar el consenso público para definir el bien común. Al mismo tiempo se trata de un ideal de racionalizar el poder, el espacio público es la piedra de toque de la legitimidad y validez de las normas, al ser estas abiertas al “público” y ser discutidas por todos. “El espacio público ilustrado encierra entonces, en esta perspectiva, un proyecto emancipador (la racionalización del poder público a través de la discusión informada y el consenso razonado)”<sup>25</sup>

Es importante señalar, las razones por las que se escogió esta perspectiva teórica, y esto se debe a que se trata de la caracterización de un espacio público, como la arena donde se dirimen los problemas y asuntos que atañen a la colectividad, donde mediante el diálogo y la razón se pueden llegar a consensos, los cuales se pueden traducir en políticas públicas y leyes más legítimas. Al mismo tiempo, que la discusión informada de los participantes en el espacio público supone una racionalización del poder, en el sentido de ponerle límites al ejercicio del poder.

#### **1.4. El espacio público democrático**

Como se dijo antes, lo público tiene muchos significados. Un sentido hace alusión a lo “común y general”, otro sentido se identifica con “lo visible y manifiesto”, lo cual supone una tensa relación entre el principio de publicidad y secreto de Estado. En este sentido se hace referencia al reclamo comunitario de deliberar sobre el destino del Estado. “La deliberación supone un ejercicio discursivo, donde el propio discurso se convierte en acción política. Pero quizá el sentido que traduce

---

<sup>24</sup> Rabodnikov, Nora, *Op. Cit.*, p. 49-50

con mayor pertinencia lo público sea relacionado con aquello que es accesible. En este sentido, no basta con identificar lo común, es necesario disponer de él.”<sup>26</sup>

Una vez repasado el concepto de lo público, es necesario dirimir quiénes y de qué manera participan en el espacio público, para que a partir de allí se definan los actores que serán analizados en los siguientes capítulos.

Nancy Fraser establece dos categorías importantes para identificar a los actores que participan en el espacio público: públicos débiles y públicos fuertes. Los públicos débiles son aquellos cuya “práctica deliberativa consiste exclusivamente en la formación de opiniones y no incluye la toma de decisiones”<sup>27</sup>. Mientras los públicos fuertes son “cuyos discursos incluyen tanto la formación de opiniones como la toma de decisiones. Como un lugar de deliberación que culmina en decisiones (o leyes) ratificadas legalmente, en el parlamento iba a ser el sitio para la autorización discursiva del uso del poder del Estado.”<sup>28</sup>

De esta manera, en principio son actores en el espacio público todas aquellas entidades que persiguen el interés público. Entre ellas se encuentran el Estado, la sociedad política (ambos como públicos fuertes), la sociedad civil y la ciudadanía en general, como ejemplos de públicos débiles. Sin embargo, durante todo el proceso de transición a la democracia se ha cuestionado la participación del Estado, sobre todo en el sentido de accesibilidad y visibilidad de lo público. Por lo que toca a la sociedad política, su inserción en el espacio público es evidente, ya que se encuentra orientada al ejercicio del poder político en los gobiernos. Si bien la sociedad política encarna uno de los sentidos de lo público, en tanto visibilidad, no garantiza el principio de accesibilidad. La sociedad política pretendió garantizar el acceso a la sociedad en general al espacio público a través de la creación de los

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 51

<sup>26</sup> Escutia García, Gerardo, 1999, “Transición política y reconstrucción del espacio público en México”, en *Revista del Senado de la República*, Abril-junio 1999, vol. 5. no. 15, México, p. 66

<sup>27</sup> Fraser, Nancy, “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”, en *Debate feminista*, año 4, vol. 7, marzo 1993, México, p. 54

partidos políticos, pero ese objetivo no se logró, ya que ahora los partidos representan más los intereses de sus elites internas que los de la sociedad.

En este encuadre cabe destacar que “una de las consecuencias del monopolio ejercido por el Estado y la sociedad política sobre lo público fue el desplazamiento de lo común hacia la esfera social. Aquí podemos ubicar el surgimiento de la sociedad civil como “el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente generada, independiente, autónoma de Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas.”<sup>29</sup> De esta manera, la irrupción de la sociedad civil en el espacio público democrático supuso la reunión de los particulares en calidad de público, para discutir públicamente los asuntos comunes.

Otro de los actores que en ocasiones es asimilado a la categoría de sociedad civil es la ciudadanía. El ciudadano, por definición, se encuentra remitido a lo público, constituye lo común, lo transparente y lo accesible.

La ciudadanía participa en el espacio público, entre otras formas, a través de la argumentación y la deliberación pública. Las modalidades de participación política ciudadana son amplias. La más identificada tiene que ver con el sufragio, donde se traducen las preferencias electorales. “Pero la que quizá resulta más decisiva es aquella que se asocia con la rendición de cuentas o fiscalización ciudadana de las políticas públicas.”<sup>30</sup>

En los siguientes capítulos se analizará la transformación que han sufrido estos actores, a fin de poder caracterizar el espacio público en México. El recuento histórico se hará desde 1917, con aprobación de la Constitución, hasta el año 2000, año en que para muchos se llegó a la transición en México.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 54

<sup>29</sup> Escutia García, *Op. Cit.* 67

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 68

## **CAPITULO II**

### **2. LO PÚBLICO EN MÉXICO DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA**

La concepción que se tiene de lo público, tanto desde la perspectiva teórica como desde la práctica, es distinta e incluso contradictoria, y esta se define en buena medida de acuerdo a las condiciones concretas de cada etapa histórica. Así, en algunas etapas históricas de México parece que prevalece la concepción de que lo público sólo compete al Estado y en otras parece que no hay una distinción clara entre lo público y lo privado, como lo atestiguan las luchas feministas para que la violencia intrafamiliar sea considerada como una cuestión pública.

Es por ello que se hace necesario hacer un recuento histórico de cómo ha cambiado la función de los principales actores políticos que intervienen en la conformación del espacio público en México y en última instancia establecer cuál es la concepción de lo público que se encuentra en el fondo de dichas prácticas políticas.

La creciente complejidad y diferenciación social visualizan varios espacios públicos diferenciados. Casi con cada problemática que enfrenta la sociedad o en la “búsqueda del bien común”, como plantea Habermas, supone la conformación de su propio espacio público con la consiguiente participación de diversos actores e instituciones, con sus respectivas formas de organización, y con resultados políticos distintos (por ejemplo, distintas políticas públicas o leyes diferentes).

Después de la revolución, los presidentes asumieron funciones que permitieron la institucionalización del país y la consolidación del Estado mexicano. Asumieron funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, las cuales actuaron en una doble vertiente. Por un lado, permitieron la institucionalización de la



revolución y la pacificación del país, pero al mismo tiempo, impidieron la consolidación de otras instituciones que, en términos modernos, contribuyen al ejercicio del poder y a caracterizar a un país democrático.

En este sentido, después de la revolución, en México se empezó a concebir a lo público para describir la acción y los agentes del Estado. Lo que implicó que el Estado, más aún el presidente en turno, reclamara ser el responsable del interés general o en asuntos de una colectividad políticamente organizada, o la habilidad del estado de monopolizarlos como opuesto a los intereses privados.

En el proceso de centralización y apropiación del Estado del concepto de lo público y del interés general coadyuvaron varios elementos: la Constitución, las alianzas con los obreros y campesinos después de la revolución, el partido, el sistema político y el presidencialismo.

## **2.1. La Constitución y la construcción del Estado posrevolucionario**

En 1916 Venustiano Carranza osciló entre la imposición de una autoridad similar a la del régimen anterior, un proyecto de nación basado en la Constitución de 1857, y la creación de un poder que controlara los cambios sociales, comprometido con las demandas campesinas y obreras pero al mismo tiempo impulsor de la clase empresarial. Finalmente se concretó este último en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El Estado que resultó de la Revolución Mexicana, definido en la Constitución de 1917, incluye los derechos de las nuevas fuerzas despertadas en la sociedad. Los revolucionarios triunfantes a través de la Carta Magna sentó las primeras bases para la posterior intervención estatal en la economía, desarrolló una vocación supletoria de la débil iniciativa privada en casi todos los campos del quehacer económico, con lo cual dejó una clase empresarial débil y dependiente de los dictados del Poder Ejecutivo.

Los contenidos de la Constitución lograron articular en un solo pacto político y social la pluralidad de diversos proyectos de nación, enarbolados por los grupos políticos emanados de la revolución.

Los artículos constitucionales sobre las características de la tenencia de la tierra (artículo 27), el control del Estado sobre los recursos naturales (artículos 27 y 28), los derechos laborales (artículo 123) y las relaciones de la Iglesia con el Estado (artículo 130) propiciaron la creación de una estructura social distinta a la del porfiriato. Los artículos 27 y 123 otorgaron al Estado un importante grado de intervención a partir del cual los gobiernos posrevolucionarios -específicamente el poder Ejecutivo- adquirieron un poder discrecional para convertirse en directores del desarrollo económico y en árbitros entre los factores de la producción.

Estos artículos constitucionales fueron utilizados para establecer alianzas que permitieran las transformaciones requeridas por la modernización económica del país. Ello permitió que todos los sectores sociales quedasen integrados dentro del nuevo pacto formalizado en la Constitución de 1917.

El pacto constitucional permitió la organización de un Estado que se constituyó en el instrumento para impulsar las transformaciones del México posrevolucionario.

Las reformas sociales plasmadas en la Constitución comprometieron al Estado con los intereses de las clases populares; compromiso que fue utilizado contra los viejos y nacientes grupos económicos, con el objetivo de generar un consenso social que impidiera el surgimiento de nuevos movimientos revolucionarios. Más allá de este objetivo implícito en la constitución, el consenso que se generó implicó que fuera el Estado y no la sociedad la que decidiera el rumbo del país.

El desarrollo económico de México se debió en buena medida al impulso modernizador de los gobiernos posrevolucionarios. Pero para ello, se tuvo que

implementar un sistema político que permitiera al Estado mexicano cumplir con las funciones establecidas en la Constitución de 1917: rector de la vida económica, política y social del país.

La creación del Estado populista, benefactor y tutelar de los derechos obreros y campesinos, requería la eficacia de un sistema político que permitiera el control de las organizaciones populares, así como la política de concesiones que a su vez constituyeran a esas organizaciones en base social del Estado. En una palabra, lo que se generó del pacto social que dio forma al Estado posrevolucionario fue un corporativismo "como un sistema de representación de los intereses y/o actitudes, un modo particular o tipo ideal (de sistema político), arreglo institucional para ligar los intereses asociadamente organizados de la sociedad civil con la estructura de decisiones del Estado."<sup>31</sup> Dicho corporativismo tenía el objetivo de asegurar los intereses políticos de la clase política posrevolucionaria mediante mecanismos institucionales y no armados. Esto implicó organizaciones reconocidas o autorizadas por el Estado que deliberadamente garantizaran el monopolio de la representación de las clases sociales, –obreros, campesinos y empresarios– que dieron por resultado un espacio público dominado por el Estado a través del partido, los sindicatos y las organizaciones empresariales, que daban forma y cauce a las demandas sociales.

Las organizaciones en el modelo corporativo de representación de intereses tienen las siguientes características<sup>32</sup>:

- 1) Tienen un número limitado, lo cual habla de un proceso de acomodación de asociaciones con un membrete político y predisuestas a participar con determinado control de gobierno.

---

<sup>31</sup> SCHMITTER, Philippe, 1974, "Still the century of corporatism" en *The Review of Politics*, vol 36, no. 1, University of Notre Dame, Indiana, p. 96

<sup>32</sup> AZIZ Nassif, Alberto, 1989, *El Estado mexicano y la CTM*, Ediciones de la Casa Chata, No. 32, México, p. 43

- 2) Son únicas y no competitivas. Se refiere a la captación y eliminación de la competencia impuestas por el Estado, de asociaciones paralelas en una misma estructura.
- 3) Obligatorias. Existe una presión social para su autorización que *de jure* está normada por un código de trabajo que decreta una autoridad oficial y exclusiva. Cabe señalar que en México esto fue posible hasta 1936, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.
- 4) Jerárquicamente ordenada. La cual es resultado de un proceso de consolidación burocrática, de centralización y dependencia administrativa decretada por el Estado.
- 5) Funcionalmente diferenciada. Especifica el compartimento de categorías de tipo ocupacional-profesional.
- 6) Reconocimiento por parte del Estado. El cual es acordado por necesidad política de apoyo y consenso.
- 7) Monopolio de la representación. Lo que habla de la actividad centralizadora para lograr una representación, arbitrariamente legítima, que excluya una competencia pluralista o de autonomía.
- 8) Control del liderazgo, que se da en la selección de líderes para asegurar la reproducción institucional y la imposición de un proyecto.
- 9) Articulación de intereses, se trata de lograr la unidad y satisfacción de intereses dentro de un proyecto.

Finalmente, el sistema político creado por los constituyentes en 1917 se caracterizó por un desarrollo económico basado en la conciliación de clases y en la defensa del principio de la propiedad privada, bajo la vigilancia y con el apoyo del Estado. En lo político significó un sistema de gobierno paternalista y autoritario.

A partir de entonces, los diferentes grupos revolucionarios construyeron un cerrado sistema político basado en el corporativismo, para cumplir con dos

objetivos básicos: impulsar el desarrollo económico del país y conservar el poder político, aunque para ello tuvieron que rotarse entre sí la Presidencia de la República.

### **2.1.1. El Estado interventor**

En México fue el Estado el impulsor de la modernización de las fuerzas productivas.

La heterogeneidad cultural, la diversidad de formas de producción y la variedad geográfica generó una desarticulación social que dificultaba el desarrollo económico del país. Ante esta situación, surgió la necesidad de crear una entidad que organizara e impulsara a las diferentes clases sociales. Para ello fue necesario un Estado centralizador y concentrador del poder. Un Estado interventor en todos los ámbitos de la vida del país.

En la Constitución de 1917 se estableció formalmente la intervención que tendría el Estado en ese ámbito. El objetivo fue consolidar una economía que incorporara a importantes sectores de la población al mercado nacional. En la Constitución Política se consideró a los recursos del país (territorio, subsuelo y aguas) como propiedad de la nación y se estableció la obligación estatal de promover el desarrollo.

Así, se establecieron instrumentos legales para desplazar a compañías extranjeras de los sectores básicos de la economía y los gobiernos posrevolucionarios desarrollaron actividades económicas en aquellos sectores donde la iniciativa privada no era capaz de hacerlo (obras de infraestructura, minería, petróleo, etc.). Consecuentemente el Estado ocupó el control de los puntos claves de la economía. En esa medida, tuvo la capacidad de regir la política económica en su conjunto a través de la política fiscal, el control del circulante y su paridad con las monedas extranjeras, la protección a la industria, etcétera.

El entorno internacional favoreció el carácter interventor del Estado en México. En efecto los desajustes en la economía capitalista provocados por la crisis de 1929 y la instauración de regímenes totalitarios, los países desarrollados respondieron con un cambio en las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad. A ese nuevo conjunto de relaciones se le denominó Estado benefactor. Se proponía “el compromiso de un Estado que se propusiera de una manera racional, la instrumentación de una serie de reformas económicas y sociales que cristalizaran en un nuevo pacto social que legitimara políticamente el orden capitalista de la posguerra, y que lo afianzara económicamente.”<sup>33</sup> Esto dio como resultado el predominio del interés público sobre el privado.

El keynesianismo se convirtió en la principal directriz de las políticas económicas nacionales del mundo: mayor participación e intervención del Estado en la economía de mercado y la seguridad social como una de sus principales prioridades. El instrumento preferido del Estado benefactor fue el aumento del gasto público para cumplir con sus objetivos.

### **2.1.2. El papel del Estado en la economía**

Lo que inició Calles en el terreno de la intervención estatal de la economía lo continuaron Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez y hubo de culminarlo Cárdenas durante esos sexenios. Se dotó paulatinamente, según las circunstancias del o de los problemas que se atacaban, de instrumentos institucionales al Estado posrevolucionario para intervenir en la economía, ante la desconfianza del empresario y el ahorrador y la ausencia de recursos del exterior. Se definió el papel del estado en la economía bajo un esquema liberal e individualista, incorporó los derechos sociales y definió las bases jurídicas de un Estado interventor y

---

<sup>33</sup> González Gómez, Marco Antonio, 1994, “Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal”, *Ciencia ergo sum*, vol. 1, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994.

nacionalista bajo el liderazgo presidencial, concebido éste como la “pieza fundamental del sistema de gobierno mexicano”.

En 1939 se cerró para México una etapa. El arribo de Cárdenas al poder fue la culminación del desarrollo social y político que había conocido el país desde 1920. Las políticas agraria y obrerista de Cárdenas moldearon la base social de apoyo del régimen posrevolucionario y la enmarcaron dentro de la disciplina del partido de Estado establecido en 1929. Fue evidente la definición operativa de los compromisos sociales de la Revolución mexicana con las clases sociales que la hicieron posible.

En 1940 empezó una era para el Estado mexicano, pues su capacidad para intervenir en la economía, iniciada en la presidencia de Calles y ahondada por la expropiación petrolera, se expandió y convirtió en sustento del crecimiento económico del país.

El movimiento obrero, fortalecido en organización y número de afiliados gracias al aumento del empleo industrial, se insertó en el marco de la disciplina política del PRM, aunque conservó un amplio margen de acción en posturas reivindicatorias, que en la época aparecían ya como reformismo tenuemente radical. Los nuevos empresarios surgidos de la Guerra exigieron la intervención activa del Estado en la economía, pues sabían que sólo mediante esa alianza podrían sobrevivir y prosperar en las inciertas y cambiantes condiciones económicas de posguerra. Abanderados del nacionalismo industrializador, el nuevo grupo estuvo a favor de la colaboración obrero-patronal, de la legislación progresista del trabajo, de la limitación de la inversión extranjera en la industria y del proteccionismo arancelario.

Estado interventor a partir de 1935 se caracteriza por responder a un modelo de crecimiento autogenerado y cuyos rasgos principales fueron los siguientes: 1) importante presencia e intervención del Estado en la economía; 2) destacado papel

social del Estado; 3) aliento mediante una baja fiscalidad y una alta protección arancelaria a la industria y a la agricultura; 4) amplios déficits presupuestales financiados, al principio, por la expansión monetaria y, después, por ahorro interno y externo. Este modelo, que se avenía a las ideas keynesianas de la decidida promoción estatal del crecimiento económico a través del gasto social y las inversiones públicas se popularizaron al concluir la 2a Guerra Mundial, resultó adecuado para los propósitos de estabilidad interna que obsesivamente persiguieron los gobiernos mexicanos durante esos años.

El desarrollo estabilizador fue la respuesta económica al peligro político implícito en los movimientos sociales de protesta por la erosión del salario.

Durante el periodo 1959-1967 el sector paraestatal llegó a su máximo desarrollo no sólo por la expropiación de la industria eléctrica, sino por la política de adquisición de empresas privadas en dificultades económicas, para conservar las fuentes de trabajo. Sin embargo, hay que señalar que durante los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo creció mucho el sector estatal, sobre todo en este último periodo por la incorporación del sector bancario debido a la nacionalización. Otro de los principios fundamentales fue asumir que la capacidad de endeudamiento tenía un costo en los intereses a pagar, pero que éstos se compensaban con los beneficios sociales que producía un crecimiento económico más rápido.

La primera parte del sexenio de Adolfo López Mateos se distinguió por nacionalizaciones de empresas en manos de extranjeros -la eléctrica y la cinematográfica- y la limitación de la participación minoritaria al inversionista extranjero. Los gobiernos de la época del desarrollo estabilizador, aunque habían estimulado la actividad agropecuaria, la subordinaron al objetivo de la industrialización. Conforme se ahondaba la crisis agrícola, empezaron a surgir problemas en el abastecimiento del mercado interno, lo que dio lugar a crecientes



importaciones en el rubro de alimentos y reducciones en el ingreso de divisas, con las consecuentes presiones e la balanza de pagos.

La protección otorgada al sector industrial por los gobiernos del desarrollo estabilizador configuró un mercado nacional cerrado y una elite empresarial poco competitiva. De 1938 a 1968 se definió la alianza que habría de brindar un poderoso e inédito apoyo social al Estado revolucionarios, es decir, la alianza que se estableció entre trabajadores, campesinos y burócratas a través del partido surgido de la revolución. Nuevos tiempos mundiales, distintas amenazas internas y externas confluyeron para imponer como necesidad política la ampliación de la alianza implícita en el PNR. Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se intentó con éxito convertir esa alianza de grupos burocráticos y políticos, en un frente amplio que incluyera a las nuevas organizaciones sociales que la propia acción del gobierno había alentado mediante la acción agraria y las políticas obreristas. Se trató de un salto, en lo que toca al partido de la Revolución, de una organización la de agrupaciones políticas a una estructura sectorial con la presencia de militares, campesinos y obreros. Un rasgo posterior de esa transformación fue la apertura de un nicho en la organización partidista para acomodar los intereses de las clases medias.

## **2.2. El sistema de partidos**

Para lograr los objetivos que se proponían en la Constitución de 1917, los gobiernos posrevolucionarios tuvieron que recurrir a la reconstitución de las pirámides tradicionales de poder locales, las cuales deberían tener la flexibilidad necesaria para resolver las tensiones entre el centro y la periferia, entre los caciques y el Estado.

Este proceso de conciliación entre los diversos grupos participantes en la lucha armada se alcanzó mediante la fundación del partido de la Revolución. El cual integró nuevas fuerzas sociales, equilibró y disciplinó a los grupos políticos y

favoreció la constitución de un Estado fuerte. La base para nuevas alianzas, ahora de naturaleza más amplia a través de gremios y campesinos, estaba cimentada y fue posible mediante la centralización del poder.

La fundación de un partido de la Revolución sería la culminación de su ofensiva política en el sentido del tránsito de la época de caudillos a la de las instituciones. El partido fue una salida para los militares con ambiciones políticas y, a la vez, la marca histórica del inicio de la pérdida del poder político de los militares.

En la década de los 30 el eje de la política se desplazó del ejército al partido de la revolución, el PNR, que cumplió su cometido de desmilitarizar la política y se convirtió en un contrapeso frente a los escasos generales que quedaban en servicio. El partido de la Revolución encontrará su anclaje en esa clase política civil emergente y en una trama creciente y cada vez más complicada de grupos de interés y de presión.

El partido, como mecanismo político partidista convocó y reunió a todas las fuerzas políticas identificadas con los objetivos de la revolución. El partido permitió el arbitraje político -arbitraje que asumió como prerrogativa casi exclusiva el gobierno-, alentó la agregación de las fuerzas políticas y sociales que surgían en los estados, y que conformaban ya una realidad cualitativamente diferente a la tradicional que había dado sustento al porfiriato. Era un partido que buscó unificar antes que dividir, arregló las disputas no por las armas sino en familia. Se convirtió en un partido de compromisos con las clases explotadas y opuesto a los ricos, los extranjeros y el clero. En suma fue un partido que dio continuidad a la revolución y permitió la sucesión pacífica del poder.

Un factor que ayudó a que se modernizaran las relaciones de poder después de la revolución fueron los gremios, reprimidos durante el porfiriato. El agrarismo y el obrerismo fueron asumidos, utilizados y liderados por grupos políticos

locales, civiles en su mayoría, que impusieron un perfil social a la revolución, elementos fundamentales para la legitimación del poder.

En esta época también definieron las tensiones políticas entre el centro y los estados, así como la articulación de agrupamientos “partidistas”, cada vez más amplio, mismos que se orientaron a defender la capacidad de acción y autonomía de los grupos estatales frente a un gobierno federal que buscaba reimplantar un verdadero poder nacional.

Plutarco Calles logró convencer a la clase política de que sus intereses y ambiciones estarían mejor resguardados en una gran alianza, que evitara el desgaste político producto del enfrentamiento de facciones o de efectos desastrosos de la asonada militar. Lo que dio origen al Partido Nacional Revolucionario, con lo cual se dio el primer paso para la institucionalización<sup>34</sup> de la lucha política y de los mecanismos con los que el Estado se relacionaría con los diferentes sectores sociales del país. Desde entonces el partido surgido de la Revolución se convirtió en una de las bases más sólidas del sistema político mexicano.

En su declaración de principios<sup>35</sup> el PNR se comprometió a aceptar la democracia como forma de gobierno, defender la libertad del sufragio y mejorar el medio social del país. La defensa de la soberanía era la base de la política internacional. El programa de acción fue Callista: educación socialista; apoyo a la industrialización y a los pequeños empresarios agrícolas y a una política hacendaria conservadora para restituir el crédito interno y externo.

El PNR era un partido de adhesiones indirectas, en el que contaban las agrupaciones federadas y no los militantes individuales. Se reconocían

---

<sup>34</sup> North señala que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.” Cfr. North, Douglass C., 1995, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 13.

<sup>35</sup> Instituto de Capacitación Política del PRI, 1981, *Historia documental*, T. I, 1929-1932, México.

implícitamente las parcelas de poder de los hombres fuertes regionales como en el porfiriato, aunque enmarcadas en una organización política de alcance nacional.

En el partido los enlaces verticales fortalecían el centralismo pero también prevenían cismas y escisiones al evitar la comunicación interregional de órganos de la misma jerarquía. La verticalidad subrayaba la disciplina, pero permitía la autonomía de los gobernadores en los comités estatales para el manejo de los asuntos locales. El PNR nació como una gran alianza destinada a arbitrar la distribución pacífica de cuotas de poder nacional y locales entre los agremiados. No fue un partido de clase ni un partido ideológico y mucho menos un partido totalitario.<sup>36</sup> Resultó un partido de comités, más importante por sus cuadros que por sus miembros. Nació con el pluralismo instalado en su interior, lo que subrayó sus funciones de arbitraje y negociación. Buscaba ser lo más inclusivo posible y por ello diseñaba principios ideológicos generales con los cuales todos los grupos estatales podían estar de acuerdo. Pero en la medida que el partido se propuso incorporar a toda la clase política de la época, empezó a actuar en un vacío caracterizado por la ausencia de pluralismo político externo, es decir, no era posible la existencia de disidencia dentro del partido, ni tampoco ninguna fuerza política podía existir fuera de él, hecho que provocó una cierta uniformidad social y política.

El gran mérito del PNR fue crear los mecanismos para hacer posibles los acuerdos internos e imponer la disciplina de partido, hasta entonces desconocida en México. Esa disciplina fue evidente a partir del momento en que en la reunión de Querétaro, Calles logró que la convención aprobara la candidatura de Pascual Ortiz Rubio sobre la de Aarón Sáenz, considerado hasta entonces como el favorito. Con ello se puso de manifiesto que la garantía de éxito del partido dependía de la existencia de un árbitro supremo capaz de disuadir disidencias y alentar coincidencias.

No obstante la novedad de la creación de un partido político, la eficiente fuerza política de los grupos regionales exigía la reconstitución del poder arbitral. Parte del arbitraje podía asumirlo el PNR, pero precisaba de una última instancia que no podía ser institucional en la etapa de consolidación del partido, ese papel lo asumió Calles.

La gran debilidad del PNR estaba asociada con el Maximato, que se produjo en el tramo de transición de la época de caudillos a la de instituciones. La clave se encontraba en la naturaleza arbitral implícita en la tradicional comunalidad de la sociedad mexicana. Supone, más que la representación de ciudadanos vía el voto, la representación de actores colectivos y la garantía de que sus voces serán escuchadas y obtendrán arbitraje justo.

La sociedad política en formación en los años veinte no pudo sustraerse a esa tradición, y menos dadas las características de enfrentamiento político en las regiones. El naciente partido fue incapaz de asumir plenamente ese arbitraje, y su sobrevivencia exigió de una instancia de decisión inapelable, es decir, un nuevo caudillo, pero caudillo institucional en la medida que estaba comprometido en lograr el tránsito. El PNR se concibió idealmente como el sustituto colectivo de la figura caudillesca. La debilidad principal del PNR residió en que fue una alianza de grupos políticos estatales y regionales, frente a la cual el poder arbitral delegado por Calles en el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido estaba limitado. De una inestabilidad generalizada, previa al PNR, que colocaba a la Presidencia de la República en situación de extrema debilidad frente a una indócil clase política, se pasó a una inestabilidad relativa en la cual el presidente mandaba administrativamente, pero los conflictos políticos principales los resolvía el Jefe Máximo de la Revolución. El juego de ambos elementos minaba el propósito original: culminar la institucionalización de los procesos políticos.

---

<sup>36</sup> MEDINA Peña, Luis, 1994, *Hacia un nuevo Estado, México, 1929-1993*, México, FCE, p. 150.

Cuando el partido se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y después en Partido Revolucionario Institucional (PRI), se realizaron los cambios necesarios para construir un aparato cada vez más vertical, hasta concentrar la dirección del partido en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y en especial en su presidente nacional impuesto por el Presidente de la República en turno. Como consecuencia de este proceso, la relación entre las bases, el partido y el poder sufrió una transformación cualitativa, separando cada vez más a las bases militantes de la posibilidad de influir en los programas de gobierno de sus candidatos triunfantes. Desde entonces el partido ha actuado como un instrumento de poder al servicio de la clase política priísta.

Las funciones que desempeñó el partido en el poder desde 1929 son múltiples y en ellas radicó su capacidad para conservarlo. Entre éstas destacan las siguientes:

**La electoral.** El presidente participaba, a través del partido, nombrando candidatos a muchos de los puestos de elección popular, realizando campañas políticas, movilizándolo a sus afiliados y, con ello, legitimando la permanencia en el poder. Así, los candidatos reciben órdenes de la cúpula del partido, pues finalmente de ella dependen sus posibilidades de éxito y su futuro político después. El apoyo del gobierno en la contienda electoral, utilizando los recursos del Estado, otorgaba al PRI los medios para permanecer en el poder. Así, el PRI permitió al gobierno dar legitimidad a su permanencia en el poder a través de los procesos electorales.

**La de control político.** El partido era el encargado de mantener la unidad y la disciplina entre los diferentes grupos priístas, para evitar disputas por el poder que pusieran en riesgo la estabilidad política. El PRI garantizaba que los cambios de poder fueran pacíficos y que los gobernantes guardaran un mínimo de legitimidad ante la población.

**Arena de negociación y definición de lo público.** Otra de las funciones del partido era la de fungir como espacio en el que se negocian las relaciones con los sectores sociales de importante presencia política. Tanto el movimiento obrero como el campesino y los miembros de la burocracia gubernamental regulaban sus actividades, presiones y apoyos a través del partido. En tanto, al aglutinar a las masas obreras, campesinas y populares, el PRI cumplió con el papel de controlador y mediador de los conflictos sociales que pudiesen surgir en el interior de esas organizaciones y entre éstas y el gobierno.

El PRI se constituyó en un instrumento que permitió la eficacia de las relaciones con la sociedad a través del control de la lucha por el poder, al mismo tiempo que permitió dar estabilidad al régimen. El poder del partido provenía de los recursos públicos otorgados por el Estado. Debido a estas características el PRI se fue transformando crecientemente en un mecanismo de control, por lo que perdió capacidad para asumir las demandas de sus bases.

### **2.3 El presidencialismo**

Uno de los elementos fundamentales que hacen de lo público y lo político atributos, e incluso patrimonio del Estado, es el presidencialismo. El presidencialismo constituye una forma de gobierno en el que existe la coincidencia en una persona de los poderes de derecho y los poderes de hecho. Implica en términos formales el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial, la hegemonía del poder político sobre el militar, el económico y el social. Además de su desempeño en el ámbito formal, el presidente asume la función de árbitro en los conflictos entre los actores sociales, el papel de tutor de las clases populares y la jefatura del partido que lo llevó al poder.

En México, la concentración del poder en el presidente de la república tuvo desde el principio una función estratégica: hacer realidad la integración de la nación, en un país económica y culturalmente desarticulado, y lograr su desarrollo

a través de un Estado interventor y un Poder Ejecutivo como árbitro en lo económico y en lo político.

La dirección política del gobierno era determinada libremente por el presidente de la república debido a las atribuciones con que contaba.

El Presidencialismo está definido por las facultades constitucionales y metaconstitucionales<sup>37</sup>. Los atributos con que contaba eran:

- **Jefe de Estado.** Representante del poder de la Federación, representante oficial del país ante la comunidad internacional y jefe máximo de las instituciones y poderes que conforman la organización política del país.
- **Jefe de gobierno.** El presidente tiene bajo su control a la totalidad de la administración pública.
- **Jefe supremo de las Fuerzas Armadas.**
- **Jefe real del PRI.** El presidente tenía el control indiscutible del partido. El poder nunca ha estado en manos del partido, únicamente su administración.
- **Responsable personal y directo de la política exterior.**

Además, el presidente de la república contaba con otros elementos que garantizaban su monopolio sobre la política.

- La subordinación del Poder Legislativo.
- La relativa subordinación del Poder Judicial.
- Las atribuciones del Estado en materia económica.
- La subordinación de los gobiernos estatales y municipales
- La facultad de elegir a su sucesor.

En términos históricos, la institucionalización del ejercicio del poder presidencial fue una realidad con Lázaro Cárdenas, al acabar con el maximato.



Cárdenas agrupó la fuerza que fueron adquiriendo los gremios trátese de sindicatos obreros o de agrupaciones agraristas, que habían no habían tenido mucho peso durante los primeros años de existencia del PNR. Sin embargo, la situación cambió hacia la primera mitad de los años treinta, la alianza que se estableció entre Cárdenas y obreros y campesinos cambió la correlación de fuerzas y composición de intereses que hacían vitalmente necesario al maximato. Se trató de un desarrollo político que en gran medida se da al margen del PNR, pero que va a repercutir en esta organización política al grado de provocar su reforma.

Mientras el PNR trató de perfeccionar los mecanismos de disciplina para la elite política, soslayado a las organizaciones de defensa de clase que proliferaban en ese momento, dos procesos paralelos confluían para aportar una nueva base social y política a nivel nacional. De un lado algunos gobernadores habían asumido una actitud progresista, alentando organizaciones campesinas en sus estados para fortalecer su posición política frente al centro. Por el otro, tras la muerte de Obregón con el enfrentamiento de Morones con Portes Gil, la CROM empezó a desintegrarse rápidamente, creando las condiciones para el surgimiento de organizaciones más combativas. En 1932 se fundó una CROM depurada. Paralelamente se había organizado el primer sindicato de industria, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana Para junio de 1933 el ambiente estaba maduro para intentar la unificación gremial de disidentes cromistas y sindicatos autónomos y se fundó la Confederación General de obreros y Campesinos de México, con la participación de la CROM depurada, la Federación Sindical del DF y la Confederación Sindical de Obreros y Campesinos del Estado de Puebla, la Confederación General de Trabajadores, la Confederación de Electricistas y Similares, y la Federación Sindicalista del Estado de Querétaro. Al frente quedó Lombardo Toledano.

---

<sup>37</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge, 1983, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.

Algo similar ocurrió con las organizaciones campesinas. Alentadas por los gobernadores, pronto sus demandas chocaron con la política agraria del gobierno federal, sobre todo en materia de reparto de tierras. Entre 1929 y 1934, que coincide con el ascenso más pronunciado de las organizaciones agrarias, la política del gobierno federal en materia de reparto y restitución de tierras fue errática y sujeta a pronunciados altibajos. En 1933 las organizaciones agraristas estatales y los políticos locales que las alentaban, se sintieron con la fuerza para intentar la unificación. En mayo de 1933, siete meses antes que el PNR postulara a Lázaro Cárdenas como candidato a la Presidencia de la República, se fundó la Confederación Campesina Mexicana, antecedente de la CNC.

En la convención del PNR de diciembre de 1933 se enfrentaron dos concepciones opuestas: el conservadurismo callista y el radicalismo cardenista. El Plan Sexenal marcó el inicio de un giro frente a las políticas agrarias, laboral y social hasta entonces seguidas por los gobiernos e inspiradas por las directivas callistas.

La nominación de Cárdenas como candidato del PNR resultó natural y viable. Pertenece al grupo de gobernadores agraristas, con fuertes vínculos con los líderes campesinos del momento. A lo largo de su campaña Cárdenas puso de manifiesto la intención de darle a su presidencia una base política y social propia. Trató de captar el apoyo de obreros y campesinos mediante una retórica socialista, que criticaba tangencialmente las políticas conservadoras seguidas hasta entonces por inspiración de Calles. A nivel mundial había una corriente en favor de políticas sociales radicales y de un Estado interventor. La nueva fuente de poder político serían las organizaciones de masas. Con estos apoyos le fue fácil a Cárdenas reorganizar su gabinete limpiándolo de callistas, cambiar al presidente del PNR y obligar a Calles a salir del escenario político primero y del país después.

Cárdenas cambió al PNR de un partido de comités, a un partido de sectores: el Partido de la Revolución Mexicana, en el cual la clase política revolucionaria

quedó consignada en dos de ellos, el sector popular y el militar, flanqueados por los sectores obrero y agrario que introdujeron masa y disciplina, y empezaron a diluir el poder de los hombres fuertes regionales. El segundo elemento radicó en el establecimiento de la autonomía sexenal, según la cual cada presidente tiene independencia de acción en sus decisiones políticas durante su mandato, sin interferencia de ningún predecesor.

En marzo de 1938 se realizó el congreso para crear el PRM, de acuerdo con la convocatoria emitida en enero anterior. La novedad más importante de los estatutos fue la propuesta de organización sectorial, en la cual las nuevas fuerzas que se incorporaban estaban de acuerdo, pues se conservaba la identidad de éstas pero les permitía la acción común en una estructura de frente popular. La segunda novedad importante consistió en la creación del sector militar que junto a los sectores obrero y campesino y popular contribuyó a darle una solidez al nuevo partido. La estrategia de frente popular sirvió en aquellos días de incertidumbre para fortalecer al gobierno de Cárdenas.

De los sectores dos eran fuertes, y ambos apoyaban al presidente: el sector campesino, importante por el número de agremiados, unificado en la Confederación Nacional Campesina, brindaba un apoyo incondicional a aquel lo había beneficiado con el mayor reparto agrario llevado a cabo hasta la fecha; y el sector obrero, que si bien con ciertas condiciones de independencia sindical, también apoyaba plenamente al gobierno en política interna e internacional. El sector popular, cuya columna vertebral la constituía la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la burocracia política que había monopolizado al PNR, era débil y no le quedaba otro camino, dada la naturaleza de sus intereses, que apoyar al nuevo partido y al gobierno. En la nueva organización, en todos los casos, salvo para Presidente de la República y gobernadores, se previó que la distribución de candidaturas se debía realizar de acuerdo con diversos sectores, procurando siempre la armonía entre ellos.

Establecer mecanismos para la distribución de candidaturas entre los sectores, y por tanto de cuotas de poder y representación en los órganos colegiados del Estado, fue la mejor forma de cumplir con la contraprestación política del partido a las nuevas fuerzas y agrupaciones sociales que habían nacido y evolucionado fuera de él y que aceptaban integrarse a la disciplina partidista.

La alianza garantizó a las organizaciones sociales la realización de sus programas, al Estado le proporcionó fortaleza ante amenazas internas y externas, y al partido le aseguró el predominio electoral en el país sin grandes conflictos al interior de la organización.

Con la transformación del PRM, Cárdenas logró dos objetivos que lo fortalecieron a él y a la Presidencia de la República. Redujo la burocracia política a una disciplina más rígida al sujetarla al Comité Central Ejecutivo y a su propio arbitraje; completó la obra iniciada con la salida de Calles del país, de instaurar el presidencialismo al estilo mexicano, fundiendo el mando administrativo presidencial.

#### **2.4. Caracterización del régimen político en México**

De acuerdo con muchos autores<sup>38</sup>, el régimen político mexicano de la segunda mitad del siglo XX se caracteriza por ser autoritario, porque en él se reconocen los rasgos fundamentales que asigna la literatura a esos regímenes, especialmente destacando los trabajos de Linz (1975).

De esta manera Tirado afirma que el régimen político mexicano en su época “clásica”, es decir finales de los años cincuenta y principio de los sesenta, presenta dos elementos típicos de los regímenes autoritarios: el poder es ejercido por “un líder u ocasionalmente por un pequeño grupo” y hay un “pluralismo limitado”. En el caso mexicano, el gran poder del líder se produce a través de una gran concentración del poder, que el autor llama el “súper presidencialismo”, por la

hegemonía de un solo partido en el poder, por la limitada capacidad de otras fuerzas políticas y sociales de acceder a la toma de decisiones, todo lo cual configura un régimen político autoritario.

