

# CURRICULUM VITAE





## CURRICULUM VITAE

### I. DATOS GENERALES

Nombre: Cuauhtémoc López Guzmán  
Edad: 39 Años  
Estado Civil: Casado  
Domicilio: Malinali # 1137 Fracc. Paseos de Xochimilco  
Ciudad: Mexicali, B.C.  
Teléfono Trabajo: 566-14-40, 566-75-86  
Email: cspoldoc@hotmail.com  
Fecha de Nacimiento: 30 de Agosto de 1966  
Lugar de Nacimiento: San Luis R.C., Son.  
Profesión: Lic. En Admón. Pública y Ciencias Políticas  
Maestría: Economía Internacional  
Diplomado: Políticas Públicas y Gobierno Local  
Doctorado: Ciencia Política  
R.F.C.: LOGC-660830C67  
Cédula Profesional: 1995494  
CURP: LOGC660830HSRPZH09

### II. ESTUDIOS PROFESIONALES

GRADO	PERIODO	INSTITUCION
Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas	1986- 1990	Facultad de Ciencias Sociales y Políticas /UABC
Diplomado en Políticas Públicas y Gobierno Local.	1995	Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública
Maestría en Economía Internacional	1992-1994	Facultad de Economía/ UABC
Doctorado en Ciencia Política	2001- 2003	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM

### **III. ASISTENCIA A CURSOS Y CONFERENCIAS**

Participante en el Curso Microsoft Word para Windows v.2 impartido en la UABC del 17 al 21 de octubre de 1994.

Participante en el Curso –Taller “Evaluación del Posgrado en la UABC celebrado los días 10 y 11 de septiembre de 1997

Participante en el evento “Baja California Exporta” Impartido en las instalaciones del Banco Nacional de Comercio Exterior” el día 28 de mayo de 1996.

Participante en el Curso –Taller sobre “Diseño Curricular en el Posgrado” realizado en la UABC del 25 al 27 de marzo de 1996.

Asistente al Taller “Planeación Estratégica” impartido los días 18 y 19 de junio de 1999 en la UABC.

Asistente a la video conferencia “Los Partidos Políticos en México: Nuevos Liderazgos y Nuevos Perfiles Políticos. Celebrada en la UABC el día 13 de mayo del 2002.

Asistente a la video conferencia “Estabilidad y Regulación Financiera Internacional: Conclusiones del II Seminario de Economía Financiera. Celebrada en la UABC el día 18 de abril de 2002.

Asistente al Curso “Gobernabilidad, Geopolítica y Democracia impartido en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas el día 19 de febrero de 2003.

Asistente al curso del programa computacional Acrobat Reader. Realizado del 29 de septiembre al 3 de octubre del 2003 en la UABC.

Asistente al Curso-Taller “Implementación de la Evaluación Colegida” realizado los días 21 y 22 de enero de 2005 en la UABC.

Participación en el Taller “Desarrollo de Personal Docente: Búsqueda de Fondos Externos para la Investigación.”

Asistencia al Curso “Teoría y Metodologías Contemporáneas en Ciencias Políticas impartido en la UABC el 4 y 5 de marzo de 2005

#### **IV. PARTICIPACIÓN EN CONGRESOS, CONFERENCIAS Y FOROS ACADÉMICOS.**

Participante en el Foro para el “Diseño del Proyecto para rescatar a los Niños de la Calle” celebrado en la Cd, de Mexicali Baja California el 27 de enero de 1996.

Asistente al Congreso Nacional de Ciencia Política celebrado en la Cd, de México del 25 al 28 de septiembre de 1996.

Conferencista tratando el tema de “ El Debate de Mitos y Realidades del Tratado de Libre Comercio” celebrado en la UABC el día 19 de Noviembre de 1996.

Expositor del tema “La Apertura Democrática, las Tendencias y Movimientos de la Sociedad Civil” realizado en el Colegio de Bachilleres del Estado de Baja California el día 21 de febrero de 1997.

Conferencista del tema “Administración y Economía Global” en la Escuela Superior de Comercio Exterior en la Cd, de Mexicali Baja California el día 16 de noviembre de 1998

Comentarista del Libro sobre la vida de Luis Donald Colosio en el Festival de la Frontera del 12 al 30 de abril de 1999.

Conferencista del tema “Lecciones de Política, Gobierno y Democracia dictada en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas en la UABC el día 20 de septiembre de 2000.

Participación en la Conferencia “La Guerra Fría” dictada en el Colegio de Bachilleres del Estado de Baja California el 23 de noviembre de 2000.

Asistente al XIV Congreso Nacional de Estudios Electorales celebrado en la Cd, de Mazatlán Sinaloa los días 9, 10 y 11 de octubre de 2002.

Expositor en la Mesa de Análisis sobre el “Tercer Informe de Gobierno” realizado en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC el día 3 de septiembre de 2003.

Impartición de la platica “Antecedente Político y Económico de la Educación en México” impartida a los alumnos del grupo M21 de la maestría en Pedagogía el día 20 de septiembre de 2003.

Participante como Congresista en el Tercer Congreso Internacional de Educación celebrado en la Cd, de Mexicali Baja California del 21 al 23 de octubre de 2003

Expositor de la Ponencia “Configuración Parlamentaria y Productividad Legislativa en el Congreso de Baja California” en el XV Congreso Nacional de Estudios Electorales, celebrado en San Miguel Allende, Gto del 22 al 24 de octubre de 2003.

Ponente en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política con el trabajo titulado “El Proceso de Fiscalización en el Congreso de Baja California: normatividad, recursos técnicos y motivaciones políticas” celebrado en la Cd, de México del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2004.

Ponente en el Foro Académico Nacional: Agenda y Propuestas para la Reforma de las Instituciones Publicas de México celebrado en la Cd, de Hermosillo Sonora el día 3 de septiembre de 2004.

Conferencista del tema “Democracia y Cultura de la Legalidad” organizado por el Instituto Federal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación y realizado en la Cd, de Mexicali Baja California el día 9 de septiembre de 2004.

Ponente en el Primer Congreso Internacional de Sociología: Frontera Baja California-California, llevado a cabo del 22 al 26 de noviembre de 2004.

## **V. ENTREVISTAS Y COLABORACIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACION**

Entrevista en el programa “Paréntesis Universitario” en las instalaciones de Televisión universitaria en Tijuana Baja California el día 2 de octubre de 1998 tratando el tema del 2 de octubre de 1968.

Entrevista en el programa radiofónico “Palabras, Sonidos e Imágenes” con el tema de análisis “Campaña de Fox” realizado el día 6 de marzo de 2000.

Entrevista en el programa “Palabras, Sonidos e Imágenes de XHBA-FM con el tema de análisis “Debate Presidencial de los 6 Candidatos” que se transmitió el día 2 de mayo de 2000.

Entrevista en el programa radiofónico plural de XHBA- FM Radio Universidad con el tema “Gobiernos Divididos” transmitido el día 15 de enero de 2001.

Entrevista en el programa plural de XHBA-FM tratando el tema de análisis “El Fin de Presidencialismo” que se transmitido el día 17 de junio de 2002.

Entrevista en las instalaciones de XHBA-FM en el programa los quemados tratando el tema de “El Corredor del Pacífico el día 21 de Enero de 2003.

Entrevista en el programa radiofónico Plural con el tema “Elecciones para el 2003 el día 17 de Marzo de 2003.

Entrevista en el programa plural con el tema “Análisis de aspectos políticos” transmitido el 18 de agosto de 2003.

Entrevista en el programa Mesa Ciudadana del IFE tratando el tema “Tercer Informe Presidencial” efectuado el día 4 de septiembre del 2003.

Entrevista en el programa de televisión “Platiquemos de Nuestros Valores” con el tema “Justicia y Política” transmitido por el canal de la UABC en el mes de octubre del 2004.

Colaborador en el semanario “Siete Días” impreso y distribuido en Mexicali Baja California tratando temas de política y economía nacional e internacional.

## VI. ENSAYOS PUBLICADOS

Cuauhtémoc López Guzmán. "Partido y Gobierno" Periódico El Regional. San Luis R.C., Sonora. Febrero de 1990.

Cuauhtémoc López Guzmán, "La Perestroika en la URSS. La Modernidad en México: Dos Estados Revolucionarios cuestionados" Revista Enlace UABC, Mexicali, B.C., Enero de 1991 No. 23.

Cuauhtémoc López Guzmán, "Nuevos Modelos Industriales: Aplicación y Factibilidad en Baja California", Revista Paradigmas UABC, Enero-Marzo de 1994 Año 2 No.5.

Cuauhtémoc López Guzmán, "El Dilema de la Revolución: . Democracia frente a Estabilidad", Revista Semillero UABC, Abril-Junio de 1994, Año 2, NO.6.

Cuauhtémoc López Guzmán, "El 68 Encrucijada por la Democracia", Revista Semillero UABC, Julio-Septiembre de 1994, Año2, No.7.

Cuauhtémoc López Guzmán, "Diagnóstico del PRI", Revista Debate Democrático, Mexicali, B.C., IFE, Diciembre de 1995, Año1, No.1.

Cuauhtémoc López Guzmán. "Integración Comercial y Desarrollo Regional en Baja California" Revista Debate Democrático. Mexicali B.C. IFE Abril -Junio de 1996 Año 1 No. 3

Cuauhtémoc López Guzmán "La Modernización Truncada", Revista Societas No.2 Revista del Colegio Estatal de Sociólogos de B.C. Abril-Junio de 1997. Año 1

Cuauhtémoc López Guzmán "El Estado en la Economía Globalizada", Revista Paradigmas. Año 5, núm. 19, Julio-Septiembre de 1997. Mexicali B.C.

Cuauhtémoc López Guzmán" La Gerencia Social: Un Enfoque Alternativo para la Gestión Municipal" Revista Societas. Revista del Colegio Estatal de Sociólogos de Baja California. Enero -Marzo de 1998 Año2; No. 5

Cuauhtémoc López Guzmán "Análisis del Modelo Económico Neoliberal" Revista Paradigmas. Año 7, núm. 27, julio-septiembre de 1999.

Cuauhtémoc López Guzmán "Un Análisis Fiscal y Sectorial en el Diseño de las Tarifas Eléctricas para Mexicali B.C. Revista Societas No. 13 Enero-Marzo del 2000. Mexicali B.C.