Como se vio en el apartado 2.4 el presidencialismo monopolizó una gran cantidad de facultades legales, en la Constitución política, y metaconstitucionales (descritas en el apartado 2.4), donde el presidente en turno las ejerce con mucha discrecionalidad.

Este ejercicio concentrado de tan grandes poderes suele apoyarse, de acuerdo con Linz, de un partido oficial, único o privilegiado, que siempre es el ganador indiscutible de las elecciones en las que participan otros partidos, pero que no son realmente competidas y lo jefatura el mismo presidente (apartado 2.3)

En cuanto al pluralismo limitado, hay que señalar que “casi no hay actores políticos y sociales que sean realmente autónomos y que en general es muy baja la movilidad de los actores existentes. De hecho Linz considera que el pluralismo limitado es la característica más distintiva del autoritarismo. Para la limitación del número y la movilidad de los actores, el régimen mexicano cuenta con los siguientes recursos: a) un arreglo de intermediación de intereses de carácter corporativo; b) redes de relaciones clientelares que recorren amplias franjas del espacio social y político, y c) el control de la opinión pública.”<sup>39</sup> Este último elemento es de vital importancia para el espacio público, ya que es uno de los factores que Habermas distingue en su teoría.

Por lo que respecta al arreglo corporativo, este ya fue analizado en el apartado 2.1. “Por su parte las redes clientelares establecen formas de coordinación social particularistas en todos los ámbitos de la sociedad y en la esfera política,

---

<sup>38</sup> Tirado, Ricardo, 2004, “Caracterización del régimen político”, (inédito).

<sup>39</sup> *Ibidem*

imponiendo a los actores (clientes) obligaciones de apoyo político a los gobernantes, a cambio de ventajas particulares que les brindan a éstos”.<sup>40</sup>

El autoritarismo, de acuerdo con Linz, no tiene una ortodoxia rígida ni una ideología oficial bien definida, en todo caso se caracteriza por su flexibilidad. Por lo que respecta al control de la opinión pública, el gobierno mexicano limitó las expresiones críticas al gobierno, tanto a los medios de comunicación (este elemento se abordará en el capítulo V) como de las organizaciones sociales y políticas.

## **2.5. El espacio público**

La integración social por medio del Estado que resultó de la revolución mexicana, se debió a la combinación de las facultades que le dio la Constitución al Presidente de la República, la organización del partido de la revolución, las alianzas que se establecieron entre el presidente, el partido y las clases sociales. Todos estos factores coadyuvaron a que en México predominara políticamente un grupo, a través del partido, y el presidente —que durante casi siete décadas se identificó con el Estado— se apropiara del concepto de lo público, con todo lo que ello significó: la falta de democracia real, la subordinación de los poderes del Estado al Ejecutivo, la ausencia de partidos políticos que compitieran efectivamente con el PRI, la ausencia de una sociedad civil moderna, con organizaciones independientes del Estado, que pusieran límite al ejercicio del poder, en un régimen autoritario.

En una palabra, durante esta época predominó la centralización del poder, con lo que también existía una centralidad del estado y de sus principales instituciones —para el caso mexicano, el partido hegemónico, el gobierno y el presidencialismo—, lo cual impidió la consolidación de actores independientes de que pudieran coadyuvar a la creación de un espacio público autónomo, democrático y con el predominio de la sociedad civil.

---

<sup>40</sup> *Ibidem*

Si bien es cierto que hubo movimientos que intentaron mantener una postura independiente del Estado y que intentaron influenciar las políticas gubernamentales, tales como movimientos sindicales y gremiales como de maestros o los médicos, así como otros movimientos que intentaron crear un sistema de partidos plural, éstos no tuvieron la suficiente fuerza para cambiar al sistema político o simplemente influenciarlo de alguna manera, ya que fueron cooptados e integrados al corporativismo estatal o fueron enfrentados y anulados por el ejercicio de la violencia legítima del Estado. En todo caso, no fueron movimientos sociales integrados por ciudadanos activos (eje fundamental en la teoría de Habermas sobre el espacio público) que quisieran influir en las decisiones fundamentales a través de la deliberación de los problemas, sino a través de métodos más violentos.

Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar después del movimiento estudiantil de 1968, donde se hizo evidente que se llevaba a cabo un proceso de diferenciación funcional de los individuos, sus organizaciones e instituciones. Al mismo tiempo que iniciaba la autonomización de las organizaciones sociales, es decir, se hicieron independientes del Estado o del partido.

## CAPITULO III

### 3. LOS PRIMEROS INDICIOS DE CRISIS; LA INCIPIENTE SOCIEDAD CIVIL

#### 3.1 En busca de la autonomía

A finales de la década de los sesenta el país se enfrentó a los desequilibrios económicos generados por el agotamiento del modelo de desarrollo emprendido desde la década de los años cincuenta. A esta crisis se sumó la creciente dificultad del PRI para garantizar estabilidad política al grupo en el poder.<sup>41</sup> El PRI perdió la capacidad de negociar y satisfacer las demandas de los diferentes grupos en el poder, de la nueva clase media que demandaba mayor apertura política y de las clases populares que exigían mejoras en su nivel de vida. El 2 de octubre de 1968 mostró el resquebrajamiento del pacto en el que se sustentó el desarrollo industrializador de los años cuarenta y cincuenta.

La democracia funcional que se diseñó después de la revolución es, y cuyo centro fue el partido hegemónico, estaba mostrando signos de fracaso. La democracia que se había presentado en el país fue proyectada para contrarrestar a las elites políticas locales con organizaciones sociales nacionales, lo cual privó al PRI de instancias de mediación y regulación de su funcionamiento interno. Si bien es cierto que las organizaciones obreras y campesinas de alcance nacional sirvieron de poco para limitar el poder de los políticos locales, obtuvieron el acceso a las dos cámaras del Congreso de la Unión, y pronto la tuvieron a gubernaturas.

El compromiso inicial del PRM con las causas proletarias y progresistas dejó campo libre para que la derecha mexicana se organizara políticamente; en el ámbito del abanico político de aquellos años actuaban ya la Unión Nacional Sinarquista, la

---

<sup>41</sup> En 1964, Carlos A. Madrazo, presidente del CEN del PRI intentó desburocratizar y democratizar al partido, limitando el poder de sus órganos centrales e invitando a la participación en sus cuadros a las clases emergente de



Confederación de la Clase Media y la COPARMEX. A finales de los años treinta, reaccionando ante los radicalismos cardenistas, pero sobre todo al corporativismo del PRM la clase media decidió fundar el PAN pues vio en la mecánica del partido oficial la expresión de un cierto totalitarismo.

La nueva clase media que resultó del desarrollo económico propiciado por el Estado posrevolucionario, vía la ampliación de la burocracia y de la educación técnica superior, difícilmente podía encontrarse a gusto dentro del PAN, por ello la creación de la CNOP dentro del PRM fue acertada. La CNOP fue exitosa al convertirse en el semillero de una nueva clase política y servir de equilibrio a las representaciones en el Congreso de los otros dos sectores. Entre 1943, año de su fundación, y 1967, cuando el sector alcanzó su clímax, la CNOP pasó de tener el 37% de las diputaciones federales en el Congreso de la Unión al 55% de las mismas. Sin embargo, para la segunda mitad de la década de los noventa la estructura sectorial del PRI se había debilitado de manera importante, con lo cual sus cuotas de poder habían disminuido<sup>42</sup>.

A pesar de la centralidad que ejerció el Estado en la vida pública de México, a través del partido y sus corporaciones, hubo grupos que empezaron a dar muestras de vida propia y activa diferentes actores del sistema político. Actores que habían sido marginados por el sistema, que habían sido arrojados a la periferia del paraíso centralista y autoritario y que ahora reclamaban un espacio de representación y participación. Actores que si bien debían su existencia a las reglas que el propio sistema había creado, ahora buscaban que se respetara su independencia y una activa participación en la toma de decisiones de gobierno.

---

la sociedad, la clase media, sin embargo su esfuerzo fue obstaculizado por lo burócratas del CEN y los “charros” sindicales.

<sup>42</sup> Desafortunadamente no existen datos específicos sobre el tema.

La estructura cerrada del sistema empezó a ser rebasada. A su alrededor comenzó a girar una realidad externa compuesta por actores que fueron escapando o quedando al margen del centro gravitacional estatal, como por ejemplo:

- Grandes grupos de clases medias y obreros relativamente privilegiados.
- Sectores sociales en proceso de pauperización: campesinos e inmigrantes a las grandes ciudades.

Este fenómeno se expresó a través de movimientos sociales de diversos tipos como: el estudiantil de 1968; los agrarios, sindicales y urbanos independientes, y la guerrilla urbana y rural. Entre los síntomas de malestar social destacan:

- 1961, la izquierda universitaria suscribió el manifiesto que llamó a la formación del Movimiento de Liberación Nacional;
- 1964-1965, el movimiento médico pasó de sus demandas salariales a la expresión de planteamientos de democratización sindical y críticas más amplias sobre el autoritarismo del gobierno. Las autoridades reprimieron el movimiento;
- 1966, el gobierno reprimió el movimiento estudiantil michoacano y la Universidad Nicolaíta fue tomada por el Ejército Mexicano;
- 2 de octubre de 1968, represión del movimiento estudiantil en la capital del país.

Después de 1968, como efecto del movimiento estudiantil, se alteró el sistema de partidos, surgieron el PMT, el PRT y PST, al igual que diversos grupos como la Liga Obrera Marxista y Punto Crítico; se abrió el debate sobre el papel del Estado en la economía; surgieron movimientos antisistema, como la guerrilla rural y urbana; el movimiento obrero experimentó tendencias que pugnaban por la democratización interna de sus organizaciones o que optaban por la creación de sindicatos independientes.

Los diversos síntomas de malestar social tuvieron como característica principal ser cuestionadores de un sistema político que se había anquilosado, que había perdido la capacidad de adaptación y que, por lo tanto, empezó a ser rebasado

por sectores sociales que buscaban fuera del sistema una alternativa que respondiera a sus demandas y aspiraciones. La característica clave de los movimientos sociales posteriores a 1968 fue el cuestionamiento del *status quo*, cuestionamiento que en muchas ocasiones se transformó en enfrentamiento directo. El objetivo común de los movimientos sociales emergentes era conquistar la autonomía respecto del viejo sistema corporativista.

Ante este panorama el sistema respondió con represión, con cooptación, con una incipiente apertura política en términos electorales y con una política populista que, lejos de solucionar la problemática y pese a la resistencia gubernamental, contribuyó a la proliferación y consolidación de organizaciones y movimientos sociales que ya no encontraban cabida en los diferentes niveles del sistema posrevolucionario.

### **3.2. La formación de un sistema de partidos**

La evolución del sistema de partidos políticos en México durante este periodo se puede analizar en dos etapas:

- 1929-1952. La vida partidaria es dominada por la fundación y transformaciones del partido hegemónico (PNR, PRM y PRI) y sus escisiones, las cuales dieron lugar a la formación de partidos generalmente de existencia efímera. No obstante, en el terreno de la oposición dos partidos obtuvieron su registro definitivo: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Popular (PP-PPS).
- 1952-1970. Se incrementó el número de partidos de oposición, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y éstos fueron más estables. No obstante, el naciente sistema de partidos entró en crisis cuando el PAN rechazó diputaciones en protesta por el fraude electoral (1958).

Para revitalizar la imagen democrática del régimen, en 1964 se creó la figura de “diputados de partido” con los que la oposición incrementó su presencia en la

Cámara de Diputados. No obstante, no se instrumentó ninguna reforma para fortalecer el sistema de partidos políticos. Por ejemplo, no se registró ningún avance en las condiciones de la competencia electoral: éstas permanecieron inequitativas, situación que favorecía al partido en el poder.

Sin embargo, el conjunto de acontecimientos en esta esfera del sistema político mexicano era un claro indicador de la relevancia que ésta tendría en los años siguientes y el papel decisivo que jugarían sus principales actores en el proceso de cambio que empezaba a experimentar el país y en el que, por primera vez, el centro autoritario del sistema no tenía ya la certeza sobre el rumbo a seguir.

### **3. 3 Los intentos de recomposición del sistema, 1970-1982**

Después de la represión, el sistema político demostró tener la fuerza suficiente para contener y neutralizar el descontento y mantener la estabilidad política, defender el modelo de economía cerrada e implementar una estrategia en la que el Estado era, más que nunca, el principal motor del desarrollo, capacidad que se fundaba en instituciones y mecanismos de control, de tipo corporativo, que empezaban a dar muestras de agotamiento.

En lo económico se recurrió a la deuda externa y a los recursos petroleros para enfrentar los problemas. En lo político, se intentó restablecer el equilibrio corporativo. El presidente Luis Echeverría se apoyó en los sectores populares pero despreció a un sector empresarial que se había fortalecido durante la etapa del “desarrollo estabilizador”. Por su parte, José López Portillo intentó restablecer la alianza con los empresarios, sin embargo, no prosperó debido a la bonanza petrolera y, al igual que su antecesor, tuvo que concluir su sexenio utilizando todos los recursos del sistema para mantener la estabilidad política pero dejando al Estado en una profunda quiebra económica.

A pesar de que una parte importante de la política en el periodo que comprende de 1970 a 1982 se orientó a restablecer el desequilibrio corporativo del

sistema político, no se hizo más que profundizar su crisis. Independientemente de los factores externos, cuya influencia fue significativa, la agudización del desequilibrio se debió principalmente a la ausencia de un proyecto de nación capaz de definir un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo pacto social. Al contrario, se apostó a la experiencia de un sistema político y económico que durante décadas había dado buenos resultados.

Durante este periodo se volvió a recurrir a la fórmula del reformismo electoral. Pero las presiones económicas, políticas y sociales obligaron al gobierno del presidente José López Portillo a ir más allá, a impulsar la liberalización política.

Uno de los teóricos mexicanos de la transición democrática, César Cansino, concibe a la liberalización política como: “apertura limitada y controlada por el grupo gobernante”<sup>43</sup>. Proceso que se ubica más en el ámbito de la continuidad que del cambio. La estrategia de liberalización tiene dos objetivos en el contexto de una crisis política: a) neutralizar institucionalmente el conflicto, mediante la apertura política, en este caso en la arena electoral y partidaria, y b) buscar legitimidad.

Los procesos de liberalización política difícilmente permiten a un régimen atravesado por fracturas y desequilibrios recobrar legitimidad. Finalmente, la liberalización, señala Cansino, se traduce en concesión de espacios de competencia partidista -escaños en el Congreso y gubernaturas estatales-, lo cual genera una lógica de competencia y de participación que termina por acelerar el colapso del régimen y/o su transformación en dirección democrática.

El resquebrajamiento de las bases corporativas del sistema político, el agotamiento de un sistema económico basado en el proteccionismo, la emergencia de nuevos actores que no encontraron vías de participación política institucional – que eran fuertemente reprimidos, como el movimiento de maestros, médicos o movimientos sindicales independientes-, fueron algunos factores que hicieron que

---

<sup>43</sup> Cansino, César, “Crisis política, ¿transición pactada?, México, España, Brasil”, en *Etcétera*, núm. 110, marzo 9 de 1995, México, pp. 22-28.

el sistema político posrevolucionario empezara a perder la capacidad de inclusión que lo había caracterizado y que posibilitó su estabilidad por décadas. Al mismo tiempo, se mostró incapaz de absorber los impactos de las nuevas condiciones mundiales e integrar dentro de su dinámica las manifestaciones y demandas de los grupos sociales que el proceso de desarrollo había fortalecido.

### **3.3.1. El sistema político**

Los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo intentaron restablecer los equilibrios corporativos del sistema. El primero mediante del “desarrollo compartido” y la apertura democrática; José López Portillo con la “Alianza para la Producción” y la reforma electoral de 1977.

Ambos gobiernos se basaron en el ahorro externo y los recursos provenientes del petróleo para defender la estrategia del desarrollo estabilizador. La atención de las demandas de mejoramiento económico y mayores espacios de participación política de la clase media, prohicieron una expansión desmesurada del aparato estatal, como lo demuestra el hecho de que las empresas estatales pasaron de 84 en 1970 a 1,155 en 1982.<sup>44</sup>

El nuevo vigor que adquirió el Estado interventor terminó por erosionar la alianza con el sector empresarial e incrementó la beligerancia de algunos grupos de la iniciativa privada. El punto culminante de la confrontación fue la nacionalización de la banca en 1982, pero también fue el último acto espectacular del Estado interventor.

Luis Echeverría Álvarez inició su gobierno diagnosticando el agotamiento del “desarrollo estabilizador” y proponiendo una nueva estrategia: el “desarrollo compartido”. A los objetivos del “desarrollo estabilizador”, a saber: crecimiento,

---

<sup>44</sup> Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1993, pp. 76-107

estabilidad de precios y equilibrio externo, se agregó el de una distribución del ingreso más equilibrada.<sup>45</sup>

Con la estrategia del “desarrollo compartido” y la llamada apertura democrática, el gobierno echeverrista intentó sanar las heridas, neutralizar los efectos de la represión estudiantil de 1968 y recuperar el apoyo social para restablecer la legitimidad del sistema.

No obstante, la política populista de Luis Echeverría propició, en buena medida, la “pérdida de confianza” de un importante sector empresarial y el repliegue de la inversión privada. Con esta actitud erróneamente el sector empresarial buscó que el gobierno rectificara su política económica. No sucedió así. Por el contrario, el populismo se profundizó. El gasto y la inversión pública asumieron el papel central en el crecimiento económico, pues la consigna era clara: lo que no hicieran los particulares, lo haría el Estado, así lo evidencia el crecimiento de las empresas con participación estatal, al pasar de 84 en 1970 a 845 en 1976.

La expansión del Estado, gracias a la coyuntura internacional (relajación de la restricción financiera externa y baja de las tasas de interés), se reflejó en la ampliación de las políticas de bienestar social como la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo Nacional de Consumo para los Trabajadores (FONACOT), etcétera. Así, ante las reticencias del sector empresarial el gobierno echeverrista se apoyó en el ahorro externo con el objetivo de mantener al Estado como el factor dinámico de la economía y, al mismo tiempo, recuperar el apoyo de los diferentes sectores sociales, especialmente de quienes participaron en el movimiento de 1968.

En el marco de la llamada apertura democrática, una prioridad básica del nuevo Presidente fue incorporar el malestar y el descontento de los grupos sociales

---

<sup>45</sup> *Ibidem*

para proporcionarles alternativas surgidas del Estado. La educación pública, uno de los soportes fundamentales del Estado posrevolucionario, fue reforzada durante este periodo. El gobierno aumentó de manera constante el subsidio a las universidades de la capital y del interior del país -por ejemplo, el presupuesto de la UNAM creció 1,688% entre 1968 y 1978<sup>46</sup>. Los jóvenes que no fueron captados por esta vía ingresaron al sector público (particularmente el relacionado con las áreas rurales) en donde el número de empleados pasó de cerca de 600 mil personas en 1970 a 2.2 millones en 1976 (CONASUPO, INMECAFE, SRA, SAG, etc.) Así, pocos pudieron vivir fuera del presupuesto.<sup>47</sup>

Con el propósito de conciliarse con los sectores sociales que habían sido excluidos del “desarrollo estabilizador” o de rectificar las desviaciones de los principios revolucionarios en las que incurrió esta estrategia de desarrollo, el gobierno de Luis Echeverría borró la división que se había mantenido durante varios sexenios entre lo político y lo económico. De esta manera, la estrategia económica quedó subordinada a los intereses y objetivos políticos más inmediatos.<sup>48</sup>

Finalmente, el gobierno de Luis Echeverría no logró implementar su programa económico pues no convenció a los sectores del pacto corporativo de las bondades del “desarrollo compartido”. Ante este fracaso, el populismo se convirtió en el factor distintivo del gobierno, al tiempo que se profundizaban los desequilibrios dentro del propio sistema, toda vez que el Estado dejó de ser el árbitro entre los diferentes sectores sociales. Por otra parte, la sociedad civil no logró asumir un papel activo en el proceso de cambio debido a su falta de organización. Así, sin poder lograr el consenso de los sectores sociales a los que estaba dirigida la propuesta política y económica del echeverrismo, el Estado quedó

---

<sup>46</sup> Krauze, Enrique, 1997, *La presidencia imperial, Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, pp. 370-371.

<sup>47</sup> *Ibidem*

<sup>48</sup> Zaid, Gabriel, 1988, *La economía presidencial*, México, Vuelta.



al asedio de un importante sector empresarial que cuestionaba la conducción de la política económica.

En momentos en que el Estado posrevolucionario acusaba signos de debilidad en el ámbito económico, se realizaba la fusión de grupos empresariales y financieros, nacionales y extranjeros, con el objetivo de incidir en la orientación económica del país. Las reformas a la Ley Bancaria de 1972 y 1975 crearon el Sistema de Banca Múltiple, lo que consolidó el poder de grupos monopólicos asociados al capital financiero transnacional y, consecuentemente, se vigorizó el proceso de internacionalización e inserción del capital extranjero en la economía mexicana.

Durante los primeros años del gobierno del presidente Echeverría, los empresarios estaban preocupados por cuatro aspectos importantes: la reforma fiscal, la tolerancia al sindicalismo independiente, el creciente intervencionismo estatal en la economía y la llamada apertura democrática. Entre 1973 y 1975 se desataron entre el gobierno y los empresarios varios enfrentamientos que, pese a su virulencia, no llegaron a la ruptura. El resultado de esta confrontación fue la creación del Consejo Coordinador Empresarial. Uno de los objetivos centrales del CCE era incidir en la sucesión presidencial de 1976.

En 1976 la confrontación gobierno-empresarios llegó a su punto más álgido. Al severo desequilibrio de la balanza de pagos, se agregó la campaña de rumores desestabilizadores y la fuga de capitales. Finalmente el 31 de agosto de 1976 el Banco de México retiró su apoyo al peso. El tipo de cambio para diciembre de ese año pasó de 12.50 a 23 pesos por dólar. La devaluación propició una mayor fuga de capitales y una campaña de rumores, entre ellos el de un golpe de Estado militar. La reacción gubernamental no se hizo esperar. Echeverría decretó la expropiación de tierras de riego en los valles del Yaqui y el Mayo, en el estado de Sonora.

Con este golpe de mando presidencial se reivindicaban los principios revolucionarios y el Presidente volvió a ser el gran imán al que se adherían los diferentes sectores de la sociedad a través del PRI y se reafirmaba el pacto fundacional del sistema. Pero el hecho de que se tuvo que recurrir a la fuerza del presidencialismo para salir de la crisis coyuntural, era un indicador de la debilidad del propio presidencialismo. Así, desde una perspectiva de largo plazo la fuerza presidencial no volvió a ser la misma. La época de su gran fortaleza había terminado. Sin embargo, el periodo de Luis Echeverría llegó a su fin y el sistema político logró mantener una relativa estabilidad no obstante la severidad de la crisis económica.

José López Portillo asumió la dirección del país condicionado por varios factores: por la necesidad de reorientar el desarrollo a través de la modernización del aparato productivo; por la urgencia de incorporar al proceso de desarrollo a la mayoría de la población; por las condiciones del Fondo Monetario Internacional derivadas del endeudamiento externo; por la erosión de la legitimidad del sistema, y por un PRI parcialmente desarticulado y menos efectivo para canalizar las presiones políticas y sociales.

Al igual que su antecesor, José López Portillo llegó a la presidencia de la República con la apremiante necesidad de restablecer los equilibrios dentro del sistema. El nuevo Mandatario inició su gestión privilegiando una nueva alianza con los sectores productivos, especialmente con los empresarios en la llamada “Alianza para la Producción”. Lo relevante de dicha alianza es que se concebía al Estado ya no como el de las reivindicaciones populares, sino como el Estado de la planificación centralizada para la regulación económica, social y política del país.

A partir de este proyecto, el gobierno intentó reconstruir las condiciones del desarrollo para el capital garantizando estabilidad y respetando la restricción externa acordada con el FMI. En sus primeros años de gobierno el presidente José López Portillo impulsó una reforma administrativa con el objetivo de reducir y

hacer más racional el aparato público. Tres fueron las leyes básicas para lograr este propósito: la Ley sobre Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley General de Deuda Pública y la Ley de la Administración Pública Federal<sup>49</sup>. Estas medidas orientadas a la planeación del aparato público, especialmente en el ámbito económico, provocaron muchas resistencias, que se manifestaron en una lucha intensa entre funcionarios del gobierno por determinar la política económica. Atrás de esta pugna estaba la disputa por el poder dentro de la clase política priísta, en particular entre los grupos burocráticos y los tecnocráticos.

Sin embargo, una vez superada la restricción financiera gracias a los aumentos del precio del petróleo, el gobierno ignoró los acuerdos con el FMI -combatir la corrupción, controlar el gasto público, contener las demandas obreras, poner tope a los aumentos de salarios, reducir a 3,000 millones de dólares anuales los préstamos extranjeros- y recurrió de nueva cuenta al subsidio indiferenciado. La notable ampliación de la base financiera del gobierno hizo posible la adopción de una estrategia de recuperación económica basada en la acelerada expansión del Estado en la economía. El número de empresas estatales aumentó de 845 en 1976 a 1,155 en 1982.

El nuevo vigor que adquirió el Estado interventor volvió a erosionar la alianza con el sector empresarial e incrementó la beligerancia de algunos grupos de la iniciativa privada, aunque la mayoría optó por mantener las relaciones corporativas con el gobierno toda vez que éstas permitían el acceso a los recursos económicos que empezaba a derrochar el Estado. No obstante, cuando el mercado petrolero se contrajo, el sector empresarial corporativo recobró la memoria y volvió a asumir su actitud crítica.

En 1981 la caída de los precios internacionales del petróleo precipitó el estallido de una profunda crisis económica. En febrero de 1982 se optó por realizar

---

<sup>49</sup> Medina Peña, Luis, 1994, *Hacia el nuevo Estado, México, 1929-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 232-234.

una devaluación del peso. Esta medida más el clima generado por la sucesión presidencial provocó, al igual que en el último año del echeverrismo, una masiva fuga de capitales. Ante ello, el gobierno respondió con la nacionalización de la banca. El efecto inmediato de esta decisión fue fortalecer al Estado, al otorgarle el control de todas las instituciones de intermediación financiera, pero también marcó el inicio del fin del Estado interventor posrevolucionario.

### **3.3.2 El PRI**

En esta etapa se exacerbó la subordinación del PRI al presidente de la república. Tan sólo en el gobierno de Luis Echeverría el partido experimentó cuatro cambios en su dirigencia nacional: Alfonso Martínez Domínguez (1968-7 de diciembre de 1970); Manuel Sánchez Vite (1970-1972); Jesús Reyes Heróles (1972-1975), y Porfirio Muñoz Ledo (1975-1976).<sup>50</sup>

Otra muestra de la subordinación del PRI al presidente de la república se suscitó en el proceso de la sucesión presidencial de 1976. En septiembre de 1975 el PRI elaboró el Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Originalmente se pensó que sólo cuando el Plan estuviese terminado el partido elegiría al candidato presidencial, quien a su vez tendría que comprometerse con los contenidos de dicho programa. Sin embargo, antes de que el partido terminara y aprobara el Plan. Fidel Velázquez, dirigente de la CTM, proclamó al secretario de Hacienda, José López Portillo, como candidato del PRI a la Presidencia de la República. Finalmente, primero fue el hombre y luego el programa. El 25 de septiembre Jesús Reyes Heróles, obligado por las circunstancias, dejó la presidencia nacional del partido.

En el terreno de las demandas sociales, el PRI no pudo recuperar el liderazgo. A partir de los años cincuenta el despliegue de la centralización estatal sobre el territorio fue una inusitada proliferación de agencias regionales, comisiones, empresas descentralizadas, fideicomisos, etcétera. En torno a esos

---

<sup>50</sup> Lajous, Alejandra, 1979, "El partido del Estado., Cronología, 1928-1976", México, *Nexos* núm. 17.

organismos crecieron nuevas formas de dominación política en México -clientelas regionales de la federación, nuevos intermediarios, cacicazgos burocráticos. La cobertura territorial de los organismos estatales y federales desplazó en buena medida a los organismos tradicionales de representación partidaria y sus líderes políticos: gobernadores, presidentes municipales y dirigentes locales priístas. En consecuencia, los beneficios que recibía el PRI ya no eran directamente producto de su capacidad de gestión social, sino de las políticas económicas y sociales del grupo gobernante surgido de sus filas. Así, la relación PRI-gobierno se inclinaba cada vez más en favor del segundo.

Si bien la gestión de un buen gobierno se traduce en votos y fortalecimiento político del partido en el poder, el asunto se complica cuando ante una mala administración, ya sea federal, estatal o municipal, el PRI queda impedido para asumir una postura crítica pues inmediatamente se apela a la disciplina partidaria y el partido tiene que salir ante el electorado a defender, mediante el discurso revolucionario y nacionalista, a los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana. Así, la burocratización del partido se tornó excesiva y se agudizó su pérdida de representatividad ante los diversos sectores sociales.

Por otra parte, el partido registró una erosión en sus servicios como agencia de reclutamiento, escuela política y escalera de movilidad social. Por ejemplo, se registró una tendencia de desplazamiento de los canales tradicionales de ascenso de la dirigencia política del país; el origen burocrático de los Presidentes hizo que el centro de gravedad pasara a los sectores económicos y hacendarios, con posgrados en el extranjero y escuelas privadas, -aunque los presidente Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, fueron a universidades públicas, una buena parte de los funcionarios provenían de escuelas privadas- en detrimento de los sectores tradicionales del partido.

### 3.3.3. El presidencialismo

Los recursos financieros del exterior inyectaron fuerza a la figura presidencial; vitalidad que se reflejó en el populismo de Luis Echeverría y en la creencia de José López Portillo de ser el “fiel de la balanza” del sistema, lo que comúnmente se conoce como el “dedazo”. Sin embargo, este fortalecimiento fue artificial. La expropiación bancaria fue una decisión desesperada que reveló el grado de debilidad a que había llegado el presidencialismo y la agudización de las pugnas entre los burócratas y los tecnócratas sobre la conducción de la economía.

El uso discrecional de los recursos del Estado, principalmente los económicos, dio al presidencialismo mexicano la fuerza suficiente para convertirse en el árbitro político del sistema y rector indiscutible de la política económica del país. Por ello, las crisis económicas de 1976 y 1982, que dejaron vacías las arcas del Estado interventor, empezaron minar las bases que daban sustento y legitimidad al presidencialismo. Ni siquiera el masivo endeudamiento externo fue suficiente. Al contrario, el financiamiento externo tuvo como efecto una mayor debilidad del presidencialismo toda vez que la voluntad discrecional de éste, primero en lo económico y posteriormente en lo político, empezó, cada vez en mayor medida, a ser acotada por los acreedores internacionales.<sup>51</sup>

El proyecto de modernización que impulsó Luis Echeverría implicó una nueva forma de hacer política. Pasó del tradicional desconocimiento de las contradicciones del sistema, a un poder dispuesto a reconocer los males. Así, la principal función del nuevo Presidente era la de tomar en cuenta el malestar y el descontento de los grupos sociales para proporcionarles alternativas surgidas del

---

<sup>51</sup> Lorenzo Meyer señala cuatro cambios “que en buena medida secaron las fuentes tradicionales de legitimidad: a) el excesivo endeudamiento externo que terminó por hacer de México un país exportador neto de capital y muy vulnerable a los cambios de su flujo internacional; b) la disminución de las empresas del Estado, campo clientelista donde el presidencialismo mantenía y expandía el empleo de las clases medias; c) la destrucción de sectores importantes de empresas pequeñas y medianas como resultado de la rápida apertura económica a la competencia internacional, y d) la drástica disminución de los programas de servicios públicos y subsidios al

Estado. No obstante, el problema radicó en que el Estado ya no disponía de los recursos económicos necesarios, como antaño, para responder a esas demandas, por lo que recurrió al endeudamiento externo. Ello sólo contribuyó a agudizar la crisis económica y desató una crisis política de dimensiones nunca antes experimentada por el sistema. El sector empresarial levantó la voz para cuestionar a un Estado “derrochador y corrupto”. Así, se puso de manifiesto que el presidente Luis Echeverría estaba perdiendo la facultad de ser el árbitro entre los agentes productivos y sociales.

Con José López Portillo el presidencialismo se vio arrollado por una realidad más compleja que aquella que lo hizo viable y en cuyo marco había actuado con eficacia. El presidencialismo mostró una erosión cada vez mayor. Ello se tradujo en un proceso de creciente pérdida de consenso, con su correspondiente impacto en la posibilidad del viejo sistema para lograr su continuidad.

El desgaste del presidencialismo produjo efectos en el interior de la clase gobernante. A lo largo del sexenio de López Portillo la pugna en el interior del gobierno fue definiéndose en favor de la llamada fracción tecnocrática. No obstante, el Presidente se apoyó en la relegada burocracia y decidió revitalizar al Estado con el decreto de la expropiación de la banca privada. El recurrir a las fracciones desplazadas, los partidarios y los burócratas, produjo un repunte en las posiciones de éstas y profundizó las tensiones dentro de la clase política priísta.

### **3.4. Los nuevos actores**

El movimiento estudiantil de 1968 y su represión abrieron hondas fisuras en la legitimidad de los gobiernos priístas. Es por ello que el gobierno de Echeverría mostró cierta disponibilidad para establecer condiciones que permitieran la organización de las fuerzas sociales y su participación independiente. Ello explica,

---

consumo de clases populares y medidas para equilibrar el gasto público”. Meyer Cosío, Lorenzo, “La crisis del presidencialismo mexicano”, México, *Foro Internacional* núm. 1-2, enero-junio, Colegio de México, 1996.

en buena medida, el impulso de viejos actores y el fortalecimiento de nuevos actores como: un proletariado industrial que buscaba su independencia sindical; grupos urbanos que reclamaban espacios donde asentarse; asalariados de las capas medias que empezaban a organizarse y a desafiar al gobierno; campesinos sin tierra que presionaban a los sectores agrícolas modernos, etcétera.

Al mismo tiempo, se toleró el surgimiento de organizaciones de izquierda como el Comité Nacional de Auscultación y Consulta integrado por dirigentes de sectores medios, de organizaciones obreras y de intelectuales que promovían el sindicalismo independiente. En el sector campesino se acentuó la pauperización. Durante este sexenio el reparto de latifundios fue utilizado para desactivar los problemas más graves.

A la demanda de ascenso social por parte de la clase media, el gobierno respondió con inversión en la educación y en la seguridad social. No obstante el apoyo a este sector, el cúmulo de expectativas insatisfechas se tradujo en falta de apoyo al gobierno, que en esos momentos lo necesitaba con urgencia ante la ofensiva del sector empresarial. Así, en 1975 se dio la explosión del sindicalismo independiente, representado principalmente por la corriente Tendencia Democrática del sindicato de electricistas.

Pese a la apertura democrática del gobierno echeverrista, no se lograron restablecer los puentes necesarios hacia el sector disidente y con ello recomponer la legitimidad del gobierno. Los sectores más radicalizados, los herederos de 1968, asumieron métodos violentos de lucha política. Surgió la guerrilla rural y urbana. La primera en los estados del sur del país y la segunda en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. El Estado desplegó un vasto aparato de represión para derrotar a la Liga 23 de Septiembre y otros grupos guerrilleros que operaban en las ciudades y a la guerrilla campesina comandada por Genaro Vázquez y posteriormente por Lucio Cabañas.



Así, la estrategia echeverrista consistió en realizar los cambios necesarios para mantener el *status quo*. Con su política populista intentó volver a equilibrar al sistema posrevolucionario. No lo logró.

Durante el gobierno del presidente José López Portillo si bien los conflictos sociales que se habían dado mostraban que el gobierno no había logrado a plenitud uno de sus propósitos políticos básicos, la eliminación de las tensiones, el hecho de que éstas no se profundizaran se debió, entre otros factores, a la incorporación de las minorías opositoras a la vida institucional mediante la reforma electoral de 1977.

Con el sindicalismo independiente fue más difícil la conciliación. En este ámbito el gobierno no fue tolerante y recurrió a la represión. Las luchas más significativas fueron las huelgas de los trabajadores universitarios y de los trabajadores de Mexicana de Aviación.

En tanto, las pugnas dentro de las organizaciones de izquierda, les impidió enfrentar las versiones empresariales sobre la crisis (la corrupción, el centralismo en el gobierno, el populismo y el estatismo, eran los culpables y no los empresarios) y tomar una actitud más crítica frente al gobierno y propositiva frente a los retos que enfrentaba el país.

La debilidad organizativa de los campesinos influyó para que este sector fuera el menos atendido en relación con la legitimación gubernamental. Cerca de 750,000 jornaleros agrícolas quedaron sin empleo.

La crisis de principios de los años ochenta desató un nuevo ciclo de inconformidad de las clases medias, sacudidas por la clausura del auge económico que prometió el *boom* petrolero. La incertidumbre económica, la certidumbre de dispendios y corrupciones gubernamentales, la irritación y la protesta de los sectores medios dominaron los años ochenta. Las clases medias dejaron de ver en el gobierno una garantía de movilidad social y estabilidad.

Por otra parte, el factor internacional, particularmente el estadounidense, mostró mayor capacidad de influencia en la política nacional a partir de la década de los setenta. Con el abandono del patrón oro por parte del sistema financiero internacional, en 1971 la economía estadounidense se convirtió en el centro económico mundial. En consecuencia, Estados Unidos cobró inusitado poder de influencia en las economías de la región. México quedó en una situación de mayor vulnerabilidad ante su incómodo vecino del norte. El mercado petrolero fue otro factor que adquirió mayor relevancia para el país.

La crisis del petróleo de 1973 y el surgimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y más tarde el *boom* petrolero registrado durante el sexenio de José López Portillo, marcaron el destino de la economía y del sistema político mexicano.

Después de la crisis petrolera sobrevino la “era de la abundancia”, coyuntura externa que el gobierno de ese entonces interpretó como permanente y, por lo tanto, optó por continuar con el modelo económico heredado. Inmovilidad producto de la abundancia que además resultaba cómoda, pues no se alteraban los equilibrios corporativos que daban sustento al sistema político. Pero cuando las condiciones internacionales cambiaron, la reacción del gobierno mexicano no sólo llegó tarde sino desfasada ante las nuevas condiciones mundiales. La nacionalización de la banca mexicana hizo evidente la vulnerabilidad del sistema político ante el capital y los organismos financieros internacionales, en buena medida debido a que el gobierno no fue capaz de negociar con dichos agentes económicos y evitar la gran fuga de capitales.

### **3.5. Liberalización política y sistema de partidos**

En contraste con el reformismo electoral de los gobiernos anteriores, la reforma electoral de 1977 insertó al sistema en un proceso de liberalización política

entendida ésta como la extensión de las libertades civiles y políticas dentro de un régimen autoritario.

Esta reforma buscó vincular a las organizaciones de izquierda con los partidos políticos y fortalecer el sistema de partidos al considerarlos como entidades de interés público. Si bien con este proceso el gobierno conservó el control, la propia dinámica de la liberalización colocó por vez primera al sistema político mexicano en la encrucijada del cambio: profundizarlo hasta lograr su democratización o recurrir al autoritarismo para mantener al viejo sistema.

La apertura democrática de Luis Echeverría tenía como objetivo recuperar la legitimidad perdida frente a los sectores populares y los intelectuales. A ello se agregó una reforma electoral (1973) que buscó canalizar la participación política de los jóvenes a través de los partidos políticos y la lucha electoral. Así, durante ese gobierno se mantuvo la constante de recurrir a reformar la legislación electoral como una válvula que aliviara la presión política y asegurara la estabilidad del sistema.

Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 1976 el sistema electoral mexicano evidenció el estado de esclerosis al que había llegado. José López Portillo, candidato del PRI, fue el único aspirante que se registró. Ello contrastó con la diversidad de organizaciones políticas, principalmente de izquierda, que surgieron durante la primera mitad de la década de los años setenta y la irrupción de movimientos guerrilleros en la escena nacional, lo cual era un claro indicador de que la lucha por el poder se estaba enfilando por otras vías que no eran las institucionales.

Ante este panorama, en el sexenio de José López Portillo se realizó una reforma electoral que abrió el proceso de liberalización política en México. La reforma electoral de 1977 elevó a rango constitucional la regulación de los partidos políticos calificándolos como entidades de interés público que tienen como

objetivos: promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que los propios partidos postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Así, a través del registro condicionado se amplió el espectro de opciones políticas y se integraron a la contienda electoral el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido Socialdemócrata y el Partido Mexicano de los Trabajadores.

A partir de entonces, salvo algunos tropiezos, el proceso de apertura electoral registraría sucesivos avances sobre los que el gobierno poco a poco iría perdiendo el control. Pese a las resistencias del partido en el poder, el proceso de liberalización política había iniciado. Además, se empezaba a privilegiar la vía institucional como el mejor camino para impulsar el cambio del sistema político.

### **3.6 El espacio público**

El movimiento estudiantil del 1968 tuvo una relevancia fundamental en la construcción de un espacio público autónomo y democrático. Por primera vez desde la revolución, se alzaba una voz disidente, no gremial, en contra del autoritarismo estatal. Se cuestionó la capacidad del Estado y sobre todo del presidente de decidir el proyecto de nación. Por primera vez, las clases medias reclamaban su participación en las decisiones públicas y se reclamaba una mayor pluralidad en la representación política.

Ante ello, las instituciones estatales hicieron todo lo posible para seguir conservando el estatus quo y conservar la centralidad del poder. Sin embargo, la semilla ya estaba puesta, se iniciaba el despertar de la sociedad civil en México, si

bien es cierto que habrían de pasar todavía dos décadas para que se manifestara de manera más organizada.

El resultado más importante del movimiento estudiantil fue que se inició el proceso de liberalización política que se tradujo no sólo en la aparición de nuevos partidos políticos, sino en la aparición de organizaciones gremiales autónomas del control corporativo del Estado. A pesar de lo anterior, el presidente seguía manteniendo el monopolio en la definición del proyecto de nación en el país.

Para que el presidente tuviera límites en su actuación y para que se fortaleciera la sociedad civil tendrían que verificarse en México los cambios estructurales tanto a nivel político, económico y social. Dichos cambios serán analizados en los siguientes capítulos.

## CAPITULO IV

### 4. HACIA UN ESPACIO PÚBLICO AUTÓNOMO, EL PROCESO DE CAMBIO EN MÉXICO

El fortalecimiento de un espacio público independiente del Estado, tal como lo plantea Habermas, requirió de un cambio profundo en la estructura social, política y económica de México.

En lo social fue necesario el fortalecimiento de la clase media, una población con niveles de escolarización más altos; una mayor organización de la sociedad independiente del Estado. Aunado a ello, el proceso de liberalización política que se desprendió del movimiento de 1968, fortaleció a los partidos políticos opositores de todo signo ideológico.

En lo económico, el cambio del modelo, de un proteccionismo a ultranza a un neoliberalismo también ortodoxo, implicó importantes cambios en las relaciones de producción (tanto en el interior de las empresas como en las relaciones económicas entre los países debido a la globalización), pero también en las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Pero sin duda el principal factor que está incidiendo en el fortalecimiento de un espacio público en México, es la nueva orientación del Estado. De acuerdo con José Luis Ayala Espino “las funciones estatales incorporan las relaciones sistémicas y complejas entre el mercado, el estado y las instituciones, por ello son económicas y políticas simultáneamente. Esas relaciones se reflejan en las cuatro funciones del estado más ampliamente reconocidas: corregir las fallas del mercado; introducir el crecimiento; establecer leyes económicas; y redistribuir el ingreso.<sup>52</sup>” Estas funciones se refieren específicamente al ámbito económico, sin embargo, existen otras funciones

---

<sup>52</sup> Ayala Espino, José Luis, 1992, *Límites del Mercado. Límites del Estado*, Ensayos sobre economía política del Estado, INAP, México. P. 4.

estatales de vital importancia para la organización de cualquier país: la capacidad de dar seguridad a las personas como a sus bienes.

El retraimiento que ha experimentado el estado mexicano desde la década de los años ochenta en la economía, tanto como motor del desarrollo como en los servicios de carácter social y la transición a la democracia.

En este encuadre, el cambio de modelo económico, la liberalización política y la más reciente internacionalización de la vida política mexicana afectaron las reglas e instituciones que tradicionalmente regularon las prácticas y los procesos políticos en México.

Los efectos del cambio de modelo económico fueron, en términos generales<sup>53</sup>:

- La disminución de los apoyos sociales del Estado, que legitimaban el ejercicio del poder público;
- La ruptura en la clase política priísta;
- La crisis del presidencialismo;
- El fin del partido hegemónico y su aguda crisis interna,
- La proliferación de Organizaciones No Gubernamentales para responder a las demandas sociales que el Estado dejó de atender y de organizaciones ciudadanas cuyo propósito central fue impulsar la apertura política, y
- La creciente autonomización de instituciones del Estado, así como la autonomía de otros actores sociales, tales como la iglesia y los empresarios, entre otros.

Como en los capítulos anteriores, es necesario hacer un análisis de los cambios que han ocurrido en los principales elementos que conforman y definen el espacio público en México, es decir, del Estado, el sistema de partidos y el Congreso de la

---

<sup>53</sup> Posteriormente se hará un análisis más pormenorizado de estos fenómenos

Unión. Esto a través de dos procesos fundamentales la reforma del Estado y la transición a la democracia.

#### **4.1. La reforma del Estado**

A nivel mundial la crisis del Estado keynesiano trajo consigo la discusión sobre el papel que debería jugar éste en las últimas décadas del siglo XX, caracterizadas por el fenómeno de la globalización<sup>54</sup> y el fin de la guerra fría.

Es a partir de la década de los años setenta cuando un nuevo concepto de Estado empezó a imponerse. La corriente neoliberal de esos años planteó el desmantelamiento del Estado benefactor y su reforma desde una perspectiva economicista, en la que las leyes del mercado son aplicadas a todo el tejido social, en el que predomina el interés privado sobre el público, se reduce la democracia a su expresión procedimental (elección de los gobernantes), y la política económica dirigida al bienestar social sólo se limita a paliar los efectos del ajuste económico.

En 1989 la caída del muro de Berlín en Alemania, la crisis política y económica de la Unión Soviética que inicia con las reformas de Gorbachov en 1986 y que tienen su punto más álgido en 1990, y el derrumbe del socialismo real en los países de Europa Oriental, fueron factores que fortalecieron las tesis neoliberales. Se dio por hecho que las leyes del libre mercado habían triunfado y de inmediato se dispuso su más ortodoxa aplicación para poner a los países del orbe en sintonía con la nueva tendencia mundial.

En México, el Estado surgido de la revolución estaba en crisis, ya no contaba con los suficientes recursos económicos para proveer la infraestructura, el

---

<sup>54</sup> Zaki Laïdi señala que la globalización es "... un movimiento planetario en que las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo por medio de concatenaciones que ponen en acción una proximidad planetaria bajo su forma territorial (el fin de la geografía), simbólica (la pertenencia a un mismo mundo) y temporal (la simultaneidad). Este momento común a todas las sociedades humanas es radicalmente ambivalente; por una parte, porque no implica ningún acuerdo sobre ninguna visión del mundo; por otra, porque todos los procesos que lo alimentan son, por definición, ambivalentes. El fin de la geografía va acompañado de una revaluación de los territorios. Pertenecer a un mismo mundo implica procesos de diferenciación económica sin precedente. La simultaneidad planetaria se traduce, por último, en la mundialización de los particularismos." Laïdi, Zaki, 1997, *Un mundo sin sentido*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 12-13.



proteccionismo a la industria y la protección social eran claramente insuficientes para cumplir las aspiraciones de las clases medias. La aguda escasez de recursos económicos que sufría el Estado interventor era una señal de que el modelo de economía cerrada había llegado a su fin.

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid reconoció la crisis del modelo posrevolucionario, no obstante todavía durante sus primeros años de gestión se resistió a emprender el cambio bajo la aplicación ortodoxa de las tesis neoliberales. Conocedor de los altos costos que traería para el sistema político en su conjunto el cambio de modelo económico y la irreversible reducción del Estado, es probable que el mandatario haya decidido esperar condiciones más apropiadas para iniciar, sin el riesgo de generar inestabilidad política, el proceso de transformación. Sin embargo, el cambio de paradigma económico en el mundo lo obligaron.

A pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo ya se reconocía la necesidad de realizar reformas estructurales, el nuevo Presidente inició su administración aplicando un riguroso programa de ajuste cuyos objetivos básicos eran corregir el déficit fiscal (Programa Inmediato de Reorganización Económica, PIRE) y cumplir con el servicio de la deuda externa en el orden de 10,000 millones de dólares anuales.

Paradójicamente el impulso para el cambio de modelo económico no provino de la sociedad mexicana, agraviada por las recurrentes crisis económicas y el cierre virtual del futuro de abundancia que prometió el *boom* petrolero; por el alto costo social que representaba el programa de ajuste económico; por la desbordante corrupción en las esferas gubernamentales, o por la creciente polarización social. El cambio lo impulsaron las nuevas condiciones económicas mundiales y las presiones de los grupos financieros internacionales, con las que comulgaban algunos sectores dentro del gobierno mexicano e importantes grupos económicos y financieros que veían en la excesiva participación del Estado en el ámbito económico el origen de la crisis en la que estaba sumergido el país.

La caída de los precios internacionales del petróleo a principios de 1986 significó para México la pérdida de más del 20% de sus ingresos totales. Esta situación obligó al gobierno a dar un viraje en la política de cumplir a toda costa con el programa de ajuste y con el servicio de la deuda externa. En julio de 1986 se pactaron con el Fondo Monetario Internacional nuevas condiciones de pago de la deuda. Además de reducir el déficit público y flexibilizar las tasas de interés, se obligó al país a liberalizar el comercio exterior y realizar la apertura de la economía. En ese mismo año, se concretó la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT). A partir de entonces se inició la transformación del Estado mexicano, que durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se apegaría, con ortodoxia fundamentalista, a los parámetros de la tendencia mundial: el neoliberalismo. El problema entonces no era la entrada de México a dicho acuerdo, ni abrir las fronteras al comercio exterior, el problema estribó en el fundamentalismo, radicalidad y apresuramiento con el que el gobierno mexicano implementó los cambios.

Las principales propuestas del modelo neoliberal fueron: la vuelta al *laissez-faire*, el libre comercio internacional y la eliminación del Estado como agente económico. En estos parámetros se encuadran las políticas del Fondo Monetario Internacional: políticas de contracción de la demanda, reduciendo el gasto del Estado; políticas de liberalización de mercados, que incluyen a las tasas de interés, al mercado cambiario, al mercado de precios internos eliminando subsidios y precios tope pero controlando salarios, y políticas de liberalización del comercio exterior, eliminando los obstáculos arancelarios y no arancelarios a las importaciones.<sup>55</sup>

Estos acontecimientos pusieron en evidencia el fin del aislacionismo que durante décadas contribuyó a mantener al sistema político mexicano bajo el dominio hegemónico del PRI.

Las presiones de los organismos financieros internacionales sometieron al Estado mexicano a un riguroso programa de ajuste estructural, en el que la racionalidad del mercado dominó sobre la racionalidad política bajo la que operó el Estado principalmente durante las décadas de los años sesenta y setenta. Sin embargo, durante los gobiernos que abarcan el periodo de 1982-2000 la intensidad del proceso de cambio varió significativamente, debido a las particulares condiciones que cada administración enfrentó. El punto en común fue emprender cambios irreversibles en materia económica para poner al país en sintonía con la tendencia mundial.

#### **4.1.1. Los cambios constitucionales**

Para que fuera realidad, y al mismo tiempo fuera permanente, el cambio del modelo económico tenía que contar con reformas constitucionales. En este sentido la administración de Miguel de la Madrid sentó las bases constitucionales para la reforma del Estado, sobre todo en las instituciones económicas. Así, el Presidente impulsó las reformas de los artículos 25, 26 y 28 constitucionales para delimitar la intervención estatal en la economía. Las reformas al artículo 25 declararon al Estado como rector del desarrollo y ya no como único promotor. En el artículo 26 se estableció que la planeación del desarrollo sea democrática, “mediante la participación de los diversos sectores sociales”. Con estas reformas el Estado perdió su carácter rector en la economía, pero también, dejó de tener una de las principales herramientas para mejorar la vida económica de la población.

Con las reformas al artículo 28 se redefinieron las áreas estratégicas de intervención estatal a la acuñación de moneda, correos, telecomunicaciones, banca central, petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos y energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y el servicio público de banca y crédito. Sin embargo, no quedaron precisados los criterios para determinar si una empresa era o no

---

<sup>55</sup> . Villarreal, René, 1984, *La contrarrevolución monetarista*, México, Océano.

prioritaria, por lo que la decisión de privatizar contó con un amplio margen discrecional. Ambigüedad que permitió a los gobiernos neoliberales avanzar en el adelgazamiento máximo del Estado.

#### **4.1.2. El adelgazamiento de la administración pública**

A estas reformas constitucionales siguieron la expedición de la Ley de Entidades Paraestatales (1985), diseñada para simplificar la operación de dichas empresas. Por otra parte, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior se reconocieron el papel del mercado y la actividad orientadora y reguladora del Estado, salvo los rubros prioritarios donde el sector público mantendría propiedad y gestión directa, el ámbito de desarrollo social y el terreno de la infraestructura. Así, entre 1983 y 1984 sólo se desincorporaron 23 empresas, pero en 1985 se anunció la desincorporación de otras 236 más. En 1982 eran 1,155 entidades estatales; en 1987, 804, y en 1988, 733.<sup>56</sup>

La reducción del Estado golpeó a sectores políticamente importantes. Los sindicatos de empresas paraestatales más grandes –Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía Luz y Fuerza del Centro, Ferrocarriles Nacionales, Teléfonos de México, Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, entre otros–, junto con algunos de los sindicatos de empleados de gobierno –maestros, médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado y de la Secretaría de Salubridad y Asistencia– así como los de algunas dependencias que constituían la parte medular del pacto corporativo del Estado.

Un claro ejemplo de los retos que tuvo que enfrentar el proceso de adelgazamiento del Estado fue el enfrentamiento entre el gobierno de Miguel de la

---

<sup>56</sup> Ross Schneider, Ben, 1990, “La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista”, México, *Foro Internacional*, núm. 121, Colegio de México, pp. 5-37

Madrid y el sindicato de trabajadores petroleros, parte central del corporativismo sindical. Ante la pérdida de privilegios económicos la dirigencia nacional del sindicato petrolero se enfrentó con el gobierno de Miguel de la Madrid. Dicha disputa derivó en la pérdida de las elecciones de Carlos Salinas de Gortari en los distritos petroleros y culminó con el encarcelamiento de su dirigente nacional, Joaquín Hernández Galicia (La Quina) en los primeros años del sexenio.

El presidente Miguel de la Madrid no respondió a la franca rebeldía de la dirigencia sindical petrolera. El objetivo era avanzar en la instauración de cambios en materia económica, bajo el argumento de que las condiciones del país así lo ameritaban. Para el gobierno resultaba prioritario mantener la estabilidad política, aunque ello implicara el desgaste de la figura presidencial ante grupos políticos y sociales.

Ante las presiones políticas, un instrumento que permitió al gobierno de Miguel de la Madrid cumplir con su objetivo económico y político fue el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) firmado en 1987 para poner orden en las principales variables macroeconómicas. En el PSE los obreros aceptaron moderar sus demandas; los campesinos continuar con los precios de garantía vigentes en 1987, y los empresarios, moderar precios y utilidades. El gobierno aceleró y profundizó la privatización de empresas públicas, la desregulación comercial e introdujo reformas orientadas a garantizar la permanencia de los cambios realizados.

Paradójicamente este nuevo modelo de concertación económica basado en mecanismos tradicionales de sujeción corporativa, tuvo como objetivo avanzar en la reducción del principal sustento del corporativismo tradicional: el Estado interventor.

Basado en esta nueva modalidad de concertación entre los factores de producción, el presidente Carlos Salinas de Gortari inició lo que él mismo denominó la Reforma del Estado. No obstante, las acciones del Presidente se

limitaron a tres puntos fundamentales: la renegociación de la deuda externa, continuar la privatización del sector paraestatal y concretar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

En febrero de 1990 el gobierno salinista llegó a un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. El efecto inmediato de la renegociación de la deuda externa, junto a una política fiscal orientada a aumentar los ingresos vía la ampliación de la base gravable y el combate a la inflación, fue la disponibilidad de recursos para el gasto público interno. Empezó a fluir la inversión extranjera y se intensificó la repatriación de capitales mexicanos. En estas condiciones, el gobierno redobló sus esfuerzos en la continuación y profundización del cambio en las reglas del juego económico, cambio económico avalado, además, por las directrices establecidas por el “Consenso de Washington”<sup>57</sup>.

Sin embargo, el entonces presidente siguió necesitando del PRI, como todos los presidentes antes que él, para implementar su proyecto de Nación, pues pudo llevar a cabo las reformas constitucionales que cambiaron el rostro del Estado hasta que el PRI obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados. En la segunda parte del sexenio salinista la Constitución fue modificada en más de 34 artículos, siendo las principales reformas: la eliminación de la exclusividad del Estado en materia educativa (art. 3); la privatización de la banca y la autonomía del Banco de México (art. 28); la modificación del régimen jurídico del ejido (art. 27), y el reconocimiento jurídico de las iglesias y agrupaciones religiosas (art. 130).

El proceso de desincorporación de las empresas paraestatales también registró profundos avances durante el salinismo. En 1993 el gobierno ya sólo administraba 258 entidades estatales. Así, de las 50 ramas de actividad económica

---

<sup>57</sup> En 1990 se reunieron en Washington especialistas y responsables de las políticas económicas en América Latina y el Caribe convocados por el Instituto de Economía Internacional para evaluar el progreso de la región en la aplicación de reformas económicas después de la crisis de la deuda de la década de los ochenta. En esta reunión se alcanzó el consenso en diez instrumentos de política económica: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de

en las que participaba el gobierno en 1988, a finales de 1992 se había retirado de 21. Entre las desincorporaciones relevantes destacaron: la venta de 18 instituciones de banca múltiple que existían en 1990, Teléfonos de México, Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Compañía Minera de Cananea, Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Fertilizantes Mexicanos, Imevisión y Aseguradora Mexicana.<sup>58</sup>

Otra parte del proceso de reforma del Estado residió en la reestructuración administrativa. Se fusionó la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda, con el propósito de integrar y racionalizar las decisiones en materia de política económica, y se otorgó cierta autonomía al Banco de México. También se inició la modernización de PEMEX, al dividir a la paraestatal en cuatro filiales. Con estas medidas, el grupo tecnocrático en el poder buscó asegurar el control de las instituciones financieras y restablecer la división entre la esfera económica y la política que logró mantener Antonio Ortiz Mena a su paso por la Secretaría de Hacienda en los años sesenta.

#### **4.1.3. La reforma del Estado en el sexenio de Ernesto Zedillo**

Para el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León la tarea consistía en continuar con el proceso de reducción del Estado y concretar algunas reformas todavía pendientes, dado que el proceso de instauración del nuevo modelo económico ya estaba casi terminado. Las reformas a las que habría de abocarse el presidente Zedillo eran: el nuevo federalismo y profundizar la autonomía del Banco de México, entre otras.

No obstante, la agudización de la crisis económica que estalló en diciembre de 1994, las resistencias de algunos grupos priístas al cambio en 1995 y el rechazo

---

cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada.

<sup>58</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., 1996, "Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)", México, *Foro Internacional*, núm. 143-144, Colegio de México, pp. 188-224.

del presidente Ernesto Zedillo a reconocer el inicio de la fase de democratización del sistema a partir de los resultados de las elecciones federales de 1997 impidieron avanzar en una reforma del Estado que hubiera resultado mucho más integral e incluyente al rebasar el ámbito económico y electoral que hasta entonces la había caracterizado, incluso se abrían mayores posibilidades de establecer un nuevo acuerdo entre los principales actores del sistema, debido a la nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados.

En enero de 1995 Esteban Moctezuma, secretario de Gobernación, logró acordar con los principales partidos políticos los temas centrales que debería contemplar la agenda para la reforma del Estado: reforma electoral, reforma de los poderes públicos, federalismo, comunicación social y participación ciudadana. Temas que implicaban, si se revisaban a fondo, no sólo una profunda transformación en el quehacer político, sino también un cambio fundamental en la concepción del poder y con ello un significado distinto de lo público y de quiénes pueden participar en su conformación.

Para avanzar en las negociaciones sobre estos temas, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) puso como condición que se limpiara el proceso electoral de Tabasco con la salida del recién electo gobernador Carlos Madrazo Pintado. Ante las evidencias mostradas por el PRD el Secretario de Gobernación accedió a la demanda perredista, pues la prioridad era mantener la estabilidad política para no perturbar las medidas de emergencia aplicadas por el gobierno para salir de la crisis económica. Sin embargo, el Gobernador de Tabasco no aceptó la decisión proveniente del centro del poder y del país. La rebelión del tabasqueño fue bien vista por los grupos tradicionales del priísmo, cansados de perder posiciones políticas por decisión del grupo tecnocrático en el poder. Además, el presidente Ernesto Zedillo estaba en deuda con estos grupos pues en buena medida fueron ellos quienes hicieron posible, con apoyos políticos y económicos, su triunfo en las elecciones presidenciales de 1994.



Frente a la crisis económica, el Presidente evitó el enfrentamiento con los grupos priístas tradicionales con el objetivo que garantizar la gobernabilidad y la estabilidad en el país. El resultado fue la renuncia del Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, y el consecuente estancamiento de las negociaciones para la Reforma del Estado. Con esta renuncia también quedó claro que el principal objetivo del gobierno era superar la crisis económica y avanzar en la aplicación ortodoxa del nuevo modelo económico, posición que años más tarde ratificaría personalmente el Presidente de la República.

#### **4.1.3.1. La reforma electoral**

Los partidos de oposición tuvieron sólo una salida: seguir apostando al avance electoral para llegar al poder, los cuales aprovecharon las elecciones federales de 1997 para capitalizar el descontento social generado por el tropiezo económico y la ruptura dentro del propio grupo tecnocrático neoliberal. En estas condiciones, el gobierno se vio forzado, por los partidos de oposición y por organizaciones ciudadanas, a aceptar una nueva reforma electoral que, a diferencia de las anteriores, se pretendía definitiva en el proceso de apertura del sistema. Cada participante tenía diferentes expectativas sobre la reforma. El gobierno la veía como la oportunidad de ganar legitimidad y mantener la estabilidad mientras resolvía la crisis económica; los partidos y las organizaciones ciudadanas vieron en la reforma la posibilidad de eliminar los obstáculos que dificultaban que la oposición llegara al poder.

La reforma electoral de 1996 tuvo profundos efectos sobre el sistema político: permitió que los resultados electorales del 6 de julio de 1997 no sólo terminaran con el dominio hegemónico del PRI en la Cámara de Diputados, sino también con una de las principales atribuciones del presidencialismo mexicano: ser el gran legislador, y con ello se acotó la capacidad del presidente en turno de decidir

por sí mismo el proyecto de Nación, y lo que es lo más importante, el gobierno, por primera vez, no era depositario de lo público, así como tampoco del espacio público en el país. Es decir, por primera vez en la historia reciente del país, la limpieza y transparencia electoral le otorgó legitimidad a los legisladores para poder oponerse a las políticas presidenciales y enarbolar (por lo menos en términos discursivos) intereses distintos a los presidenciales —si bien es cierto que muy pronto se pervirtió ese objetivo, al enarbolar los intereses partidistas—, con lo cual se pudieron poner en la discusión y en la agenda legislativa otras visiones de lo que debería ser el país, lo que se tradujo en leyes que pusieron un coto al ejercicio del poder presidencial

Tratando de escapar de la nueva realidad política para no verse obligado a negociar con la oposición representada en la Cámara de Diputados, el presidente Ernesto Zedillo en el discurso de su Tercer Informe de Gobierno propuso al Congreso de la Unión una “política económica de Estado” con el objetivo de asegurar la transexenalidad del modelo neoliberal.<sup>59</sup> El Presidente buscó eludir las nuevas condiciones políticas y trató de cambiar el concepto de Reforma del Estado, que había definido Esteban Moctezuma en enero de 1995, por el suyo, para volver a constreñir la discusión al ámbito económico. Sin embargo, en ese mismo acto el legislador perredista Porfirio Muñoz Ledo, al responder al discurso presidencial, propuso que la Reforma fuera más allá de la agenda neoliberal: la reforma electoral, la reforma de los poderes públicos, el federalismo, comunicación social y participación ciudadana. A partir de ese momento el Presidente de la República se

---

<sup>59</sup> En el mensaje con motivo del III Informe de Gobierno el presidente Ernesto Zedillo convocó “a todas las fuerzas políticas representadas en este Honorable Congreso a que trabajemos juntos para que México cuente no sólo con una política de gobierno sino con una política de Estado para el crecimiento económico como medio para alcanzar la justicia social. Una política de Estado para lograr que el crecimiento económico no sólo sea la perspectiva de un sexenio, sino que sea el instrumento para un crecimiento de largo plazo que beneficie a todos los mexicanos”. Sin embargo, restringió la discusión al enumerar en el mismo mensaje las líneas de políticas en las cuales no puede haber cambio: política fiscal y monetaria, control de la inflación, promoción del ahorro interno, continuar con el cambio estructural de la economía, reorientar el gasto público para invertir en educación y salud.

rehusó a dialogar durante cerca de nueve meses con los coordinadores legislativos de la Cámara de Diputados.

En un acto que intentaba emular los tiempos en que la figura presidencial era omnipotente, el presidente Ernesto Zedillo decidió enviar al Congreso, en un tiempo muy limitado para su discusión, su paquete de iniciativas en materia financiera y bancaria con el objetivo de que fueran aprobadas rápidamente y sin mayor problema. En estas iniciativas incluyó en un artículo transitorio al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). El Presidente trató de hacer uso de las facultades que habían caracterizado los anteriores gobiernos y despreció la necesidad de negociar con antelación sus iniciativas con los legisladores de oposición.

Los legisladores del PAN y del PRD se percataron de los alcances de estas iniciativas: dejar los instrumentos para inducir el crecimiento económico –políticas monetaria, financiera y cambiaria– en manos de la tecnocracia vía Banco de México y Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo que se traduciría en el acotamiento de la capacidad de gobierno en caso de que un partido de oposición llegará a la Presidencia de la República. Por otro lado, endosarle a los contribuyentes el costo del rescate bancario. Ante esta situación la oposición respondió prolongando la discusión sobre las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo.

Finalmente el presidente Ernesto Zedillo logró su objetivo. El Congreso de la Unión, con los votos del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, aprobó con algunas modificaciones las iniciativas en materia financiera y bancaria presentados por el Poder Ejecutivo, quedando pendiente la relativa a otorgar una mayor autonomía al Banco de México. Logrado lo anterior, el grupo tecnocrático neoliberal se abocó a un sólo objetivo: evitar la crisis económica de fin de sexenio.

Los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, desmantelaron en buena parte al viejo Estado y con ello rompieron los principales lazos y apoyos con la sociedad mexicana. Los riesgos de no haber edificado, de no haber construido instituciones alternas, se han vuelto realidad: crece la polarización social, las instituciones y las políticas gubernamentales carecen de credibilidad, no hay confianza en las autoridades encargadas de impartir justicia, se incrementa la inseguridad pública, hay incertidumbre ante la falta de sintonía entre el proyecto modernizador y las necesidades, aspiraciones y demandas de amplios sectores de la sociedad mexicana.

#### **4.2. Las rupturas en la clase política priísta**

Con Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se concretó la monopolización del Poder Ejecutivo por parte de la tecnocracia dentro del PRI. Ello agudizó las pugnas dentro de la clase política priísta y también dentro del propio grupo tecnocrático.

Para resolver la crisis económica, este grupo rechazó algunas de las tradiciones del poder tales como el estatismo y el populismo. Modificaron el contenido de la noción de democracia, que hasta entonces había sido entendida como justicia social y prevalencia de lo público –concepción que sólo un pequeño grupo definía– sobre lo privado. Con los tecnócratas neoliberales las demandas de democratización quedaron circunscritas al ámbito meramente procedimental, es decir, a la definición de las reglas del juego político para que los ciudadanos elijan, sin alterar la estabilidad política, a sus gobernantes.

A pesar de la característica excluyente del grupo tecnocrático que llegó a la Presidencia de la República, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid se logró mantener la cohesión dentro de la clase política priísta principalmente por dos factores: a) la interrupción del proceso de liberalización electoral y b) las expectativas construidas en torno al sistema de relevo sexenal.

La interrupción del proceso de apertura política tras el desempeño del PAN en las elecciones municipales de Chihuahua y Durango en 1983, permitió al gobierno recuperar el control del proceso electoral y, con ello, continuar utilizando la distribución de los puestos electorales como instrumento para contar con la lealtad de los grupos priístas. A cambio de su cooperación en la política económica, el PRI contaba con la garantía gubernamental de la conservación del viejo esquema de reparto cerrado del poder.

El esquema de expectativas de movilidad y circulación sexenal contribuyó a reducir los costos de la exclusión y marginación de importantes segmentos de la clase política priísta. Sin embargo, la propia naturaleza del proyecto neoliberal requería continuidad y no cambio sexenal, por lo que el anuncio de la candidatura presidencial de Carlos Salinas de Gortari desató una aguda pugna entre los diversos grupos priístas, pues la continuidad del grupo tecnocrático en la Presidencia de la República amenazaba con hacer permanente la exclusión de los demás grupos priístas en el reparto del poder. Ante esta amenaza, en la sucesión presidencial de 1988, burócratas y partidistas intentaron impedir la permanencia, por segundo sexenio consecutivo, de los tecnócratas ya declaradamente neoliberales en la Presidencia de la República.

Conforme avanzó el proceso de cambio estructural y el presidente Carlos Salinas se afianzaba en el poder, la disminución de la capacidad del gobierno para incluir a los distintos grupos políticos y la reducción en el monto global de cuotas de poder, debido al fortalecimiento electoral de la oposición en todos los niveles de gobierno y de puestos de representación popular, dejaron de ser vistas como ajustes temporales y pasaron a ser consideradas como costos de carácter permanente.

Los golpes espectaculares contra caciques sindicales; el establecimiento de nuevas alianzas con algunos sectores empresariales y financieros; las nuevas relaciones con la Iglesia; el apoyo de Estados Unidos; el avance en la recuperación económica del país; los acuerdos con la segunda fuerza política de México, el

PAN; la labor electoral y social del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) dirigido directamente por el Presidente de la República, y la recuperación electoral del PRI fueron elementos fundamentales que permitieron a Carlos Salinas de Gortari contener dentro de los cauces institucionales las pugnas dentro de la clase política.

Carlos Salinas, al igual que Luis Echeverría en su momento, se movió aceleradamente pero esta vez no para restablecer los equilibrios en el sistema político sino para transformarlo y, al mismo tiempo, mantenerse en el poder. Sin embargo, la fracción tecnocrática encabezada por el Presidente empezó a evidenciar diferencias conforme avanzaba el sexenio. En el interior del grupo tecnocrático se fueron distinguiendo diferentes tendencias, representadas por tres subgrupos distintos: el de los tecnócratas radicales formado por Pedro Aspe Armella (SHCP), Ernesto Zedillo Ponce de León (SPP, SEP) y Jaime Serra Puche (SECOFI); el de los tecnócratas gradualistas, formado por Patricio Chirinos Calero (SEDUE; gobernador de Veracruz), Luis Donald Colosio Murrieta (PRI; SEDESOL), Francisco Rojas Gutiérrez (PEMEX) y Carlos Rojas Gutiérrez (PRONASOL; SEDESOL), este grupo se situó en el liberalismo social enarbolado por Carlos Salinas. Finalmente, el grupo del tecnócrata demócrata: Manuel Camacho Solís, regente de la Ciudad de México, cuya concepción de un proyecto de Nación parte de la premisa de que para alcanzar el desarrollo del país es primordial iniciar una profunda reforma democrática en todo los ámbitos de la vida nacional.

Aunque estas diferencias en el grupo tecnocrático facilitaron al presidente Carlos Salinas la designación del candidato del PRI a la Presidencia del país, las fisuras en la unidad de la tecnocracia terminaron por exacerbar la crisis dentro de la clase política y generaron un clima político tenso de fin de sexenio en el que el asesinato del candidato presidencial Luis Donald Colosio y más tarde el del

secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, eran claros indicadores de que las reglas que dieron estabilidad al sistema se habían roto.

A pesar de ello, el presidente Carlos Salinas tuvo la suficiente fuerza para, por segunda ocasión, elegir a su sucesor: Ernesto Zedillo. Sin embargo, el costo fue enorme. El Presidente saliente tuvo que recurrir a los grupos de la clase política que su gobierno marginó para que apoyaran al candidato presidencial suplente, y con ello perdió la oportunidad de seguir monopolizando el poder.

En este marco, el presidente Ernesto Zedillo llegó al poder sin un equipo de gobierno propio. Situación de vulnerabilidad presidencial que se profundizó por el enfrentamiento entre el presidente Zedillo y el ex presidente Carlos Salinas. Los motivos de tal encono son por todos conocidos: la responsabilidad sobre el llamado “error de diciembre” y el encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari. Las evidencias posteriores, las cuales aparecieron en la prensa mexicana, demostraron que esta confrontación terminó por desmoronar al grupo tecnocrático neoliberal. Así, el nuevo Mandatario no le quedó más remedio que negociar con los grupos más tradicionales de la clase política priísta.

Para la tecnocracia neoliberal era importante asegurar la continuidad del proyecto económico, para el resto del priísmo su prioridad era recuperar y mantener sus cotos de poder. Se trataba de restablecer aquella división del trabajo en la que los tecnócratas se encargarían de la conducción económica y los llamados políticos de la dirección política. Sin embargo, conforme fue avanzando el sexenio el presidente Ernesto Zedillo fue adquiriendo un mayor margen de maniobra política.

Con la destitución de Emilio Chuayfett, en 1998, y la llegada de Francisco Labastida Ochoa a la Secretaría de Gobernación, el grupo tecnocrático se prestó a dar la lucha por la sucesión presidencial. Al mismo tiempo, inició un proceso de reconciliación con los grupos priístas. A partir de entonces y ante los llamados “candados” priístas que impiden a una parte importante de la tecnocracia neoliberal

ser candidatos presidenciales<sup>60</sup>, el ex Gobernador de Sinaloa se perfiló como el hombre de Ernesto Zedillo para ser el candidato del PRI a la Presidencia de la República.

El presidente Ernesto Zedillo intentó restablecer los equilibrios dentro de la clase política priísta eligiendo a un candidato conciliador dentro PRI. Así, otra vez se recurría a la fórmula del pasado para intentar mantener la unidad de interna del partido y asegurar la permanencia en el poder. Sin embargo, la profundidad de los cambios económicos y políticos del cambio de modelo económico y el grado de encono entre los diversos grupos priístas para hacerse de espacios de poder, llevó al priísmo a un juego de suma cero en el que la única posibilidad de establecer un acuerdo es a partir de que exista un vencedor y, lógicamente, un perdedor.

El Presidente de la República ya no contaba con los recursos económicos y, mucho menos, políticos para garantizar espacios de poder a los grupos priístas perdedores en la sucesión presidencial. La incertidumbre en el priísmo se agravó aún más debido a los titubeos y las ambigüedades del presidente Ernesto Zedillo para seguir siendo el árbitro en la lucha política por el poder dentro del PRI.

En este encuadre, en mayo de 1999, el PRI anunció un nuevo mecanismo de elección de su candidato a la Presidencia de la República con el fin de evitar fracturas. El presidente Ernesto Zedillo propuso la selección del candidato mediante una asamblea. Finalmente, después de una consulta entre los consejos políticos estatales, la dirigencia del partido se pronunció por la consulta directa a las bases.

Por primera vez en la historia reciente del país, un presidente no tuvo la fuerza para ser el gran conciliador dentro del partido y asegurar que la lucha dentro del priísmo se dirimiera pacíficamente. Un Presidente que desprecia la política y una clase política priísta que pareciera que perdió el rumbo y que es incapaz de

---

<sup>60</sup> La modificación de los estatutos referente a la candidatura para la Presidencia de la República se aprobó en el mes de septiembre de 1996, durante la XVII Asamblea Nacional del PRI.



recobrar aquella cualidad que durante décadas garantizó su permanencia en el poder: la negociación y el acuerdo incluyente, y un proyecto de gobierno lo suficientemente flexible en el que se identifiquen los diferentes grupos de la élite priísta. Situación que contribuyó para que en el año 2000 llegara a la presidencia un candidato de la oposición. En una palabra, fue un factor para que se llevara a cabo la alternancia.

### **4.3. El presidencialismo**

Desde la lógica del equipo modernizador, era primordial que la presidencia recuperara el poder perdido durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, el objetivo era impulsar el cambio de modelo económico. Pero una vez iniciado el proceso de cambio político, el presidencialismo también tenía que ser acotado, pues la naturaleza del proyecto modernizador así lo reclamaba.

A diferencia de los presidentes Luis Echeverría y López Portillo, quienes mediante el populismo y el nacionalismo intentaron revitalizar el presidencialismo, Miguel de la Madrid con su política de renovación moral y de combate a la corrupción intentó la revitalización de la Presidencia. Carlos Salinas llevó hasta sus últimas consecuencias el ejercicio del poder presidencial y el papel de Ernesto Zedillo fue el de acotar en el marco del Estado de Derecho el exacerbado poder del presidencialismo.

Los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari enfrentaron fuertes resistencias al cambio. Pese a que el primero tuvo un margen de maniobra mucho más amplio que le permitió no sólo desmantelar al Estado interventor, sino establecer los puentes necesarios que sustituyeron las alianzas corporativas que se resquebrajaron con el proceso modernizador y con ello evitó la crisis del sistema político. El presidente Miguel de la Madrid optó por no confrontar a los grupos políticos tradicionales con el fin de mantener la estabilidad,

sin embargo, dio pasos adelante en la instauración del nuevo modelo económico, pero no los profundizó ni los amplió a otros ámbitos del sistema político.

La ventaja de Miguel de la Madrid consistió en dar el primer golpe modernizador sin posibilidad de acusar recibo, pues pese a la orientación del nuevo gobierno los demás integrantes de la clase política mantenían las expectativas que generaba el relevo sexenal y el principio de no reelección. Carlos Salinas asestó varios golpes pero para ello tuvo que recurrir a un uso excesivo del presidencialismo, con el propósito de no sucumbir ante las pugnas dentro de la clase política. Ernesto Zedillo propinó el golpe definitivo al tradicional sistema político al no obstaculizar el paso hacia la democratización del sistema.

La revitalización del presidencialismo se debió a diversos factores. Miguel de la Madrid se abocó a recuperar la confianza de los sectores empresariales. A los empresarios del Grupo Monterrey les concedió una virtual absorción de su deuda por medio del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA). En el terreno político, el Presidente se concretó a negociar con los viejos sectores corporativos, por ejemplo, tolerando el freno al proceso de liberalización política a cambio de apoyo a su política económica.

Por su parte, Carlos Salinas se vio obligado a realizar diversas acciones con el objetivo de ganar la legitimidad que no obtuvo en las urnas. Usó el poder presidencial en contra de dos poderosos líderes sindicales: Joaquín Hernández Galicia, del sindicato petrolero, y Carlos Jongitud Barrios, del sindicato magisterial, y contra Eduardo Legorreta, con lo que golpeó a un sector financiero privado. También tejió nuevas alianzas principalmente con los beneficiarios de las reformas salinistas: los grupos que adquirieron las empresas privatizadas; los ligados a la gran exportación; los grandes inversionistas nacionales e internacionales que encontraron nuevas oportunidades con la modificación del artículo 27 constitucional; los que apoyaron el reconocimiento de las iglesias y la reanudación de relaciones diplomáticas con el Vaticano; los que vieron aumentar su

consumo por la apertura hacia el exterior y el sostenimiento de un dólar barato y la baja inflación.