Cuauhtémoc López Guzmán “Liberalización Política en México: un enfoque de mercado a la competencia electoral” Revista Estudios Políticos. No. 25, Septiembre – Diciembre de 2000. UNAM- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Cuauhtémoc López Guzmán “El Ejido y las Políticas de Desarrollo Rural” Revista Semillero. Año 9, núm. 34, Abril- Junio de 2001

Cuauhtémoc López Guzmán “Los Ajustes a las Tarifas Eléctricas: proceso, normatividad y políticas” Revista Paradigmas. Año 8, núm. 31, Julio-septiembre de 2000.

Cuauhtémoc López Guzmán “La Alternancia Política en Baja California: hacia un nuevo equilibrio de poderes” Revista Estudios Fronterizos. Nueva Época, vol, 2 núm 3, Enero-Junio de 2001.

Cuauhtémoc López Guzmán “ Diagnostico del PRI II” Revista Debate Democrático No.2, Nueva Época, Agosto de 2001.

Cuauhtémoc López Guzmán “El Sistema Político Presidencial” Revista Semillero. Año 10, núm. 40, octubre-diciembre de 2002.

Cuauhtémoc López Guzmán “Configuración Parlamentaria y Productividad Legislativa en el Congreso de Baja California.” Revista estudios Políticos # 33. Séptima Época, mayo- agosto, 2003. UNAM – Facultad de Ciencias Políticas.

Cuauhtémoc López Guzmán “ El Fin del Presidencialismo Populista” Revista Universitaria de la UABC. Año 2, nueva época, núm. 45, enero-marzo de 2004.

Cuauhtémoc López Guzmán “El Sistema Político Presidencial: crisis institucional, debate académico y revisión teórica” Revista Estudios Políticos # 3. septiembre-diciembre de 2004.

Cuauhtémoc López Guzmán “El Proceso de Fiscalización en el Congreso de Baja California: normatividad, recursos técnicos y motivaciones políticas. Revista Estudios Políticos # 6. Septiembre-diciembre, 2005. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas.

## VII. CLASES IMPARTIDAS

A Nivel Licenciatura:

Problemas Económicos de México  
Partidos Políticos y Grupos de Presión  
Sistemas Políticos Contemporáneos  
Tratados Internacionales  
Finanzas Internacionales  
Teorías del Comercio Internacional  
Medios de Comunicación y Propaganda Política  
Sistema Político Mexicano

A Nivel Diplomado:

Sistemas Políticos en el Diplomado en Estudios Electorales.  
Derechos Económico –Sociales en el Diplomado en Derechos Humanos.  
Políticas de Comercio Exterior en el Diplomado en Comercio Exterior y Aduanas.  
Estructura del Comercio Exterior en México en el Diplomado en Comercio Exterior y Aduanas México-Estados Unidos.  
Sistemas Políticos Comparados en el Diplomado en Estudios Electorales.  
Sistemas Políticos en Perspectiva Comparada en el Diplomado en Procesos Políticos Electorales.  
Relaciones Públicas y Manejo de Imagen en el Diplomado en Mercadotecnia Política.

A Nivel Maestría:

Planificación Económica en el Programa de Maestría “ Ciencias Sociales Aplicadas” del Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC.

Macroeconomía en el Programa de Maestría “Ciencias Sociales Aplicadas” del Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC.

La Reforma del Estado y los Partidos Políticos en el Programa “Estudios y Proyectos Sociales” de la Facultad de Ciencias Humanas, Ciencias Sociales y Políticas y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC.

Ciencia Política en el Programa de “Administración Pública” de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.

Estructura y Régimen Jurídico del Estado del Programa de “Administración Pública” de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.



## **VIII. INVESTIGACION Y DESARROLLO INNOVADOR**

Investigador en el Proyecto “Análisis Comparativo del Régimen Fiscal UABC CFE.

Dictaminador en la Selección Anual del Libro Universitario 1999.

Recibimiento del Comité Académico de PROMEP de la Acreditación de Profesor con Perfil Deseable 2000-2003.

Coordinador del Proyecto de Investigación “Alternancia Política y Equilibrio de Poderes en Baja California 1989-2001” con carácter intra-institucional y colectivo aceptado y apoyado en la Octava Convocatoria a la Investigación de la UABC.

Integración de un estudiante de Maestría al Proyecto de Investigación “Alternancia Política y Equilibrio de Poderes en Baja California 1989-2001.

## **IX. MIEMBRO DE GRUPOS COLEGIADOS.**

Comisionado como Jurado Calificador de Concurso de Oposición a Plazas Académicas en la Facultad de Economía de la UABC.

Integrante del Comité Evaluador del Área de Ciencias Sociales programa 2000 2001.

Integrante del Comité de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.

Integrante de la Academia de Ciencias Sociales de la UABC.

Coordinador del Área Académica de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.

Consejero Ciudadano Numerario del Consejo Distrital Electoral del VI Distrito Electoral.

Integrante del Comité Editorial de la Revista Estudios Fronterizos del Instituto de Investigaciones Sociales.

Miembro organizador para el Diplomado Binacional en Gobernabilidad Transfronteriza y Administración Pública, de la UABC-SDSU Ties Program

## **X. TRABAJOS DE ASESORIA**

Diseño de la declaración de principios y de filosofía política al Partido de Baja California en 1997.

Desarrollo de Investigación y presentación de propuesta para el diseño de un Régimen Fiscal de la Industria Ejidal en Baja California encargada por el Centro de Capacitación de Estudios Fiscales y Finanzas Públicas en 1999.

Asesor Técnico en el Proyecto “Reactivación Económica y Urbana del Centro de la Ciudad de Mexicali” a cargo del Instituto de Investigaciones Sociales y el Consejo de Desarrollo Económico de Mexicali de 1999 a 2000.

## **XI. ACTIVIDADES ESCOLARES, SOCIALES E INSTITUCIONALES**

Colaborador del V Radioteletón de Egresados celebrado los días 10 y 11 de octubre de 1997.

Jurado en el Concurso Interno de Oratoria alusivo al 2 de octubre en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas realizado el 29 de septiembre de 1998.

Moderador del II Foro Juvenil Jóvenes Líderes: Herederos del Poder efectuado el día 12 de mayo de 1999 en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC.

Jurado del Debate Político celebrado en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas el 28 de octubre del 2004.

**Cambio institucional y conflicto distributivo:  
las tensiones de la transición democrática en México.  
Dr. Cuauhtémoc López Guzmán\***

**I. Introducción.**

La importancia del desempeño de las instituciones en el crecimiento económico, la confianza empresarial, el fortalecimiento democrático y el respeto al Estado de derecho son los pilares de las naciones desarrolladas. Las limitaciones en los factores productivos o la dominación extranjera como condicionantes del subdesarrollo ha perdido seguidores en las naciones en vías de desarrollo.

Hoy, en cambio ha tomado fuerza y consistencia la concepción neoinstitucionalista para explicar las diferencias materiales, organizacionales y de comportamiento colectivo que separan a las naciones ricas de las menos desarrolladas.

En la obra de Douglass North<sup>1</sup> se destacan estas asimetrías; North vincula el cambio institucional y el desempeño económico para demostrar que las instituciones juegan un papel relevante en el desarrollo de las naciones. En este trabajo se destaca el vínculo entre cambio institucional y desempeño democrático para explicar las peculiaridades de la larga y sinuosa transición democrática en México; pero sobre todo, establecer la relación conflictiva e incendiaria que representa el cambio institucional en sociedades desiguales y polarizadas

Al vincular el cambio institucional (deseable para consolidar la democracia) se tienen que plantear los conflictos distributivos que este cambio genera. Desde un enfoque de acción colectiva las reformas organizacionales, económicas, electorales y laborales involucran a ganadores y perdedores de cierta riqueza, influencia, prestigio o poder.

Desde este punto de vista, la transición democrática en México ha provocado una reasignación de los factores de poder y riqueza que tensiona las relaciones entre actores sociales activos; pero sobre todo ha exacerbado la desigualdad e inequidad social.

Toda transición modifica ciertas reglas del juego político; sin embargo, en México estas transformaciones más que estar asociadas al tipo de gobierno y al poder político (que se negocian en una reforma de estado); se asocian a dos proyectos de nación atadas al concepto del Estado como rector de la economía o como regulador del libre mercado.

---

<sup>1</sup> North, Douglass C., “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica. 1993. México.

La experiencia mexicana nos indica una transición gradual centrada en las reformas electorales y constitucionales, las cuales no han modificado el tipo de sistema político (presidencial) ni han alterado el carácter centralista del Estado federal.

Como la conflictiva social se busca focalizarla entre dos modelos de activismo estatal opuestos, la transición de un orden político (autoritario) a uno democrático siempre estará incompleto, pues el subdesarrollo y la pobreza son condiciones que no serán resueltas por reformas electorales de coyuntura, sin que por ello no se destaque la exitosa fórmula institucional para diseñar nuevas reglas en un marco de estabilidad y pluralidad.

En nuestro análisis; en cambio, la tensión central del paso de un orden autoritario a un orden democrático sigue estando en la polarización social, producto de la concentración de la riqueza y las reducidas oportunidades de empleo e ingreso.

Sin haberse modificado estas pautas de inequidad social, y ampliado las posibilidades de impugnación política las masas por diversas vías (activas o pasivas) se decepcionan y cuestionan el nuevo orden político y al Estado que lo encarna; paradójicamente, la democracia no ha reducido las brechas en el ingreso y ampliado las oportunidades de bienestar para los mexicanos.

Muchas veces, los cambios institucionales en vez de promover mecanismos de eficiencia económica, equidad social y certidumbre jurídica provocan desconfianza y confusión; aunado a ello, la cultura de la ilegalidad y la corrupción minan cualquier reforma que se introduzca sin un contenido y respaldo social. Esta tensión se agudiza porque además es desde el Estado donde en ocasiones se construyen las principales inequidades sociales.

## **II. Instituciones, democracia y equidad.**

Muchas ocasiones he escuchado y leído que la democracia al no ser un sistema económico no se le debe exigir resultados macroeconómicos exitosos, ni creer que se solucionará la pobreza y el desempleo por el solo hecho de elegir libremente a nuestros gobernantes. Se dice pues, que la democracia tiene que ver con reglas de competencia partidista y no con formas de producción y distribución de la riqueza.

En términos estrictos, así es, la democracia no es un sistema económico, pero al ser el mecanismo de distribución del poder político se convierte en un medio para decidir sobre la distribución de la riqueza. Pero además, es desde el Estado donde se construyen los proyectos económicos de orden nacional que fomentarán el desarrollo y bienestar social.