Con ello, el presidente Carlos Salinas logró lo que no pudieron sus antecesores: establecer una nueva alianza con una parte importante de las clases medias y con los grupos sociales más desprotegidos que fueron favorecidos con el Programa Nacional de Solidaridad. En el ámbito partidista, el Presidente negoció con el PAN el reconocimiento de importantes triunfos electorales a cambio del apoyo panista al proyecto económico y político de la presidencia. El acuerdo también incluyó neutralizar a la oposición de izquierda. Uno de los principales saldos negativos del estilo personal de gobernar de Carlos Salinas los pagó el PRI, pues las victorias del PAN significaron la ruptura del monopolio priísta en estados y municipios. En contraste, la Presidencia de la República recuperó popularidad a través del PRONASOL.<sup>61</sup>

A pesar de la gran discrecionalidad que tuvo el presidente Salinas en el manejo de la política económica y el cambio estructural en el país, durante este sexenio el Poder Ejecutivo perdió algunas atribuciones en el ámbito económico con la derogación de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica y con cierta autonomía del Banco de México. Con lo cual, se le quitaron importantes atribuciones en torno a la definición del proyecto nacional, por lo menos en materia económica, y con ello, se abrió el espacio público para otros actores importantes. Principalmente el Congreso de la Unión empezó a experimentar una mayor independencia del poder ejecutivo. Con lo que se comenzó a conformar un espacio público autónomo, tal como lo establece Habermas. Sin embargo, este espacio público todavía distaba de ser el ideal habermasiano, pues todavía la sociedad civil no tenía una participación política más activa, independiente de los partidos

---

<sup>61</sup> Los gobiernos estatales fueron los blancos preferidos por el presidente Carlos Salinas de Gortari para hacer sentir el renovado poder del presidencialismo. Durante el salinismo renunciaron a su cargo ocho gobernadores: Xicoténcatl Leyva de Baja California, Luis Martínez Villicaña de Michoacán, Mario Ramón Beteta del Estado de México, Víctor Manzanilla Schaffer de Yucatán, Ramón Aguirre de Guanajuato, Fausto Zapata de San Luis Potosí, Salvador Neme Castillo de Tabasco y Eduardo Villaseñor de Michoacán.

políticos. Al mismo tiempo, las herramientas por las cuales se podía expresar esa opinión pública, los medios de comunicación, seguían controlados por el Estado. Si bien es cierto, que algunos medios como *Proceso*, *unomásuno* o *La Jornada*, tenían mayor autonomía frente al Estado.

Por su parte Ernesto Zedillo, al igual que Miguel de la Madrid, se caracterizó por ejercer el presidencialismo con un bajo perfil en cuestión de liderazgo. Ernesto Zedillo intentó acotar el papel del presidencialismo mexicano replegándose a lo que discursivamente manejó como respeto al Estado de Derecho. En su administración se dio la reforma al Poder Judicial en las que se eliminaron las facultades del presidente en la integración de la Suprema Corte de Justicia. La nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, dificultó la aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo y la aprobación del presupuesto. El presidente del país ya no designó al jefe del gobierno capitalino y perdió la facultad de nombrar al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por lo que se refiere a la sucesión presidencial Ernesto Zedillo se mostró dispuesto a tomar la decisión de elegir al candidato presidencial del PRI. Para sortear este proceso sin poner en duda su compromiso con la democratización del sistema y sin que los grupos priístas se sintieran traicionados por su jefe nato, profundizando las pugnas dentro del partido y poniendo en riesgo la estabilidad del país, se optó por un mecanismo de selección interna que si bien no fue garantía de la abstención presidencial por lo menos dio al Presidente de la República y a su partido una salida conveniente para ambos en el marco de las elecciones del año 2000.

Un elemento importante durante el periodo de Ernesto Zedillo que derivó en el fortalecimiento del espacio público, es que hubo un cambio en el ejercicio del poder, pero principalmente en el papel del Estado y la relación de éste con la sociedad. En el marco de los lineamientos neoliberales el Estado debe abstenerse de intervenir en la esfera económica, en lo político el Presidente de la República no

debe participar en la conducción política del país, pues lo contrario es caer en el presidencialismo.

Más allá del estilo personal de gobernar de cada mandatario, el hecho es que la instauración del nuevo modelo económico ha ido minando las principales fuentes de legitimidad del presidencialismo mexicano. Por un lado, la escasez de recursos económicos y la reducción del Estado interventor, han quitado a la presidencia los mecanismos mediante los cuales podía erigirse en protector de las clases populares y en árbitro de los factores de la producción. Por otra parte, la incapacidad de reencauzar al país por el camino del crecimiento sostenido ha restado a la institución presidencial la legitimidad social necesaria para recobrar el liderazgo en la conducción política y económica de la nación.

#### **4.4 La transición a la democracia en México**

El fortalecimiento de un espacio público autónomo y democrático en México tuvo su origen en la larga transición que ha experimentado el país. El primer atisbo de la emergencia de dicho espacio público se dio en 1968, año en que algunos analistas ubican el inicio de la transición a la democracia. A partir de este hecho histórico en nuestro país se inició un proceso de constante cambio tanto en la legislación como en las prácticas políticas, las cuales hicieron posible que en el año 2000 se diera la alternancia en la presidencia de la república.

Por otra parte, los constantes cambios que sufrieron las leyes electorales propiciaron la construcción de una institución toral en la transición a la democracia en México, el Instituto Federal Electoral. Al mismo tiempo, propició una integración plural del Poder Legislativo, y su fortalecimiento como institución autónoma del Estado. Es decir, se dio la autonomía de dos elementos primordiales para la constitución de un espacio público autónomo: el IFE y el Congreso de la Unión, y detrás de ambos un sistema de partidos más consolidado.

Es por ello que es necesario hacer un breve repaso de la transición y de las explicaciones que se han hecho sobre ella.

Primero es preciso señalar que cuando se habla de transición a la democracia, tanto en México como en el mundo, se hace referencia a un proceso inacabado, contingente y sujeto a avances y a retrocesos.

Algunos estudiosos mexicanos de la transición proponen su inicio en la década de los años 90, cuando se dieron por primera vez la aparición de estados (Chihuahua y Baja California) gobernados por el PAN, ; algunos otros ubican el inicio de la transición a la democracia con la primera reforma electoral en 1977, especialmente José Woldenberg; otros ubican el inicio de la transición a la democracia en 1968, como el Instituto de Estudios de la Transición Democrática.

Gonzalo Moctezuma Barragán asegura que “es curioso notar cómo los estudiosos de estos fenómenos sitúan a México en distintos momentos de la transición democrática. Mientras algunos la dan por concluida, otros aseveran que seguimos inmersos en este proceso pero también existen los que están convencidos de que ni siquiera ha iniciado.”<sup>62</sup>

Para el Instituto de Estudios de la Transición Democrática, la transición a la democracia es “un proceso gradual, complejo y desigual que inició desde 1968, impulsado por diversos reclamos democráticos pero también por iniciativas gubernamentales dirigidas a responder a estos reclamos. Los eventos que han impulsado este desarrollo siempre habían sido continuados con reformas, compromisos, pactos o ajustes que habían logrado incrementar los avances para una legislación pluralista y competitiva, independientemente de su precariedad.”<sup>63</sup>

Para José Woldenberg *et al*, la transición política mexicana se encuentra en dos aspectos esenciales: el tránsito de un régimen de partido único a un sistema

---

<sup>62</sup> Moctezuma Barragán, Gonzalo, “La transición democrática en México”, en Moctezuma Barragán (coordinador), 1999, Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, p. 12.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 12

multipartidista y de elecciones sin competencia a elecciones competidas. Dicho proceso se inició con la reforma de 1977, impulsada por José López Portillo y Jesús Reyes Heróles. Aun más, el libro *La mecánica del cambio político en México*, los autores establecen cuatro conclusiones sobre la transición en México:

1. “El proceso de cambio político en México ha tenido como condición indispensable el respeto al voto. Para eso se ha levantado un enorme edificio con múltiples requisitos técnicos. La historia política de México, en el último tramo del siglo no puede ser entendida si no es en torno a ese objetivo fundamental. Sobre ese requisito descansa la confianza y el consenso de las grandes fuerzas y los intereses políticos del país.
2. Las elecciones del año 2000 fueron limpias por su organización, por sus instrumentos, por la vigilancia y por la serie de candados y previsiones que impone la ley. La limpieza electoral no depende del resultado...
3. Las elecciones –no la violencia- han demostrado ser la verdadera llave del cambio político. [...] Las elecciones han alterado y siguen alternando todas las esferas de la vida política y muchas otras de la vida social y cultural
4. Por eso hay que mantener la puerta abierta. [...] Todos aquellos grupos que optaron por otras vías, deben saber que la puerta a la vida legal, al terreno electoral, permanece abierta y que en ella tienen un espacio fértil para crecer y consolidarse.”

Y sentencia: “la democracia, una de las aspiraciones políticas más viejas de la nación, llegó por la vía de las elecciones”.<sup>64</sup> Dentro del medio académico esta postura es la que más tiene apoyo.

Sin embargo, Moctezuma resalta que para Barquín la transición democrática no terminará sino hasta que se negocie en los recintos parlamentarios y se releguen

los acuerdos copulares. Silva-Herzog Márquez, por su parte, da por terminada la transición democrática en tanto que el poder autoritario ha perdido el control total del proceso político.

Para César Cansino el final de un proceso de transición democrática ocurre cuando podemos tener evidencia de por lo menos uno de los tres eventos descritos a continuación:

1. Se da un pacto manifiesto e incluyente entre los diferentes actores políticos, tanto los que buscan mantener el régimen de inicio como los que abogan por su modificación, el cual define y perfila una agenda de cambio en dirección democrática mientras obliga a los ya mencionados actores a su cumplimiento.
2. Se celebran las primeras elecciones libres y correctas, es decir, equitativas, transparentes y no inducidas desde lo alto.
3. Se aprueba una nueva constitución o normatividad en las instancias legales para el caso y con la participación equitativa y equilibrada de todas las fuerzas políticas.”<sup>65</sup>

Desde este punto de vista, el proceso de transición a la democracia en México culminó en 1997, cuando por primera vez se cumplen los incisos 2 y 3. En efecto, en ese año, por primera vez se celebran elecciones libres, transparentes y creíbles, que llevaron a que el PRI perdiera la mayoría de la Cámara de Diputados y el Senado se abrió a la oposición. Es decir, se estableció un nuevo equilibrio entre las fuerzas políticas del país, se puede hablar de un sistema de partidos competitivo, con gobiernos locales y estatales divididos o compartido. En lo que respecta al inciso 3, en 1996 se dio la reforma electoral que llevó a la autonomía del Instituto Federal Electoral y al cambio en el Código de Federal de Procedimientos

---

<sup>64</sup> Becerra Ricardo, Salazar Pedro, José Woldenberg, 2000, *La mecánica del cambio político en México*, segunda edición, Ed. Cal y Arena, México, p. 545-546

<sup>65</sup> Cansino, César, 1997, “Después del 6 de julio”, en *Metapolítica*. Revista trimestral de teoría y ciencia de la política, vol. 1, núm. 4, México, octubre-diciembre de 1997.



Electoral. Los autores de *La mecánica del cambio político en México* aseguran que: “con el propósito de afirmar la autonomía e independencia de la autoridad electoral, se suprimió toda participación y representación del poder ejecutivo en la conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral”.<sup>66</sup> En esa reforma electoral, se precisaron las atribuciones al Consejo General del IFE y se les otorgó la capacidad de fiscalización a los partidos políticos.

Para José Agustín Ortiz Pinchetti, “la transición a la democracia terminará cuando haya un acuerdo general de reconciliación nacional y una reforma profunda del Estado.”<sup>67</sup> En ese sentido, no hemos alcanzado aún la transición a la democracia, ya que no se ha podido llevar a cabo un proceso de reconciliación nacional, como lo demuestra el conflicto en Chiapas con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y no se ha podido negociar una reforma del Estado.

Para otros, la transición a la democracia terminó con la alternancia en la Presidencia de la República, en el año 2000, ya que “la alternancia pone a prueba la verdadera voluntad política de las autoridades del régimen en cuestión para con la transición y la instauración de un nuevo ordenamiento institucional.”<sup>68</sup>

Una vez hecho este brevísimos repaso de las posturas teóricas, es necesario hacer un recuento, también breve, de este proceso.

#### **4.4.1 Transición a la democracia y el sistema de partidos**

José Antonio Crespo señala que “...un posible criterio para determinar si una reforma particular es parte de un proceso liberalizador o democratizador en el momento en que se aplica (sin tener que esperar sus efectos a largo plazo, o adivinar la intención del gobierno que la formula) es determinar si sólo concede nuevos espacios de poder a la oposición (criterio cuantitativo) o si implica la pérdida de control gubernamental sobre la decisión de ciertos aspectos

---

<sup>66</sup> Becerra, *Op. Cit.* p. 428.

<sup>67</sup> Moctezuma Barragán, *Op. Cit.*, p. 13

fundamentales en el ámbito electoral, legislativo, judicial, etcétera (criterio cualitativo). En este último caso, las decisiones que no sean del agrado del gobierno o vayan en contra del interés de la élite gubernamental, no podrán ser modificadas o anuladas. En el caso de una reforma electoral, por ejemplo, su carácter liberalizador o democratizador podrá evaluarse a partir de si el gobierno puede modificar un resultado que sea desfavorable para su partido.”<sup>69</sup>

Para Gerardo Escutia García, la liberalización es la primera parte de un proceso de apertura, e implica la admisión del disenso, la oposición y la competencia entre las distintas fuerzas políticas. Este proceso se interpreta, frecuentemente, como la extensión de las libertades civiles (libertad de asociación, pensamiento y expresión).<sup>70</sup>

El proceso de liberalización política iniciado con la reforma electoral de 1977 continuó profundizándose, pese a las resistencias del viejo sistema, hasta convertirse en un proceso de democratización a partir de los resultados de las elecciones federales de 1997, pues por primera vez el gobierno y el PRI tuvieron que aceptar una situación desfavorable a sus intereses: el fin del dominio hegemónico priísta en la Cámara de Diputados. Si bien es cierto que en los ámbitos municipales y estatales la oposición había obtenido importantes triunfos electorales, la pérdida de la Cámara de Diputados en 1997 significaba un freno mayor al poder del presidente y de su partido.

Así, los comicios locales de 1986 (principalmente en Chihuahua) y la reforma electoral en ese mismo año, que implicó la sobrerrepresentación del PRI en la Comisión Federal Electoral, fueron dos de los factores que exacerbaron los reclamos de mayor apertura política.

---

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> Crespo, José Antonio, *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>70</sup> Escutia García, Gerardo, 1999, “Transición política y reconstrucción del espacio público en México”, en *Revista del Senado de la República*, Abril-junio 1999, vol. 5. no. 15, México, p. 65.

En efecto, mediante la apertura gradual el régimen ganó suficiente tiempo y legitimidad que le permitieron continuidad. Las elecciones no representaron un riesgo a su permanencia y se contó con mecanismos suficientes para evitar mayores sorpresas. Sin embargo, al acelerarse la crisis estructural del sistema político, los comicios se convirtieron cada vez más en el punto de inflexión para los reclamos ciudadanos y la eventual modificación del propio régimen que aceptó conservarse por la vía de mayor democracia.

Los resultados electorales de 1988 y posteriormente el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, obligaron al gobierno salinista a profundizar la liberalización política con tres reformas electorales que tuvieron como culminación la llamada ciudadanización del máximo órgano electoral, el Instituto Federal Electoral. “De esta manera se disminuyó la capacidad de control sobre las elecciones y se llegó al punto en el cual interferir en los resultados de las mismas ponía en riesgo la preeminencia del partido gobernante”.<sup>71</sup>

Así, pese a las resistencias del PRI y de la intención gubernamental de subordinar el proceso de apertura política a los requerimientos del nuevo modelo económico, el proceso de liberalización derivó en la democratización del sistema y se constituyó en un puente institucional que contribuye a dar una buena dosis de estabilidad al proceso de cambio del sistema político.

La autonomía del IFE y la apertura electoral en la capital del país, lograda con la reforma electoral de 1996, contribuyó a darle credibilidad al proceso electoral del 6 de julio de 1997, los principales partidos políticos aceptaron sin

---

<sup>71</sup> Moctezuma Barragán, *Op. Cit.*, p. 15

grandes resistencias los resultados electorales<sup>72</sup>, y certidumbre al proceso de transición política que vive México<sup>73</sup>.

En este marco de sucesivas reformas electorales, los principales partidos políticos de oposición han registrado un acelerado crecimiento electoral. El PAN en el salinismo y el PRD durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Los resultados electorales federales de 1997 arrojaron una nueva composición partidaria en la Cámara de Diputados y abrió la posibilidad de la alternancia en el poder entre diferentes fuerzas políticas.

Al mismo tiempo, el sistema de partidos tiende a consolidar una correlación de fuerzas tripartidista a nivel nacional, que en algunos casos se desagrega en relaciones bipartidistas en los niveles de entidad y de distrito en cuyo contexto las posibilidades de alternancia en el poder han crecido de manera sustancial. Es decir, de un sistema político bajo el monopolio de un partido, el país ha transitado en una composición de fuerzas.

“No obstante estos innegables avances, lo que vivimos en este momento en el sistema de partidos obedece más a las presiones políticas que han caracterizado nuestro proceso democratizador que a verdaderos proyectos y programas alternativos. Por esta razón el sistema político aparece hoy sumamente dividido, pero no porque existan ideas e identidades políticas consolidadas, sino por las recurrentes crisis que generalmente han precedido a las reformas electorales”.<sup>74</sup>

En las elecciones de agosto del 2000, se evidenció por un lado, el desgaste político del tricolor (que perdió la presidencia de la república) y, por el otro, el peso específico del revolucionario institucional, que pese a no disponer de la hegemonía pasada aún conservaba un grado de poder importante.

---

<sup>72</sup> Las elecciones federales de 1997 han sido consideradas como las más limpias y creíbles en la historia contemporánea del país. Sin duda éste fue uno de los grandes avances en la democratización del sistema político mexicano, pues las elecciones tuvieron un alto grado de aceptación entre los principales contendientes.

<sup>73</sup> Para un análisis detallado sobre la reforma electoral de 1996 véase Estudillo Rendón, Joel, 1996, “Los tiempos de la reforma”, en González Sandoval, Juan Pablo, coord., *La República de Babel, Anuario Político*, México, Océano-IMEP, 1997, pp. 341-350.

#### 4.4.1.1 El sistema de partidos

Uno de los elementos imprescindibles para considerar a un país como democrático es el estado de sus partidos y el sistema de partidos. Hoy no podemos hablar de democracia y de acceso al poder de una manera institucional, si no es a través del sistema de partidos. Sistema que de acuerdo con Giovanni Sartori<sup>75</sup> debería ser plural, con una distancia ideológica entre ellos y perfectamente distinguible.

En México el sistema electoral y el sistema de partidos han adquirido mayor presencia en la vida nacional, donde acotar la centralidad del presidencialismo significa la promoción de la democracia liberal, y que los partidos tengan mejores perspectivas tanto en la representación política como en la toma de decisiones públicas.

Impulsada por una sociedad lastimada por la crisis, la oposición fue obligando a reformular las condiciones de la participación electoral.<sup>76</sup> Como consecuencia, el viejo régimen para procesar los accesos al poder quedó fracturado, dando origen a otro en el que los procesos electorales empezaron a ser altamente valorados por los principales actores del sistema político.

En forma significativa la cuestión de la credibilidad electoral pasó a ocupar el centro del debate político. La demanda exigía que las elecciones se realizaran con transparencia y confiabilidad. Al entrar en crisis el viejo orden autoritario-corporativo y aparecer como indispensable el democrático liberal, las viejas formas del sistema partidario se resquebrajaron junto con el quehacer de los partidos mismos. El sistema de partidos empezó a gravitar con mayor fuerza en el conjunto del sistema político.

---

<sup>74</sup> Moctezuma Barragán, *Op. Cit.*, p. 16

<sup>75</sup> Sartori, Giovanni, 1980, *Partidos y sistema de partidos*. Alianza Editorial, Madrid.

<sup>76</sup> Reyes del Campillo, Juan. 1995, "Las transformaciones del sistema electoral", *Política y Cultura*. UAM-Xochimilco, Núm. 5. otoño.

Los cambios observados en los partidos los últimos años, en su intensidad ideológica, en su definición estratégica y en su composición orgánica, también prefiguran la consolidación del sistema de partidos.

Los partidos mexicanos, como estructuras intermediarias entre la sociedad y el Estado, buscan responder a los cambios en el perfil y las preferencias del electorado. La forma en que las fuerzas están adaptando sus estrategias y posiciones político ideológicas, nos permite entender cuál es la profundidad y la característica del cambio del sistema de partidos. Ello implica considerar a los partidos como organizaciones que influyen en el ambiente y, sobre todo, la manera en que ellos se definen y presentan ante el electorado.<sup>77</sup>

En este punto conviene hacer un breve recuento de las características y momentos significativos de los tres principales partidos en México.

#### **4.4.1.1.1 El Partido Revolucionario Institucional**

El PRI existe como tal desde 1946, pero se puede decir que sus orígenes están en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) creado en 1929. El PNR se convirtió, en 1938, en el PRM (Partido de la Revolución Mexicana) fundado por Lázaro Cárdenas.

El PRM se estructuraba en diferentes sectores o corporaciones: obreros, campesinos, populares y militares. Todos estos colectivos estaban agrupados en corporaciones nacionales. Tanto el PNR como su sucesor, el PRM, se caracterizaron por un discurso nacionalista que se materializó durante los años 1940 y 1950 en una serie de políticas entre las cuales destaca la expropiación de compañías petrolíferas. Según Lomnitz y Gorbach<sup>78</sup> el PNR ya estableció con esta estructura los fundamentos del partido de Estado, que fueron a fin de cuentas, los fundamentos del PRI. Esta estructura se basaba, según las autoras, por un lado, en

---

<sup>77</sup> Wolinetz Steven B., 1988, *Parties and Party Systems in Liberal Democracies*. Routledge, London.

una red de caciques que se unían en función de lealtades políticas y, por otro, en una organización corporativa en el ámbito nacional a la cabeza de la cual se situaba el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En este sistema, el presidente de la República adquiriría, según las autoras, un papel de árbitro entre las diferentes facciones o sectores que convivían en el partido.

Como consecuencia de una nueva reforma en el Partido Revolucionario Mexicano nace, en 1946, el PRI (Partido Revolucionario Institucional), definido en términos políticos por Sartori como un partido hegemónico, y que se caracterizará (internamente) por una pérdida de importancia de las organizaciones obreras y una adquisición de más poder por parte de los órganos políticos y centralizados, tales como el Consejo Político Nacional, pero sobre todo la presidencia y secretaría general del partido. Esta pauta perdurará a lo largo del tiempo.

Pese al carácter populista de muchas de sus políticas, el PRI representa, según algunos analistas, la derecha mexicana por excelencia. Asimismo, la evolución del tricolor ha hecho que desde muchos puntos de vista se afirme que el PRI ha dejado de ser un partido revolucionario para pasar a ser un partido institucionalizado.

El PRI se puede definir, siguiendo a Miguel Alcántara<sup>79</sup>, como un partido hegemónico que ha monopolizado el poder desde su creación en 1929 y que se convirtió, según Rhina Roux<sup>80</sup>, en el elemento clave de lo que se conoce como un régimen de partido de Estado. Un régimen caracterizado por la continuidad del PRI en el Gobierno y el ejercicio de un presidencialismo autoritario a través del control numérico del Congreso y del Senado. Este control institucional formaba parte, al fin y al cabo, de un sistema hecho a la medida del PRI caracterizado por la falta de

---

<sup>78</sup> Cfr. Lomnitz Larissa y Frida Gorbach, marzo 1998, “Entre la continuidad y el cambio: el ritual de la sucesión presidencial”. En *Revista Mexicana de Sociología*, México.

<sup>79</sup> Alcántara Sáez, Manuel, 1994, *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid

<sup>80</sup> Roux Rhina, 1997, “México: Rupturas y esperanzas”, *Nueva Sociedad* no. 152 noviembre-diciembre 1997, Caracas.

democracia de base, pero movilizador de votos. El PRI también se convirtió en el estandarte de las elites gobernantes, a la vez que en su seno se establecían relaciones corporativas entre las diferentes organizaciones sociales que formaban parte. En resumen, el PRI fue y al menos hasta las elecciones de 1997, año en el que ese partido perdió la hegemonía en el Congreso de la Unión, representó, según Alcántara, “un sistema político, económico y social; una coalición de gobierno de casi todas las instituciones más importantes del país, y un poder de equilibrio entre los grupos competidores locales, regionales y nacionales”. Sin embargo, hay que anotar que en el plano regional, estatal y municipal, los partidos de oposición ya habían conquistado importantes plazas electorales.

Desde el PRI se consiguió tejer una complicada madeja de relaciones gracias a la creación y consolidación de un Estado muy intervencionista, que sustentaba un inmenso sector público que, a la vez, proporcionaba los recursos necesarios para mantener satisfechos a ciertos sectores de la población a cambio de votos, por lo menos hasta la década de los 80, cuando comenzó el adelgazamiento del estado y las limitaciones que éste tenía para garantizar las demandas sociales. El clientelismo (basado en el intercambio de favores por votos) ha sido denunciado muy a menudo y durante largo tiempo ha sido la piedra de toque del sistema mexicano.

Asimismo, cuando las relaciones de clientela no se podían establecer se hacía servir la cooptación, es decir, el reclutamiento de nuevas figuras. Si este sistema fallaba se podía recurrir a una fórmula más drástica: la represión.

Pero la conversión del PRI en un partido de Estado si bien hubo de contar con la existencia de una importante red de clientela para su mantenimiento (que por extensión implica la existencia de cierto control del partido sobre ciertos sectores sociales) y unas fuertes relaciones con las elites nacionales también hubo de crear un vínculo que uniera al Estado con el partido. En este último sentido, desde el PRI



se consiguió que los lugares, desde el punto de vista administrativo, considerados como importantes, fuesen ocupados por gente de confianza del mismo partido (del presidente del PRI y personas afines a este), de manera que al final la distinción entre Estado y PRI es muy difícil de realizar.

#### **4.4.1.1.1 El presidente: figura central del PRI y del Estado**

La dinámica política mexicana acabó aumentando las atribuciones del presidente hasta tal punto que, a nivel federal, se produjo una concentración de las decisiones en sus manos y, desde el punto de vista partidista, se quitó poder a las corporaciones en las que se organizaba el partido a favor del presidente y de las cúpulas políticas del partido.

A causa de la fortaleza del cargo de presidente de la República y de la estrecha vinculación entre el partido y el Estado, el cargo de presidente del PRI se hizo cada vez más importante, e igual de importante se hacía la elección de su sucesor que, al final, representaba la resolución de una lucha entre las diferentes familias políticas que integraban el partido por obtener más cuotas de poder. A partir de los años cincuenta, el control de la designación del sucesor presidencial se llevó a cabo de manera tranquila. Ya se había aceptado el hecho que era el presidente electo el que elegía a su sucesor (mediante el *dedazo*) y se había aceptado también que la maquinaria del partido era la que hacía posible (utilizando todas las herramientas necesarias) que el designado como sucesor lo fuese realmente, es decir, consiguiese los votos necesarios (reales o no) para poder alzarse oficialmente con el poder. Lomnitz y Gorbach concluyen que era el presidente y no los partidos políticos y, menos aún la competencia partidista, el que legitimaba la continuidad del régimen al elegir a su sucesor y ser éste aceptado por el partido.

A partir de 1970 se puede evidenciar un cambio en la elección del presidente que se centraría en un ámbito restringido de personas identificadas con la

racionalidad, la eficiencia y las soluciones óptimas a los problemas sociales. Es a partir de este año que las autoras ven el cambio de un partido poco democrático a un apéndice burocrático del ejecutivo, y es la época en que se busca incrementar los poderes presidenciales. Pero, aún así, las estructuras de poder basadas en el caciquismo, los liderazgos verticales y las corporaciones continuaban teniendo una tarea importante: la legitimación de una decisión tomada “desde arriba”.

#### **4.4.1.1.2 El declive del PRI**

En 1988 se realizaron elecciones presidenciales en México, desde algunos medios se declara que estas elecciones fueron fraudulentas y que el verdadero ganador fue Cuauhtémoc Cárdenas que se presentaba por el Frente Democrático Nacional (FDN). Aún así, la victoria fue oficialmente atribuida al priísta Salinas de Gortari. El dominio del PRI de todas las instituciones quedó demostrado en esta ocasión, pero también generó incertidumbre y desconfianza en la población. Después de su dudosa victoria en 1988, Salinas de Gortari (1988-1994) hubo de depender para mantener su poder, según Miguel Ángel Centeno<sup>81</sup>, de lo que él llama como *los dinosaurios del partido*. Dependencia que se acentúa, según el autor, en los niveles locales. A la vez, durante su mandato se produjo el crecimiento del PAN en los ámbitos municipal y federal, con lo que se comenzó a esbozar un nuevo sistema de partidos que hacía pensar en un incipiente bipartidismo.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari se sucedieron escándalos por corrupción y asesinato que lo salpicarían de cerca. Los asesinatos de Luis Donaldo Colosio (candidato del PRI a la presidencia) en marzo de 1994 y de José Francisco Ruiz Masque (secretario general del PRI) fueron un punto de referencia de un período de asesinatos por razones políticas que evidenciaron la descomposición del

---

<sup>81</sup> Centeno, Miguel, 1997, “La revolución salinista: la crisis de la tecnocracia en México”, *Nueva Sociedad*, n° 152 noviembre-diciembre 1997, Caracas.

sistema oficial y originaron un trauma en la sociedad civil, la cual comenzó a tener conocimiento de las formas oscuras de la política nacional.

En el ámbito internacional, México había ingresado en el grupo de los países desarrollados el 1 de enero de 1994 con la entrada en vigor del Tratado de libre comercio de América del Norte, también conocido como TLC. En aquellos momentos, también apareció el grito de la población más desfavorecida, los indígenas, en Chiapas. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), articula un discurso en el cual la justicia y el respeto por los Derechos de los indígenas se combinan con elementos contrarios a las políticas neoliberales que se practican en México y en todo el mundo. La aparición del EZLN, el asesinato de Colosio, los escándalos de corrupción y la crisis de la economía mexicana a finales de 1994, etc. hicieron posible la caída de las reservas internacionales, provocaron la desconfianza de los inversores extranjeros en México y también supusieron el cuestionamiento social del presidente federal y de las políticas liberalizadoras que se estaban llevando a cabo.

Internamente, las disensiones existentes a partir de 1996 entre Salinas de Gortari (presidente en 1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) ponían en evidencia, un poco más, la división existente entre las diferentes familias (grupos de poder) que cohabitan en el PRI.

A partir de 1994 se observa en el PRI un proceso de indefinición ideológica y de continuación de las divisiones entre las familias políticas existentes que aumentan con los diferentes escándalos que se propician durante y después del mandato de Salinas de Gortari. Según Román D. Ortiz<sup>82</sup>, el PRI “está dividido entre los sectores más tecnocráticos, reunidos en torno a la figura del presidente, y la “vieja guardia” partidaria de una economía más populista”. Según este autor, la existencia de estas disensiones dentro del mismo PRI tuvieron como principal

---

<sup>82</sup> Ortiz, Román, 1998, “México: la transición discreta”. *Revista Española de Defensa*, nº 122, abril, Madrid.

consecuencia la imposibilidad de mantener la figura del *tapado* (aquel a quien el presidente vigente elige como sucesor) y, por tanto, se hizo imposible mantener el sistema de elección del candidato presidencial que había funcionado desde hacía más de medio siglo y que había servido como un eje articulador de las diferentes posiciones políticas y de poder dentro del partido.

El 17 de mayo de 1999, el Consejo Nacional del PRI decide dejar abierto el camino a la elección del candidato presidencial y del candidato al gobierno del Distrito Federal. Así pues, la elección del candidato priísta a la presidencia de México sería, formalmente, consecuencia de un debate interno en el cual se incorporaría todo el partido, los simpatizantes y los ciudadanos. Así, y siempre formalmente, el candidato ya no dependería únicamente de un grupo de privilegiados al frente del cual se situaría el presidente. Pero las posiciones en torno a esta suposición fueron desde su aceptación hasta su cuestionamiento.

En julio de 1999, y según las informaciones recibidas, los precandidatos presidenciales del PRI eran: Roberto Madrazo, Manuel Bartlett, Francisco Labastida Ochoa y Humberto Roque Villanueva. Pero entre los diferentes precandidatos, el que se consideró como el candidato de Zedillo fue, indiscutiblemente, Francisco Labastida Ochoa, candidato por el PRI a la presidencia de la República en las elecciones de agosto de 2000.

El proceso de reconstrucción del PRI dentro un nuevo marco político (en el cual intervienen nuevos partidos: PRD y PAN) se crea en un ámbito caracterizado por la ruptura y las disensiones internas. Por un lado, se ha sucedido una corriente de personalidades que han abandonado al PRI bien para presentarse como independientes o bien para afiliarse a los partidos competidores del PRI, es decir, PRD o PAN. Por otra parte, se ha observado la existencia de un reforzamiento de las diferentes facciones o familias dentro del partido. Entre éstas, destacan las que están en abierta oposición a las políticas neoliberales implementadas desde hace

tres legislaturas. Estas corrientes antineoliberales tratan de encontrar su lugar fuera del ámbito de acción del Consejo Nacional con el riesgo de ruptura que esta postura supone.

#### **4.4.1.1.2 El Partido Acción Nacional**

En 1939 se crea el Partido de Acción Nacional (PAN). Su origen está en la Unión Nacional Sinarquista que, según Manuel Alcántara<sup>83</sup>, era “una organización de típico carácter fascista (otros consideran que su orientación es más bien nacionalista-católico) constituida en 1937 al calor de la época y como reacción de la derecha mexicana al gobierno de Cárdenas”. El PAN, considerado como una fuerza política de centroderecha, dentro del ámbito político se caracteriza por ser el partido de oposición que está a la derecha del PRI. Según Soledad Loaeza<sup>84</sup>, “durante el gobierno del presidente Carlos Salinas, el PAN se convirtió en una fuerza política activa y en un factor determinante en el desmantelamiento gradual de la hegemonía electoral del PRI”. Hasta el año 1994 se observa una estrategia de cooperación entre el PAN y el PRI que impidió el establecimiento de una alianza entre PAN y PRD que habría comportado graves consecuencias para el gobierno del PRI. Parece que el PRI aceptó la existencia de un partido político competitivo siempre que estuviera a su derecha, por esta razón pudo haber favorecido la consolidación del PAN tanto desde el punto de vista estatal como municipal.

En el PAN, de la misma manera que en el PRI, se observa la existencia de diversas corrientes internas. Se pueden identificar dos corrientes dentro del PAN, tal como señala Soledad Loaeza. Estas dos corrientes son la corriente representada por los empresarios y la corriente católica. Si bien ambas corrientes comparten cuestiones comunes como, por ejemplo, el rechazo al populismo y al PRI, también tienen importantes diferencias sobre todo referidas a la implementación de las

---

<sup>83</sup> Alcántara, Miguel, *Op. Cit.*

<sup>84</sup> Loaeza, Soledad, 1997, “Gobierno y oposición en México: El Partido de Acción Nacional” en *Foro Internacional*, n° 147, enero marzo, México.

políticas económicas y sociales. Los empresarios optan por una manera de hacer que tiene como punto básico de actuación las políticas liberales o neoliberales y la corriente católica, según Soledad Loaeza, apuesta más por una actuación de acuerdo con la doctrina social de la Iglesia católica.

Por otra parte, Francisco Reveles<sup>85</sup> identifica una corriente pragmática y una corriente doctrinaria dentro del PAN. La corriente pragmática, según el autor, estaría orientada hacia el «reparto del poder y sostendría posiciones de derecha». La corriente doctrinaria se decantaría más hacia el espacio político del centro y consiguió desbancar a los pragmáticos, al menos hasta la década de los 80, en que éstos volvieron a ocupar lugares de poder (de la corriente pragmática eran los candidatos presidenciales) dentro del partido. Durante los últimos años de la década de los 80 y primeros de los 90 se produjeron escisiones en el PAN que no disminuyeron seriamente las bases del partido. La elección del candidato presidencial para los comicios de 1994, según Reveles, demostró el predominio de los pragmáticos moderados sobre el resto de facciones dentro del partido. Estos pragmáticos moderados se orientan hacia posiciones de derecha y defienden la vertiente electoralista del partido, y también la continuidad de una relación de “cooperación” con el PRI.

Desde el punto de vista municipal, el PAN controla más de la mitad de los 20 municipios más importantes del país.

#### **4.4.1.1. 3 El Partido de la Revolución Democrática**

El PRD tiene como punto de origen el Frente Democrático Nacional (FDN), en las elecciones federales de 1988. El FDN era una plataforma electoral conformada por diferentes partidos políticos opositores al PRI, por la izquierda radical extraparlamentaria, movimientos sociales, intelectuales y personalidades culturales

---

<sup>85</sup> Reveles Vázquez Francisco, 1998, “Las fracciones del Partido de Acción Nacional: Una interpretación”. En *Revista Mexicana de Sociología* nº 3, julio-septiembre, México.

de izquierda, etc., que tenían un objetivo común: dar apoyo a la candidatura del expriista Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de 1988. Según Boudon<sup>86</sup>, el FDN tenía un programa que era “una combinación vaga de nacionalismo, populismo y democracia. Pero su reto principal era un llamado a las elecciones libres y limpias...”. En aquellos momentos, el FDN se articulaba, en opinión de Juan Manuel Abal Medina<sup>87</sup>, menos como un partido político y más como un movimiento, esta opinión la basa en la escasa estructura organizativa de la cual disponía el FDN. Después de las elecciones de 1988 en las cuales se impuso como presidente de México al priista Salinas de Gortari, la mayoría de los partidos políticos se retiraron del Frente.

El PRD (Partido de la Revolución Democrática) se formó a principios de 1989, principalmente, a partir del Partido Mexicano Socialista (resultado de la fusión en 1987 del Partido Socialista Unificado de México y el partido Mexicano de los Trabajadores) y de la Corriente Democrática (corriente que se escindió del PRI en 1988 y que tenía en sus filas personajes como ahora Cuauhtémoc Cárdenas o Muñoz Ledo). Dicha Corriente Democrática es definida por Lawrence Boudon como el sector izquierdista del PRI.

El PRD es caracterizado como un partido de centroizquierda. A partir de las controvertidas elecciones de 1988 (en las cuales se sospecha de la existencia de fraude electoral que benefició a Salinas de Gortari) el PRD practicó una oposición frontal al Gobierno y adoptó una posición de denuncia de las irregularidades electorales. Entre 1991 y 1994, en opinión de Leonardo Curzio Gutiérrez<sup>88</sup>, el PRD practica una oposición basada en una táctica que se articulaba básicamente en torno a defender aquello en que se cree y no aquello que conviene. Asimismo, el PRD y

---

<sup>86</sup> Boudon Lawrence, 1998, “*Los partidos y la crisis de representación en América Latina: los casos de Colombia, México y Venezuela*”. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo latinoamericano (CIEDLA), Contribuciones, nº 1, Buenos Aires.

<sup>87</sup> Abal Medina, Juan Manuel, 1998, *Los herederos del populismo: la experiencia del PRD y el Frente Grande*. Nueva Sociedad, nº 157, septiembre-octubre, Caracas.

en particular sus simpatizantes, fueron víctimas de lo que se denominó como una *política de mano dura* que comenzó con el mandato de Salinas de Gortari (1988-1994) y que incluía, en casos extremos, el asesinato.

A partir de 1994 hay importantes cambios en la estrategia del PRD. Se opta por abandonar la estrategia nacional para centrarse en el ámbito local y estatal y, en especial, en el Distrito Federal, en algunos estados del sur y del centro. Por otro lado, se observan también cambios en la estrategia del discurso del PRD. El discurso del PRD tenía fuertes contenidos antineoliberales y antisalinistas que se pusieron de actualidad con la revuelta zapatista de 1994. Pero en 1997, según Rolando Cordera Campos, “se observa un cambio [...], este cambio implica el abandono de los componentes antisistémicos del discurso político y la situación en la centroizquierda”<sup>89</sup>.

Cuauhtémoc Cárdenas sobresalió dentro del PRD tanto que, incluso, se puede llegar a hablar de una excesiva personalización del liderazgo *perredista*. Según Juan Manuel Abal Medina, el aglutinamiento en 1988 de las fuerzas políticas en torno a la figura de Cárdenas tendrá como consecuencia más importante la existencia de un fuerte sesgo carismático que continuará en el PRD. Pese a ello, desde 1989 el PRD se ha encaminado hacia un proceso de institucionalización que comenzó formalmente en 1990, con el Primer Congreso Nacional, y que en 1995 ya comienza a adquirir cuerpo con la aprobación de la elección directa de las autoridades del partido.

El 6 de julio de 1997, Cárdenas consigue alzarse con el gobierno del D. F., y se convierte de esta manera en el primer alcalde electo de esta megaciudad latinoamericana. Así, Cárdenas aceptaba el reto que suponía ser alcalde de una de

---

<sup>88</sup> Curzio Gutiérrez, Leonardo, 1998, “La gobernabilidad en el México contemporáneo”, en *Afers Internacionals*, (Fundación CIDOB) nº 40-41, Barcelona.

<sup>89</sup> Cordera Campos, Rolando, 1997, “Elecciones y transición en México”, en *Leviatán*, nº 70, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.



las ciudades con más problemas (violencia, corrupción, medio ambiente, etc.) del continente y se ponía en primera línea para optar a la presidencia de la Federación.

#### **4.4.1.1.4 Otros partidos con representación parlamentaria**

Otros partidos con representación parlamentaria son:

- El Partido del Trabajo (PT). Este partido se creó en 1990 a partir de la coordinación de diferentes organizaciones, entre estas, los comités de Defensa Popular de Chihuahua y Durango, Frente Popular de Lucha de Zacatecas, Frente Popular Tierra y Libertad, etc. El partido es de tendencias claramente de izquierda.
- El Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El partido Verde Mexicano (PVM) -primer referente del PVEM - se creó en 1986 con el objetivo de participar en las elecciones de 1988, debido a que no fue aceptado como partido, el PVM se integró en el Frente Democrático Nacional (FDN) que presentaba como candidato presidencial a Cuauhtémoc Cárdenas. Después de las elecciones de 1988, el PVM dejó el FDN. En 1991 pudo inscribirse como un partido político y en 1993 cambió su nombre por el de PVEM.

#### **4.4.1.1.5 Otros partidos políticos**

- Partido Popular Socialista (PPS). Se fundó en 1948, de tendencias marxistas, ha colaborado en algunos momentos históricos con el PRI. De la misma manera que muchos otros partidos, en 1988 dio apoyo a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas. El volumen de votos atraídos por el PPS no superó el 2 %, con lo que perdió el registro.
- Convergencia por la Democracia

#### **4.4.1.1.6 Conclusión**

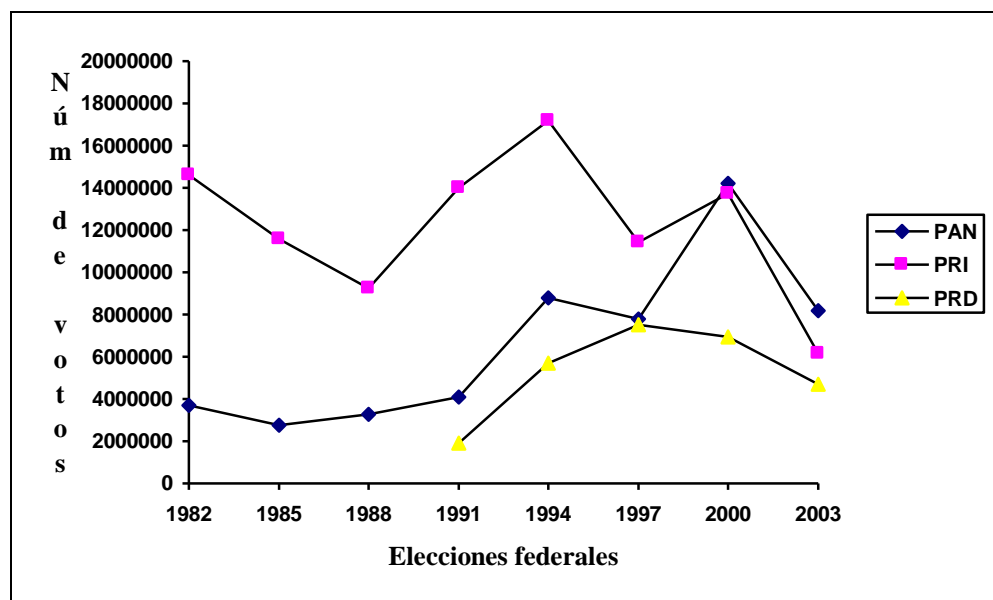
En este breve recorrido es claro que se ha configurado un sistema tripartidario, donde el PRI, el PAN y el PRD son los que se destacan en el escenario político

nacional, aunque lo hacen de una manera acotada; por un lado, en algunas regiones, observamos una competitividad entre el PRI y el PAN, en otras la lucha es entre el PRI y el PRD.

Al mismo tiempo que se ha conformado una suerte de regionalismo partidario. Así, la fuerza del PAN en el norte del país, así como la del PRD en el sur, es resultado de cierta línea política que estos partidos privilegian. En el caso del PAN un individualismo más acorde con la actitud emprendedora de quienes, encontrándose alejados del Estado benefactor, basan su desarrollo en sus propias fuerzas; esta dinámica se observa con mayor énfasis en el norte de México, y es en parte resultado de la lejanía del gobierno central. En cuanto al PRD, existe un mayor vínculo con quienes no eximen la responsabilidad de un Estado tutelar que se encuentra en crisis y que tuvo siempre una robusta presencia en el centro y el sur del país. Mientras que el PRI es el único partido que tiene presencia nacional y conserva zonas dentro de los mismos estados que son considerados el voto duro de ese partido.

El bipartidismo se debe en buena medida a que hay electores que prefieren votar por quienes encabezan la disputa y no tanto por aquellos con quienes se identifican ideológicamente en una elección determinada. Esto puede entenderse como un voto útil que se otorga, no al preferido, sino al que está más cerca de ganar la posición. Desde luego, significa que estamos ante un sistema todavía débilmente estructurado, que se desenvuelve más en función de situaciones coyunturales, que de una presencia permanente de las fuerzas políticas.

## Elecciones federales de diputados de mayoría relativa, 1982-2003



**Fuente:** Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., *Archivo Hemerográfico*.

### 4.5. Autonomización del Poder Legislativo

Como resultado de las elecciones de 1997, hubo una nueva composición partidaria en la Cámara de Diputados, por primera vez la capital del país fue gobernada por un partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática, y era cada vez más cerca la alternancia en el poder, a partir de que el PRI dejó de ser el partido hegemónico en la Cámara de Diputados, donde el PRI fue la primera minoría.

#### Composición de la Cámara de Diputados 1994-2003

AÑO	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	OTROS PARTIDOS
1994	300	119	71	0	10	0
1997	239	122	125	8	6	0
2000	206	207	53	16	8	10
2003	224	151	97	17	6	5

**Fuente:** Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., *Archivo hemerográfico*.

## Composición de la Cámara de Senadores 1994-2003

AÑO	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT
1994	95	25	8		
1997	77	33	15	2	1
2000	60	46	15	4	2
2003	60	46	15	4	2

**Fuente:** Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., *Archivo hemerográfico*.

La democratización del sistema político se ha traducido en un alto nivel de competitividad electoral entre los partidos políticos. Ello significó para el PRI una creciente pérdida de poder. En abril de 1999, el PAN gobernaba el 30% de la población del país; el PRD, el 21%, y el PRI el 46%. Por lo que respecta a los municipios, el PRI gobernaba 1,391; el PAN, 286 y el PRD, 296. En tanto, el PAN tenía 7 gubernaturas y el PRD gobernaba 3 estados y la capital del país.

La gran competitividad electoral ha dificultado el establecimiento de acuerdos sobre el proceso de cambio que vive el país y se ha profundizado la incertidumbre sobre el rumbo de la transición. Desde esta perspectiva, el papel de los partidos pequeños empieza a cobrar mayor relevancia pues ante el escenario de una Cámara de Diputados en la que ningún partido tenga la mayoría absoluta ni la suficiente capacidad de lograr consensos con las principales fracciones legislativas, la representación de los partidos en la Cámara, por mínima que esta sea, y la postura que asuman serán determinantes en la búsqueda de acuerdos parlamentarios que busquen la gobernabilidad legislativa y, en consecuencia, la estabilidad política. A pesar de que esto puede observarse como una característica negativa de una mayor competitividad electoral, ha significado también el fortalecimiento del espacio público, pues la pluralidad que se refleja en la composición de la Cámara de Diputados ha permitido incluir en las agendas legislativas temas que son

importantes para sectores que pueden considerarse minoritarios para la sociedad, pero que sin duda han enriquecido la discusión política.

Uno de los resultados más sobresalientes del largo proceso de transición a la democracia fue la autonomía que adquirió el Poder Legislativo frente al Ejecutivo. En efecto, la consolidación del sistema de partidos y las constantes reformas electorales propiciaron una composición plural primero de la Cámara de Diputados y después la de Senadores. Esta creciente autonomía del Legislativo hace que el espacio público se abra y se democratice aún más, debido a que el Presidente y su partido dejaron de ser los únicos actores que definen el proyecto de nación. Más aún, la experiencia de las últimas legislaturas, desde 1997 hasta la actual, indican la poca capacidad que tiene el poder presidencial para legislar a favor de su proyecto de gobierno.

Lo que se ha visto en el presente capítulo es la consolidación de dos autonomías importantes: la del Instituto Federal Electoral y del Poder Legislativo, ambas promueven un espacio público autónomo del Estado, abierto, plural y democrático. Efectivamente, con la autonomía de la institución que organiza las elecciones fue posible no sólo muchas fuerzas políticas que antes no eran parte del sistema electoral pudieran participar en él, y con ello diversas formas de ejercer la política, con distintos proyectos, a veces confrontados, y especialmente, dio voz a muchas demandas ciudadanas que no habían sido escuchadas. Por otra parte, la autonomía del Poder Legislativo, poco a poco ha ido convirtiendo a ese poder en un dique al Poder Ejecutivo, no sólo al cuestionar sus políticas públicas, sino también al fiscalizar el ejercicio presupuestal, sino también al establecer prioridades distintas a las del Ejecutivo. Sin embargo, hay que reconocer que la relación entre ambos poderes tiene que replantearse, ya que en el gobierno del presidente Vicente Fox se ha planteado dicha autonomía más como confrontación que como colaboración, lo cual ha derivado muchas veces en lo que se ha llamado la “parálisis legislativa”. El replanteamiento de las relaciones entre los tres poderes de

la Unión, requiere de una profunda reforma del Estado, la cual dista mucho en concretarse.

Así mismo, un factor esencial de este proceso, que incluso se ha llevado a cabo de forma paralela, es el cambio estructural en la economía. En efecto, el retraimiento estatal en importantes esferas de la economía, no sólo propició la aparición de nuevos actores de que ocuparon esos lugares, tal es el caso de las organizaciones de la sociedad civil en la educación y la salud, sino que fueron un factor que coadyuvó a la transición democrática.

Por otra parte, lo que se puede observar en el recuento de la transición es la ausencia de cambios significativos en la sociedad. Estos en el mejor de los casos aparecen como una consecuencia de los cambios en materia electoral, o como algo dado. Sin embargo, los cambios estructurales en materia económica y en el acceso al poder han ido acompañados de un cambio significativo en la sociedad. Como dice Jaime González Graf: “la democracia es el sistema político de las sociedades urbanas. Ninguna sociedad agraria tuvo democracia, no podemos vivir civilizadamente en el abigarrado mundo de la sociedad, si no tenemos reglas claras para convivir, para organizarnos y para gobernarnos”.<sup>90</sup>

Es decir, ocurrieron cambios importantes dentro de la organización social que hicieron posible que hoy hablemos de democracia. Sólo por mencionar algunos: el tránsito de una sociedad rural a urbana, de analfabeta a tener niveles importantes de alfabetización, o el crecimiento poblacional.

Es posible decir, que la conjunción de tres cambios estructurales: en la economía, la política y la sociedad, propiciaron la aparición de nuevos actores, los cuales dentro de las teorías del espacio público, son fundamentales para la existencia de dicho espacio público independiente y democrático.

---

<sup>90</sup> González Graf, Jaime, 1997, “Una evaluación del desarrollo electoral mexicano”, en Moctezuma Barragán (coordinador), 1999, *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, UNAM y Miguel Ángel Porrúa,

## CAPITULO V

### 5. FORTALECIMIENTO DE UN ESPACIO PÚBLICO INDEPENDIENTE EN MÉXICO

En los últimos años hemos atestiguado importantes cambios en todos los ámbitos de la vida del país, tanto económicos como políticos. Parte de estos cambios son el creciente interés ciudadano por los fenómenos políticos. Las fuentes del interés ciudadano por la política se remontan a razones políticas, pero sobre todo a razones económicas. En efecto, las crisis económicas recurrentes alientan el rechazo ciudadano a las políticas implementadas y promueve que se exprese esa inconformidad por distintas vías. Una de ellas es a través de la gestión pública conducida por grupos políticos opositores al que fue el partido político hegemónico, el PRI. Otra parte de la población encuentra la oportunidad de mejorar a través de integrarse a movimientos constestatarios, incluso armados como es el caso del EZLN.

En México, la apertura del espacio público se explica a partir de tres elementos<sup>91</sup>:

1. El vacío de representación política asociado con la crisis interna de los partidos políticos, en lo que concierne a las dificultades para agregar intereses sociales, en la medida que responde cada vez más los intereses de sus elites internas;
2. La ineficacia gubernamental para atender sus responsabilidades, especialmente en lo que toca a la seguridad pública, respecto del orden jurídico y defensa de los derechos humanos (ineficacia que ha hecho emerger nuevos actores y movimientos sociales en demanda de una redefinición de los alcances y límites de las esferas del Estado); y

---

<sup>91</sup> Escutia García, Gerardo, 1999, “Transición política y reconstrucción del espacio público en México”, en *Revista del Senado de la República*, Abril-junio 1999, vol. 5. no. 15, México, p. 65.

3. La pérdida de eficacia de las tradicionales fórmulas de gestión económica y social, de orden corporativo.

En una palabra, lo que ha abierto el espacio público en México es la crisis institucional que se vive en el país, pese al avance tan importante que se ha tenido en materia electoral, y la aparición de nuevos actores.

En este sentido, la apertura del espacio público es fundamental en los procesos de transición política hacia la democracia, debido a la pluralidad de voces y actores que comparten responsabilidades con el gobierno en la conducción del Estado. Esto es espacialmente significativo en el contexto de los regímenes autoritarios en transición, donde el espacio público ha sido monopolizado por la sociedad política y el gobierno.

En México, el espacio público se abrió a partir de los tres elementos que se definieron anteriormente y por la creciente autonomía de algunas instituciones, las cuales participan en la conformación del espacio público.

De acuerdo con Jaime González Graf “frente al poder presidencial, han surgido un conjunto importante de instituciones que cada vez tienen una mayor autonomía: la del Banco de México, del Instituto Federal Electoral, la de los empresarios, de las organizaciones laborales, de las iglesias, del Poder Legislativo, de los medios de comunicación, de las organizaciones de la sociedad civil.”<sup>92</sup>

En los capítulos anteriores se hizo un recuento histórico de las autonomías del Banco de México, del IFE y del Poder Legislativo, las cuales se refieren a las instituciones políticas que definen el espacio público, (ver capítulo I). Al mismo tiempo, se hizo hincapié en la transformación del Estado en materia económica y la transición a la democracia, como producto y condición objetiva de la aparición de nuevos actores, de orden social, que definen en buena parte el espacio público

---

<sup>92</sup> González Graf, Jaime, 1998, “Los problemas políticos de la política económica de Estado”, en *Revista del Senado de la República*, Enero-marzo 1998, Vol. 1, no. 10, México, p. 74.



actual. Así en este capítulo se abordarán las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas los medios de comunicación, la iglesia católica, los empresarios, las organizaciones de trabajadores y las Organizaciones No Gubernamentales.

Primero es necesario aclarar el concepto de sociedad civil que se utilizará, a saber, “el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Es distinta de la “sociedad” en general, por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambia información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades del Estado. La sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado.”<sup>93</sup>

### **5.1 La sociedad civil y el espacio público**

El desarrollo de la sociedad civil en México, el grado de influencia que actualmente tiene, así como su injerencia en el proceso de democratización, si bien son fruto en gran medida del activismo de diversos actores sociales con el objetivo de abrirse un espacio de participación, también ha estado vinculado a la evolución institucional del régimen de gobierno, que al ir adquiriendo nuevas características, cada vez más apegadas a un sistema democrático, fue abriendo nuevos espacios para la acción civil. Así, el grado de participación social y grado de influencia en las políticas públicas, así como sus características, han estado determinadas por el grado de apertura que se ha registrado en los canales institucionales.

Las características del régimen que perduró hasta entrada la década de los setentas, inhibió el desarrollo y la participación autónoma de la sociedad civil por dos vías fundamentales: un sistema económico que permitía a la mayoría de la

---

<sup>93</sup> Diamond, Larry, “Repensar la sociedad civil”, en *Metapolítica*, Vol. 1, abril-junio, 1997, México, p.186.

población un mínimo de satisfactores que servían para aminorar el descontento social y un sistema político autoritario que conformó un modelo corporativo de fusión Estado-sociedad que no permitía más canales de participación social que los oficiales. El aval político y el regulador económico del modelo fue el Estado. Administró el descontento y la desigualdad, garantizó infraestructura pública y servicios, educación gratuita, subsidios al consumo y la producción, así como el mayor insumo de todos: estabilidad política a costa de la desmovilización sistemática de la ciudadanía. El objetivo fundamental fue procurar que el ciudadano común viera la cosa pública como algo totalmente ajeno, en un ámbito que debía dejarse en manos de unos pocos especialistas, los políticos profesionales.

Las primeras manifestaciones del desarrollo de la sociedad civil en México, como un actor diferenciado de la esfera política y económica, pueden ubicarse a principios de la década de los setentas, cuando las condiciones del régimen comienzan a cambiar por motivos de carácter primordialmente económicos. En efecto, a raíz de la crisis económica de los ochenta y los noventa, y la consecuente erosión del Estado interventor y de los mecanismos corporativos se aceleró el cambio en los actores del sistema.<sup>94</sup>

El proceso de apertura económica y política ha implicado el resquebrajamiento de las viejas redes corporativas del sistema político mexicano. Pero el gradualismo y selectividad de este proceso ha provocado una larga transición en la que las viejas reglas no terminan por desaparecer y las nuevas no logran consolidarse. Por lo demás, el análisis más profundo de los procesos de cambio en la economía y en la política se analizaron en los capítulos anteriores. Es importante destacar en este momento los factores sociales que impulsaron la aparición de la sociedad civil en México.

---

<sup>94</sup> Olvera, Alberto J. (coord). *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México, Colegio de México, 2001.

### **5.1.1 El factor social del fortalecimiento de la sociedad civil**

Más allá de su significado, desde el punto de vista económico, como el fin de una época, el cambio de modelo económico tuvo importantes repercusiones en el ámbito social, liberalizando de manera paulatina la relación Estado-sociedad.

Durante años, la existencia del Estado interventor inhibió la organización social autónoma. Ante la paulatina erosión del proyecto de nación, nacionalista y de desarrollo hacia adentro, y el establecimiento del nuevo modelo liberalizado, se empezó a gestar una incipiente organización ciudadana. Comenzaron a aparecer grupos que no encontraban lugar o acomodo en el sistema, ni respuesta a sus demandas en el nuevo esquema. Surgió así una nueva clase media, demandante de mayor participación política, y de clases populares proletarias y campesinas que buscaban un mejoramiento en su nivel de vida.

Quizá la efervescencia social alcanzó su nivel más importante durante el sexenio de Luis Echeverría, manifestándose por dos vías diferentes. Por una parte, la vía institucional, mediante organizaciones cada vez más independientes que demandaban una mayor participación de la sociedad civil en asuntos políticos. En esta misma vertiente se inscribe el surgimiento del sindicalismo independiente. Por la otra, una serie de grupos que se manifestaron por la vía de la resistencia violenta con la conformación de guerrillas urbanas y rurales. No obstante, en estos años era ya patente la presencia de un nuevo actor político, la sociedad civil, aunque era evidente la falta de una cultura de organización, así como la existencia de un marco jurídico, que imponía muchos límites a su accionar.

Desde la época de los años sesenta, la incapacidad del PRI para controlar la lucha interna imponiendo la tradicional disciplina a las diferentes facciones de la clase política en el poder, así como satisfacer las demandas sociales de los distintos grupos que lo integraban, fueron en gran medida el ingrediente macro de hechos violentos durante buena parte de la década de los setentas.

Varias décadas después con el establecimiento del modelo económico neoliberal, el Estado se quedó prácticamente sin base social y dejó sin identidad ideológica al priísmo tecnócrata dominante. El PRI dejó de funcionar como uno de los pilares de la movilidad social y política. Al mismo tiempo, dejó de ser una vía efectiva para que las demandas de los sectores sociales fueran tomadas en cuenta en la conformación de las políticas públicas, las cuales parecían cada vez más alejadas de los intereses de la sociedad civil.

Todo esto constituyó un duro golpe para el sistema corporativo priísta, debilitándolo en su papel de mecanismo de control social, lo cual permitió la vigorización de la organización independiente de sindicatos, centrales campesinas, organizaciones populares y ciudadanas, etc.

Por otra parte, debido a las características del nuevo modelo económico, la acción estatal en el ámbito social se hizo cada vez más ineficaz. El deterioro de las condiciones de vida de cada vez mayores sectores de la población, las limitaciones de la política social gubernamental debido a restricciones presupuestales, entre otros problemas, dejó espacios vacíos que abrieron la puerta para la intervención de la sociedad civil principalmente en el ámbito social. Hay que acotar, sin embargo, que mucho antes, a finales de los años setenta, se inició una lucha importante: la libertad de expresión, lucha que dio el periódico Excélsior, el unomásuno, la revista Proceso y posteriormente La Jornada, la cual contribuyó a dar voz a la intervención social.

Así, se inició la primera etapa de la participación de la sociedad civil mediante una gran cantidad de asociaciones civiles de carácter asistencial y de desarrollo social que trataron de suplir las deficiencias de la acción gubernamental en la atención de grupos vulnerables que no encontraban cabida en las estrategias de política social de las diferentes instancias de gobierno. Cabe destacar el papel de la Iglesia católica en esta primer etapa de activismo social, ya que la mayoría de las

asociaciones que surgieron durante ella estaban ligadas a la institución eclesial. De hecho la única excepción al modelo corporativo fueron los grupos conservadores creados o promovidos desde la Iglesia Católica desde la década de los sesentas, los cuales iban desde las asociaciones de padres de familia y grupos de lectura y discusión de la Biblia, hasta grupos como la Asociación Cívica Femenina, con una participación social más importante. También existía otra vertiente promovida por la nueva doctrina social de la Iglesia, emanada del Concilio Vaticano II.

Un nuevo interés en la organización civil de la sociedad caracterizó a partir de esta década a una parte importante de la jerarquía católica, especialmente aquella más sensible a los de los sectores populares. Fue el secretariado social de la Iglesia el que contribuyó a la formación de las primeras ONG's de desarrollo. Complementariamente a la vocación organizativa desde arriba, existían corrientes radicales dentro de la misma Iglesia que empezaron a organizar comunidades eclesiales de base (CEB) que eran células de discusión y debate de los problemas que enfrentaban cotidianamente los pobres de la ciudad y el campo desde una perspectiva cristiana radical. Estos grupos pugnaban por cambios profundos de carácter estructural, por lo que lanzaban duras críticas al modelo asistencialista. Así, se presentó, desde ese entonces, una cierta tensión entre grupos asistencialistas y los que pugnaban por un cambio de modelo económico, con efectos sociales menos negativos.

En el ámbito político, existieron dos fenómenos electorales muy importantes que contribuyeron a impulsar la organización social independiente; uno fue el neopoanismo, aparecido en 1982 como protesta frente a la nacionalización de la banca primero y después en la defensa de las victorias electorales del PAN en el norte del país. El otro fenómeno fue el neocardenismo en 1986, con la salida de Cuauhtémoc Cárdenas del PRI y el movimiento posterior de defensa electoral contra el fraude que se verificó en las elecciones presidenciales en 1988.

Como se vio anteriormente, la aparición de la sociedad civil fue posible gracias a los cambios en materia económica, política y social que experimentó el país durante casi todo el siglo XX. Sin embargo, también hay razones más coyunturales que permitieron alcanzar el grado de organización ciudadana que existe actualmente en nuestro país. Entre ellos podemos mencionar:

**a) El surgimiento de liderazgos.** Una de las características que es común a las Organizaciones de la Sociedad Civil es el hecho de que surgen, en la mayoría de los casos, en torno a un líder con la suficiente capacidad de convocatoria para conjuntar a un grupo de gente alrededor de una causa común.

Esto fue claro durante el auge de las llamadas organizaciones cívicas en la década de los setentas, las cuales se conformaron con base en el activismo de diversos personajes con prestigio tanto académico como en la sociedad civil. Sin embargo, será hasta la década de los noventa que ese tipo de personajes consolidaran su liderazgo, tales como Santiago Creel, Adolfo Aguilar Zinser, Jorge Castañeda, Sergio Aguayo, Patricia Mercado, los cuales han tenido una gran actividad en el ámbito de la sociedad civil y estuvieron ligados a la dirección de diversas Organizaciones que lucharon por la democratización del país.

**b) La movilización social en 1985.** No obstante que la efervescencia social en ese año no tuvo relación alguna con el proceso de democratización del país, sino que estuvo dirigida a una coyuntura de los terremotos que sacudieron las Ciudad de México en 1985, puso de manifiesto aspectos que fueron determinantes para la organización de la sociedad civil. Por una parte mostró la capacidad de la sociedad para organizarse y actuar en una situación determinada, independientemente de los canales formales de representación sociopolítica tales como las instancias gubernamentales o los partidos. Por la otra, puso de manifiesto la incapacidad del gobierno para responder a

determinadas situaciones conflictivas, así como la capacidad de la sociedad civil organizada para complementar la acción gubernamental en los aspectos en los que ésta resulta ineficaz por diversos motivos.

- c) **El objetivo aglutinador.** La coyuntura política de la década de los noventa, con una cada vez mayor liberalización de las condiciones políticas, reforzó la expectativa del establecimiento de un sistema democrático en el país. En ese escenario, la democratización del sistema se convirtió en el objetivo que impulsó la actividad de la sociedad civil hacia alturas insospechadas hasta ese momento. El anhelo democrático aglutinó no sólo a las llamadas organizaciones cívicas, cuyo objetivo específico es contribuir al fortalecimiento de la democracia en el país y la concientización de la población, sino a organizaciones civiles que, en teoría, no tendrían relación con un proceso político-democrático.

En conclusión, es a raíz de las crisis económica de los ochenta y los noventa, que se percibe un cambio en las actitudes cívicas de la sociedad. La organización social más articulada se hizo una realidad, la aparición de numerosas organizaciones civiles, conocidas entonces como el genérico nominativo de ONG's, dedicadas a cuestiones de derechos humanos, educación, marginación social y, principalmente, a impulsar la liberalización política así lo constataron. Ejemplos claros de la organización social fueron la respuesta ciudadana a los temblores de 1985, o las acciones posteriores a las elecciones presidenciales de 1988. Por otra parte, la participación política de la ciudadanía, expresada principalmente en los niveles de participación electoral, aumentó de manera considerable, aspecto que contribuyó en gran medida al paulatino proceso de pérdida de votantes del PRI.

En la década de los ochenta y los noventa, la lucha civil por la democracia se volvió popular. La divulgación de las acciones de diversas organizaciones civiles

con ese objetivo, generalizó la idea de la transición democrática, la cual hasta ese momento había sido capital casi exclusivo de las clases medias organizadas. En ese contexto, las clases populares adquirieron una participación más activa, masificando los movimientos civiles.<sup>95</sup>

Hoy es evidente una amplia participación social en diferentes ámbitos de la vida nacional. La participación ciudadana ha tenido como consecuencia no sólo la democratización del sistema político, sino el avance en diversos aspectos como la rendición de cuentas o la complementación de políticas públicas principalmente en el terreno social. Sin embargo, no existe una vinculación clara y regulada entre la sociedad y el gobierno. Con base en ello, la organización social en ocasiones ha sido ignorada e incluso utilizada con fines políticos.

### **5.1.2 Las organizaciones de la sociedad civil**

A principios de la década de los setentas, como ya se estableció, existía una incipiente organización social caracterizada por la carencia de conexiones entre los distintos grupos emergentes, principalmente organizaciones campesinas y obreras independientes de reciente creación, así como de éstos con la sociedad política, aún monopolizada por el partido oficial y su sistema corporativo. Esta falta de articulación impidió su expansión y el planteamiento de proyectos políticos alternativos. En ese contexto, los movimientos se mantenían en el plano local y en el particularismo social.

El modelo de sociedad civil dominante en este periodo inicial es de carácter gremial-clasista, fuertemente influido por partidos y grupos radicales de izquierda. Los movimientos campesinos, obrero y urbano-popular fueron el objetivo de la mezcla de dos tipos diferentes de acción colectiva y de dos modelos de asociacionismo.

---

<sup>95</sup> Méndez, José Luis (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México,



- Por una parte está el movimiento social urbano-cultural constituido por estudiantes y académicos radicalizados a raíz de los acontecimientos de 1968, que se constituyó en el catalizador de la formación y expansión de múltiples grupos y corrientes de izquierda. Estos movimientos tenían una identidad revolucionaria y una forma organizativa de tipo partidario, por lo que más que organización civil era una forma de acción colectiva directamente política.

Por otra parte, los grupos estudiantiles radicalizados fueron el fermento de una multiplicidad de grupos de izquierda que se abocaron a trabajar con las masas desorganizadas para tratar de organizarlas. Este fue el germen del que nacieron las acciones colectivas espontáneas de obreros, campesinos y pobladores urbanos, algunas de las cuales fueron más allá de la protesta social y sectorial para constituirse en movimientos con cierta permanencia y un mínimo de institucionalización que, al mismo tiempo que planteaban reivindicaciones gremiales locales, utilizaban un lenguaje radical que le daba un tinte político a sus luchas. En esta vertiente se inscriben movimientos como la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), la Coordinadora Popular Plan de Ayala o la Coordinadora Sindical Nacional, que tenían el doble carácter de organizaciones populares autónomas y de arena de influencia y confrontación de grupos políticos de izquierda.

Uno de los rezagos más representativos de esta época era el carácter contestatario de la mayoría de los movimientos sociales. El radicalismo y la sobrepolitización de la acción colectiva popular se explica debido a su necesidad de crearse un espacio propio mediante la crítica sistemática a un régimen que si bien en el discurso aceptaba sus demandas, no le garantizaba su efectiva recepción, ni permitía la autonomía organizacional de la acción popular. En esta época las

incipientes organizaciones civiles eran prácticamente inexistentes ya que carecían de reconocimiento jurídico o tenían que luchar arduamente para obtenerlo.

En resumen, la crisis del desarrollismo económico condujo al surgimiento de una sociedad civil pequeña, débil y fragmentada, basada en modelos asociativos de tipo clasista-gremial que carecían de estabilidad y seguridad jurídica.

Cabe mencionar que es durante esta época, principios de los años sesentas, que en San Luis Potosí se generaría un movimiento social que rompe con los esquemas de la época y que tendría repercusiones no sólo en el ámbito local, sino en el nacional. El llamado navismo, por haberse generado en torno de la figura del doctor Salvador Nava, marcó una pauta histórica por haber sido un movimiento ciudadano de lucha por la democracia local. Dicho movimiento generó una verdadera insurrección civil en demanda de la democratización de San Luis Potosí. En un contexto en que predominaban los movimientos contestatarios con tendencia ideológica de izquierda, el navismo se constituyó como un movimiento que generaba una movilización social espontánea de lucha no violenta pero efectiva como mecanismo de presión para conseguir su objetivo democratizador. Otra de las características que rompió el molde de la movilización social de la época fue el hecho de que el navismo se convirtió en un movimiento permanente a nivel local.

El hecho que marca el parte aguas en este ámbito fue 1988, con el proceso electoral de ese año, que generó una sorpresiva insurrección electoral social que acompañó y fue base del súbito ascenso del cardenismo. Dicha coyuntura marcó un cambio fundamental en la percepción política de la sociedad civil, principalmente en los sectores de izquierda, quienes percibieron por primera ocasión la posibilidad de propiciar un cambio de régimen por la vía electoral. Aunado a ello, la centralidad que adquirieron los conflictos poselectorales en el país condujeron a un nuevo interés en la acción político-electoral. La dirección política de los principales movimientos sociales trasladó al plano electoral el eje central de sus

preocupaciones y conflictos. Los sectores más identificados con la derecha también politizaron la lucha social al canalizar por la vía electoral las viejas formas de resistencia civil conservadora.

En esta coyuntura los movimientos sociales de corte gremial-clasista perdieron fuerza debido al paso de la centralidad de la esfera social a la esfera política, su transformación en movimientos partidarios que optaron por la lucha electoral abandonando la dirección de los movimientos populares, el debilitamiento del radicalismo estudiantil-intelectual a partir de la disminución del fervor revolucionario por el colapso del socialismo real en 1989.

Otros dos factores de orden estructural colaboraron con la crisis de los movimientos sociales: los efectos del ajuste neoliberal sobre el tejido social al minar los fundamentos sociales y económicos de las viejas formas de identidad colectiva y redujeron los espacios de maniobra en los que tradicionalmente se había movido la mayoría de los movimientos populares sociales y la creación en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari de un vínculo directo entre los grupos sociales emergentes y el gobierno federal a través del Pronasol, que funcionó como una versión modernizada del corporativismo tradicional priísta.

A la par del declive de los movimientos populares como máxima expresión de la sociedad civil, a principios de la década de los noventa se observaba el surgimiento de prácticas asociativas que diferían radicalmente del patrón de acción de las décadas anteriores. Así, es en esa coyuntura que se abre el espacio para la multiplicación de las organizaciones no gubernamentales, la aparición de movimientos y asociaciones cívicas en defensa y promoción de la democracia, la formación de un nuevo tipo de agrupaciones de carácter gremial en el ámbito agrario y la creación de un movimiento indígena nacional. Así, las ONG de entonces adquirieron visibilidad y empezaron a incidir fuertemente en la definición de la agenda pública. Dos factores fueron fundamentales en ello: el acceso

creciente de las ONG al financiamiento internacional y la sustitución paulatina del original concepto de servicios a los movimientos populares como justificación de su existencia por una creciente autonomización de su acción, su profesionalización y una orientación a la definición de políticas sociales alternativas. Esta vertiente de la movilización social es resultante del viejo movimiento estudiantil-intelectual radicalizado en los años setentas. De hecho el origen de muchas de estas organizaciones fue como una forma de acción secundaria de grupos políticos de izquierda o bien instituciones creadas por los sectores progresistas o radicalizados de la Iglesia Católica.

Paralelamente a este proceso de crecimiento de las ONG's y de su visibilidad pública, se fortalecieron las asociaciones que desde 1990 crearon un campo civil de lucha por la democracia. Este tipo de agrupaciones eran también de carácter urbano-cultural y tenían su origen en una autocrítica de los grupos que desde mediados de los años ochentas promovieron la defensa de los derechos humanos. Estos grupos habían llegado a la conclusión, luego de una serie de vivencias, de que los derechos políticos son también derechos humanos. En este punto coincidieron con académicos y políticos con actitud independiente, conformándose grupos de ciudadanos que desde 1991 se dedicaron a la observación electoral, en primera instancia de los procesos locales y después de los federales. Entre los principales podemos mencionar al Movimiento Ciudadano por la Democracia, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, los cuales serían los cimientos de la agrupación con mayor prestigio en esta vertiente de acción: Alianza Cívica.

Uno de los factores determinantes del éxito y prestigio que adquirió Alianza Cívica fue que tenía una estructura organizativa abierta e inclusiva, además de que acotó el ámbito de su actuación a una actividad específica, la observación electoral, de tal forma que pudo adquirir un amplio reconocimiento público por su

independencia. En este sentido, Alianza Cívica representó una forma superior de organización ciudadana que expresaba un amplio y generalizado deseo ciudadano por una verdadera democracia electoral y que utilizaba mecanismos diferentes e institucionales como medio de presión para el aparato gubernamental. Esta modalidad de acción política de la sociedad civil fue determinante en los procesos electorales de 1994 y 1997 que condujeron a un punto de no retorno en la democracia electoral mexicana. Puede considerarse a Alianza Cívica como un movimiento social exitoso en la medida en que logró movilizar, al margen de los partidos políticos, a una ciudadanía interesada en la democracia electoral y defendió la necesidad de ciudadanizar el manejo del sistema electoral, es decir sacarlo del control del gobierno y de los partidos políticos. Cabe mencionar que existieron otras asociaciones civiles orientadas a la observación electoral tales como el Frente Nacional de Observadores por la Democracia o el Movimiento Ciudadano por la Democracia.

Teniendo como referente el éxito de Alianza Cívica como movimiento de la sociedad civil para impulsar, e incluso muchos de ellos derivados de esa organización, surgieron una serie de asociaciones que dieron un paso adelante al asumir otro tipo de modalidad de acción política, yendo de la mera observación electoral y denuncia de irregularidades hacia una actitud más propositiva. Grupos de ciudadanos e intelectuales diseñaron una serie de propuestas de reforma político-electoral en las que, entre otros muchos puntos, se proponía la autonomía plena de los organismos electorales y la equidad en las condiciones de competencia de los partidos políticos. Entre los más representativos podemos mencionar a la misma Alianza Cívica, el grupo que impulsó el documento de los 20 Compromisos por la Democracia, la Red Ciudadana, el Grupo San Ángel o el Acuerdo por la Democracia (ACUDE), quienes con sus propuestas definieron la agenda de la reforma electoral aprobada en 1996.

En conclusión, durante el final de la década de los ochenta y la década de los noventa se distinguen dos formas de modalidades de acción política de la sociedad civil. La primera es del tipo de movimiento, en la que se crean organizaciones abiertas, informalmente dirigidas, políticamente plurales y orientadas al reclamo de intereses político-gremiales de carácter coyuntural. Más cercanas al asociacionismo cívico que a una organización social estructurada. La segunda es la del tipo de Organización de la Sociedad Civil formalmente organizada, la cual es más cerrada, con frecuencia profesional, orientada a resultados concretos y, por lo tanto, a intervenciones localizadas en el tiempo y en el espacio y especializada en términos temáticos. Los objetivos de este tipo de organización son de más largo plazo, ligados a valores culturales de carácter universal como el respeto a los derechos humanos, la ecología, el desarrollo de los sectores sociales menos favorecidos, la democracia o las reivindicaciones de los grupos minoritarios.

### **5.1.2.1 Tipología de las organizaciones de la sociedad civil**

No es posible apreciar una línea de acción homogénea dentro de la sociedad civil, lo que es posible identificar son las distintas vertientes dentro de la misma que en el marco del proceso político actual definen estrategias y campos de acción específicos. Principalmente existen cuatro formas de entender el proceso político actual según lo señala Lucía Álvarez<sup>96</sup>:

#### *1. De Asistencia Social*

La constituyen las diversas organizaciones de corte asistencial, que representan un segmento políticamente cercano a la nueva administración y responden favorablemente a la convocatoria gubernamental, buscando prioritariamente recursos y financiamiento para el desarrollo de sus proyectos de asistencia social; en este sentido, la relación con el gobierno es de carácter instrumental y no

---

<sup>96</sup> Álvarez Enríquez, Lucía. *Sociedad civil y construcción democrática en Metapolítica*, no. 30, julio-agosto, 2003.

pretenden representar de modo alguno una interlocución crítica. Se trata de un amplio conjunto de organizaciones de perfil conservador y en algunos casos religioso (muchas de ellas IAP's), que conforman el sector más favorecido por este espacio y el que está llamado a construir el brazo civil fuerte, de apoyo y legitimidad, para el gobierno.