Basándonos en esta rápida y breve reflexión abordaremos la relación entre instituciones (reglas), democracia (decisiones) y equidad (oportunidades). Siguiendo el enfoque del neoinstitucionalismo vincularemos las instituciones con el desempeño económico, pero el componente intermedio es la democracia para diseñar un sistema (juego) justo, avalado y respetado por todos los concursantes.

Empleado un modelo estratégico de análisis de acción colectiva destacamos los componentes del modelo:

Instituciones	( son las reglas del juego)
Democracia	( es el juego y los jugadores)
Equidad	( igualdad de oportunidades de ganar)

De acuerdo al enfoque neoinstitucional la vinculación se debe precisar en los siguientes términos.

1). Las instituciones (reglas) las construyen las organizaciones(jugadores) y estas a la vez las instrumentalizan.

2). La democracia se conceptualiza como un orden institucional que prevé la limitación del poder; por lo tanto, la distribución de la riqueza deberá asignarse con criterios de eficiencia y equidad social. En un régimen autoritario, el uso los recursos fiscales estuvieron asignados a mecanismos verticales y centralistas, este orden de distribución fiscal de la riqueza estaba en función de criterios de lealtad y subordinación.

La distribución política del presupuesto cancelo el sentido social equitativo que el discurso promulgaba.

3). La equidad se construye con instituciones democráticas, lo que es independiente del nivel de crecimiento del PIB o del nivel de inversión. En otras palabras, la equidad se concibe como un orden de oportunidades y acceso a los factores de bienestar social (educación, salud, empleo y vivienda). La equidad no se debe entender como igualdad de ingreso, de riqueza o de clase, como muchas veces se proclama desde algunas ideologías radicales. La pobreza y la riqueza son un fenómeno del capitalismo, pero la equidad es una construcción de la democracia.

En un orden autoritario, el poder esta concentrado (como fue el caso de México) y a ese orden asimétrico se le replicó un orden de concentración de la riqueza. Concentración que se manifiesta a nivel regional ( la ciudad de México como la gran metrópoli) y a nivel social. (según datos oficiales existen 54 millones de pobres en México<sup>2</sup> ).

---

<sup>2</sup> Secretaria de Desarrollo Social. Localizado en [www.contactomagazine.com/mexpobres0815.htm](http://www.contactomagazine.com/mexpobres0815.htm)

Desde esta perspectiva, la pobreza no es la detonante de conflictos, es la inequidad regional, social y clasista que ha polarizado y tensionado a la sociedad, pero sobre todo; es la falta de nuevas reglas de corrección de esa inequidad lo que le resta efectividad a la naciente democracia mexicana.

Antes de vincular equidad y democracia como una estructura de corrección de las fallas del mercado y las imperfecciones de las políticas públicas definamos el concepto de institución.

De acuerdo a North 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.”<sup>3</sup>

Para el neoinstitucionalismo las reglas se materializan con acción colectiva (los jugadores) llamados organizaciones

Sin embargo, las instituciones tienen dos orígenes, las creadas por el hombre (formales) y las evolutivas (informales).

Las instituciones formales son: las leyes, la constitución y en general toda la normatividad que regula las transacciones sociales de los individuos. Por otra parte, las instituciones informales representan las costumbres, tradiciones, la cultura y valores heredados de generación en generación.

Una característica de las instituciones se relaciona con su creación, eficiencia y cambio, para empezar se dice que las instituciones son creadas para posibilitar la cooperación, el intercambio y garantizar los derechos de propiedad.

Respecto a la creación de instituciones la teoría nos señala que su existencia obedece a la necesidad de reducir la incertidumbre en el intercambio económico y garantizar los derechos de propiedad, en cambio la eficiencia de las instituciones se refiere a utilidad de estas en la reducción de los costos de transacción. En relación al cambio institucional se plantea una relación recíproca entre el diseño institucional (juego) y los actores (organizaciones) o jugadores.

De esta aproximación se deriva un punto de vista funcional porque las “organizaciones pueden ser consideradas también como instituciones, ya que ellas son responsables de estimular la aparición o creación de nuevos arreglos institucionales.”<sup>4</sup>

El cambio institucional se produce cuando los actores (empresarios, políticos, gobernantes) identifican menores rendimientos asociados a esas reglas, o en todo caso cambio en los precios relativos de los factores, así como cambios en los costos de información y nuevas tecnologías.

---

<sup>3</sup> North, Douglass C. op cit. p. 13

<sup>4</sup> Valdivieso C. Susana, North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional Revista de economía institucional, No. 4, primer semestre 2001.p 166

Si la transición a la democracia en México esta centrada en nuevos arreglos institucionales, como podemos saber su funcionalidad respecto a la consolidación democrática, y dado que estos nuevos arreglos pretenden tener incidencia en la distribución de la riqueza(o al menos reducir la desigualdad) como distinguir una senda de cambio institucional justa bajo dos concepciones de desarrollo opuestas.

Por una parte, la concepción estatista, supone un nuevo arreglo institucional que dote al estado de mayor incidencia en la distribución de la riqueza (lo que supone un reforzamiento del centralismo político). Por otra parte, la concepción liberal considera que un ajuste institucional puede orientar y corregir los desequilibrios del libre mercado para producir mayor riqueza (lo que supone un reforzamiento de las economías regionales).

En cada proyecto de desarrollo esta implícito un orden político de distribución de riqueza, en el primero se busca que un ente neutral, justo y soberano resuelva el conflicto distributivo (el Estado) basado en su legitimidad social de origen (la constitución).

En el segundo, el mercado se considera un espacio de oportunidades para individuos emprendedores e innovadores, lo que se traduce en un mecanismo de creación de riqueza, se considera que los mecanismos automáticos del mercado corrigen distorsiones temporales de la economía orientando el sistema hacia patrones óptimos de producción y consumo.

Para resolver una asignación de riqueza desigual, asociada a un orden político autoritario en México hoy se plantea la necesidad de que las instituciones democráticas resuelvan o atenúen la distribución inequitativa del producto interno bruto.

Así que a la democracia en México no sólo se le exige una funcionalidad procedimental (de legalidad y certeza en los resultados electorales), o de representatividad (poderes constituidos por gobiernos responsables). En México, la democracia esta asociada a la justicia social, difundida como proyecto del Estado posrevolucionario y arraigada en la conciencia social; tenemos entonces que un orden democrático para ser validado tendrá que ofrecer resultados en esta dirección.

Por tal motivo, la transición en México, está muy lejos de cumplir con esta expectativa, pues es preciso enfatizar que justo cuando nuestro país se embarcó en un proceso intenso y acelerado de democratización y alternancia (1982-2000) se padeció de severas crisis macroeconómicas. ( 1982, 1985, 1987, 1994).

Con estos desequilibrios económicos se agudizaron las tensiones sociales producto de un decremento de los ingresos per cápita, producido por la reducción de la inversión, el aumento del desempleo y la inflación.

Sin ser la democracia un sistema económico, se le exige la construcción de instituciones que resuelvan el conflicto distributivo que tensiona a la sociedad en su conjunto, pero sobre todo, que sea un instrumento de resarcimiento a las masas. El peligro latente en la

consolidación democrática mexicana esta vinculado a la manipulación y exaltación de grandes sectores sociales marginales controlados y adoctrinados por partidos o movimientos sociales radicalizados.

La democracia es un arreglo institucional, construido para evitar el abuso y la usurpación del poder, las instituciones diseñadas para validarla están asociadas al contexto histórico y la cultura nacional.

En México la existencia de dos órdenes institucionales desplegados para fines opuestos dificulta aun hoy la prelación del estado de derecho y por ende del fortalecimiento democrático.

El sistema político mexicano a nivel formal (constitución, leyes y gobiernos) se concibió como una república, representativa, democrática y federal, de carácter presidencial. Además las autoridades y burocracia en todos los niveles administrativos producían, difundían y enarbolaban la legalidad de sus actos públicos .

Pero por otra parte, el sistema político mexicano a nivel informal (costumbres, reglas no escritas y prácticas políticas) coexistió con el ordenamiento formal. Independientemente del apego retórico a la ley, los gobernantes y gobernados empleaban a discreción la norma, muchas veces aplicándola a los enemigos y ampliándola o evadiéndola para los amigos y poderosos.

La coexistencia de dos órdenes produce incertidumbre y confusión en los actores políticos, ha dificultado el estudio de la misma transición y su desenlace, pero sobre todo, retarda la consolidación del estado de derecho.

“En México, la notable y ampliamente reconocida dificultad analítica que presenta su sistema político parece tener su origen en la especial relación que existe entre las instituciones formales y las informales, entre las normas escritas y aquellas no escritas y, que sin embargo en su conjunto determinan día con día las conductas validadas posibles de todos los actores del sistema, a tal grado que pareciera que las normas e instituciones formales funcionan principalmente para asegurar el funcionamiento en la realidad de las normas e instituciones informales.”<sup>5</sup>

Para que México se adecuó a las exigencias de la modernización económica –hoy conocida como globalización—y al acelerado dinamismo tecnológico que está modificando las pautas socio-culturales en todo el orbe se debe de garantizar la aniquilación del sistema de privilegios que ha prevalecido en este país.

---

<sup>5</sup> Blum Valenzuela Roberto, “De la Política mexicana y sus medios: deterioro institucional o nuevo pacto político” Miguel Ángel Porrua. 1996. México.



La coexistencia de dos órdenes facilitó el control discrecional de las masas y las elites por parte del Estado mexicano. En un esquema clientelar de distribución del poder la divisa de intercambio eran los privilegios acumulados, conquistados o por adquirir en la sociedad mexicana.

Esta estructura de intercambio y arreglo de poder y riqueza prevaleció en un extenso periodo de la historia mexicana con el ropaje de diversos regimenes políticos. Las condiciones que le dieron validez social posibilitaron su reproducción cultural y permitieron su adecuación generacional, este sistema de privilegios no han desaparecido en el México premoderno.

Las conductas sobre la corrupción, el desprecio por el derecho y el desacato a la ley; así como los hábitos y costumbres inhibidoras del trabajo, la innovación, la inversión y la creatividad parecen ser parte de una cultura mexicana atada a estos arreglos.