## *2. Pro Democrática*

Está representado por un vasto número de OSC's, la mayor parte de ellas con una amplia trayectoria en áreas como: Derechos Humanos, desarrollo y promoción social, y lucha por la democracia. Su pretensión primordial es asumir la corresponsabilidad social y participar en el proceso de construcción del nuevo régimen, a través de fortalecer la presencia de la sociedad civil en la vida política nacional en áreas conexas, tales como: la reorientación de las políticas públicas, el impulso a la Reforma del Estado y la promoción de estrategias para la redistribución de la riqueza. En función de esto, toman parte en la convocatoria gubernamental y establecen relación con el gobierno a través del principal espacio de interlocución constituido formalmente desde el gobierno foxista: *Alianza Ciudadana*. Se trata de una experiencia acotada en el tiempo, en la que no obstante se registraron algunos logros: incidir de manera directa en la aprobación de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, conseguir la canalización de una fuerte suma de recursos públicos (30 millones de dólares) hacia el fomento de programas de desarrollo social, y articular una tendencia favorable, dentro del gobierno, para una acción conjunta con las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas en áreas definidas. Más allá de la experiencia en este espacio, un reto primordial para esta vertiente lo constituye hoy en día la búsqueda de estrategias orientadas a avanzar en el desmantelamiento de las instituciones del antiguo régimen, en la construcción de

nuevas bases y principios para el régimen democrático, para la nueva relación gobierno-sociedad.

Se concibe a sí misma como un ámbito de expresión de los intereses sociales y como contraparte crítica del gobierno; posición desde la cual se asume como corresponsable en el proceso político actual y busca tomar parte en la instauración del régimen democrático, a través de propiciar espacios de interacción e interlocución con el gobierno en el marco de los lineamientos y espacios institucionales, y del respeto a la legalidad. Sus acciones buscan tener una incidencia principalmente en el plano de las políticas públicas, el fortalecimiento institucional y en la acción de nuevas reglas y nuevos principios. Se trata de una vertiente que en lo sustantivo avala el proceso de instauración democrática en ciernes, protagonizado por los actores políticos de la transición, y en este marco define los términos de su participación.

### *3. Clases medias*

La representan distintos actores de las clases medias, cuyas prácticas han estado orientadas a ejercer la crítica, ofrecer resistencia e incidir en diversos planos de la opinión pública. Se trata en general de actores y expresiones no necesariamente orgánicas y permanentes, sino de movilizaciones y acciones puntuales pero significativas, que representan desde distintos ángulos una contraparte crítica; esto se manifiesta, por una parte, en relación con una tendencia política predominante entre los protagonistas de la nueva administración, que ha atentado contra ciertos principios y valores muy preciados para la ciudadanía mexicana, en tanto que han formado parte de la construcción nacional moderna (garantías individuales y Estado laico); por otra parte, ante la ineficacia e incompetencia que han mostrado las autoridades en relación con asuntos puntuales que atañen directamente a las responsabilidades del Estado. Entre estos actores destaca:



- Una intelectualidad que se ha hecho presente en el ámbito público para la defensa del Estado laico y la secularización, de la libertad de expresión y para el esclarecimiento de los crímenes de Estado. Su presencia se ha advertido de manera importante en diversas situaciones, como la crítica a la religiosidad en los actos públicos, la orientación de la Guía de Padres impulsada por Martha Sahagún en alianza con Elba Esther Gordillo (SNTE), la censura de libros en las escuelas públicas, la apertura de los Archivos del 68 y otros casos más.
- Los trabajadores de los medios de comunicación y un conjunto de agrupaciones civiles que han asumido la tarea de defender el derecho a la información. Casos: la promoción de la reforma integral de la legislación en la materia y elaboración de una Propuesta Ciudadana de Iniciativa de Ley de Radio y Televisión, lanzada por el grupo que se llamó de Oaxaca, en la que se encontraban miembros de los medios de comunicación, miembros de las organizaciones de la sociedad civil e intelectuales.
- Las organizaciones feministas, organizaciones civiles y grupos de intelectuales que se han dado a la tarea de apuntalar las responsabilidades del Estado y exigir su intervención en materia de derechos humanos, procuración de justicia y combate a la impunidad. Tal como lo demuestran las organizaciones feministas que propugnan por que se haga justicia y no haya impunidad como en el caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez o el asesinato de Digna Ochoa.
- Las movilizaciones civiles organizadas en protesta por la guerra contra el pueblo iraquí, que demandaron también una política no intervencionista y antibélica por parte del gobierno mexicano.

Se refiere al ámbito de la ciudadanía que, situándose en el reconocimiento de los procedimientos y la institucionalidad del régimen democrático y haciéndose eco en las prerrogativas ciudadanas, se ha abocado a insistir en la integralidad de las libertades democráticas, en el respeto irrestricto a los derechos y garantías

ciudadanas, así como en el reconocimiento de nuevos derechos, invocando además la responsabilidad del Estado como garante del Estado de derecho.

#### *4. Sociales Populares*

La constituyen actualmente un conjunto de actores sociales populares, representados básicamente por los movimientos campesinos, sindical, urbano-popular e indígena, que en términos generales han perdido visibilidad y vigor en este periodo, se han mantenido en un cierto repliegue y han sostenido una presencia pública más bien intermitente. Los casos más visibles de movilización han sido sin duda: San Salvador Atenco, El Barzón, y los movimientos zapatista y “el campo no aguanta más”, los cuales, excluidos virtualmente de los espacios institucionales de interlocución, han soslayado esta vía y sostienen su presencia en la vida pública básicamente por la vía de la movilización. La relación con el gobierno se ha situado más en el plano de la confrontación que en la de una política de diálogo y negociación; acuden a la presión y a las acciones por fuera de los canales institucionales, refrendando una postura de franca oposición, que parece violentar las reglas del juego democrático y perturbar la dinámica procedimental del nuevo orden.

Sus tácticas de lucha y sus demandas expresan, no obstante, algo más que ceguera política, vicios y autoritarismos, y posturas intransigentes; poseen un ángulo fuertemente crítico y un aspecto pedagógico: por una parte, dejan ver el rechazo abierto de estos actores a un proyecto democrático en el que no se encuentran incluidos, y en el que sus intereses no parecen tener cabida; por la otra, impugnan los poderes instituidos ante el incumplimiento de su responsabilidad en la observación de los procedimientos democráticos y la legalidad (caso San Salvador Atenco). Las demandas de algunos de estos movimientos ponen igualmente de relieve una fuerte resistencia ante el persistente imperio de la lógica del mercado.

La constituye una sociedad civil que ha mantenido una postura más bien opositora a la política gubernamental y, a diferencia de las tendencias anteriores, representa una oposición que en definitiva no concuerda con el perfil que va adquiriendo el régimen político en construcción. Se trata de actores que no suscriben las reglas del juego político instaurado y han optado por el riesgoso camino de irrumpir de manera impetuosa en el espacio público, ejerciendo presión sobre las autoridades y violentando a veces la institucionalidad, para poner de relieve tres aspectos que parecen ausentes en el actual proceso: la asunción de la responsabilidad social por parte del Estado, la expansión de los derechos hacia el reconocimiento de los económicos y sociales, y la instrumentación de políticas incluyentes que hagan que los beneficios de la democracia se traduzcan en mejoras sustantivas en la calidad de vida de las grandes mayorías. Representa una contraparte opositora y crítica, que pone de relieve los restringidos alcances de la democracia que se construye y la incapacidad institucional para representar la pluralidad social.<sup>97</sup>

Con la escasa visibilidad, sus restringidos campos de acción y en sus distintas vertientes, la sociedad civil ha ocupado espacios puntuales en el actual proceso de democratización, y ha conseguido con ello apuntalar al menos algunos de los retos relevantes que enfrenta la construcción de la democracia en nuestro país. A esto se debe agregar que con sus propios caminos y con la diversidad de campos de acción que representan, estos actores de la sociedad civil están generando también un catálogo de opciones posibles para avanzar en la instauración democrática.<sup>98</sup>

Todos deben ser tomados en cuenta, la poca visibilidad que tienen los actores de la sociedad civil se acrecienta en algunos por la apatía de incluirlos en el

---

<sup>97</sup> Olvera, Alberto J. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>98</sup> Alvarez, *Op. Cit.*

proceso, cuando estos actores toman una visión crítica del gobierno o desconocen los canales institucionales vigentes, pero no se puede ignorar que quienes hacen esto son los mismos que están poniendo el acento en las cuestiones más apremiantes para una democracia sustentable, que se refiere a los derechos sociales y económicos. La descalificación de éstos sería tanto como afirmar que la clase política tiene más interés en el derecho al voto que en el derecho a la salud, al trabajo o a la educación. Tratar solamente con los actores que le representan una utilidad y que no le presentan una cara crítica, como los asistenciales, o los que lo avalan y quieren acompañar su proceso, es desconocer una vez más las opiniones distintas, despreciar la tolerancia e ignorar la pluralidad, bases fundamentales para la democracia.

La dispersión y poca visibilidad aparente de las distintas organizaciones puede deberse a diversas causas, sea por la misma heterogeneidad de sus objetivos y formas de acción o por la incertidumbre de su nueva definición en el contexto actual de transición, sea por la falta de canales institucionales sólidamente constituidos o del marco legal vigente, o por la discrecionalidad de los actores políticos en su trato con las organizaciones, la falta de líderes sociales (que evidencia también la falta de institucionalización de las organizaciones) y, tal vez, pueda ser una causa fundamental: que las organizaciones no han logrado abrirse espacio en los medios de comunicación y que no se han propuesto, o no imaginan una forma novedosa de comunicarse con la sociedad. O tal vez sea porque se está consolidando un ambiente ideológico-cultural muy distante de esos movimientos populares que les impide tener una mayor participación y visibilidad ante la sociedad.

## **5.2 Medios de comunicación, espacio público y democracia**

Con el surgimiento de los medios de comunicación y las nuevas capacidades tecnológico-materiales que han aparecido en el siglo XX, como son su amplia

cobertura informativa, su gran penetración, su rápida capacidad de difusión, su enorme versatilidad de contenidos, su gran perfeccionamiento tecnológico- entre otras cosas, han provocado que los medios se hayan convertido en un centro del poder contemporáneo de México.

Este creciente poder de los medios sobre la sociedad y los individuos ha creado, cada vez más, una sociedad imbuida en los medios de comunicación que ha producido una nueva atmósfera cultural colectiva de naturaleza comunicacional que ha ocasionado que el conjunto de las principales instituciones que garantizan la gobernabilidad funcionen a distancia por intermediación de los canales de información especialmente electrónicos. La expansión de esta realidad mediática ha modificado la estructura y frontera del Estado mexicano y de la cultura nacional creando un nuevo tejido en la esfera del poder que ha dado origen al Estado mexicano.

De esta manera, se puede afirmar que en la actualidad, no existen vehículos más eficaces para transmitir la información colectiva a la sociedad que la radio y la televisión, y aún más, son los elementos que contribuyen de manera decisiva a la conformación de un espacio público democrático en México. Podemos afirmar que en la sociedad mexicana actual, cada vez más, las batallas políticas o sociales se ganan o se pierden en los medios de comunicación colectivo y no en otras áreas de las contiendas sociales.

### **5.2.1 Medios de comunicación y democracia**

La relación entre medios y la democracia, como ya varios autores han afirmado, consiste en que la información es la base de todo proceso democrático, o dicho en términos de Diego Valadés: "todo proceso democrático es un proceso comunicativo", de ahí que existan intereses diversos en la posesión y ejecución de los medios, entre ellos el Estado, los mismos empresarios de los medios y en

ocasiones, la sociedad organizada. Y es que la democracia es el resultado de procesos deliberativos y toda deliberación "supone la modificación endógena de las preferencias a través de la comunicación"<sup>99</sup> De acuerdo con Habermas, la deliberación es el componente principal del espacio público.

En los regímenes autoritarios el tratamiento que se da a la información y a los propios medios es sistemáticamente de control, secrecía y un elaborado sistema de supervisión que marca las tendencias -o líneas- del contenido y programación de los medios. En dichos regímenes, el poder económico se encuentra concentrado en una minoría vinculada con las fuerzas políticas estatales, y como consecuencia, los medios "al hacer mancuerna con el poder público y el poder económico, han monopolizado el espacio público de intercomunicación e intercambio."<sup>100</sup>

A principios del siglo XX Robert Dahll consideró dos instituciones básicas de un sistema democrático:

- *Libertad de expresión.* Los ciudadanos tienen el derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.
- *Variedad de fuentes de información.* Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley.

Estas instituciones fueron la base de los medios de comunicación en las democracias modernas, pero hoy el campo de ejercicio de las instituciones democráticas se amplía.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Adam Przeworski, Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina. Traducción de Mireia Bofill Abelló. Cambridge University Press. P. 27

<sup>100</sup> Carbonell, Miguel, 2000, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Tercera Edición, Ed. Porrúa, UNAM p. 43

<sup>101</sup> Cfr. Dahll, Roberth A, 1992, *La democracia y sus críticos*. Ediciones Paidós. Barcelona-Buenos Aires-México. 1992 Primera edición en español. p. 267

Los medios de comunicación en una sociedad democrática, y un espacio público también democrático, cumplen con las siguientes funciones:

- a) producir información, cultura, educación y entretenimiento que contribuya a la formación de una cultura cívica;
- b) supervisar y vigilar la gestión y organización del poder público;
- c) servir al interés público de los ciudadanos;
- d) difundir dicha información y convertirla atractiva para la audiencia.

En este aspecto, una vez que se hayan establecido las normas jurídicas que den figura a un sistema democrático, el papel del Estado, en palabras de Cossío, "se reduce a velar por el cumplimiento de las modalidades de los derechos, sea para impedir los abusos, o sea para anular los actos contrarios a las normas."<sup>102</sup>

Los medios en la democracia se basan en el modelo de "espacio público" de Habermas, derivado de las teorías modernas de la democracia, en donde se pondera el interés público, y éste último ha tenido diferentes acepciones. Comúnmente se ha entendido como interés público toda aquella información que enriquece las decisiones de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho político; esta concepción en los medios de comunicación se atribuía únicamente como cualidad democrática de la profesión periodística.

De acuerdo con la definición de Croteau y Hoynes, cuando hablamos de interés público se identifica al sistema de medios como una de las arenas clave en la que los ciudadanos se informan y tienen la posibilidad de deliberación.<sup>103</sup> La cual es esencial en la teoría de Habermas.

Desde este enfoque, la evaluación y análisis que de los medios se pueda hacer a la luz de la democracia, definitivamente debe pasar por la prensa, radio,

---

<sup>102</sup> Cossío, J. R. 2001, *Cambio social y cambio jurídico*. ITAM-Porrúa, México. p. 128

<sup>103</sup> Cfr. Croteau David y Hoynes, William, 2001, *The Media Bussines. Corporate media and the public interest*. Pine Forge Press, Estados Unidos, p. 36

televisión, cine, Internet, libros, etcétera, es decir, por todos los productos mediáticos. En la realidad el interés público tiene mucho menos atención en los medios que las ganancias económicas generadas por el sensacionalismo, las historias triviales y el amarillismo. A principios del siglo XXI, el equilibrio entre el interés público y las ganancias económicas de las industrias es lo que dibuja el dilema de los medios en una democracia<sup>104</sup>; pero estos dos aspectos no lo son todo, ya que la cultura cívica de las sociedades conserva sus propias paradojas y contradicciones que fortalecen la industria comercial mediática. La interacción democrática funciona por medio de la promoción de intereses y éstos se dirimen generalmente en los medios de comunicación.

### **5.2.2 Espacio público y medios de comunicación**

A través de los medios de comunicación es como se construye cotidianamente el espacio público en México. En efecto las aspiraciones de la sociedad, las necesidades de los grupos sociales, las aspiraciones de diversos grupos por construir un país distinto, son expuestos de manera cotidiana y, muchas veces de manera eficaz por medio de los sistemas de comunicación colectivos. Por lo tanto, cada vez menos eficaz el discurso político, o la acción de los representantes populares o la prensa tradicional lo que ha permitido a los mexicanos tener una visión cotidiana de sí mismos y del futuro de México. “En la actualidad, son las redes televisoras y radiodifusoras, quienes acceden permanentemente a la mente de los mexicanos y les informan o les deseducan sobre la conducta a seguir en la sociedad contemporánea que nos corresponde vivir”<sup>105</sup>

El margen de acción ciudadana en el espacio público a través de los medios, ha oscilado en una gama de intervenciones que varían desde los canales escritos, hasta los electrónicos. Así encontramos que las vías, a través de las cuales los

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 8



movimientos sociales mexicanos han participado con mayor fuerza desde principios del siglo XX hasta la fecha para expresar sus intereses y demandas, y aplicar su derecho a la información, se concentra con mayor peso en los medios impresos y se cierra casi por completo en los medios electrónicos, particularmente audiovisuales.

En cuanto a que las actitudes políticas de los individuos son influenciadas por los medios de comunicación, éstos promoverían cierto tipo de posturas que den razón de un sistema político y un espacio público democráticos, a saber: tolerancia, pluralismo, respeto a los derechos humanos, publicidad de los actos de poder público, responsabilidad de los funcionarios o la inexistencia de inmunidades del poder, por sólo mencionar algunos. Estos valores democráticos son los que se espera que los medios fomenten, lo cual poco a poco van formando sociedades más democráticas y por lo tanto, se tendrá mayor capacidad social para constituir un espacio público más abierto, plural y democrático.

Hay que resaltar que el poder que han adquirido los medios de comunicación para definir el espacio público y en general la agenda política, tiene que ver con la autonomía y el “empoderamiento” que adquirió la ciudadanía durante los últimos veinte años. De acuerdo con Rossana Fuentes-Berain<sup>106</sup> dicho empoderamiento tiene tres dimensiones:

En la primera dimensión, el empoderamiento tiene que ver con desarrollar la habilidad para tener acceso al control de lo material y no material de los recursos y la movilización efectiva de los mismos para influir en el resultado de las decisiones.

---

<sup>105</sup> Labra, Armando, 1989, *La legislación mexicana en radio y televisión*, Colección Ensayos, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, p. 7

<sup>106</sup> Fuentes-Berain, Rossana, 2004, “Prensa y poder político en México”, en *Razón y Palabra*, Octubre-Nov. 2001, no. 23

Dentro de la segunda, es la capacidad para acceder e influir en el proceso de decisión a varios niveles (hogares, comunidad, nación, global) para asegurarse la representación de los intereses propios (también se describe como tener una voz).

Finalmente, en la tercera el empoderamiento es adquirir conciencia de las ideologías dominantes y de la naturaleza del dominio al que uno está sometido para descubrir la identidad propia y en última instancia desarrollar la capacidad para determinar de manera independiente las preferencias propias y actuar en consecuencia a ellas.

Otro de los conceptos teóricos que resulta útil para entender el propósito del espacio público, debido a su estrecha relación en el proceso de transformación de la relación entre medios y política, es el que establece Guillermo O'Donnell sobre el concepto de rendición de cuentas o accountability. En él, O'Donnell posiciona a los medios de comunicación como una de las entidades que propician la rendición de cuentas vertical; mientras que a los órganos constitucionales del estado (como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos) los describe como las entidades que propician un esquema de rendición de cuentas horizontal.

En este mismo contexto, O'Donnell y Cunill Grau explican que los políticos son accountable, es decir, responsables de sus actos porque no basta con que el poder se derive "de fuentes legítimas, sino que es preciso que su propio ejercicio sea también legítimo, a partir, en principio, de la posibilidad de su justificación y subsecuente contestación por otros."

También, el concepto de rendición de cuentas involucra tres diferentes maneras de prevenir y limitar el abuso en el ejercicio del poder, a través del

"sometimiento del poder a la amenaza de sanciones; obligarlo a que se ejerza de manera transparente y, forzándolo a justificar sus actos." <sup>107</sup>

### **5.2.3 Límites de los medios de comunicación**

A pesar de que son el elemento primordial para la generación de un espacio público autónomo en México, los medios de comunicación tienen importantes limitaciones, debido en buena medida a su misma naturaleza social, ya que ésta ha sido determinada desde un principio por un fuerte contexto económico y político que ha limitado el uso social de los mismos por otros sectores más amplios que no sean los propietarios o representantes del gran capital interno y transnacional en el país. Esta situación se ve con mucha mayor claridad en el caso de la televisión mexicana, pues es el medio que más ha llegado a ser monopolizado por el poder nacional.

Es decir, más que servir a los intereses de los grupos que integran la sociedad mexicana, están al servicio de los intereses propios de la empresa, los empresarios, el gobierno o intereses internacionales, lo cual se demuestra en el contenido de los medios, quedando fuera las problemáticas e intereses una parte importante de la sociedad mexicana, con lo que el espacio público no logra totalmente su cometido: poner en la mesa de discusión una parte de la problemática que ayudaría al bien común.

De esta forma constatamos, por ejemplo, que las organizaciones campesinas no cuentan con espacios televisivos para desde estos solicitar apoyos crediticios para trabajar en el campo, demandar el reparto de tierras, denunciar el extendido cacicazgo y la corrupción de autoridades o funcionarios. Los sindicatos tampoco cuentan con tiempo informativo para pedir aumentos salariales, elevar sus condiciones generales de vida, denunciar las anomalías existentes en el interior de las mismas.

---

<sup>107</sup> O'Donnell, *Op. Cit.*

Los partidos políticos tampoco gozan de suficiente margen televisivo para fortalecer su participación de la sociedad, perfeccionar el sistema electoral, mantener un contacto masivo con sus representados, difundir sus propuestas y posiciones partidistas, ya que sólo cuentan con espacios en los medios de comunicación en tiempos electorales.

Otras células básicas de la sociedad como productores, transportistas, amas de casa, las asociaciones de padres de familia, los grupos de colonos, los estudiantes, los profesionistas, las ONG tampoco disponen de espacios en los medios electrónicos para plantear y discutir sus problemáticas particulares.

#### **5.2.4 Breve historia de los medios de comunicación en México**

El proceso de transformación de las relaciones entre la prensa y el sistema político, que resultaron en su autonomía frente al gobierno, dieron inicio a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. Dicho proceso se dio a partir de factores, tales como el fin del monopolio del papel periódico por parte del Estado y la lucha del PAN y del FDN (antecedente del PRD) contra el fraude electoral, que posteriormente se convirtió en una lucha a favor de las libertades democráticas, ambos eventos acaecidos en 1998; la reforma política de 1976-1977, el avance de la dimensión electoral de la democracia y la creciente profesionalización de la carrera periodística.

##### **5.2.4.1 El monopolio del papel**

El período post-revolucionario, y sobre todo la época del despliegue hegemónico del partido único en México 1934-1977 hay que entenderlo como un espacio en el que las tres dimensiones del poder, mencionadas anteriormente, eran las que privaban en la relación prensa escrita-poder político.

Productora e Importadora de Papel S.A. fue creada por decreto del General Lázaro Cárdenas el 21 de agosto de 1935, después de un conflicto en la principal fábrica de papel periódico de aquella época, la Compañía San Rafael.

Con esta medida Cárdenas sentó la base para que en lo referente a la prensa escrita se estableciera lo que Miguel Carbonell define como un "Presidencialismo institucionalizado", una relación que ya no dependería de una persona sino "de un entramado institucional complejo construido alrededor del Presidente y del Partido oficial".

El ejercicio del poder en cuanto a lo que se refiere a la primera dimensión, era tal en México, que la generosidad material del régimen, generalmente, agregaba al insumo entregado a precios y condiciones preferentes otro elemento inmaterial, las igualmente prolíficas sugerencias de qué poner en el papel.

En 1954, durante la inauguración de la nueva planta de PIPSA, los editores de periódicos escucharon el mensaje personal del Presidente Adolfo Ruiz Cortines en el que les reiteró su "absoluto respeto a la libertad de prensa" pero les exteriorizó también su "confianza en que los periodistas sabrán servir con eficacia y lealtad a la patria."

Los valores tradicionales del prisma, al que se afilió el Sindicato Nacional de Redactores de Prensa por acuerdo de su VI Convención Anual (1954), la lealtad, la obediencia, y el apoyo a los ideales de la Revolución Mexicana fueron la cohesión social que propagaban entusiastamente medios impresos y electrónicos. En la prensa se coronó la vertiente que percibía al receptor de la información, a los ciudadanos, como un sólo cuerpo, como un ente llamado "pueblo" que no se configuraba por la yuxtaposición de individualidades sino por la disolución de las conciencias individuales. Más allá de las excepciones, por cuanto siempre hubo los independientes marginales, en los 127 diarios y 673 revistas de todo género que

circulaban en ese momento en la República Mexicana<sup>108</sup>, la norma era "la línea del Señor Presidente". En este contexto, los principales medios eran los periódicos Excélsior, El Universal y Novedades, mientras que en la radio la principal estación era la XEW. Por otra parte, no seguir la línea significaba la persecución, la cárcel e incluso la muerte.

Por lo que respecta a la televisión, desde sus inicios estuvo controlada por el Estado, a través de la política de concesiones y por la ley en ese tema. En efecto, en el Diario Oficial de la Federación publica el 19 de enero de 1960 la Ley Federal de Radio y Televisión, ordenamiento jurídico específico para estos dos medios antes regidos por la Ley de Vías Generales de Comunicación y por reglamentos derivados de ésta. Entre los aspectos sobresalientes de esta ley está la definición de la radio y la televisión como medios de interés público y el establecimiento del régimen de concesiones y permisos a que están sujetos ambos medios. Según la ley pueden existir estaciones concesionadas, las cuales están facultadas para transmitir anuncios comerciales, y estaciones permisionadas cuya administración se encomienda a entidades no lucrativas que, por lo tanto, no pueden hacer uso comercial de las frecuencias de radio y TV.

En el sistema político mexicano ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso y la ausencia de controles suficientes fueron especialmente acatados.

Durante décadas enteras la prensa escrita mexicana no fue un contrapoder; fue un instrumento más del poder, de legitimización; en este caso, de la agenda priísta.

Cabe aplicar aquí la visión, respaldada por Carbonell, de que en México los medios de comunicación masiva al hacer mancuerna con el poder público y el poder económico monopolizaron el espacio público de intercomunicación e

---

<sup>108</sup> Fuentes-Berain, *Op. Cit.*

intercambio. La carencia de variedad de fuentes de información y una libertad de expresión disminuida fueron la norma en esta época.

En el verano de 1968, la relación de la sociedad con el poder político empezó a cambiar. La prensa fue uno de los elementos en los que ese cambio habría de hacerse evidente. En su libro "Los Presidentes" Scherer narra sin demasiado rigor autocrítico que en Excélsior no se ocultaba la información del conflicto estudiantil que cimbró al mundo y a México en el verano de ese año, pero también hace una reflexión posterior a la matanza del 2 de octubre en Tlatelolco:

"Excélsior había informado con honradez y veracidad acerca de los sucesos en Tlatelolco. Esto era cierto, pero no me engañaba. Habíamos escamoteado a los lectores capítulos enteros de la historia de esos días. Poco sabíamos de la vida pública de los presos políticos, menos aún de su intimidad, y habíamos evitado las entrevistas con ellos. Sabía bien que en nuestras manos había estado la decisión de cumplir o no con ese trabajo, pero también sabía que el Presidente (Gustavo Díaz Ordaz) no había propiciado el mejor clima para el desarrollo de una información irrestricta." <sup>109</sup>

En un par de años Scherer García se asentó en el cargo y empezó a ejercer con seguridad y pasión un periodismo que, dice Rodríguez Castañeda, "exhibía a funcionarios e instituciones gubernamentales lo mismo que a empresarios y personajes de la iniciativa privada." En 1972 el ejercicio de esa libertad de prensa le trajo a Excélsior un boicot publicitario por parte de los empresarios mexicanos y, cuatro años, después la expulsión de su Director General.

Por otra parte, el presidente Luis Echeverría intervino en los medios de comunicación al crear la televisión estatal. El 15 de marzo de 1972, luego de operar durante casi cuatro años como empresa privada, el Canal 13 pasa a ser propiedad del Estado. La operación se realiza a través de la institución financiera estatal

---

<sup>109</sup> *Ibidem*

Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX). La adquisición del Canal 13 constituye la primera de una serie de acciones efectuadas por el gobierno del presidente Luis Echeverría encaminadas a fortalecer al papel del Estado como emisor a través de los medios de comunicación. Dentro de esas acciones destaca la creación, el 29 de abril de 1972, de la red de cobertura nacional denominada Televisión Rural de México (llamada más tarde, en 1980, Televisión de la República Mexicana).

Posteriormente el gobierno aseguró el control de los medios electrónicos de comunicación al publicar el día 4 de abril de 1973, en el Diario Oficial de la Federación el "Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión" en donde se precisan las atribuciones de la Secretaría de Gobernación como encargada de vigilar que los contenidos de las transmisiones de ambos medios se ajusten a lo estipulado por la legislación. El reglamento faculta a las estaciones de TV para destinar al 18 por ciento de su tiempo de transmisión a la emisión de publicidad.

#### **5.2.4.2 La reforma política de 1976-1977**

El bienio 1976-1977 fue especialmente importante tanto para la prensa escrita como para la política en México. En estos años destaca el golpe que el gobierno de Luis Echeverría propinó al periódico Excélsior el 8 de julio 1976, el cual se debió a muchos de los colaboradores de periódico ejercían una actitud crítica, sobre todo al poder presidencial, que en ese momento era prácticamente desconocida, es decir, frente a una prensa que alagaba al presidente, resultaba incomodo un diario que pusiera en entre dicho sus acciones. Sin embargo, para los periodistas el golpe a Excélsior resultó una bendición disfrazada, dos publicaciones, "Proceso" (1976) y "unomásuno" (1977) habrían de ser semillero de una prolífica generación de reporteros y editores que ya habían probado las hieles de la censura y comenzaban a disfrutar las mieles de la independencia. Al mismo tiempo, dichas revistas se dieron cuenta que resultaba ser altamente rentable vender información veraz, no



sólo en términos monetarios sino por la legitimidad que les otorgaba frente a la población.

Para los políticos, la reforma de Jesús Reyes Heróles, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1977 como La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), abrió la puerta a un verdadero juego democrático entre partidos de ideologías y valores diferentes a los de la Revolución Institucionalizada y que hasta entonces no sólo habían sido excluidos del debate central de la nación, como establece la segunda dimensión del concepto de poder<sup>110</sup>, sino que se les consideraba como una amenaza para la seguridad y la cohesión social del país.

México inició con esta reforma un largo camino hacia la transformación que habría de llevarlo a ser una sociedad moderna, dinámica y pluralista; tal como la define Dahll.<sup>111</sup>

Este tránsito de ninguna manera fue lineal. En el sexenio de José López Portillo, políticos y periodistas, se vieron exhibidos frente al gran público ante una frase célebre "no te pago para que me pegues"<sup>112</sup>, que permitió a la ciudadanía otear el resquebrajamiento de una relación entre el poder político y la prensa escrita. Con esa sentencia, López Portillo verbalizó una norma no escrita de la relación prensa-poder. Por otra parte, una fuente importante de control político lo constituía la publicidad gubernamental, ya que esos contratos significaban muchas veces la posibilidad de los periódicos de seguir subsistiendo.

---

<sup>110</sup> S. Lukes define tres dimensiones del poder en *Power, a Radical View*; La primera dimensión nos describe al poder como "la habilidad para movilizar eficazmente los recursos materiales e inmateriales de manera que los resultados de las decisiones le sean favorables al interesado." En la segunda, el "poder es la capacidad para confinar el marco del proceso de decisión de tal manera que se excluyan de los debates los asuntos que no sean de su interés, con lo cual se limita, en términos reales, la participación de los otros." En la última dimensión, el poder es "el intento de moldear las percepciones conocimiento y preferencias de la gente para legitimizar la agenda propia." Cfr. Fuentes-Berain, *Op. Cit.*

<sup>111</sup> Dahll, *Op. Cit.*, p. 278

<sup>112</sup> Cfr. Fuentes-Berain, *Op. Cit.*

### **5.2.4.3 Crisis económica y el sismo de 1985**

La crisis económica y la nacionalización de la banca, el primero de septiembre de 1982, deriva en la entrada al escenario público, vía el Partido Acción Nacional, de un grupo de empresarios medianos del norte de la República como Manuel Clouthier, Francisco Barrio, y Ernesto Rufo, quienes organizaron la resistencia ante actos de autoridad sin cortapisas como el del 1 de septiembre de 1982.

El sexenio de Miguel de la Madrid se inició en medio de una crisis económica, la inflación llegó a ser de tres dígitos y la paridad del peso frente al dólar se desplomó, de tal suerte que un periódico que había surgido un año antes con la vocación explícita de explicar los fenómenos económicos, "El Financiero", empezó a ser un medio de referencia obligada.

Por primera vez desde la década de los treinta lo financiero era objeto de cobertura periodística específica pero también de estudio y análisis internos dado que los subsidios gubernamentales ya no eran ni tan expeditos ni tan generosos.

La seriedad que el problema económico representaba para los medios, se conjugó con una revuelta interna en el diario "UnomasUno" que propicia la salida de los subdirectores Carlos Payán, Miguel Ángel Granados Chapa, y Carmen Lira, más el Jefe de Información Humberto Mussachio y varios reporteros y editores. Estos rebeldes, fundan el 19 de septiembre de 1984 "La Jornada", un proyecto periodístico que desde el inicio se plantea como parte de la sociedad. Exactamente un año después de su salida a la calle, "La Jornada" se coloca a la cabeza de la cobertura del sismo que devastó a la Ciudad de México.

Ante ese desastre natural, se dio una doble reacción. Por una parte el gobierno se encontraba perplejo ante la población organizada, temiendo que se lanzara al saqueo, por lo que acordonó con militares las zonas siniestradas. Y por la otra, una ciudadanía que da una respuesta de participación solidaria muy intensa para rescatar a las víctimas. Así pues, la ciudadanía de la capital exployó la primera

dimensión del empoderamiento y empezó a desarrollar la habilidad para tener acceso al control de lo material y no material de los recursos, así como para conseguir la movilización efectiva de los mismos e influir en el resultado de las decisiones. En cuanto a los medios, podemos afirmar, que de entre los periódicos capitalinos "La Jornada" fue el que dio mayor voz a los ciudadanos afectados por el sismo.

Ya entrados en la segunda mitad de la década de los ochenta, el diario dirigido por Carlos Payán Verver se asentó como el espacio de resonancia para las huelgas estudiantiles en la Universidad Nacional Autónoma de México, y el desprendimiento del ala más nacionalista del Partido Revolucionario Institucional, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, que entre otras cosas se oponía a la apertura comercial de México iniciada con el ingreso al GATT, las privatizaciones y el neoliberalismo.

Así, "La Jornada" se convirtió en un elemento activo del tercer nivel de empoderamiento, bajo el cual se adquiere conciencia de las ideologías dominantes y de la naturaleza del dominio al que uno está sometido para descubrir la identidad propia y, en última instancia desarrollar la capacidad para determinar de manera independiente las preferencias propias y actuar en consecuencia a ellas.

En México, después de la reforma política de 1976-1977 (LOPPE) y del sismo de 1985, empezó a cambiarse no sólo de régimen político sino de cultura política porque "lo que está cambiando en este caso va más allá de los rasgos de un régimen y se refiere a una transformación en la matriz de relación entre Estado y sociedad civil, es decir, a una transformación de la política misma y del sentido de la acción colectiva." <sup>113</sup>

Los medios escritos, desde el principio de los setentas, se presentan como un elemento coadyuvante al desarrollo de la cultura política en transición.

---

<sup>113</sup> *Ibidem*

Es posible encontrar en ese periodo la paulatina asimilación a las páginas de los periódicos de algunos de los que Carbonell<sup>114</sup> describe como los principios democráticos básicos -tolerancia, pluralismo, respeto a los derechos humanos, publicidad de los actos del poder público, responsabilización de los funcionarios y propiciar la inexistencia de inmunidades del poder.

Periódicos de corte necesariamente conservador por su origen, como “El Universal”, por ejemplo comienzan a dar cabida en sus páginas editoriales a representantes del pensamiento político más variado, pero no solo en las secciones de opinión de los medios impresos comienza a asomar una nueva cultura política, y aunque aquí no nos ocupamos de los medios electrónicos, es importante resaltar que en la radio también aparecen programas como Monitor de Radio Red, en los que el ciudadano de a pie y ciudadanos ilustrados, tienen voz. Todavía habrán de pasar algunos años para que esa voz se traduzca en un voto respetado y bien contabilizado.

#### **5.2.4.4 De las elecciones de 1988 al TLC**

La disputa respecto a los resultados de la elección presidencial de 1988 fue para la ciudadanía y para la prensa nacional otro espacio de definición. El memorable encabezado de "El Financiero" el 7 de julio "Nada para nadie", marcó que el diario de Rogelio Cárdenas ingresara al debate político nacional. Al mismo tiempo, la televisión sigue presentando rezagos del régimen autoritario, ya que es utilizada para atacar a la oposición al PRI, en este caso las críticas se centraron contra Cuauhtémoc Cárdenas y contra Manuel Clouthier. Aunado a esto, otra ruptura en la prensa escrita provocó que varios "jornaleros" transitaran hacia las páginas de este tabloide de vocación económica, en donde permanecieron entre 1991 y 1993.

---

<sup>114</sup> Carbonell, *Op. Cit.*

Si el proceso de empoderamiento estaba ya bien asentado para esta época, el de rendición de cuentas de los políticos frente a la sociedad no lo estaba tanto. El triunfalismo salinista a raíz de las elecciones de mitad de sexenio, y de la negociación con Estados Unidos y Canadá de un Tratado de Libre Comercio dio pie a otra perla del sistema político priísta: "Ni los veo, ni los oigo".

El fin de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se enfiló ese año electoral hacia la democratización, la cual consiste "en someter todos los intereses a la competencia, en la institucionalización de la incertidumbre. El paso decisivo hacia la democracia es la transferencia del poder de un grupo de personas a un conjunto de normas."

En el terreno de los medios de comunicación electrónicos esta liberalización significó la privatización de la televisión estatal. El 18 de julio de 1993, después de permanecer más de veinte años bajo la administración del Estado, el Canal 13 de televisión pasa nuevamente al sector privado. Junto con el 13 y su red nacional, son "desincorporados" el Canal 7 con sus repetidoras en la república y el Canal 2 de Chihuahua. Para efectuar la "desincorporación" el gobierno tuvo que regularizar la situación legal de los canales, pues muchos de ellos, especialmente los de la red 7, tienen el estatuto de permisionados lo cual impide formalmente su venta debido a que la legislación de la materia señala que solamente los canales concesionados pueden cederse en operaciones de compraventa. Crea, entonces, una serie de empresas paraestatales —la más grande llamada Televisión Azteca— para que se conviertan en concesionarias de los canales que conforman las redes 13 y 7. Al final pone a la venta dos cadenas nacionales, una con 90 canales (la del 13) y otra con 78 (la del 7).

La privatización de los que fueran canales del Estado se lleva a cabo después de un largo y complicado proceso de licitación pública en donde participan cuatro sociedades empresariales y en el cual resulta elegido para efectuar la compra el

grupo Radio Televisora del Centro, encabezado por el empresario Ricardo Salinas Pliego propietario de la cadena de venta de artículos electrodomésticos Elektra. El grupo adquiriente paga alrededor de 650 millones de dólares por un "paquete de medios" que incluye, además de las cadenas de televisión, la cadena de salas cinematográficas Compañía Operadora de Teatros, S.A. y los Estudios América, ambos de propiedad estatal. En adelante, el sistema de canales que alguna vez fue conocido como Imevisión llevará el nombre de TV Azteca.

Un nuevo diario, "Reforma", llega por esas mismas fechas a las calles de la Ciudad de México como una expansión del Consorcio Interamericano de Comunicación (CICSA) editora, entre otros, del periódico "El Norte".

Propiedad de la familia Junco de la Vega los diarios "El Norte" en Monterrey y "Reforma" en el Distrito Federal se establecieron, el primero desde la década de los setenta y, el segundo desde la mitad de los noventa, como un paradigma de la prensa independiente económica y políticamente.

Educado en la Universidad de Austin, Texas, Alejandro Junco de la Vega incorporó a su desempeño profesional los principios generales del periodismo anglosajón: negocio rentable, distancia del poder político; balance informativo; independencia económica; separación de lo editorial y lo empresarial; y, códigos de ética irrenunciables por parte del personal editorial.

En noviembre 20 de 1994, con un año ya de circulación, "Reforma" se enfrenta en la ciudad de México a la última pata del poder gubernamental en lo que se refiere al control de los medios: la distribución monopolizada por una Unión de Voceadores leal al régimen priísta.

Junco de la Vega ya había combatido exitosamente al monopolio de PIPSA, imprimiendo sus diarios en papel importado antes aún de que la compañía se privatizara; por lo que, enfrentarse a la Unión de Voceadores y establecer su propia

red de distribución era un seguimiento empresarial lógico para consolidar su independencia editorial, y así lo hizo.

Otro de los beneficios indirectos de la llegada a México del empresario periodístico del norte del país fue el reacomodo del mercado salarial en la industria periodística. En todas las redacciones, a partir de 1994, se elevaron los salarios profesionales de los periodistas como una reacción de sobrevivencia frente al nuevo competidor.

La generación de periodistas formados en las aulas de distintas universidades públicas y privadas de la República Mexicana, después del golpe a Excélsior de 1976 inició su madurez profesional en una situación de mercado competido en el cual encontró terreno fértil una valoración largamente retrasada de su capital intelectual.

Si se busca una fecha definitoria del nuevo papel de los medios de comunicación en México, ésta es el primero de enero de 1994 (aunque ya en 1988 los medios jugaron un papel importante en la defensa del voto y en contra del fraude electoral en las elecciones presidenciales), año en que hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y su mediático líder, el subcomandante Marcos. De hecho el que el gobierno decretara tan tempranamente el alto al fuego fue provocado por la presión que se dio en la prensa escrita. Otro elemento que definió el nuevo papel fue el debate entre los candidatos presidenciales de 1994: Ernesto Zedillo, Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas.

Cuando el Presidente Ernesto Zedillo presentó su Plan Nacional de Desarrollo 1995/2000, el "destape" de la prensa mexicana era ya un hecho consumado y el empoderamiento de la sociedad también. De hecho los medios de comunicación electrónicos, especialmente la televisión, lograron su autonomía con la aprobación de una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, en el año de 1995,

en la que se establecen las condiciones para que el capital privado participe en la comunicación por satélite, actividad que había sido hasta ese momento exclusiva del Estado. La nueva ley establece: 1) que el gobierno federal, a través de la SCT, podrá concesionar a empresas privadas la ocupación y la explotación de posiciones orbitales asignadas a México; 2) La SCT podrá otorgar concesiones para la explotación de bandas de frecuencias, a través de las cuales se puedan transmitir señales provenientes de satélites extranjeros que cubran el territorio nacional, "siempre y cuando se tengan firmados tratados en la materia con el país (de cuya nacionalidad sea el satélite) y dichos tratados contemplen la reciprocidad para los satélites mexicanos"; 3) en cualquiera de los dos casos anteriores, la inversión extranjera en las empresas concesionarias no podrá ser superior al 49 por ciento.

Por lo que respecta a la rendición de cuentas, sin embargo, ésta tardó más en llegar y lo hizo de manera paulatina a medida que la posibilidad de la alternancia política se estableció como una vertiente real de la política nacional.

Esto es de la mayor importancia dado que hasta la mitad de la década de los noventa la alternancia era ubicada por los analistas como una de las tres tareas pendientes de la búsqueda de la democracia junto con la limpieza indiscutible de los procesos electorales y el fortalecimiento de una cultura y valores democráticos.

Para los políticos, no hay como la amenaza real de perder el poder para acicatear a los gobernantes a atender dos tipos de rendición de cuentas la horizontal y la vertical. "La rendición de cuentas vertical es ejercida por los actores societales con respecto a los actores estatales y la rendición de cuentas horizontal es ejercida dentro del estado por diferentes órganos estatales."<sup>115</sup>

Los medios son acaso sólo un elemento, el más visible, pero sólo uno de entre varios, en la dimensión vertical de la rendición de cuentas. "La publicidad sobre algo puede contribuir poderosamente a la rendición de cuentas, pero la

---

<sup>115</sup> Fuentes-Berain, *Op. Cit.*



rendición de cuentas misma requiere penalidades más allá del conocimiento público, cuando menos la capacidad de destituir a un funcionario de su puesto." <sup>116</sup>

Este concepto, el de la capacidad de publicitar o publicar un hecho por parte de los medios y, al mismo tiempo, su incapacidad para forzar a una rendición de cuentas, es básico. Corresponde sólo al poder político o al empoderamiento ciudadano cerrar el círculo, es decir, propiciar la consecuencia de un acto público por parte de los que deben rendir cuentas.

La historia reciente de México documenta cómo los medios publicaron diversos temas que podían sugerir tácita o explícitamente la necesidad de una rendición de cuentas y no fue sino hasta cuando organismos constitucionales autónomos o los poderes troncales mismos intervinieron para llamar a cuentas a los representantes públicos, cuando realmente se produjo una "responsabilización" o proceso de accountability.

### **5.3 Empresarios, espacio público y democracia**

Como se vio en los apartados anteriores, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación son los dos elementos que influyen con mayor decisión en la construcción del espacio público, las organizaciones a través de su acción política cotidiana de promover la democracia y el diseño de políticas públicas, y los medios de comunicación a través de la deliberación pública de los temas que conciernen al bien común del país. Ambas, en su actuar cotidiano limitan y orientan el ejercicio del poder público, uno de los objetivos básicos del espacio público en las democracias consolidadas.

Sin embargo, es conveniente resaltar un actor político que ha tenido gran relevancia en la historia del país, y que fue, sin duda, uno de los impulsores importantes del proceso democrático, si bien desde la derecha, en México, tal es el

---

<sup>116</sup> *Ibidem*

caso de los empresarios en México. Es pertinente aclarar que una de las características esenciales de los empresarios es su heterogeneidad, la cual se manifiesta tanto en sus organizaciones como en sus acciones políticas y sus preferencias partidarias, las cuales los hacen acercarse tanto al PAN como al PRI.

Los empresarios, al igual que otras organizaciones sociales, conforman lo que llamamos la sociedad civil. Este sector fue uno de los primeros en tener organizaciones autónomas del Estado y de asociación voluntarias (ambas características de la sociedad civil). Hay que destacar que la importancia política de los empresarios proviene de sus asociaciones, sobre todo las que agrupan al gran capital por su gran impacto económico-social y pueden presionar fuertemente al gobierno. Las organizaciones empresariales tienen en esos grupos su principal sostén, pero incluyen a muchos otros empresarios de menores tamaños y en ese sentido, los rebasan y tienen cierta autonomía respecto de ellos que en algunos casos es mayor y en otros menor.

Aunque una parte de los empresarios mexicanos estuvo bajo la tutela del Estado —a través de la Ley de Cámaras y la obligatoriedad de afiliarse a la Confederación de Cámaras Industriales (para el sector industrial) o a la Confederación de Cámaras de Comercio—, el hecho de que no formaran parte de los sectores del PRI, y con ello estuvieran plenamente integrados al corporativismo estatal, les dio cierta libertad de enfrentarse con el gobierno y de influir en el diseño de las políticas públicas, por lo menos en lo concerniente a la economía. Poco a poco los empresarios fueron incursionando en el campo de la cultura y en la organización social y política, sobre todo se convirtieron en guías políticos en el ámbito local, regional y nacional, al participar en la política partidaria y electoral. Esto fue cuando se convirtieron en el fermento de las bases del PAN —las cuales están integradas por las clases medias, generalmente ilustradas, y los empresarios, generalmente medianos y pequeños, que conformaron la corriente neopanista

dentro de ese partido, la cual aparece en la segunda mitad de los setenta y se consolida después de la crisis y sobre todo la nacionalización bancaria— que hicieron posible la primera alternancia tanto a nivel estatal, con la gubernatura de Baja California, como a nivel nacional, con el arribo de Vicente Fox a la presidencia de la república. Es por estas razones que se escogió a los empresarios como el mejor ejemplo, el más concreto, de cómo un sector de la sociedad civil construye el espacio público, ya que no es posible analizar en su totalidad los actores que conforman el espacio público, como pueden ser las iglesias, los sindicatos, las organizaciones campesinas, o los movimientos sociales de carácter más contestatario, como El Barzón, por sólo mencionar algunos.

### **5.3.1 Breve historia de los empresarios en México**

De acuerdo con algunos autores, como Matilde Luna Ledesma<sup>117</sup> la administración estatal ha sido el terreno privilegiado para la estructuración de las relaciones entre el Estado y los empresarios, sobre todo durante los años 1940 a 1970.

Como se vio en el capítulo II, el régimen mexicano se caracteriza por un acentuado poder del ejecutivo, por una lógica de tipo corporativo y por una política intervencionista en el marco de la llamada “economía mixta”, los cuales son “factores que han producido un nivel muy bajo de diferenciación entre la economía, la administración y la política y una determinación del aparato administrativo como ámbito de la política.”<sup>118</sup> Es decir, se conformó un régimen político que impedía el desarrollo y fortalecimiento de las condiciones necesarias para que hubiera en el país un modelo de democracia liberal, propias del capitalismo avanzado, como son el equilibrio de poderes, una política de partidos, una lógica ciudadana, una diferenciación formal entre la economía, la administración y la política, un predominio de las fuerzas del mercado en la conducción de la economía.

---

<sup>117</sup> Luna Ledesma Matilde, 1992, *Los empresarios y el cambio político. México, 1970-1988*, Ed. Era e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p.13

### **5.3.1.1 Las bases de la relación empresarios-gobierno (1940-1970)**

Durante el periodo cardenista, el Estado mexicano alcanza su mayor grado de autonomía frente a los empresarios nacionales y extranjeros. En este periodo, la representación obrera y campesina adquiere una base política al insertarse en el partido, mientras que la representación empresarial queda principalmente confinada al aparato económico administrativo, su función principal era como órgano de consulta.

Durante el periodo de 1940 a 1970 se puede decir que las negociaciones de los empresarios con el gobierno en materia de política económica, así como su influencia en la designación de altos funcionarios, incluyendo al propio presidente de la república, parecían ser garantía suficiente para cumplir con su representación en el aparato estatal, ya que se aseguraban que sus intereses serían respetados y asegurados por los gobiernos. Al mismo tiempo que el gobierno garantizaba las condiciones mínimas para que las empresas pudieran funcionar, tales como la paz social, la estabilidad política y el control de la fuerza de trabajo.

Después de la revolución la naturaleza intervencionista del Estado en la economía se limitó a crear las condiciones necesarias para la inversión del sector privado. Los “primeros pasos en este sentido se habían dado ya con grandes inversiones en infraestructura (en áreas como los ferrocarriles, obras de irrigación y construcción de carreteras) y, ante el colapso financiero del periodo revolucionario, se avanzó en la reorganización del sistema monetario nacional y del sistema bancario privado”<sup>119</sup>. Por otro lado, se organizó al sector privado mediante la Ley de Cámaras de Industria y Comercio de 1936, con la cual las grandes organizaciones de los empresarios afirman su carácter de organismos de consulta del Estado de carácter estrictamente económico y se reconocen como únicas instituciones legítimas para negociar sus asuntos con el gobierno.

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 14

En estos años se crean organismos gubernamentales de control, apoyo e impulso a la empresa privada, tales como la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión de Fomento Minero. Con el Comité Regulador de Precios para el Mercado de Víveres se interviene en la comercialización y de manera importante en el control de precios. Con la reforma fiscal se establecen límites a las ganancias de las grandes empresas nacionales y de los monopolios extranjeros, al mismo tiempo que el proteccionismo comienza a implantarse mediante exenciones de impuestos a empresas involucradas en nuevas actividades industriales y mediante el establecimiento de aranceles prohibitivos para la importación de mercancías que se produjeran en el país.

Durante el periodo de 1940 a 1970 se estableció “un acuerdo básico entre el gobierno y los empresarios, que tenderá a diluir las diferencias entre lo privado y lo público”<sup>120</sup> ya que lo que era bueno para el Estado era bueno para los empresarios y viceversa.

Así la organización del sistema político mexicano, donde no había partidos, el Estado intervenía prácticamente en todos los ámbitos de la vida social y el dominio del Presidente en la elaboración de políticas públicas, favoreció las formas de representación corporativa, la cual también se trasladó a los empresarios a través de la CONCAMIN (creadas en 1918), la CONCANACO (fundada en 1917) y la Asociación de Banqueros de México (ABM, en 1928), dichos organismos reunían al conjunto de las empresas dedicadas a la industria, al comercio y a la banca y formalmente son las únicas vías de acceso al Estado. Hay que destacar que la ABM no era un organismo de consulta como la CONCAMIN o la CONCANACO, ni tampoco era una organización a la que los banqueros se tenían que afiliar obligatoriamente, si era un organismo con mucha influencia dentro del gobierno. Pese a los elementos corporativos de esos organismos, éstos funcionaban como

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 21

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 23

vehículos de expresión de los puntos de vista empresariales en relación a las políticas aplicadas por el gobierno, ya que tenían que responder a sus afiliados frente a otros organismos empresariales de carácter voluntario que podían hacerle competencia.

Sin embargo, hay que destacar que también existieron organizaciones empresariales que cabrían más en el esquema de Habermas y que desde épocas tempranas aspiraba a limitar el poder del Estado. Tal es el caso de la Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana, creadas en 1929) que surge como reacción a la Ley Federal del Trabajo, cuya filiación es voluntaria y su composición multisectorial. Esta organización ha participado activa y públicamente en momentos de conflicto con el gobierno. Su actuación se ha orientado a la apertura de espacios estatales a la representación de intereses privados organizados. A este tipo de agrupación, por su carácter voluntario y multisectorial pertenece la Cámara Americana de Comercio-México, creada en 1917.

Otras organizaciones de carácter voluntario y con tendencias privatistas es el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios creada en 1962, como reacción del sector privado a las reformas del presidente López Mateos; se trata de una organización muy selectiva, con un muy reducido número de miembros y que en general no actúa de manera pública.

Finalmente hay que mencionar la creación en este periodo de la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM) que en 1960 entra a formar parte de la Unión Internacional Cristiana de Dirigentes de Empresa, que tiene como objetivo difundir la doctrina social cristiana y defender el interés empresarial.

Tradicionalmente, la Coparmex ha tenido una posición más dura frente a las iniciativas gubernamentales que las corporaciones especializadas. En su creación intervino de manera destacada el Grupo Monterrey, el cual ha tenido una participación fundamental en las coyunturas de conflicto con el gobierno y ha

tenido una gran capacidad de movilizar a otros sectores de la población a través de la Coparmex. Sus ataques se han centrado principalmente contra el intervencionismo estatal en sus diferentes formas.

Sin embargo, la influencia de los empresarios no se limita a la acción de las organizaciones empresariales, sino a través de negociaciones directas o el intercambio de personal entre los sectores público y privado en los puestos de dirección. Esta cercanía dio como resultado, desde la perspectiva de Luna Ledesma, el fortalecimiento del aparato financiero dentro del gobierno, el cual tenía una posición principal en la formulación de los lineamientos generales de la política económica.

En lo que respecta al sector privado, es necesario señalar que el grupo que se consolidó más fue el sector bancario, vinculado a un proceso de concentración creciente y a su asociación con el capital industrial, comercial y de servicios, que le confirió un gran poder económico, así como un gran poder de influencia para el diseño de las políticas públicas.

En el plano ideológico los empresarios comparten los valores de la libre empresa, que se hicieron presentes sobre todo para combatir la intervención del estado en la economía. Algunos otros empresarios, sobre todo los más radicales, se adhirieron a la doctrina social de la iglesia, cuya influencia fue notable en organismos como la USEM. “Esta doctrina de índole conservadora, sería adoptada en diversos grados y formas por la gran mayoría de los organismos patronales. Sin embargo, las nociones de Estado subsidiario, de persona, de sociedades intermedias, de bien común, etcétera, formaron parte principalmente del acervo ideológico de los empresarios radicales, en el marco de una ideología marcadamente anticomunista y dominada por la oposición entre cristianismo y comunismo.”<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Luna Ledesma, *Op. Cit.*, p. 29

Durante este periodo predominaron las posturas radicales y los principios conservadores y liberales, sobre todo en sus conflictos con el gobierno. Sin embargo, más allá de las crisis lo que predominó fue el nacionalismo revolucionario, así como los principios de organización propios del régimen político contemporáneo. Desde los años 40 los empresarios tuvieron derecho a vetar las políticas contrarias a sus intereses, lo que produjo el dominio de intereses particulares en las políticas de intervención estatal en detrimento de intereses generales.

Por otro lado, una parte de los empresarios mexicanos tuvo influencia en la sociedad sobre todo en la formación y difusión de valores a través de diversos medios: el impulso a la educación privada, el control de los medios de comunicación, en particular de la televisión, la creación del Consejo Nacional de la Publicidad en 1959 y la promoción o intervención en asociaciones civiles de muy diverso tipo. Entre ellas pueden mencionarse desde los Clubes de Leones o los grupos Sembradores de Amistad, cuya existencia ha estado ligada a la Coparmex. Es decir, el sector empresarial fue uno de los primeros en tener organizaciones, que hoy llamaríamos de la sociedad civil, independientes del Estado, uno de los fundamentos del espacio público burgués, como lo llama Habermas.

Durante este periodo las consultas con los empresarios se hicieron obligatorias y el veto empresarial permaneció intramuros en el marco de un cada vez más inestable equilibrio entre el intervencionismo estatal y las políticas de estabilización de corte más liberal que promovían los empresarios. El equilibrio que se había establecido entre el gobierno intervencionista y los empresarios que querían mayor libertad empresarial se vio fuertemente amenazado por el movimiento estudiantil de 1968, debido a que se ponía en riesgo la estabilidad política del país al reprimir a un sector de la sociedad y porque ese movimiento era una de las señales del agotamiento del modelo de desarrollo llevado hasta ese



momento. A partir de este año las características previas del régimen y la unidad alcanzada entre lo privado y lo público experimentarán importantes modificaciones. En los años setenta, las transformaciones del régimen estarán marcadas por el movimiento popular de 1968 y por un acelerado proceso de politización empresarial.

Así mientras en el periodo 1940-1970 significó la modificación sustancial de las relaciones de contenido del pacto social establecido en los años treinta, el periodo 1970-1987 entrañará cuestionamientos y modificaciones sustanciales en la propia forma del régimen político.

### **5.3.1.2. El conflicto entre el gobierno y los empresarios (1970-1976)**

El conflicto entre el gobierno y los empresarios en el primer quinquenio de los años setenta adopta, de acuerdo con Luna, la forma de una “crisis de racionalidad administrativa” que se caracteriza por: la ruptura de la consistencia de la unidad burocrática, es decir, el desfasamiento crítico entre intereses privados y decisiones gubernamentales; la ruptura de la cohesión burocrática dada la inserción directa de los intereses privados en el aparato estatal; y la incoherencia crítica del aparato administrativo, en el cual experimenta un grado perverso de politización.<sup>122</sup>

El conflicto entre gobierno y empresarios tiene tres antecedentes importantes: el poder alcanzado por el eje financiero en la definición de políticas públicas; la crisis política de 1968 y la aparición de las primeras manifestaciones de lo que será una larga crisis económica.

El movimiento estudiantil de 1968, que tuvo como antecedentes el movimiento de los maestros, el movimiento médico y el Movimiento de Liberación Nacional, puso de manifiesto la inquietud de sectores sociales excluidos del pacto tripartita (gobierno-obreros-campesinos). Su importancia, respecto al régimen

---

<sup>122</sup>

*Ibidem*, p. 33

derivó en parte de sus dimensiones, pero sobretodo porque hizo evidente la inexistencia de un foro de representación de puntos vista diferentes a los del partido oficial.

Al mismo tiempo se empezaban a hacer evidentes los límites del modelo de acumulación adoptado con la crisis agrícola, apareciendo a principios de los años setenta en la industria. En esta década, la crisis fiscal del estado y el creciente problema inflacionario, serían los síntomas de la crisis económica. La cual erosionó uno de los valores centrales del régimen: la eficiencia económica.

Como respuesta a estos problemas, el presidente Luis Echeverría intentó redefinir el pacto social revitalizando la conducción estatal de los asuntos económicos y sociales, implantó dos políticas: la apertura democrática y el desarrollo compartido. Esta última política tuvo gran repercusión en los empresarios, ya que hizo aparecer la intervención estatal no como política complementaria de la inversión privada –como había sido en década previas- sino como opuesta.

El conflicto se desarrolló originalmente en torno a la política económica de la nueva administración, que entre otras cosas pretendía reafirmar el papel rector del Estado en la economía mediante la ampliación y la reorganización de la producción estatal y la asignación de recursos. Esta política, implicaba recuperar el poder del Ejecutivo o al menos limitar el poder alcanzado por el eje financiero en la toma de decisiones, se tradujo “en la violación gubernamental de la práctica institucionalizada de las consultas, o lo que fue percibido por la cúpula empresarial como una amenaza a sus intereses. Definiendo los empresarios su relación con el gobierno como una crisis de confianza”.<sup>123</sup> El diferendo entre gobierno y empresarios también tuvo sus expresiones en la política exterior, la política educativa y la política interna. En este proceso los empresarios ejercen su poder de

veto mediante la desinversión, la fuga de capitales y la creación de un organismo aglutinador del sector empresarial: el Consejo Coordinador Empresarial.

El conflicto central entre gobierno y empresarios fue el relativo a las reformas fiscales propuestas cuando se inició la administración del presidente Luis Echeverría, como respuesta a la insuficiente captación de recursos internos y la desigualdad impositiva. Sin embargo lo que estaba en juego en realidad eran dos racionalidades contrapuestas: una racional política o populista, encabezada por el Estado, y una racionalidad técnica, impulsada por los empresarios. Mientras que la primera contemplaba la intervención estatal en actividades estratégicas para el desarrollo, que era percibido por los empresarios como competencia desleal, así como la intervención estatal encaminada a atender problemas sociales, percibida por los empresarios como “aventurerismo” del gobierno. La “racionalidad técnica”, favorecía todas aquellas actividades del Estado encaminada a fortalecer, de manera directa, al sector privado. Esta última sería adoptada por el gobierno a partir de la administración de José López Portillo.

En el nivel macrosocial, la politización del aparato administrativo se expresaría en el reclamo de los empresarios, a través del Consejo Coordinador Empresarial, de dominar la actividad económica, bajo la consideración de que la “célula económica básica de la sociedad es la empresa privada” y de la aplicación de criterios técnicos y no políticos en las decisiones, y en el reclamo de los obreros organizados en el Congreso del Trabajo de una mayor participación del Estado como condición para el desarrollo.

De esta manera, el conflicto entre gobierno y empresarios no sólo se manifestó en la crítica a las políticas gubernamentales sino que involucra las modalidades de la participación privada en la toma de decisiones que en este periodo se dirige tanto a la restitución de los mecanismos de consulta como a

---

<sup>123</sup> Alba Vega, Carlos, 2001, “Los empresarios en la transición política mexicana, en Reynaldo Yunuen Ortega Ruiz,

enfatar el carácter privatista (frente al estatal) de sus órganos de representación. En el plano ideológico aparece una nueva demanda política, la de sujetar las decisiones públicas a principios de racionalidad técnica.

La politización de los empresarios alcanzó su clímax en la fundación del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en mayo de 1975. Dicho consejo rompería con el equilibrio previo entre el corporativismo estatal y el “privatista” y se orientaría a la privatización de las decisiones públicas, sobre todo porque el Consejo se convirtió en el interlocutor privilegiado de la nueva administración. “Con ello, se abrían espacios estatales a los intereses privados organizados”.<sup>124</sup>

Por su composición, el CCE dará constancia de la constitución del empresariado como clase; aglutinará prácticamente al conjunto de las principales organizaciones de carácter nacional existentes hasta entonces, dejando fuera de su sistema solamente a las organizaciones del sector agropecuario: la Confederación Nacional Ganadera y la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad. Así las organizaciones que lo integran son: Concamin, Concanaco, la Canacindra, la Asociación de Banqueros de México, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios y la Coparmex (estas dos últimas de afiliación voluntaria).

En cuanto a su ideología, el CCE combinó las doctrinas liberales y el pensamiento social cristiano, aunque ahora éste estaría subordinado a aquellas. Sin embargo, junto con el liberalismo los empresarios apelarán a la aplicación de criterios técnicos (desde su perspectiva ajenos a consideraciones políticas) en la formulación de las políticas pública y como derivación de su acción social convocará a una parte de los empresarios a participar en una acción cívica. Fundamentalmente la posición del CCE era de defensa de las reglas que operaban en las relaciones empresarios y estado frente al intervencionismo creciente del

gobierno y, sin expresarlo abiertamente, una intervención ante la próxima sucesión presidencial solicitando un candidato de corte distinto a Echeverría.

La demanda de una racionalidad técnica no sólo condenaba las políticas gubernamentales calificadas como populistas, sino que aludía al propio sistema de participación en las decisiones.

El CCE diseñó una ofensiva ideológica en su “Anteproyecto de un programa para crear una imagen adecuada y fidedigna del sector empresarial en México”. Con este programa, el CCE se proponía incidir “profesionalmente” en la opinión pública a través de los medios de comunicación, la educación y la cultura. Espacios donde hubo una gran movilización por parte de los empresarios mexicanos.

### **5.3.1.3. Reconfiguración de la relación gobierno-empresarios (1976-1982)**

La relación entre gobierno y empresarios comenzó a recomponerse a partir de la nominación de José López Portillo como candidato del PRI a la presidencia, debido a que provenía del sector financiero dentro del aparato gubernamental, el cual tenía una larga historia de colaboración con los empresarios, al mismo tiempo se iniciaba la consolidación de una visión más tecnocrática de los asuntos públicos.<sup>125</sup>

De esta manera se trató de que el gobierno operara con criterios de eficiencia técnica (a través de la planeación) y eficiencia económica, así como la formulación de un proyecto de corte liberal que adopta la distinción empresarial entre decisiones políticas (o populistas) y decisiones técnicas. Las políticas del nuevo gobierno se distinguen por que la racionalización de la intervención estatal no se asoció con la privatización sino con la planeación, la programación de una promesa de acabar con la corrupción y la “eliminación de la lucha de clases”, lo cual no significó la eliminación de las organizaciones de los trabajadores sino una estrategia híbrida que privilegió tanto la institucionalización de la disidencia a través de la

---

<sup>124</sup> Luna, *Op. Cit.*, p. 47

revitalización de la política de partidos, como nuevas estrategias tripartidas que imprimieron nuevas dimensiones políticas al aparato administrativo.<sup>126</sup>

En el sexenio de José López Portillo se persiguió que las decisiones tuvieran una racionalidad técnica y no política. Sin embargo, también se apoyó en una política intervencionista y en una revitalización, si bien formal, de la política partidista.

En efecto, la reforma política estableció el marco para dar cauces institucionales al descontento popular que venía manifestándose desde el movimiento de 1968. Al mismo tiempo dicha reforma fue un elemento para legitimar el presidencialismo y la intervención estatal, a través de la ampliación de las competencias del poder legislativo sobre el Ejecutivo. Por ejemplo están las modificaciones para que los secretarios de Estado y los jefes de departamento comparezcan ante el Congreso de la Unión.

Con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se dio cabida a la participación de organizaciones empresariales de carácter cívico-político que se habían creado durante el enfrentamiento con Luis Echeverría, tal como Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (DHIAC) creada en 1975.

Por otro lado, la planeación del quehacer gubernamental, le imprimió cierta racionalidad técnica a las políticas públicas. Sin embargo, durante este periodo se fortaleció el eje financiero dentro del gobierno con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual se convirtió en el lugar privilegiado del encuentro entre empresarios y gobierno, mismo que definió a partir de los siguientes sexenios el rumbo del país.

---

<sup>125</sup> Cfr. Luna Ledesma, *Op. Cit.*

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 52.

Uno de los pilares de la política del presidente López Portillo era consolidar un nuevo acuerdo con los empresarios. Las medidas para lograr este objetivo fueron: “desagraviar a los empresarios y a los sectores afectados en el conflicto del periodo 1970-1976; modificar las directrices de la política económica en el sentido de una liberalización de los controles gubernamentales, y adoptar un nuevo esquema de participación en las decisiones, rectoral para el caso de los empresarios y excluyente de los sectores populares. “Estas medidas, y la abundancia de los recursos generados por el petróleo, contribuyeron a desarticular la unidad de la clase empresarial resultante del conflicto previo y a controlar las demandas de los sectores populares, a los que si bien se les excluía de las decisiones, en alguna medida se les hizo partícipes de dichos recursos.”<sup>127</sup>

En general, la política económica se dirigió al fomento de la pequeña y mediana industria en el marco de una política de generación de empleos; en el caso de la gran industria se favorecieron las exportaciones y se anunció una “actitud de absoluto respeto a la inversión extranjera”. Se inició un proceso de liberalización del comercio a través del uso flexible de aranceles, al mismo tiempo que se empezó a discutir la entrada de México al GATT, sobre lo que se pronuncian de manera positiva algunas organizaciones empresariales y sobre todo el CCE. Si embargo, de acuerdo con Tirado y Luna, el CCE se abstuvo de pronunciarse al respecto en 1979-80 y las organizaciones más representativas de los grandes empresarios fueron las que si apoyaban: el CMHN. Otros se negaron, como Canacindra.<sup>128</sup>

En materia de salarios, se obtiene del movimiento obrero organizado el compromiso de moderar sus demandas, se establecen topes salariales y se especifica que son las condiciones económicas de empresa las que han de servir para determinar en qué proporción es posible incrementar los salarios.

---

<sup>127</sup> *Op. Cit.* Alba Vega, p. 224

<sup>128</sup> *Cfr.* Tirado, Ricardo y Luna Ledesma, 1995, “El Consejo Coordinado Empresarial de México. De la unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC (1975-1993)”. En *Revista Mexicana de Sociología*, Octubre-diciembre de 1995, no.4, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

En síntesis la política hacia el sector empresarial del presidente López Portillo se centró en la garantía de no expandir la intervención estatal a nuevas áreas de la producción, un nuevo concepto de las relaciones entre los sectores público y privado, más orientado por el principio de subsidiaridad que por el de rectoría, y la subordinación de la planeación al eje financiero, con lo que se consolida el dominio de este sector sobre la formulación de un proyecto global de desarrollo.

Con dichas medidas se logró el renacimiento de la confianza entre empresarios y gobierno, y se llegó un poco más allá, puesto que se privilegió los intereses privados. Por su parte, los empresarios y en particular el sector financiero, se orientaron a la especulación “siguiendo su propia lógica de obtención de mayores y más fáciles ganancias y demandaron la liberalización radical del mercado, la contención de la política de empleo y hasta la privatización de la propiedad en el campo”.<sup>129</sup>

A pesar de este panorama favorable, este periodo no estuvo exento de conflictos entre los empresarios y gobierno. Nuevamente el enfrentamiento se inició con una crisis financiera. En efecto, en 1981, se inicia el caos del mercado petrolero y se incrementan sustancialmente las tasas de interés de los préstamos internacionales, se precipita entonces la crisis financiera y afloran las tensiones del régimen que hasta septiembre de 1982, cuando se nacionaliza la banca, se mantienen en los límites del aparato administrativo, con características muy similares a la crisis en el sexenio de Luis Echeverría.

Los argumentos que sostenía el gobierno en su enfrentamiento es que el sector privado había obstruido el entendimiento con el gobierno debido al incremento del desempleo y la mayor liberalización de las fuerzas del mercado. Textualmente aducía que “la ambición desmedida de los especuladores de siempre

---

<sup>129</sup> *Op. Cit.* Luna, p. 66.



y de los novatos [...] el acoso del peso empezaba en las mismas ventanillas de los bancos en que se aconsejaba y apoyaba la dolarización [...] la banca privada mexicana ha pospuesto el interés nacional y ha fomentado, propiciado y aún mecanizado la especulación y la fuga de capitales [...].<sup>130</sup> El enfrentamiento tuvo su punto culminante con la nacionalización de la banca, la crisis económica, la devaluación, un mercado deprimido, una gran inflación, lo que resultó en quiebras y enajenación de los empresarios frente al gobierno.

#### **5.3.1.4 La reconstitución de la relación gobierno-empresarios (1982-2000)**

La nacionalización de la banca tuvo el efecto de crear un vacío institucional al incidir en el espacio privilegiado de las relaciones entre el gobierno y los empresarios: el aparato financiero. Además se ratificó el modelo del estado interventor. Asimismo, la desarticulación de la facción hegemónica empresarial, representada por los financieros, abriría un conflicto interno en torno al liderazgo de clase. De aquí que dos elementos que caracterizan la acción política empresarial a partir de entonces sean el de la búsqueda de un conjunto de valores y procedimientos que garanticen la participación efectiva de los empresarios en la toma de decisiones y el resurgimiento de la facción radical, que tiende a acumular la incertidumbre propia de los empresarios y de otros sectores por los efectos de la crisis, en torno a un nuevo modelo de relaciones económicas, políticas e ideológicas e institucionales que permitan su liderazgo de una manera más permanente y más amplia. Es por ello que este conflicto fue caracterizado como una crisis de representación.

En este periodo destaca el discurso de algunos de los dirigentes empresariales en torno a la democracia, la crítica a las instituciones clave del régimen político, la postulación de una relación necesaria entre economía, política y ética; y el autorreconocimiento de los empresarios como un actor político

---

<sup>130</sup> Citado por Luna, p. 67

legítimo del sistema. En el plano de las alianzas políticas destaca su vinculación con el PAN y a la jerarquía católica.

De acuerdo con los empresarios la crisis por la que atravesaba el país no sólo era económica, sino también política y de liderazgo social. Por ello su crítica al presidencialismo, al PRI y al corporativismo. Sin embargo, el descontento empresarial no sólo se expresó en una severa crítica al régimen, sino en un llamado a la sociedad civil a participar activamente en política. Al mismo tiempo sus demandas se orientaron a modificar el sistema político. “Frente al intervencionismo estatal y al presidencialismo, los empresarios demandaron también el fortalecimiento de la sociedad civil, de su ‘vertebración’ a través de las sociedades intermedias, que aluden a organizaciones complejas como las asociaciones de padres de familia, los comités de vecinos, las asociaciones de profesionistas, etcétera. En el plano ideológico, el fortalecimiento de la sociedad civil estaría asociado con transformaciones relevantes en los valores que norman la cultura social y la cultura política. De aquí no sólo el involucramiento de los empresarios en muy diversos movimientos sociales, sino también su nueva ofensiva ideológica, que pasa por un amplio reconocimiento del poder del discurso.”<sup>131</sup> De acuerdo con Habermas una de las principales características del espacio público es la posibilidad de que mediante el debate racional (discurso) es posible modificar no sólo políticas públicas sino también el ejercicio mismo del poder. Objetivos que perseguían los empresarios al participar en los movimientos sociales.

Así, sus demandas irían desde la democratización del sistema político en sus dimensiones partidaria y electoral, político-administrativa, y político-social, hasta una afirmación de su papel como un actor político independiente del Estado y con derecho a decidir e influir en las políticas gubernamentales.

---

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 72

Con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia de la república se inició la rearticulación de las relaciones entre gobierno y empresarios a partir de la política del cambio estructural. Entre los lineamientos de esta política destacan: una revisión sustancial de la intervención del Estado en la economía que incluyó la privatización de empresas paraestatales, programas de reconversión industrial para algunas industrias bajo control estatal, una serie de recortes presupuestales que incidieron en la reorientación de la producción bajo un nuevo modelo exportador, que precipitó la entrada al GATT, y la reestructuración del sistema financiero privado a través de las casas de bolsa.

A pesar de esta política favorable a los grandes empresarios el sexenio no estuvo exento de conflicto. Estos se dieron con los cambios constitucionales que se aprobaron en 1982, sobre todo en lo relativo a los temas de la economía mixta, que incluyeron la declaración constitucional de que el Estado sería el rector del desarrollo nacional, la ratificación del control gubernamental de la banca y la existencia de un sector social al que se le reconocía el derecho de participar en la planeación del desarrollo.

Durante el periodo 1982-1987 ocurre una transformación profunda de los empresarios como sujeto político, que tuvo efectos significativos no sólo en los principios de organización y los valores que rigen las relaciones entre el Estado y los empresarios, sino también en las formas ideológico-institucionales que norman las relaciones más amplias entre el Estado y la sociedad.

Convertidos en una nueva política, en este periodo los grandes empresarios incidieron —coincidiendo con sectores gubernamentales— en cambios en las estrategias de desarrollo, orientados a la adopción de políticas de corte liberal. Al mismo tiempo, en su actividad política, los empresarios se confrontaron con el gobierno pero también establecieron acuerdos; en relación a otras fuerzas sociales y

políticas concertaron alianzas o concurrieron a la defensa de sus intereses y a la formulación de demandas que excedieron sus meros intereses gremiales.

Durante estos años surgieron nuevas facciones empresariales, las que se distinguen por sus posiciones respecto al carácter de las transformaciones económicas y políticas que deberán instrumentarse y por las estrategias políticas que desplegaron para alcanzarlas. Por su protagonismo en el escenario nacional, se distinguen la fracción tenocrática y la facción liberal conservadora. Ambas comparten la preocupación por realizar cambios profundos en el régimen político administrativo y por ganar una posición privilegiada frente a sus organizaciones, las dos son marcadamente antiestatistas, en el sentido de que pugnan por el debilitamiento del poder del Estado y el predominio o una mayor liberalización de las fuerzas del mercado y postulan que el interés privado debe regir las relaciones entre el Estado y la sociedad.<sup>132</sup>

Lo que distingue a la facción tecnocrática es su énfasis en cambios en las estrategias de formulación de las políticas públicas, y en particular el aparato económico-administrativo, de manera que predominen los criterios del mercado, de productividad y eficiencia, frente a los criterios distributivos, políticos o populistas. Desconfía de los políticos y de las instituciones políticas y procura la institucionalización de las relaciones entre el gobierno y los empresarios, en la formulación de las estrategias de desarrollo. Esta facción también rechaza la planeación gubernamental y propuso lo que calificó como una planeación democrática.

La facción tecnocrática se apoya en el gran capital y particularmente en el nuevo sector financiero privado (es decir, las casas de bolsa) y en el sector exportador, los cuales fueron favorecidos por las políticas gubernamentales. Al mismo tiempo, el sector financiero apoyó la política de Miguel de la Madrid, con lo

---

<sup>132</sup> Cfr. Tirado y Luna, *Op. Cit.*

cual demostraron su gran pragmatismo político. Dicho pragmatismo se evidenció en el acercamiento de una parte de los empresarios al PRI de una manera sin precedentes que los llevó a participar a miembros de la élite en la campaña de Salinas con el PRI en 1988. Posteriormente Claudio X. González se sumó al equipo de Salinas como asesor. En la campaña presidencial del año 2000, Eduardo Tours (ex presidente del CCE) se integró a la campaña priísta de Labastida Ochoa.

La facción liberal-conservadora se caracteriza por el contenido más amplio de sus intervenciones, que parten del supuesto de que hay una relación necesaria entre el predominio del mercado, la democracia liberal y una ética fundada en la revalorización de la iniciativa privada, la familia, la religión y la enseñanza de valores trascendentes. Se distingue por la utilización de un lenguaje más universal y por su convocatoria a la sociedad civil.

A diferencia de los tecnócratas, la facción liberal-conservadora privilegia la interlocución con la sociedad y en sus relaciones con el gobierno tiende más a la confrontación que a la negociación. “En su demanda de una mayor democratización de la sociedad convoca no sólo a los empresarios y a los trabajadores sino también a los contribuyentes, a los jóvenes, a las amas de casa, a los padres de familia, a los votantes o a los católicos, los que habrán de vertebrarse bajo un nuevo liderazgo para oponerse al gobierno”.<sup>133</sup> Las organizaciones empresariales más importantes de esta facción son la Coparmex y la Concanaco.

De esta manera, la acción empresarial rebasó a sus propias organizaciones y se insertó, e incluso lideró, movimientos sociales y partidistas más amplios que propugnaban por la democracia.