Creo, que estas distorsiones de la conducta colectiva son el resultado de esta dualidad incoherente entre instituciones formales e informales que en distintas etapas de la historia mexicana han servido para obtener, extender y legitimar un sistema de privilegios, el cual hoy se opone al sistema competitivo de libre mercado y a la consolidación del estado de derecho que son necesarios para asegurar el desarrollo con equidad.

Estas contradicciones, reglas formales (leyes) impuestas en una cultura que no encuentra una correspondencia con su realidad inmediata ha imposibilitado el funcionamiento del Estado de derecho en México, y limitado la tasa de crecimiento del producto interno bruto; y por ende, su nivel de desarrollo, estas ideas y consideraciones se abordan a continuación.

### **III. Estado de derecho, desarrollo y cultura.**

La relación existente entre el derecho, el desarrollo y la cultura habían sido tratados por diversas disciplinas de forma separada, juristas, economistas y antropólogos definían el desarrollo o el subdesarrollo como un orden sujeto a variantes propias de su ciencia.

Los juristas enfatizan el papel de la ley y su aceptación, en cambio los economistas (al menos los liberales) suponen que los mecanismos del libre mercado estimulan la eficiencia y la equidad; y los antropólogos, precisan que el conjunto de actitudes sociales heredadas para solucionar los problemas socioeconómicos propician el desarrollo.

Esta relación será abordada aquí con el enfoque neoinstitucional, recordando al lector que se sigue la argumentación central establecida en este ensayo; es decir, la transición a la democracia se encuentra atada a la necesidad de construir un nuevo orden social y económico que reduzca el conflicto distributivo que esta presente e impacta en las estrategias políticas de todos los actores colectivos.

En este país la consolidación institucional es parte del mismo avance económico-material y educativo-cultural, paradójicamente varios estudios señalan que estas condiciones ausentes en México retardan el desarrollo institucional y la vigencia de la ley. Una situación imbricada en todo este entramado societal será también la cultura hispano-católica que forjó una senda de construcción institucional propia.

Posibilitar el desarrollo en México tiene que pasar por la necesaria vigencia del Estado de derecho, especialmente garantizar los derechos de propiedad y la certidumbre derivada de políticas económicas eficientes.

“Con ese interés se afirmó que los sistemas jurídicos cumplían dos funciones esenciales en el proceso de desarrollo: garantizar el marco jurídico para el funcionamiento del mercado, especialmente por medio de la garantía de los derechos de propiedad; además las normas jurídicas, especialmente las de derecho público, debían encarnar las metas del desarrollo socioeconómico.”<sup>6</sup>

La muy conocida falta de respeto y acato a la ley en México así como la corrupción ha sido identificada con un estilo socio-cultural propio de los mexicanos, lo que implica una debilidad institucional crónica, producto de la ineficacia del Estado para ordenar la vida social y económica.

Pero además de la ineficiencia del Estado para garantizar los derechos de propiedad y con ello aumentar las tasas de inversión, tenemos que la corrupción y el burocratismo introducen costos de transacción que inhiben la creatividad, la innovación y el crecimiento económico.

En la cultura nacional se le atribuye a la corrupción la función de simplificación administrativa, sin percatarse de los efectos negativos que introduce en el comportamiento colectivo y en la pérdida de legitimidad estatal.

Peter Waldmann<sup>7</sup> sostiene que los países latinoamericanos se hallan en un situación de anomia, en la medida que el Estado no ha logrado garantizar la seguridad y el orden, lo cual deslegitima al estado al ser esta la función primaria a cumplir.

Por anomia se entiende como una “situación social donde faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas, hasta cierto punto, por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación.”<sup>8</sup>

Desde esta perspectiva tanto las instituciones formales (leyes) como las informales (costumbres y cultura) se confunden en orden alternativo de conducta y acción, es decir los individuos hallan espacios de acción no copados por la autoridad o donde estos

---

<sup>6</sup> Burgos Silva Germán, “Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional.” Revista de economía institucional, Vol.4 No. 7, segundo semestre/2002. p. 176

<sup>7</sup> Waldmann Peter, “El Estado anómico, derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina” Ed. Nueva Sociedad. Primera edición. Venezuela 2003.

<sup>8</sup> Op.cit. p. 11.

ámbitos sociales se someten a acuerdos y arreglos discrecionales, donde el poder, influencia o riqueza determina los privilegios que se imponen a la ley.

Esta conveniencia informal de arreglos y sobornos se deriva también de la concepción patrimonialista del cargo que culturalmente se supone es parte de una merecida recompensa que la autoridad disfruta por el hecho de disponer de los recursos públicos.

Este caso es aplicable a toda América latina y “es el sistema político y administrativo de México -- en particular-- . Ya en estudios del siglo XIX, se constataba que en este país existían una doble moral y una normas paralelas profundamente arraigadas en la mentalidad colectiva. Ya entonces, los funcionarios eran más fieles a amigos y parientes que al Estado; los cargos eran considerados propiedad privada, que se administraba en beneficio propio.”<sup>9</sup>

Si el Estado es incapaz de someter y ordenar la vida social y económica se transmiten códigos de desacato y transacciones discrecionales (corrupción) que distorsionan las señales del mercado y debilitan el Estado de derecho.

A nivel cultural se refuerzan las conductas antilegales, o en su caso se multiplican las formas socialmente legitimadas para el desacato a la ley o su observancia limitada.

Estas conductas se reproducen también en el ámbito de las relaciones privadas, el mercado y las empresas nacionales y transnacionales acuerdan inversiones, impuestos, y garantías fuera del orden administrativo para evitar los dilatados tramites burocráticos, los cuales más que contribuir a la eficiencia del mercado, introducen elevados costos de transacción.

A pesar del intenso proceso modernizador por la integración económica con Estados Unidos y Canadá, en México todavía existen formas premodernas de invertir y administrar una empresa, paradójicamente estas formas económicamente ineficientes (en términos de costos de transacción global) son útiles en términos de arreglos y sobornos con las autoridades a fin de evitar elevados costos futuros de condicionamientos discrecionales, más que legales.

La economía no opera todavía como un sistema de competencia perfecta, sino como un sistema de privilegios asociados a la riqueza, el tráfico de influencias y la asociación de empresarios y políticos.

En el artículo de Douglass North “La evolución histórica de las formas de gobierno” se cita un pasaje ilustrativo de esta cultura de la corrupción y de la búsqueda del enriquecimiento por vías no competitivas; sino en base a la obtención o compra de privilegios.

---

<sup>9</sup> Op. cit. p. 94

John Coatsworth, en su obra “Obstacles to economic growth in nineteenth century México” se refiere a las formas evasivas e informales para prosperar y consolidar los negocios e industrias en el siglo XIX.

Aunque esta situación se ha debilitado, siguen presentes en la cultura colectiva (instituciones informales) y en la acción discrecional de los políticos y empresarios los patrones de enriquecimiento recíproco asociados a los privilegios, y no a la inventiva, creatividad o competencia, valores no arraigados en la cultura empresarial y rara vez sancionados por el derecho económico.

“La naturaleza intervencionista y fuertemente arbitraria del entorno institucional obligaron a que toda empresa, urbana o rural, funcionara de un modo muy politizado, recurriendo a las redes de parentesco, la influencia política y el prestigio familiar para obtener acceso privilegiado al crédito subsidiado, usando variadas estratagemas por reclutar trabajadores, cobrar las deudas o hacer cumplir los contratos, evadir impuestos o engañar a los tribunales, y defender y legitimar los títulos. El éxito o el fracaso en la lucha económica siempre dependió de la relación del productor con las autoridades políticas”.<sup>10</sup>

En México, aún hoy, estos códigos de intercambio siguen sujetos a procedimientos y arreglos informales, lo que se traduce en desconfianza empresarial, incertidumbre y riesgos que inhiben el individualismo emprendedor; todo ello tiene un efecto directo en la tasa de crecimiento económico.

La relación aquí planteada entre desarrollo, estado de derecho y cultura nos lleva a sintetizar los componentes del efecto limitativo en el desarrollo para México; por una parte, el desarrollo implica un sistema ordenado de reglas y políticas para distribuir recursos escasos, pero también implica un sistema de garantías y protección de derechos para tomar riesgos de inversión.

Sumado a estas dos dimensiones tenemos al componente cultural que implica la posibilidad de adecuación a instituciones formales modernas, pues la resistencia cultural puede ser un ancla al cambio intentado por las tradicionales vías reformistas.

“Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> North Douglass C, “La evolución histórica de las formas de gobierno” Revista de economía institucional, No. 2, primer semestre/2000

<sup>11</sup> North Douglass C, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 17.

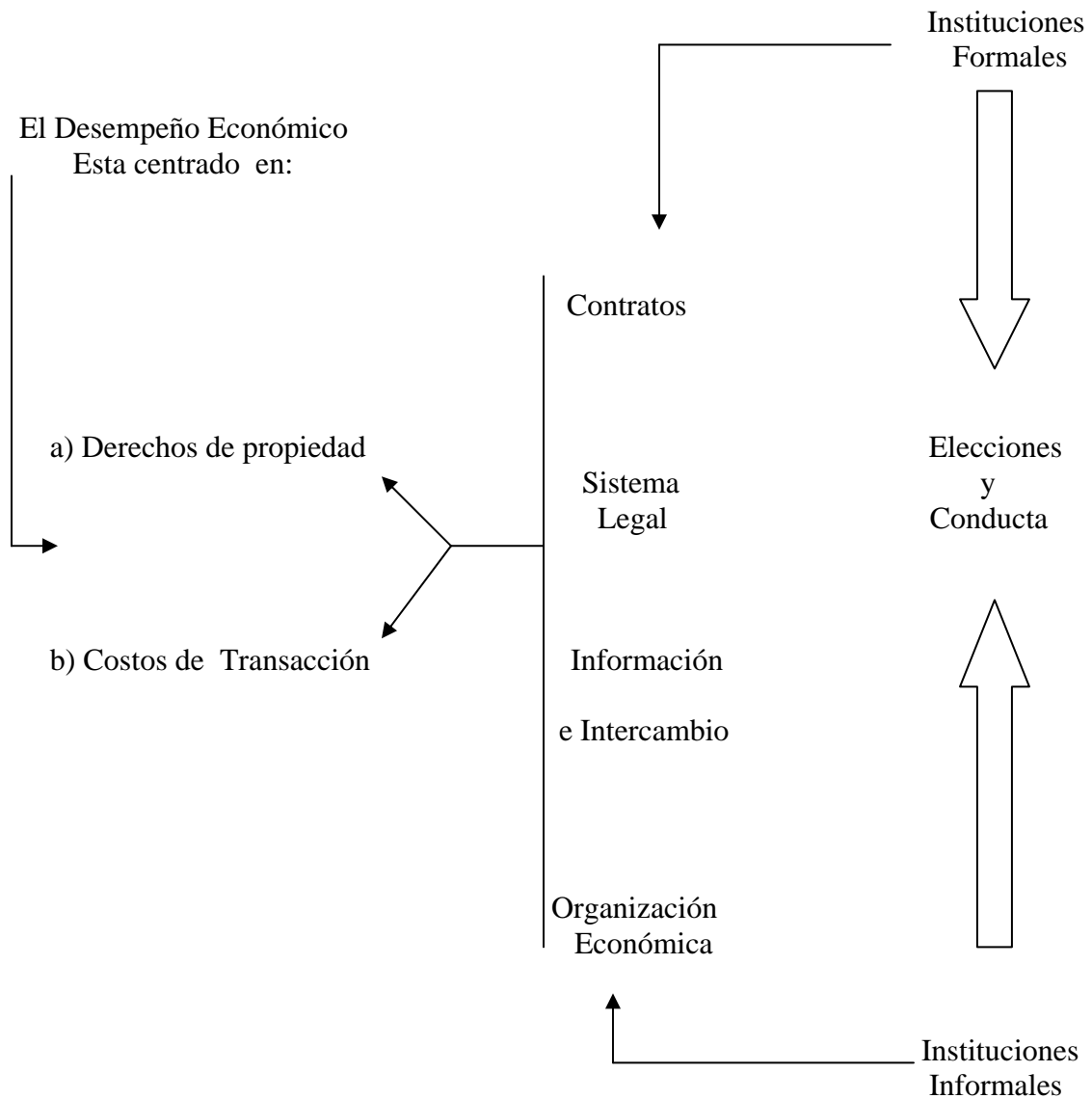
Para el neoinstitucionalismo el rezago y el subdesarrollo en distintas naciones del mundo es consecuencia de la existencia de instituciones ineficientes (formales e informales) que combinadas entorpecen la acciones de coordinación, certidumbre y confianza para facilitar el intercambio entre los agentes económicos.

Si a ello sumamos una debilidad estructural del Estado para garantizar los derechos de propiedad y reducir los costos de transacción (producto del burocratismo); así como un sistemático y amplio desacato al derecho alentado por el mismo Estado; entonces las potencialidades para el desarrollo no se identifican (sistemas de información deficientes) o las neutralizan quienes las promocionan (el mismo Estado).

El diagrama inferior contiene los agregados conceptuales del neoinstitucionalismo, permitiéndonos correlacionarlos para introducirlos en la explicación de las causas del subdesarrollo en México.

Diagrama 1.

**AGREGADOS CONCEPTUALES DEL MODELO NEOINSTITUCIONAL.**



Fuente: Elaboración del autor.

El diagrama contiene los dos ámbitos de interacción humana, las instituciones formales e informales, las cuales afectan las elecciones y la conducta de los individuos.

Las flechas se orientan hacia los componentes básicos de un sistema económico centrado en ordenamientos legales (contratos) y en las formas de producción y transacción (organización económica). En los cuatro componentes señalados los individuos estructuran sus acciones de coordinación colectiva e intercambio comercial basados en instituciones formales e informales.

En el esquema estos componentes modelan los derechos de propiedad y los costos de transacción, los cuales afectan el desempeño económico de un país, propiciando o entorpeciendo el desarrollo.

“Dentro de la perspectiva neoinstitucional, las instituciones determinan la conducta y el comportamiento de los individuos, es decir el comportamiento racional y egoísta de los individuos, ahora se encuentra limitado por las instituciones. Así mismo, la información es incompleta y asimétrica por lo que entra en escena el riesgo y la incertidumbre en las elecciones económicas de los agentes, los costos de transacción son positivos por lo que se plantea la necesidad de reducirlos con el protagonismo de las instituciones, también se definen los derechos de propiedad y los contratos.”<sup>12</sup>

Usando el herramental teórico del neoinstitucionalismo hasta aquí he destacado las limitaciones al desarrollo de México, tanto desde el enfoque de la organización económica, como del Estado de derecho, es pertinente que estos conceptos los validemos con las condiciones coyunturales y estructurales que polarizaron a la sociedad mexicana antes y después del 2 de julio de 2006.

---

<sup>12</sup> Fuenmayor Jennifer y Lourdez Molero de cabeza, ‘Análisis crítico del discurso de la obra de Douglass North’. <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/17/fuenmayor.htm>

#### **IV. Antes y después del 2 de julio de 2006.**

El Estado de derecho y el desarrollo económico siguen siendo una meta para el Estado mexicano pero los dos objetivos se lograran con instituciones que lo viabilicen, la pregunta es cuáles son esas instituciones y quienes las deben de construir.

El contexto socio-político en México este año (2006) muestra dos condiciones estructurales que agudizan la consolidación democrática, una de ellas es la inseguridad y el crimen organizado (derivada de una débil eficacia del Estado de derecho) y la pobreza y el desempleo (derivada de reducidas tasas de crecimiento económico y un injusta distribución de la riqueza).

Inseguridad y pobreza son dos combinaciones sociales desestabilizadoras para cualquier Estado, pero en el caso de México además ambas se han convertido en limitaciones estructurales para el desarrollo.

La incapacidad del Estado mexicano para garantizar la seguridad de su población y ofrecer oportunidades de empleo, educación y salud se han convertido en los asuntos clave de impugnación y reclamo partidista y social.

Lo cierto es que ante el fracaso del modelo de crecimiento de sustitución de importaciones, (a pesar de las altas tasa de crecimiento), la pobreza no se eliminó. Mas tarde, las crisis macroeconómicas y el modelo de ajuste estructural aplicado (neoliberalismo) agudizaron las tensiones sociales al incrementarse el desempleo y la pobreza.

El conflicto iniciado en las campañas electorales antes del 2 de julio de 2006 se centro en resaltar (por parte del candidato del Partido de la Revolución Democrática) las desigualdades sociales vinculándolas a un sistema de privilegios. Este reclamo (muy coherente) con el desarrollo institucional del país sigue delineando el conflicto político después del 2 de julio.

La estructura de acceso desigual a las oportunidades y la riqueza en México genera graves tensiones sociales, sin embargo el énfasis en el discurso de la izquierda se centro en la lucha de clases y no en la reconstrucción institucional para modificar esta estructura desigual de oportunidades.

Desde la perspectiva aquí empleada, el sistema de privilegios en México es el factor histórico determinante de inequidad, por lo tanto, esta estructura de oportunidades limitadas es más denigrante que la existencia de la pobreza por si misma.



En otras palabras, la pobreza se convierte en un obstáculo al desarrollo al no construirse instituciones que la reduzcan, no a través de políticas asistencialistas ni populistas, si no por nuevas reglas de distribución colectiva de oportunidades (educación, desarrollo regional y derechos de propiedad).

La pobreza se corrige con un modelo económico que propicie el crecimiento, la distribución de la riqueza se diseña con un orden democrático, el problema en México, es que el modelo económico no puede elevar la tasa de crecimiento del PIB a niveles óptimos porque existen:

- a). Recursos humanos con bajo nivel educativo.
- b). Elevados costos de transacción.
- c). Derechos de propiedad inciertos
- d). Información fragmentada y asimétrica.
- e). Sistema legal incoherente.

Por otra parte, la democracia no puede eliminar la estructura desigual generadora de pobreza por que existen:

- a). Sistemas centralizados de decisión.
- b). Gobiernos locales patrimonialistas.
- c). Inequidad fiscal distributiva.
- d). Estructuras burocráticas y clientelares.

Estas dimensiones limitan el desarrollo nacional, y tienen un origen común asociado a instituciones ineficientes en el ámbito del mercado y del Estado.

Las instituciones ineficientes perduran aun cuando se este conciente de ello, puesto que al no cambiar los incentivos colectivos de cooperación e intercambio, los actores políticos y agentes económicos mantendrán una conducta asociada a la maximización de sus ganancias inmediatas.

El subdesarrollo está vinculado entonces a la existencia de instituciones ineficientes, esta lógica argumentativa nos dice que el Estado (creador central de instituciones) es responsable de los efectos negativos que su acción produce en la conducta, el intercambio y estrategias colectivas.

‘El hallazgo de North es doble: por una parte, apuntó que el mercado no es capaz de generar las instituciones necesarias para el crecimiento, pero, por otra señaló que el Estado a menudo provee y mantiene instituciones ineficientes e inequitativas.’<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ayala Espino José y Juan González García, “El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico” Revista de Comercio Exterior. Vol. 51, num. 1, México, enero de 2001. p. 7

En México, el Estado, como agente maximizador diseña instituciones de apoyo a su estrategia oportunista (recaudador), la dificultad que el Estado mexicano afronta es que la conducta dominante de la colectividad se aleja del respeto a la ley y a las instituciones.

En ello, el Estado tiene una contradictoria actuación, por una parte, se proclama el ente capaz de modificar la estructura desigual de oportunidades y corregir los desequilibrios del mercado; pero por otra parte, el acceso limitado y desigual en el diseño de políticas públicas reproduce la estructura desigual.

Es así como el Estado mexicano no está contribuyendo a la construcción de instituciones que cierren la brecha en el ingreso per cápita, es decir no se atenúan las desigualdades sociales y económicas que debieran lograrse con tan variados programas y recursos para solucionar la pobreza.

A pesar de mayores recursos presupuestales, políticas asistencialistas y programas sociales la pobreza no disminuye, sino que aumenta en términos absolutos, todo este accionar es conducido por una compleja burocracia que aprovecha al máximo su función de intermediación con fines políticos y de legitimación a gobiernos populistas de izquierda y derecha.

Por otra parte, la estructura desigual de acceso a la riqueza y la debilidad del Estado de derecho en México incentivan conductas beligerantes y chantajistas en algunos sectores sociales.

Como el Estado se proclama el defensor de los derechos sociales (consagrados constitucionalmente) pero acepta al mismo tiempo la existencia de una estructura desigual de oportunidades, las decisiones y acciones de otros actores colectivos se vuelven oportunistas y revanchistas.

Así, la toma de plazas, avenidas, instalaciones educativas o gubernamentales, o el repudio a la autoridad y el desacato a la ley se justifican, no importando el daño a terceros o incluso el atentado a la propiedad y el patrimonio de los ciudadanos.