Por lo que concierne a sus formas de organización, los empresarios radicales implementaron un conjunto de políticas tendientes a recrear un liderazgo más permanente y más amplio. Son de mencionarse: la redefinición de los organismos

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 86.

empresariales bajo el concepto de sociedades intermedias por oposición al de organismos corporativos, y el fortalecimiento interno de los organismos y de su posición relativa en la toma de decisiones, con la convicción expresa de que habrán de pasar a ser promotores del desarrollo y no meros consultores del gobierno.

En lo que a la facción populista se refiere, pueden identificarse de manera más clara estrategias de acción orientadas a ejercer un liderazgo a tres niveles: el de la propia comunidad empresarial, el de la relación empresarios y trabajadores y el de la relación empresarios y sociedad.

Tanto el fortalecimiento de los organismos empresariales como la refuncionalización del liderazgo, parten del principio general de la defensa de la economía libre y de la labor de difusión como estrategia central. La educación es considerada también como un terreno privilegiado para la difusión del pensamiento empresarial y sobre todo para la formación de los nuevos valores de la cultura social y política.

El aspecto más sobresaliente y más problemático de la presencia empresarial ha sido la intervención de la facción liberal-conservadora en la política partidaria, que se expresó en una crítica sistemática al “monopartidismo”, al sistema PRI-gobierno, al propio PRI y aun al Congreso por su subordinación al poder Ejecutivo, pero que sobre todos se ha manifestado en una presencia preponderante de los empresarios en procesos electorales de diversas entidades del país, como Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Puebla, destacándose sus alianzas con el PAN, la Iglesia y organismos extranjeros. De esta manera se abrió un nuevo frente de conflicto el partidario y no sólo con el aparato administrativo.

A pesar de que la acción política-partidista de los empresarios se dio a través del PAN, la estrategia política seguida por el PRI para contrarrestar la fuerza emergente del panismo (término que aludía a la nueva dirigencia empresarial del PAN) fue la designación de candidatos empresarios o muy cercanos a las

posiciones de empresarios radicales, a puestos de elección popular. “Puede decirse, además, que la beligerancia de los populistas abrió espacios a otras fuerzas empresariales tanto de la facción tecnocrática, como a otros sectores empresariales que pretendían ganar mayores espacios en el sistema político vigente.”<sup>134</sup>

De esta manera, en su relación con el sistema, el sector empresarial ha fortalecido su participación activa. En el marco de la apertura política, los empresarios participan activamente a través del PAN, principalmente en la región norte del país, incrementan su presencia en el PRI y establecen un mayor vínculo con la sociedad por medio de organizaciones civiles como Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana y el Movimiento Familiar Cristiano, entre otros, además han participado en movilizaciones político-electorales a través del PAN.

Ante la apertura económica, el sector empresarial ha mantenido una estrecha colaboración con el gobierno tecnocrático liberal a través de los pactos económicos y la Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior (COECE). Su principal órgano de representación es el CMHN, el cual es hegemónico en el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

Sin embargo, el cambio económico no ha beneficiado por igual a todos los empresarios. Además, el sector empresarial sigue respondiendo, en la mayoría de los casos, con acciones cupulares, propias del viejo corporativismo. Ello le ha generado problemas internos, principalmente en lo que se refiere a la representación como el surgimiento de organizaciones empresariales con intereses específicos como la Asociación Nacional de Industriales de Transformación (ANIT), el cuestionamiento del papel cupular del CCE y acciones de independencia como las de la COPARMEX.

Además, la Ley de Cámaras que se aprobó en diciembre de 1996, terminó con la afiliación obligatoria y establece un Sistema de Información Empresarial que

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 100.

privilegia la representación numérica. Así, la Ley debilitó los lazos corporativos en las representaciones del sector privado y sus agremiados, y generó las condiciones propicias para el eventual surgimiento de otros organismos empresariales.<sup>135</sup> Ante el problema de la representación, organismos como la CONCAMIN y la CANACINTRA enfrentan la necesidad de modernizarse para mantener la representatividad de su sector.

No obstante, hasta el momento predomina la hegemonía de ciertos sectores y el gobierno mantiene el control de afiliación a las cámaras. Ello contrasta con la creciente pluralidad de las demandas e intereses de los empresarios.

### **5.3.2. Los empresarios y la transición a la democracia**

Los empresarios mexicanos han participado sin duda en la transición política, y lo han hecho a través de sus organizaciones y a título individual. “El proceso se gestó desde la administración de Luis Echeverría y vio la luz tras la nacionalización de la banca; coincidió con el cambio de orientación del modelo de desarrollo en México. A partir de entonces, el descontento y la desconfianza desbordaron los canales tradicionales de participación empresarial.”<sup>136</sup> A diferencia del pasado, donde presionaban a través de sus organizaciones o de manera informal, ahora lo hacían mediante acciones directas en la política partidaria y electoral, con lo que se consolidaron como actores políticos. Principalmente a través de la aparición de la corriente neopanista dentro del PAN, la cual apareció a finales de los años 70 y se consolidan después de la crisis de los años 80 y la confrontación con el gobierno después de la nacionalización bancaria. Una cosa que hay que destacar de esta corriente es su gran capacidad de movilización no sólo partidista, sino también social en defensa del voto. Al mismo tiempo es importante apuntar que dicha

---

<sup>135</sup> Un efecto inmediato de la nueva legislación tuvo lugar a principios de 1997 cuando algunas cámaras de comercio locales como la Monterrey, Puebla, Tlaxcala y Oaxaca, entre otras, impulsaron la fundación de una Asociación Nacional de Comercio.

<sup>136</sup> Alba Vega, *Op. Cit.*, p. 228



corriente tiene una gran autonomía dentro del PAN, no sólo son capaces de obtener recursos fuera del partido sino también de imponer sus propios candidatos a la estructura partidista, como sucedió con la candidatura de Vicente Fox a la presidencia de la república. La corriente neopanista le dio un gran impulso electoral al PAN.

En efecto, los primeros triunfos de la oposición se dieron a través del PAN y fueron en municipios, diputaciones locales, gubernaturas y finalmente en la presidencia de la república. En este proceso los empresarios jugaron un papel fundamental. Generalmente, las zonas de mayor efervescencia política de los empresarios en rebeldía contaban con un componente regionalista. Los empresarios tuvieron, y siguen teniendo, mayores bases de apoyo y mayor participación, en poblaciones donde la clase media tiene mayor peso.

Entre los factores que propiciaron una mayor participación de empresarios en la oposición destacan: 1) no haber contado con el apoyo estatal en sus procesos productivos; 2) falta de espacios de representación dentro del PRI; 3) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; 4) la apertura de la economía al sector externo; y 5) el fortalecimiento de los espacios partidistas opositores.

El panismo se nutre, principalmente, por empresarios medianos o directores de nivel medio y superior de grandes corporaciones nacionales, principalmente en el norte del país. Casi todos tuvieron acceso a la educación superior, en instituciones públicas, pero sobre todo en universidades privadas. Sus estudios generalmente tienen vínculos estrechos con las áreas económico-administrativas. Generalmente el panismo se compone de jóvenes, casi todos cuentan con experiencia en cargos de responsabilidad y representación en los organismos empresariales.

De la demanda de libertad en lo económico pasaron a la lucha política por la ampliación de la democracia. “La mayor parte de los gobiernos de oposición se incubaron en esta tendencia empresarial crítica del Estado. Fueron estos empresarios quienes transgredieron la norma de no participar y salieron de sus empresas al encuentro de la política”.<sup>137</sup> De esta manera, los empresarios pasaron de ser “consultores” del gobierno y tener una reacción defensiva a una acción propositiva.

Desde el salinismo, con la profundización de la liberalización de la economía y la reforma del Estado, las organizaciones empresariales más independientes, como la Coparmex, replegaron su acción política y tendieron a neutralizar, equilibrar y desideologizar sus posiciones. A pesar de que muchas organizaciones empresariales matizaron sus posturas frente al estado, no dejaron de participar dentro de la lucha político-electoral, cada vez un mayor número de ellos compiten, ganan elecciones y ocupan cargos de gobernadores, senadores o de diputados federales y locales.

El proceso de liberalización económica introdujo cambios en la organización interna de las empresas, los cuales están ocurriendo como consecuencia de la revolución tecnológica, informática y de comunicación, bases de las nuevas fuentes de productividad, y de su impacto en la producción, la circulación y el consumo de bienes y servicios, así como de la fuerte competencia internacional entre las empresas.

Por su parte, las cámaras empresariales se han transformado también. Estas cámaras originalmente fueron privadas y desde 1908, por iniciativa gubernamental, se convirtieron en ‘cuasi públicas’. A demás, a partir de 1936 los empresarios debieron afiliarse a ellas obligatoriamente y pagar una cuota. Al lado de las cámaras y de las organizaciones patronales, desde los años ochenta hay un tipo de

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 231.

asociaciones privadas paralelas. Algunas de ellas fueron más ágiles que las cámaras para adaptarse a los nuevos requerimientos de la economía, otras aparecieron como una alternativa del Estado para negociar directamente ciertas crisis políticas.

La apertura de la economía afectó la naturaleza, la estructura y el funcionamiento de estas organizaciones, “varias de sus funciones reales se hicieron redundantes y obsoletas, por lo que han estado bajo el imperativo de reorientarse hacia la promoción y el servicio de sus socios, si quieren conservarlos”.<sup>138</sup> Esto se debió en buena medida a que la nueva Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, de 1997, libró a los empresarios de la afiliación obligatoria. Sin embargo, siguen sujetos a cierto control a través del Sistema de Información Empresarial Mexicano, con lo que deben seguir pagando una cuota a las cámaras para el manejo del sistema.

En conclusión, la transición política creó las condiciones para que emergiera el empresario como nuevo actor económico. Los empresarios crecieron, se diversificaron y fortalecieron durante el siglo XX en muchas regiones de México, aunque los más importantes económicamente surgieron en forma predominante en los estados con mayores niveles de desarrollo relativo y con mayor concentración demográfica en las ciudades. Base fundamental para su actuación política y el fortalecimiento político-electoral del PAN.

### **5.3.3. Los empresarios y el espacio público**

La relación que existe entre los empresarios y el espacio público en México no ha sido abordada por los estudiosos de la ciencia política. Sin embargo, se puede hacer un análisis del papel de los empresarios en la formación y transformación del espacio público a través de sus acciones, ya que de acuerdo con Habermas, la participación en el espacio público involucra acciones. En el caso de los

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 235

empresarios es importante destacar, debido a que no hay mucha literatura respecto al seguimiento de la actividad empresarial, el trabajo de Tirado y Luna,<sup>139</sup> hace una tipología de la acción de los empresarios y específicamente del Consejo Coordinador Empresarial, por ser éste el que reúne a las principales asociaciones empresariales del país, y constituye una entidad social y política de gran importancia para analizar la acción colectiva del sector.

En dicho trabajo se define la acción como el ámbito o campo en el que incide una intervención de la organización. Un campo de acción es un ámbito del espacio sociopolítico, que se distingue por tener determinados interlocutores, reglas y códigos de operación. Identifica siete campos de acción:

1. El campo económico-administrativo. Remite a la presión para influir en una concepción, formulación y puesta en marcha de las políticas públicas.
2. El campo de la acción laboral. Refiere intervenciones y negociaciones de carácter particular sobre algún hecho específico relacionado con políticas relacionadas a este campo, siendo el interlocutor principal el sector laboral.
3. El campo de la acción político-social. Se refiere al ámbito en el que se confrontan cotidianamente las diferentes fuerzas sociales y políticas para influir en el proceso social.
4. El campo de acción política. Se relaciona con el ámbito de la política de partidos y los procesos electorales, así como las intervenciones orientadas directamente a influir o calificar la designación de funcionarios y las reglas a las que se ciñen estos procesos.

---

<sup>139</sup> *Op. Cit.* Tirado, Ricardo y Luna.

5. El campo de acción cívica o social. Se refiere a la actividad orientada a promover determinados valores sociales en terrenos como la educación, los medios de comunicación, la cultura y la moral.
6. El campo de acción normativa. Se refiere a pronunciamientos en torno a los principios de organización y a los valores que rigen la sociedad.
7. El campo de la acción organizativa, comprende los pronunciamientos orientados a constituir, modificar, fortalecer o mantener los propios medios y canales del agente para la acción colectiva.<sup>140</sup>

Puede decirse que todos los ámbitos de acción que se identificaron corresponden a formas de actuación tendentes al fortalecimiento del espacio público. Desde la posibilidad de formular políticas públicas hasta la posibilidad de actuar en la política partidista. Sin embargo, cabe señalar que el ámbito de acción privilegiado por las organizaciones empresariales ha sido el discursivo y deliberativo.

De acuerdo con el análisis de Tirado y Luna se puede establecer que el CCE, desde su fundación, ha sido un actor social y político muy activo. Aunque hay que señalar que a lo largo de su historia no ha tenido la misma intensidad de acción, otras veces ha permanecido pasivo.

Otro de los elementos que destaca Habermas en su teoría es la capacidad que tienen las organizaciones de limitar el poder gubernamental. Así, la gran mayoría de las acciones del CCE tienen como destinatario al gobierno. “Esta acción sobre el gobierno se ejerce tanto directamente como a través de los medios de comunicación, a fin de sensibilizar a los propios funcionarios, a otros actores y a la opinión pública, respecto de sus puntos de vista; de conformar la

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 31-32

agenda de los asuntos públicos, y de obtener políticas que convienen a sus intereses.»<sup>141</sup>

Respecto de la relación del CCE con el gobierno, las cerca de 2000 acciones pueden clasificarse como de censura al gobierno (69%) o de respaldo al mismo (27%), o finalmente, como neutrales (10%). Esto significa que a pesar de los fuertes elementos corporativos del Consejo, su actuación frente al gobierno se asemeja a la de un grupo de presión.

Por otro lado, otro elemento a destacar en la participación de los empresarios en el espacio público son sus mismas organizaciones. Una característica de los grupos de la sociedad civil es su independencia del gobierno y su capacidad de influir en él. En efecto, desde sus inicios los empresarios tuvieron organizaciones independientes, paralelas a las que marcó el Estado (Concamín y Concanaco), que reclamaron siempre que se consideraran sus intereses en la formulación de políticas públicas, tal es el caso de la Coparmex, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios o el mismo CCE.

En el estudio antes mencionado muestra que las acciones del CCE durante los años 1975-1993 se distribuye como sigue<sup>142</sup>:

<b>Acciones</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
Económico-administrativas	816	42
Político-sociales	376	19
Normativas	356	18
Políticas	141	7
Laborales	94	5
Organizativas	85	5
Cívicas	78	4
Total	1946	100

Las acciones más en específico se abordaron durante el apartado histórico de las relaciones entre el gobierno y los empresarios. Sin embargo hay que destacar

---

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 34

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 35

que el CCE siempre mantiene una relativa distancia del gobierno. Aún en periodos de acuerdo, existen elementos que lo llevan a confrontarse con el gobierno, lo cual reafirma su autonomía. También hay que destacar que el CCE ha sido una organización muy activa que ha conquistado una presencia en el debate público nacional, el cual ha rebasado muchas veces, sobre todo al comienzo del sexenio de Miguel de la Madrid, el ámbito de acción de la economía y ha tenido importante influencia en la organización partidista sobre todo de Acción Nacional. En la segunda mitad de ese sexenio el CCE se fue acercando cada vez más al gobierno y su partido. Al mismo tiempo que amplió su espacio de acción a la definición y promoción de una cultura política con valores empresariales.

## CONCLUSIONES

El concepto del espacio público en México es muy reciente, no existen trabajos académicos que hablen en concreto de cómo se forma y cómo participan los actores que intervienen en el espacio público. Debido a la limitación que existe en la literatura de la ciencia política y la sociología mexicanas es que se utilizó la teoría de Jürgen Habermas como herramienta metodológica y como tipo ideal de espacio público. Al mismo tiempo fue de mucha utilidad la caracterización del concepto de lo público para establecer las diferentes formas en cómo se concibió lo público a lo largo del siglo XX en nuestro país.

Paralelamente a esto, se recurrió a la historia para establecer concretamente el proceso de formación de un espacio público autónomo y moderno, tal como se concibe en la teoría de Habermas. Cabe señalar que en el país siempre ha habido un espacio público, sin embargo, han existido importantes diferencias en cómo se concibe lo público y quién participa en dicho espacio.

Del recuento histórico que se realizó, se pudo observar que el cambio político en México estuvo acompañado por dos procesos de gran importancia, los cuales impactaron en todos los ámbitos de la vida de los mexicanos. Uno es el que se establece un paulatino proceso de diferenciación de los sistemas económico, político, social, cultura y jurídico, que conllevó también un cambio en las estructuras sociales e institucionales del país. El otro proceso de gran importancia y que comenzó, de acuerdo con muchos autores, en 1968 y que continúa hasta nuestros días, es la transición a la democracia. Estos dos procesos implicaron profundos cambios tanto en la composición de los actores que participan en el espacio público, así como en sus formas de actuar, es decir sus estrategias políticas.

En términos generales, lo que se experimentó durante gran parte del siglo XX fue el continuo fortalecimiento, “embarneamiento” o empoderamiento de la



sociedad frente al Estado, de un ejercicio paulatino de autonomía frente a éste, tanto en términos económicos, organizacionales como políticos.

En estos dos procesos podemos ubicar tres etapas históricas que marcaron el rumbo del país y en especial el espacio público:

La primera etapa abarca de la promulgación de la Constitución en 1917 hasta el movimiento estudiantil de 1968. Donde se concebía a lo público como “lo común o lo general”, donde dicho concepto se transformaba en un proyecto de nación, definido por parte del Estado, y específicamente desde el poder presidencial, debido en buena medida al autoritarismo que caracterizó al sistema político mexicano en los años 20; donde la figura presidencial predominó gracias a sus atribuciones constitucionales y metaconstitucionales. Con lo que el poder se ejerció por un líder y un pequeño grupo, el cual estaba integrado al partido oficial, el ahora PRI. Al mismo tiempo, el autoritarismo no permitió la expresión del pluralismo que existe en nuestro país, por lo que se ejerció, como establece Linz, un “pluralismo limitado”.

El poder se ejercía de una manera centralizada, debido a que también existía un centralidad del estado y de sus principales instituciones, lo cual impidió la consolidación de actores independientes de que pudieran coadyuvar a la creación de un espacio público autónomo, democrático y con el predominio de la sociedad civil, entendida esta como el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente generada, independiente, autónoma de Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas.

Por otro lado, la sociedad mexicana no se encontraba lo suficientemente diferenciada como para crear organizaciones que representaran sus intereses, incluso las pocas organizaciones de clase que se crearon fueron impulsadas desde el Estado, con lo que se propició el establecimiento de un sistema político corporativo, donde todas las demandas y prebendas se negociaban mediante

mecanismos corporativos de lealtad y obediencia a las políticas dictadas por el poder Ejecutivo. La principal institución que se creó para la negociación y control político fue el partido de Estado, es decir el PRI.

En este encuadre institucional, los actores políticos que definían y participaban en el espacio público fueron el presidente, y con él las instituciones pertenecientes al poder Ejecutivo, el PRI y sus sectores corporativizados: obreros y campesinos, principalmente, y por otro lado los empresarios, que aunque no estaban sujetos al corporativismo partidario, si estaban organizados en corporaciones.

Todo ello significó la falta de democracia real, la subordinación de los poderes del Estado al Ejecutivo, la ausencia de partidos políticos que compitieran efectivamente con el PRI, la ausencia de una sociedad civil moderna, con organizaciones independientes del Estado, que pusieran límite al ejercicio del poder autoritario.

La segunda gran etapa histórica y analítica se inicia con el movimiento de 1968 y termina en 1982. Es comúnmente aceptado por los estudiosos del sistema político mexicano, que el movimiento estudiantil de 1968 marcó un hito en la historia de México, debido a que se hizo evidente, de una manera incuestionable, las limitaciones del sistema político mexicano y de sus políticas de integración, al mismo tiempo que comenzaba a evidenciarse los problemas del modelo de desarrollo mexicano. Ni las instituciones políticas (entre otras el partido o las organizaciones gremiales) ni la economía podía integrar y atender las demandas de una creciente clase social: la clase media.

A partir del movimiento de 1968, y aún unos años antes, se inició un proceso de lenta autonomía y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad, las cuales demandaban que se abrieran espacios de participación en la toma de decisiones. En este sentido, si bien seguía predominando el concepto de lo público

como lo común o lo general, sin embargo, comenzaba a nacer la idea de que lo público no sólo podía ser ejercido por las instituciones políticas, sino que se comenzaba a pugnar por el acceso al poder de aquellas capas sociales no integradas al sistema político autoritario. Es decir, en esta etapa se comenzó a vislumbrar a lo público como “lo accesible”, en el sentido que otras instancias tendrían que participar en la definición de lo que concierne a la colectividad, en el diseño de políticas y finalmente en el ejercicio del poder. Sin embargo, no es sino hasta el último cuarto del siglo XX que esto comienza a ser una realidad.

En la década de los sesenta, por primera vez, se alzó una voz disidente, no gremial, en contra del autoritarismo estatal. Se cuestionó la capacidad del Estado de delinear por sí mismo el proyecto de nación. Las clases medias reclamaron su participación en las decisiones públicas y se demandó mayor pluralidad en la representación política.

Cabe mencionar, que durante esta etapa se dieron importantes acontecimientos que provocaron cambios que impactaron la vida democrática de México. En efecto, durante esta etapa histórica se comenzaron a crear organizaciones gremiales autónomas del corporativismo estatal, se iniciaron movimientos contestatarios que ponían en entredicho la misma organización política de México, y que actuaban fuera del marco institucional como la guerrilla urbana y rural, los cuales transformaban el espacio público debido en buena medida a que exponían sus demandas de manera independiente y a que ponían en el centro de la discusión un tipo de demandas distintas hasta ese momento, como la democracia sindical o la transformación del régimen por medio de las armas como la guerrilla.

Una década después se inició el proceso de liberalización democrática en el país con la primera reforma electoral en 1977, con lo que se abrió un espacio de representación más plural en la Cámara de Diputados. Empero, el Estado y el poder

ejecutivo, siguieron dominando en el sistema político, por lo que la participación de organizaciones autónomas todavía fue muy limitada. Además, aún faltaba que hiciera su aparición el actor relevante en la teoría habermasiana del espacio público: la sociedad civil y más precisamente el ciudadano.

Por otra parte, el agotamiento del modelo de desarrollo también impactó en el cambio político mexicano, debido a la pérdida de eficacia de las tradicionales fórmulas de gestión económica y social de orden corporativo; las dificultades estatales para integrar al mismo modelo a importantes capas de la población, sobre todo de clase media, y la crisis económica que se inició a principios de los años ochenta, con lo cual el gobierno mexicano se enfrentó con los empresarios. Ante ello, las instituciones estatales hicieron todo lo posible para seguir conservando el *estatus quo* y conservar la centralidad del poder. En esta etapa se iniciaba el despertar de la sociedad civil en México, si bien es cierto que habrían de pasar todavía dos décadas para que se manifestara de manera más organizada.

Finalmente la tercera etapa inicia en 1982 hasta el triunfo de Vicente Fox como presidente de la república. En las dos últimas décadas del siglo XX se verificaron en México y en el mundo, cambios muy importantes que impactaron en la relación Estado-sociedad, la relación de los actores políticos y aún las mismas relaciones sociales.

Dos fueron los procesos que cambiaron el rostro político, económico y social de México: el cambio de modelo económico y la transición a la democracia. En efecto, el proceso de apertura económica y política ha implicado el resquebrajamiento de las viejas redes corporativas del sistema político mexicano.

Con el establecimiento del modelo económico neoliberal, el Estado se quedó prácticamente sin base social. El PRI ya no pudo actuar como uno de los pilares de la movilidad social y política. Al mismo tiempo, dejó de ser una vía efectiva para que las demandas de los sectores sociales fueran tomadas en cuenta en la

conformación de las políticas públicas, las cuales parecían cada vez más alejadas de los intereses de la sociedad civil. Todo esto constituyó un duro golpe para el sistema corporativo priísta, debilitándolo en su papel de mecanismo de control social y representante de las demandas de los grupos sociales, lo cual permitió la vigorización de la organización independiente de sindicatos, centrales campesinas, organizaciones populares y ciudadanas.

Por otra parte, debido a las características del nuevo modelo económico, la acción estatal en el ámbito social se hizo cada vez más ineficaz. El deterioro de las condiciones de vida de cada vez mayores sectores de la población, las limitaciones de la política social gubernamental debido a restricciones presupuestales, entre otros problemas, propició la aparición de un actor muy importante en el proceso de transición a la democracia y dentro de la teoría del espacio público: la sociedad civil.

De esta manera, la ineficacia estatal en ámbitos de la política social permitió la participación de la sociedad mediante una gran cantidad de asociaciones civiles de carácter asistencial y de desarrollo social que trataron de suplir las deficiencias de la acción gubernamental en la atención de grupos vulnerables, que no encontraban cabida en las estrategias de política social de las diferentes instancias de gobierno.

Por primera vez en la historia de nuestro país, el concepto de lo “público” comenzaba a cambiar. No sólo lo público se referiría a lo común o lo general (concepto que está cambiando, porque la diferenciación social no permite hablar de un proyecto de sociedad o de políticas que conduzcan a la homogeneización de la sociedad). En efecto, con la aparición de la sociedad civil organizada se puede hablar de un concepto de lo “público” como lo accesible, en el sentido de que las organizaciones de la sociedad civil, poco a poco, han ido definiendo los contenidos específicos de las políticas públicas, sobre todo en el ámbito social: salud, atención

a grupos vulnerables, educación, las cuestiones de género, etc. En una palabra, en esta etapa se fueron fortaleciendo las instituciones autónomas del poder estatal, incluso en términos financieros.

Por otro lado, la implantación del modelo de desarrollo neoliberal debilitó el autoritarismo mexicano. En efecto, el nuevo modelo implicó cambios constitucionales que disminuyeron las atribuciones del poder presidencial. Al mismo tiempo, el avance electoral de la oposición, debido a las constantes reformas electorales que se llevan a cabo desde 1977, abrió un abanico ideológico muy importante, que propició el desarrollo de un pluralismo político, necesario para el fortalecimiento de la democracia y para que pueda llevarse a cabo una deliberación plural de los problemas que enfrenta la sociedad, ambos (el pluralismo y la deliberación) ingredientes indispensables para el fortalecimiento del espacio público tal como lo concibe Habermas. Al mismo tiempo este proceso permitió el fortalecimiento de un actor fundamental en el espacio público: el ciudadano.

Por otro lado, el proceso de apertura económica y política demandaban la creación y consolidación de instituciones que dieran cauce y expresión a la nueva diversidad social. Entre las instituciones autónomas que fueron necesarias para que este proceso pudiera desembocar en la democracia fue el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dichas organizaciones permitieron que los derechos políticos de los mexicanos fueran reconocidos y respetados.

También fue necesario que otras organizaciones mantuvieran una autonomía frente al Estado para que se pudiera abrir el espacio público y fuera una realidad la tercera acepción de lo público como “lo visible”, y con ello se pusiera un freno al Estado, en el sentido de que todas sus acciones y políticas están sujetas a escrutinio público, es decir están sujetas a una rendición de cuentas.

En este sentido, la autonomía de los medios de comunicación fue una condición del desarrollo democrático, debido a que es el mecanismo por excelencia

para que puedan conocerse y discutirse las posturas de todos los actores políticos. Es decir, son el medio para que la diversidad social y cultural, así como la pluralidad política se expresen. Condiciones sin las cuales no existiría un espacio público democrático.

Por otro lado, los medios de comunicación pueden ser el ámbito para que promuevan cierto tipo de posturas que den racionalidad a un sistema político y un espacio público democráticos, a saber: tolerancia, pluralismo, respeto a los derechos humanos, publicidad de los actos de poder público, responsabilidad de los funcionarios e inexistencia de inmunidades del poder. Es un hecho que hoy en día, se dirimen todos los problemas a través de los medios de comunicación.

Por otro lado, O'Donnell posiciona a los medios de comunicación como una de las entidades que propician la rendición de cuentas vertical; mientras que a los Órganos Constitucionales del Estado (como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos) los describe como las entidades que propician un esquema de rendición de cuentas horizontal.

Sin embargo, actualmente no son las únicas instituciones que contribuyen a la rendición de cuentas, también las organizaciones de la sociedad civil buscan que el ejercicio del poder, el diseño de las políticas públicas y su puesta en operación se lleven a cabo de manera transparente y abierta a todos los sectores de la sociedad.

Los empresarios, fueron los actores más influyentes –aunque no siempre de manera visible— en la sociedad durante gran parte del siglo XX. Fueron precisamente los empresarios los primeros en organizarse independientemente del Estado, desde sus inicios han tenido organizaciones que han tratado de definir el proyecto de nación, de darle contenido a las políticas públicas y sobre todo han sido capaces de enfrentar al Estado en políticas que consideran lesivas de sus intereses. Es por estas razones que se escogió a los empresarios como los más representativos

del tipo de organizaciones y acciones políticas necesarias para consolidar el espacio público en México.

En conclusión, es importante recordar lo expuesto en la introducción, que se consideró al espacio público como una forma de concebir y actuar en política, con lo que se difiere un poco de Habermas, el cual establece que el espacio público es especialmente un ámbito discursivo en el que se establecen las posturas de los distintos actores en determinados problemas que aquejan a la vida de un ciudadano. Aún más, a este concepto de espacio público se le agregó la noción de acción, y especialmente de acción política, ya que lo público, desde mi punto de vista, implica el ejercicio de derechos y obligaciones de todos los integrantes de la sociedad consigo misma.

Es decir, el espacio público no tendría que limitarse solamente a denunciar los problemas, la forma de actuar de los grupos políticos o la implementación de políticas públicas, por sólo mencionar algunas. En este sentido, el espacio público va más allá del plano discursivo, éste tendría que ser un espacio de deliberación, pero también de conformación de políticas, leyes, programas, etc. Más aún, el espacio público, sería el lugar donde se pudiera exigir la rendición de cuentas de los servidores públicos, sean estos gobernantes, jueces o legisladores.

En éstos ámbitos de deliberación y de acción, se ponen en práctica los tres conceptos de lo público que se manejaron a lo largo de la presente investigación: 1) lo público como lo común a todos; 2) lo público como lo accesible (en el sentido de la oportunidad que tendrían los actores sociales y políticos para participar la definición de políticas o incluso el rumbo de una nación) y finalmente; 3) lo público como lo transparente (y haciendo una extrapolación, como un método de rendición de cuentas).

Visto de esta manera, el concepto de democracia se vería enriquecido enormemente, ya que no se limitaría a la noción meramente electoral, como lo



encuadran los teóricos de la transición, sino que sería un concepto mucho más amplio, que requiere de la participación cotidiana (no sólo en el momento de ejercer el voto) de todos los miembros de la sociedad, incluso de aquellos que no se sienten representados por las instituciones democráticas y que propugnan por un cambio radical de hacer política.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Abal Medina, Juan Manuel, 1998, *Los herederos del populismo: la experiencia del PRD y el Frente Grande*. Nueva Sociedad, n° 157, septiembre-octubre, Caracas.
2. Aguilar Villanueva, Luis F., 1996, “Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, México, *Foro Internacional*, núm. 143-144, Colegio de México.
3. Alba Vega, Carlos, 2001, “Los empresarios en la transición política mexicana, en Reynaldo Yunuen Ortega Ruiz, (Coord), *Caminos a la democracia*, Colegio de México, México.
4. Alcántara Sáez, Manuel, 1994, *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid
5. Álvarez Enríquez, Lucía, 2003, *Sociedad civil y construcción democrática en Metapolítica*, no. 30, julio-agosto.
6. Ayala Espino, José Luis, 1992, *Límites del Mercado. Límites del Estado*, Ensayos sobre economía política del Estado, INAP, México.
7. Aziz Nassif, Alberto, 1989, *El Estado mexicano y la CTM*, Ediciones de la Casa Chata, No. 32, México.
8. Becerra Ricardo, Salazar Pedro, José Woldenberg, 2000, *La mecánica del cambio político en México*, segunda edición, Ed. Cal y Arena, México.
9. Boudon Lawrence, 1998, “*Los partidos y la crisis de representación en América Latina: los casos de Colombia, México y Venezuela*”. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo latinoamericano (CIEDLA), Contribuciones, n° 1, Buenos Aires.
10. Cansino, César, “Crisis política, ¿transición pactada?, México, España, Brasil”, en *Etcétera*, núm. 110, marzo 9 de 1995, México.
11. Cansino, César, 1997, “Después del 6 de julio”, en *Metapolítica*. Revista trimestral de teoría y ciencia de la política, vol. 1, núm. 4, México, octubre-diciembre de 1997.
12. Carbonell, Miguel, 2000, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Tercera Edición, Ed. Porrúa, UNAM.
13. Carpizo, Jorge, 1983, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.

14. Centeno, Miguel, 1997, *La revolución salinista: la crisis de la tecnocracia en México*. Centeno, Miguel Ángel. Nueva Sociedad, n° 152 noviembre-diciembre 1997, Caracas.
15. Cordera Campos, Rolando, 1997, “Elecciones y transición en México”, en *Leviatán*, n° 70, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
16. Cossío, J. R. 2001, *Cambio social y cambio jurídico*. ITAM-Porrúa, México.
17. Croteau David y Hoynes, William, 2001, *The Media Bussines. Corporate media and the public interest*. Pine Forge Press, Estados Unidos.
18. Curzio Gutiérrez, Leonardo, 1998, “La gobernabilidad en el México contemporáneo”, en *Afers Internacionals*, (Fundación CIDOB) n° 40-41, Barcelona.
19. Dahl, Roberth A, 1992, *La democracia y sus críticos*. Ediciones Paidós. Barcelona-Buenos Aires-México. 1992 Primera edición en español.
20. Diamon, Larry, 1997, “Repensar la sociedad civil”, en *Metapolítica*, vol. 1 abril-junio, México.
21. Easton, D, 1966, Esquema para el análisis político, Buenos Aires, Amorrortu. y Almond, G. A., Powell, G.B. y Mundt, R. J., 1993, *Comparative Politics, A theoretical Framework*, Nueva York, Harper Collins College Plubliciers.
22. Ernesto Zedillo, III Informe de Gobierno
23. Escutia García, Gerardo, 1999, “Transición política y reconstrucción del espacio público en México”, en *Revista del Senado de la República*, Abril-junio 1999, vol. 5. no. 15, México.
24. Estudillo Rendón, Joel, 1996, “Los tiempos de la reforma”, en González Sandoval, Juan Pablo, coord., *La República de Babel, Anuario Político*, México, Océano-IMEP, 1997.
25. Ferrater Mora, 1977, *Diccionario de Filosofía*, T. I, Alianza, Madrid.
26. Fraser, Nancy, 1993, “Repensar el ámbito público, una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”, en *Debate feminista*, año 4, vol. 7, marzo.
27. Fuentes-Berain, Rossana, 2004, “Prensa y poder político en México”, en *Razón y Palabra*, Octubre-Nov. 2001, no. 23

28. González Gómez, Marco Antonio, 1994, "Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal", *Ciencia ergo sum*, vol. 1, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
29. González Graf, Jaime, 1997, "Una evaluación del desarrollo electoral mexicano", en Moctezuma Barragán (coordinador), 1999, Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968, UNAM y Miguel Ángel Porrúa,
30. González Graf, Jaime, 1998, "Los problemas políticos de la política económica de Estado", en *Revista del Senado de la República*, Enero-marzo 1998, Vol. 1, no. 10, México.
31. Habermas, J., 1996, *Between facts and Norms*, Cambridge, MIT Press.
32. Habermas, Jürgen, 1981, *Historia y crítica de la opinión pública*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, p. 62.
33. Huntington, Samuel, 1994, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Argentina, Paidós.
34. Instituto de Capacitación Política del PRI, 1981, *Historia documental*, T. I, 1929-1932, México.
35. Krauze, Enrique, 1997, *La presidencia imperial, Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets.
36. Labra, Armando, 1989, *La legislación mexicana en radio y televisión*, Colección Ensayos, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
37. Laïdi, Zaki, 1997, *Un mundo sin sentido*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 12-13.
38. Lajous, Alejandra, 1979, "El partido del Estado., Cronología, 1928-1976", México, *Nexos* núm. 17.
39. Loaeza, Soledad, 1997, "Gobierno y oposición en México: El Partido de Acción Nacional" en *Foro Internacional*, nº 147, enero marzo, México.
40. Lomnitz Larissa y Frida Gorbach, marzo 1998, "Entre la continuidad y el cambio: el ritual de la sucesión presidencial". En *Revista Mexicana de Sociología*, México.
41. Luna Ledesma Matilde, 1992, *Los empresarios y el cambio político. México, 1970-1988*, Ed. Era e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p.13

42. Medina Peña, Luis, 1994, *Hacia el nuevo Estado, México, 1929-1993*, México, Fondo de Cultura Económica.
43. Medina Peña, Luis, 1994, *Hacia un nuevo Estado, México, 1929-1993*, México, FCE.
44. Méndez, José Luis (coord.), 1998, *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Porrúa/Academia Mexicana de Investigaciones en Políticas Públicas.
45. Meyer Cosío, Lorenzo, 1996, "La crisis del presidencialismo mexicano", México, *Foro Internacional* núm. 1-2, enero-junio, Colegio de México.
46. Moctezuma Barragán, Gonzalo, "La transición democrática en México", en Moctezuma Barragán (coordinador), 1999, *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
47. Moore, B., 1966, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press.
48. Morlino, Leonardo, 1982, "Del fascismo a la democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid.
49. North, Douglass C., 1995, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
50. O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, 1988, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires.
51. Olvera Rivera Albernto J., 1999, "Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico", en *Metapolítica*, vol 3. enero-marzo, México.
52. Olvera, Alberto J. (coord). 2001, *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México, Colegio de México.
53. Olvera, Alberto J., 2003, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica.
54. Ortiz, Román, 1998, *México: la transición discreta*. *Revista Española de Defensa*, nº 122, abril, Madrid.
55. Parsons, Talcott, 1982, *El Sistema Social*, Madrid.

56. Przeworski, Adam, 1988, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en O'Donell, G., Schmitter, P. Y Whitehead, L. (Eds), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires.
57. Przeworski, Adam, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Traducción de Mireia Bofill Abelló. Cambridge University Press.
58. Rabotnikof, Nora, 1997, *Espacio público y la democracia moderna*, Ed. IFE, México.
59. Reveles Vázquez Francisco, 1998, "Las fracciones del Partido de Acción Nacional: Una interpretación". En *Revista Mexicana de Sociología* n° 3, julio-septiembre, México.
60. Reyes del Campillo, Juan. 1995, "Las transformaciones del sistema electoral", *Política y Cultura*. UAM-Xochimilco, Núm. 5. otoño.
61. Ross Schneider, Ben, 1990, "La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista", México, *Foro Internacional*, núm. 121, Colegio de México.
62. Roux Rhina, 1997, *México: Rupturas y esperanzas*, Roux Rhina. Nueva Sociedad no. 152 noviembre-diciembre 1997, Caracas
63. Rustow, Kankwar A., 1982, "Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español", en Santamaria, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid.
64. Santamaria, Julian, 1982, "Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español" en, Santamaria, J. (Com.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid.
65. Sartori, Giovanni, 1980, *Partidos y sistema de partidos*. Alianza Editorial, Madrid.
66. Schmitter, Philippe, 1974, "Stil the century of corporatism" en *The Review of Politics*, vol 36, no. 1, EU, p. 46
67. Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1993.
68. Stepan, Alfred, 1986, "Camino hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos, en O'Donell, G., Schmitter, P. Y Whitehead, L.

(Eds), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires.

69. Tirado, Ricardo y Luna Ledesma, 1995, “El Consejo Coordinado Empresarial de México. De la unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC (1975-1993)”. En *Revista Mexicana de Sociología*, Octubre-diciembre de 1995, no.4, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM
70. Tirado, Ricardo, 2004, “Caracterización del régimen político”, (inédito).
71. Villarreal, René, 1984, *La contrarrevolución monetarista*, México, Océano.
72. Wintraub, 1997, *Public and private in thought and practice: perspectives on a grand dichotomy*, University of Chicago Press, p. 9
73. Wolinetz Steven B., 1988, *Parties and Party Systems in Liberal Democracies*. Routledge, London.
74. Zaid, Gabriel, 1988, *La economía presidencial*, México, Vuelta.