Esta lógica de acción estratégica se reproduce fácilmente en un contexto donde el actor central (el Estado) contribuye al desorden institucional que implica no aplicar la ley y negociar cualquier conflicto en relación a derechos socialmente legítimos de quienes los demanden.

Esta complicada referencia institucional del Estado Mexicano socava cualquier intento sistemático de ordenar la vida social y económica (Estado de derecho), y contribuye a la incertidumbre en las relaciones sociales.

El resultado es simple; los actores impugnadores al Estado pueden violentar la ley si legítimamente encabezan demandas sociales, al asegurar y estar convencidos que las instituciones ineficientes son responsables de la situación inicial de la desventaja social en que se encuentran. Como el Estado acepta estas restricciones en el acceso privilegiado de la riqueza y las oportunidades tiene que subordinar la ley o los derechos de terceros a un juego de intercambio nuevamente desigual.

Esto significa que para premiar a los impugnadores (por su acceso desigual a la riqueza o el poder) tiene que reducir las gratificaciones a otros jugadores, lo que implica la reproducción permanente de una estructura desigual de oportunidades de bienestar social o poder.

El discurso y reclamos del candidato a la presidencia de la república Andrés Manuel López Obrador tuvo este sentido, sin embargo, las posibles soluciones que él planteaba al sistema de privilegios e inequidad se basaban en una lógica de suma cero a favor de los desiguales, lo que de nuevo produciría un acceso inequitativo de la riqueza y una estructura de recompensas centrada en el populismo estatista y no en la competencia económica.

Sin tener un orden vinculante a favor de la ley, se prefiere utilizar el accionar informal de la política y el poder, tenemos entonces que el Estado mexicano, tiene dos complicaciones estructurales, la consolidación del Estado de derecho y la consolidación de la democracia, este proceso que otras latitudes fue lineal, en México es simultáneo.

“En el caso europeo el desarrollo hacia el Estado de Derecho prácticamente ya estaba cerrado cuando les tocó el turno a las reformas democráticas, mientras que los países de América Latina se encuentran frente a la mucho más difícil tarea de tener que realizar ambas reformas casi simultáneamente.”<sup>14</sup>

Un proceso dual de tal magnitud a nivel institucional implica grandes costos sociales y políticos:

a). Primero porque, las reglas de la competencia económica y política no son observables por los participantes y el Estado es incapaz de garantizar su respeto, o es quien por medio de su injerencia patrimonialista propicia el desacato a las reglas.

b). Segundo, porque el sistema político en su tránsito a la democracia ha generado nuevas instituciones formales, pero las informales usadas en la lucha y perpetuación del poder siguen vigentes.

---

<sup>14</sup> Waldmann Peter, “El Estado anómico, derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina” Ed. Nueva Sociedad. Primera edición. 2003 Venezuela. p.20

A pesar de concebirse al Estado mexicano, como un Estado fuerte, (por décadas) por su estructura vertical, centralista y autoritaria, tuvimos un Estado débil por su incapacidad para regular la conducta social y económica; pero sobre todo para erigirse legítimamente como el detentador del poder político.

Siguiendo el análisis estratégico de acción colectiva, tenemos la siguiente configuración de arreglos socialmente costosos e institucionalmente ineficientes para México:

- a) El Estado crea y avala las reglas pero existe una conducta permisiva a actores leales o poderosos para violarlas.
- b) Los actores no leales y sin poder desconocen la autoridad del Estado para sancionarlas pues es el mismo personal burocrático quien desea apropiarse del sistema de privilegios que tienen los grupos de poder.
- c) Las reglas de acceso a la riqueza y la estructura de recompensas no esta asociada a la competencia y la inventiva, sino a la confabulación política-empresarial.
- d) El desacato a las reglas por los concursantes o participantes (actores sociales) está siempre en función de los arreglos informales que el acceso privilegiado a los funcionarios públicos les otorga.(tanto elites como masas)
- e) El Estado se encuentra constreñido por las elites, quienes lo enfrentan por su influencia o poder, pero también por diversos grupos sociales activos, los cuales lo enfrentan por su ineficiente sistema de monitoreo y sanción a los trasgresores del orden y por la necesaria relación clientelar que establece para limitar las impugnaciones al desorden institucional que el mismo Estado reproduce.

Esta estructura desigual introduce costos e incertidumbre a las acciones cooperativas y de intercambio de los agentes económicos; distorsiona los flujos de información válidos para la toma de decisiones y limita la capacidad del mismo Estado para modificar los patrones ineficientes e inequitativos. De tal forma que la acción estratégica de los actores (incluyendo al Estado) al concebirse un cambio institucional será oportunista pues está en juego una reasignación de riqueza o poder.

“Estos aspectos influyen sobre los incentivos de cada una de las partes negociadoras en un proceso de cambio institucional y, por tanto sobre el resultado de la negociación. La distribución de la riqueza y el reparto del poder político suelen estar siempre en juego. Y lo normal es que la reforma conlleve la aparición de ganadores y perdedores.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Toboso Fernando y Raúl Compés, “Nuevas orientaciones en el ámbito de la nueva economía institucional. La incorporación de los aspectos distributivos” Revista El Trimestre Económico, num.280, Oct-Dic.2003 p. 20

Podemos entonces, de cada uno de los incisos arriba mencionados como arreglos ineficientes institucionalmente derivar como el Estado mexicano contribuye en la existencia, perpetuación y reproducción de la inequidad y la ampliación de privilegios.

Punto uno, derivado del inciso a). Existe en México una sociedad diferenciada entre sectores inmunes al poder del Estado y de otros sectores subordinados a la aplicación discrecional de la ley.

Punto dos, derivado del inciso b). La burocracia política, administrativa y judicial se apropian de los recursos del Estado para beneficio particular. El patrimonialismo es una vía informal de adquirir privilegios e igualar a las clases poderosas.

Punto tres, derivado del inciso c). La riqueza empresarial no esta asociada a la creatividad, innovación o ingenio individual, sino que se considera producto de arreglos informales con los gobernantes, al tráfico de influencias, el compadrazgo y los sobornos. Por tal motivo tener grandes empresarios (caso Carlos Slim) no es motivo de orgullo nacional, al no existir un sistema de competencia equitativo; las vías al enriquecimiento siguen vinculadas a una estructura de acceso desigual al poder.

En el caso de los cargos públicos, los altos ingresos de que gozan los funcionarios administrativos y gobernantes en México también esta asociado a un patrón de enriquecimiento voraz, donde las altas rentas del servicio público convierten al Estado en un jugoso instrumento de enriquecimiento; pero sobre todo, existe una opinión generalizada que quienes perciben estos altos ingresos no son ni el personal más eficiente ni el más productivo. Esos sueldos son una forma generalizada de seguir usando los recursos públicos para fines oportunistas y son una vergüenza social en una sociedad donde lo que predomina es la pobreza y los bajos salarios.

Punto cuatro, derivado del inciso d). Los funcionarios públicos y representantes políticos usan su cargo para dispensar, otorgar, ampliar o limitar los derechos de propiedad, se convierten en gestores para sus allegados de acceso a créditos, préstamos, exenciones, permisos y prestaciones que muchas veces se realizan fuera del marco normativo y de las instancias burocráticas.

Esta gestión o favor otorgado debe ser recompensado en una magnitud proporcional al ahorro de costos que el beneficiario hubiera tenido que afrontar sin no hubiera gozado de un acceso privilegiado al Estado.

Punto cinco, derivado del inciso e). El estado distorsiona la conducta colectiva al ser los mismos gobernantes quienes no respetan la ley. El influyentismo derivado de un puesto burocrático o político se convierte en un activo de prestigio social y económico.

Si bien es cierto que el cargo público les otorga una diferenciación funcional, en una cultura autoritaria como la mexicana los gobernantes usan sus redes de poder y relaciones para abstraerse de las normas vigentes.

## **V. Conclusión.**

La consolidación democrática en México tiene que pasar necesariamente por el desmantelamiento del sistema de privilegios surgido desde la colonia y que configuró una de las sociedades modernas más desiguales.

Sin embargo, a pesar de lograrse la construcción de instituciones electorales y judiciales independientes; éstas no han eliminado la herencia informal del sistema autoritario.

Pasar de instituciones reguladoras de la competencia electoral a instituciones distributivas de la riqueza nacional sigue siendo una tarea pendiente. Como explicar desde la teoría de la modernización, que la democracia en México convive con un orden socioeconómico inequitativo, y que ese orden ineficiente institucionalmente es reproducido por el mismo Estado Mexicano.

Es una paradoja, que el Estado mexicano surgido de una revolución social, con un carácter popular y vocación nacionalista no logró cumplir con la metas de la justicia social plasmadas en el proyecto constitucional de 1917.

La constitución del 17 responsabiliza al Estado mexicano de la creación una sociedad justa y equitativa, al reconocer que el mercado tiene mecanismos ineficientes en la distribución de la riqueza. Sin embargo en aquellas naciones donde el Estado no tiene estas características (popular-revolucionarias), ni obligaciones sociales o constitucionales; es en esas naciones donde la equidad y la justicia social son una realidad.

México ocupaba el décimo lugar en 2004 de acuerdo al Producto Interno Bruto, en el 2006 ocupa el doceavo lugar, superado por India y Corea del Sur según datos del Banco Mundial; lo que implica que de más de 190 países en el mundo nuestra economía es una de las de mayor producción de riqueza a nivel mundial.

Sin embargo, en el índice de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México ocupa el lugar 53, y en el indicador del PIB nominal per cápita, elaborado por el Fondo Monetario Internacional, curiosamente, México tiene el lugar 53.

Esto significa que nuestro sistema económico cuenta con capacidades productivas en gran escala, los desequilibrios macroeconómicos, no son producto de limitantes productivas, sino que la baja tasa de crecimiento económico es el resultado de la misma estructura desigual en el ingreso.

Lo que se traduce en un bajo nivel de demanda, bajo nivel de inversión y por lo tanto desempleo y pobreza.

Es en conclusión, la desigualdad es la que reproduce la pobreza, pues por el tamaño de la economía otras naciones (de Europa y Asia) con menor PIB que México cuentan con sociedades más prósperas y equitativas.

Nuestro sistema económico sí cuenta con capacidades para el crecimiento, pero hasta hoy nuestra democracia no cuenta con capacidades para estructurar nuevos mecanismos de distribución de la riqueza; esto nos permite concluir que nuestro país sigue siendo (y no existen tendencias opuestas) una de las naciones de las más desiguales e inequitativas del mundo.

## Bibliografía.

Ayala Espino José, “Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico” México. Fondo de Cultura Económica. 1999.

Ayala Espino José y Juan González García, “ El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico”. En <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/articleReader.jsp?id=4&idRevista=40>

Bejarano Jesús Antonio, “ El análisis económico del derecho: comentarios sobre textos básicos” Revista de Economía Institucional. No. 1, Noviembre/1999

Blum Valenzuela Roberto, “De la política mexicana y sus medios: deterioro institucional o nuevo pacto político” México. Miguel Ángel Porrúa. 1996.

Burgos Silva Germán, “ Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional.” Revista de Economía Institucional, Vol. 4, No.7, segundo semestre de 2002.

Caballero Gonzalo, “Instituciones e historia económica: enfoques y teorías institucionales” Revista de Economía Institucional, vol. 6, No. 10 primer semestre/2004.

Estrada Álvarez Jairo, “Notas sobre el neoinstitucionalismo” en <http://www.espaciocritico.com/articulos/je-a11.htm>

Fuenmayor Jennifer y Lourdes Molero de cabeza, “Análisis crítico del discurso de la obra de Douglass North en <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/17/fuenmayor.htm>

García Villegas Mauricio, “No solo de mercado vive la democracia: el fenómeno del incumplimiento del derecho y su relación con el desarrollo, la justicia y la democracia” Revista de Economía Institucional, vol. 6, No. 10, primer semestre/2004

Kalmanovitz Salomón, “El neoinstitucionalismo como escuela” Revista de Economía Institucional. Vol. 5, No. 9, segundo semestre/2003.

Martí i Puig Salvador, “Promesas incumplidas? Un balance crítico de las teorías del cambio político y su aplicabilidad en América Latina” en <http://www.puce.edu.ec/Postgrados/MSCPolíticas/Biblioteca/Papel5.htm>

North C. Douglass, “Estructura y cambio en la historia económica” Madrid. Alianza Universidad. 1984

North C. Douglass, “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” México. Fondo de Cultura Económica. 1993.



North C. Douglass, “La evolución histórica de las formas de gobierno” Revista de Economía Institucional. No. 2, primer semestre/2000.

Toboso Fernando y Raúl Compés, “Nuevas orientaciones en el ámbito de la Nueva Economía Institucional. La incorporación de los aspectos distributivos.” Revista El Trimestre Económico, num. 280, Oct-Dic. 2003

Valdivieso Susana, “ North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional” Revista de Economía Institucional. No. 4, primer semestre/2001.

Waldmann Peter, “El Estado anómico, derecho, seguridad publica y vida cotidiana en América Latina” Venezuela. Nueva Sociedad. 2003.

\*Datos del autor:

CUAUHTEMOC LOPEZ GUZMAN

Es licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, egresado de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California, (1990). Cursó el Diplomado en Políticas Públicas y Gobierno Local impartido por el Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.

Tiene el grado de Maestría en Economía Internacional otorgado por la Facultad de Economía de la UABC en Tijuana B.C.

Es Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México la cual le otorgó mención honorífica por su destacada investigación

Ocupa el cargo de director en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC en Mexicali, e imparte clases a nivel de licenciatura y maestría desde 1995; además de contar con diversas publicaciones nacionales e internacionales en revistas especializadas en Economía y Ciencia Política.

Ha sido reconocido con becas al desempeño académico al más alto nivel por PROMEP (nivel V y IV) y becario para cursar el programa de doctorado en la UNAM. Así como miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1.

# enlace

UABC

FORO Y COMUNICACION DE LOS UNIVERSITARIOS



- Protesta y cierre de la frontera
- Carta al presidente Bush
- Mixtecos en Baja California

ISSN 0187-7291

MEXICALI, B.C.

Enero, 1991 N



entidades internacionales que responden a intereses insensibles a las necesidades estructurales de países como el nuestro. Podríamos preguntarnos ¿qué objeto tiene el diseño de políticas macroeconómicas, que tiendan a beneficiar a mediano y largo plazo a los sectores más desprotegidos del campo, si existen organismos internacionales que dictan lo que deben realizar los países subdesarrollados y gobiernos sumisos que acatan esas imposiciones? ■

#### Bibliografía

S.N.C. with the guarantee of the United Mexican States”, febrero de 1988.

Programa Nacional de Modernización del Campo, SARH, Subsecretaría de Planeación, mayo de 1990.

## La Perestroika en la URSS La modernidad en México: Dos estados revolucionarios cuestionados

Cauhtémoc López G.  
Estudiante de Ciencias Políticas de la UABC.

**a**unque parezca complejo y de grandes dimensiones (que sí lo es) intentamos hacer un análisis y comparación de las corrientes reformistas que suscitan en México y en la Unión Soviética una reflexión y replanteamiento de los objetivos y fines del estado benefactor, de sus alcances y limitaciones y la conflictiva que afrontan ambas naciones para transformar su sistema político. Para ello nos hemos propuesto identificar aquellos elementos afines en la propuesta político-filosófica que inspira a ambos regímenes a reorientar sus posturas, prácticas y visiones del mundo, a adaptarse a la complejidad mundial y encarar bajo otra perspectiva a la interdependencia en las relaciones internacionales. Quiero hacer notar que este pequeño ensayo está delimitado a opiniones personales, que responde a la gran conmoción que hemos sufrido los estudiantes de ciencias políticas de los profundos e inéditos cambios operados a nivel mundial; y que, por supuesto, tiene la esperanza de poder aportar algo.

La Perestroika y la modernidad convergen en dos aspectos globales: 1) Ambos proyectos pretenden superar los rezagos sociales, económicos y políticos que padecen sus pueblos, a la vez que enjuiciar todas aquellas atrocidades y/o errores que en nombre de la posteridad se hicieron; 2) La reforma y replanteamiento del estado en ambos países en un proyecto delineado desde arriba, encabezado y promovido por las élites políticas, en su afán por resarcir a las masas las promesas que no han cristalizado en la realidad. Para abordar de manera más profunda nuestra propuesta de análisis emplearemos ciertos componentes teóricos e históricos para vislumbrar el contenido y alcance de la transformación de dos estados revolucionarios. Quizás para algunos lectores les parezca absurdo o poco usual hacer una reflexión y comparación de dos regímenes políticos tan disímiles, sin embargo, pese a las diferencias en el sistema de vida y de valores de ambos pueblos, podemos encontrar que los dos estados se asientan y cohesionan mediante orígenes históricos comunes y su legitimidad



emana de una conmoción social que experimentaron al pueblo mexicano y ruso: la revolución.

La aplicación de esas similitudes y también las diferencias, será nuestra tarea en este escrito. Para ello las siguientes deducciones serán nuestro marco de referencia teórico.

Toda sociedad a través de su estado se plantea metas y objetivos de prosperidad material y cultural, el estado instrumento de ésta es agente inductor y en ocasiones director de la transformación. El papel que a cada estado en su momento histórico y su nivel de desarrollo corresponde desempeñar, es el de promover el desarrollo de las fuerzas productivas y con ello el esplendor y engrandecimiento de su pueblo.

Las metas y objetivos son universales, los sistemas filosóficos e ideológicos son particulares, pero por diversas rutas políticas las sociedades buscan una sola cosa: la prosperidad.

La prosperidad ha sido y será la causa de las luchas clasistas, políticas y sociales.

Bajo esta bandera se han cobijado toda una gama de filosofías e ideologías, buscando la prosperidad se han revelado los pueblos, se ha asesinado, se han engrandecido a caudillos, héroes, políticos y hasta sistemas de vida enteros.

La prosperidad hoy adopta otro nombre "modernidad" su fin es el mismo, sus planteamientos son distintos: la primera es abstracta y general, la segunda es técnica y material; la primera busca la elevación del hombre al bienestar total, edénico, utópico; la segunda es racional y

objetiva con una interpretación filosófica de reflexión. Los estados revolucionarios aquí analizados sufrieron del síndrome de la prosperidad; sus pueblos a principios del siglo se rebelaron contra la tiranía y la oligarquía, expresaron las ansias de libertad e igualdad y construyeron a sus estados bajo la promesa de alcanzar la prosperidad. Bajo ricos proyectos ideológicos y nutrientes discursos políticos las élites revolucionarias tendieron un puente entre la revolución y la posteridad, ese puente "la utopía" alimentaba a las masas y las conducía disciplinadamente a la lucha por construir un futuro mejor. El sufrimiento y las carencias eran suprimidas por la utopía plasmada como fin básico del estado y lucha continua del partido.

Hoy ese puente se ha roto y dos sociedades reclaman, cuestionan, atacan, acechan, resquebrajan dos sistemas políticos, dos estados sustentados en una legitimidad común, la estructura estatal se debilita y las burocracias emergentes de la revolución apresuradamente elaboran un proyecto de rescate, de cambio y continuidad, de ruptura y de restablecimiento. A ese proyecto se le conoce en la URSS como "perestroika", en México "modernidad".

Otro elemento importante (ya mencionado) es el origen común de ambos estados "la revolución" que implica a pesar de las diferencias económico-políticas, una convergencia implícita en ciertos rasgos ideológicos, políticos y sociales que rayan en la

manifestación cotidiana de sus partidos gobernantes, la retórica de sus líderes, las posturas internacionales, su organización burocrática y el sustento social del estado.

Aquí mostramos una caracterización afín a los 2 regímenes referidos:

1. Como estados revolucionarios México y la URSS entablaron una alianza clasista con connotaciones distintas, pero con la característica que las burocracias gobernantes se convirtieron en las protagonistas de la vida política, posesionarias del poder, y la fuerza restauradora de la sociedad.

2. El partido es el instrumento de cohesión y disciplina de las élites políticas, el reciclador de las lealtades de las masas al sistema y los gobernantes y el agente en la lucha permanente para alcanzar las promesas de la revolución.

3. El potencial de movilización y transformación se ha menguado a partir de que el partido oficial (PRI, PCUS) se ha subordinado dócilmente a las políticas del estado, y en ambas naciones la retórica y el discurso distan mucho de lo alcanzado en la economía y el bienestar social.

4. La sociedad soviética y mexicana han iniciado un proceso de cuestionamiento y reclamo a sus gobernantes y su sistema político; en los dos casos los procesos democratizadores y modernizadores siguen criterios semejantes como pluralidad política, fin de partido único, apertura comercial, descentralización administrativa y política, justicia social, elecciones libres y respeto al sufragio

popular.

5. El fin de los dogmas políticos y la propagación de la democracia como recurso para dirimir los conflictos y antagonismos ha modificado el concepto sobre poder y política dentro de los gobernantes. En México y la URSS se han dado acontecimientos de cesión de poder y apertura que parecían inauditos apenas algunos años atrás.

En esta caracterización de los modelos de estado y partido encontramos los rasgos sociopolíticos comunes que han caducado en ambas sociedades.

Estos elementos endógenos en su generalidad en los dos países son a efecto de estructuras políticas y económicas que favorecieron el despunte y desarrollo económico de los pueblos soviético y mexicano. Después de la revolución sus gobiernos implementaron ambiciosos programas de reconstrucción y crecimiento, favoreciendo sin duda la elevación técnico-material y cultural de sus pueblos.

Sustentados ambos regímenes en la rectoría del estado pero con distinta graduación y modalidad, la economía soviética y mexicana en la posguerra iniciaron aceleradamente su industrialización divergen enormemente, pero los dos modelos de desarrollo buscaban emular a las grandes potencias capitalistas en su desarrollo y bienestar. Ayer como hoy la modernidad representaba esa igualación de prosperidad y riqueza de las metrópolis, y no hay que olvidar que los rezagos comunes de las dos revoluciones se



refieren sobre todo a algunas condiciones estructurales que resultaron de la más o menos marcada situación periférica y dependiente que estos países tenían frente a las naciones capitalistas altamente industrializadas de occidente.<sup>1</sup> Es decir, un elemento común de las dos revoluciones es su orientación antiimperialista, su lucha por liberarse del capitalismo colonial condujo a que los gobiernos que le sucedieron a la revolución redefinieran su relación con los países capitalistas industrializados, buscando un desarrollo económico independiente.

La URSS bajo una economía socialista y México con una economía mixta alcanzaron distintos niveles de industrialización, de bienestar, de justicia social y de preponderancia en el concierto internacional.

Hacer un balance y una ponderación en términos comparativos del desarrollo de las dos economías, representará no sólo el análisis y cotejo de sus indicadores macroeconómicos, sino que sería preciso considerar aquellos valores propios de nuestra comunidad, sus relaciones humanas y sociales que representan en nuestra escala de valores una conquista y riqueza fundamental, como ejemplo sería la libertad de expresión de asociación, de disentir, de viajar, de libre mercado, etc. Es de todos conocido pues que el desarrollo de las dos naciones es muy diferenciado, y que más es aún la posición mundial de los dos países. La URSS después de la segunda guerra mundial ocupó militarmente el nivel de

superpotencia, ello condujo a que extendiera su influencia y dominio sobre Europa del Este; la rápida expansión de la ideología socialista correspondió al auge y los logros sociales, científicos, y productivos de una economía planificada. Por su parte México en la posguerra intensificó sus afanes por formar parte de las economías occidentales avanzadas; buscó mediante la industrialización e inversión privada pasar de una sociedad rural marginada a una urbana escolarizada utilizando un modelo de desarrollo mixto para integrarnos a los países denominados desarrollados. Estas reflexiones nos conducen a las siguientes deducciones:

1. Ambos estados en la posguerra iniciaron el proceso explícito e intensivo de despegue industrial.
2. La revolución es la fuente de inspiración que explica, justifica y coacciona a los elementos opositores a la modernidad.
3. El papel desempeñado por los dos estados a pesar de sus graduaciones ideológicas fue cuestionar como óptimo el camino de desarrollo sustentado por el liberalismo puro.
4. Al estado soviético le correspondió asumir el papel de líder de un bloque político y de traducir el liderazgo a nivel económico-productivo; por contraposición el estado mexicano adquirió más hondamente su carácter de economía de enclave, comprometiéndose a mediatizar sus posturas beligerantes ante el capitalismo norteamericano principalmente.

5. El proyecto industrializador en la Unión Soviética redituó favorablemente en términos económicos-productivos ascendentes. El estado soviético se halla hegemonizado por la burocracia dirigente, la cual consensual o compulsivamente posee los elementos globales de la sociedad para encauzar su programa industrializador. En México el modelo industrializador redituó favorablemente en términos de estabilidad política y movilidad social, la hegemonía burocrática dentro del estado mexicano después de la posguerra sufrió un reequilibrio, ya que el estado inició el apoyo institucional a los grupos empresariales, y ello condujo, en un mediano plazo a su inserción en el bloque de poder y a coprotagonizar la hegemonía sobre la sociedad mexicana. Tanto en México como en la URSS este modelo industrializador de posguerra se ha agotado. Hoy las reformas al modelo económico y los cambios de orientación de su aparato estatal son contestatarias de las demandas sociales. A continuación compararemos el discurso político y las fundamentaciones ideológicas similares entre Mijail Gorbachov y Carlos Salinas de Gortari.

**Similitudes.** Reinterpretación ideológica de los fundadores de los dos sistemas políticos.

“Los fundadores del marxismo nunca inventaron formas ni mecanismos concretos de desarrollo de la nueva sociedad, sino que elaboraron la idea socialista a partir de la vida real de la sociedad y de la práctica del movimiento

obrero revolucionario de la época en que vivieron”.<sup>2</sup>

“Los ideales de los constituyentes guardan vigencia y perduran porque definieron propósitos y no instrumentos rígidos, porque garantizaron derechos individuales y colectivos y no dogmas para condiciones que no podrían ni siquiera imaginar”.<sup>3</sup>

#### **Alcance de las reformas**

“Ahora se habla de la necesidad de modificar radicalmente todo el edificio social, desde la base económica hasta la superestructura. Y no sólo hablamos de ello, sino que venimos realizando medidas concretas en la reforma de las relaciones de propiedad, del mecanismo de gestión económica y del sistema político, así como del saneamiento del clima espiritual y moral de la sociedad”.<sup>4</sup> “La modernización es una transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del estado en ese cambio, pero es igualmente esencial a la modernización, la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas. La reforma del estado hermana ambos propósitos con el interés de fundar en la corresponsabilidad y la solidaridad las relaciones del estado y la sociedad”.<sup>5</sup>

#### **Defensa de principios ideológicos básicos**

“No renunciamos ni renunciaremos a la propia idea de la socialización, a la prioridad de la propiedad pública que es parte integrante y orgánica del ideal socialista”.<sup>6</sup>

“El diálogo está abierto y es permanente. Mi compromiso está con una modernización que sea nacionalista y



## La movilización antiguerra se organiza en los Estados Unidos

**a** diferencia de la guerra de Vietnam, cuando los grandes movimientos en su contra dentro de Estados Unidos se produjeron cinco años después de su inicio, ahora la movilización antiguerra se da al mismo tiempo que se realiza la intervención norteamericana en el Golfo Pérsico. Por todo el país vecino surgen comités y organizaciones que protestan, de jóvenes que se niegan a ir a la guerra, y en los que intervienen numerosos ex combatientes de Vietnam, como el pacifista Bryan Wilson que durante años ha mantenido una lucha constante contra las agresiones e intervenciones de su país en otros pueblos, o como Ron Kovic,

cuya novela autobiográfica *Nacido el 4 de julio* se llevó al cine, que declara: "No queremos un memorial con 50,000 nombres como el que se erigió en Washington en memoria de los 50,000 soldados americanos que cayeron en Vietnam".

Tim Riker, del Sindicato de Estibadores ILWU apunta: "Mi sindicato se pronuncia contra la intervención militar de Estados Unidos. Es el deber del conjunto de los trabajadores oponerse a esta intervención militar en todo el país". Ofrecemos a nuestros lectores de ENLACE-UABC dos testimonios de algunas de estas voces que cada vez se escuchan más fuerte. ■



## Carta abierta al Departamento de Justicia de EUA

**C** Rodolfo Lara  
U.S. Department of  
Justice-Immigration  
and Naturalization  
Service.

Presente. -  
Por este conducto, queremos manifestar de la manera más enérgica, nuestra indignación ante el crimen cometido en contra de un jovencito mexicano, Eduardo Zamores que el día 18 de noviembre pasado fue baleado alevosamente por un miembro de la patrulla fronteriza, cuando el muchacho se encontraba pegado al cerco de la línea divisoria del lado mexicano. Repudiamos totalmente este hecho, que desgraciadamente no es una excepción en la frontera con su país. Rechazamos de manera frontal el encubrimiento que está realizando el gobierno de Estados Unidos, del policía que realizó tal acción y estamos reclamando que se ejerza justicia.

Este sangriento hecho se suma a las múltiples violaciones de derechos humanos y asesinatos que se cometen en la frontera y en los cuales siempre está involucrada la patrulla fronteriza. El pueblo de Baja California y de todo México está consciente de que quienes cruzan la frontera, empujados por la

situación crítica de la economía de sus países, son trabajadores mexicanos y centroamericanos documentados o no, que van a dejar a Estados Unidos su fuerza de trabajo y que contribuyen en gran medida en la producción de riqueza en su país.

Demandamos el cese de los asesinatos y violaciones de los derechos humanos en la frontera y exigimos:

- 1) Alto a los crímenes de odio de la Patrulla Fronteriza.
  - 2) El castigo al agresor del joven Eduardo Zamores baleado por un agente de la patrulla fronteriza.
  - 3) Indemnización absoluta de todos los daños físicos, psicológicos y morales que se le hayan ocasionado por la agresión.
  - 4) Respeto a los derechos humanos en la frontera y castigo a todos los agentes del gobierno involucrados en su violación.
  - 5) Desaparición de la patrulla Fronteriza por ser un organismo represivo y violador de los derechos humanos.
  - 6) Desmilitarización de la frontera.
- En espera de su contestación comunicarse al Palacio Municipal de Mexicali, tel. 57-13-01 ext. 188-189 con la regidora Silvia Beltrán. ■

Mexicali, B.C., 26 de noviembre de 1990.



# PARADIGMAS

1994

Revista del área económico-administrativo-contable



Año 2  
Número 5

## México: Exportaciones agrícolas y pecuarias

El comercio exterior en México y el TLC

TLC y salud del trabajo agrícola

Precio \$ 8.50

Hicieron posible este número, profesores y alumnos de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Baja California, así como investigadores de El Colegio de la Frontera Norte en Mexicali.

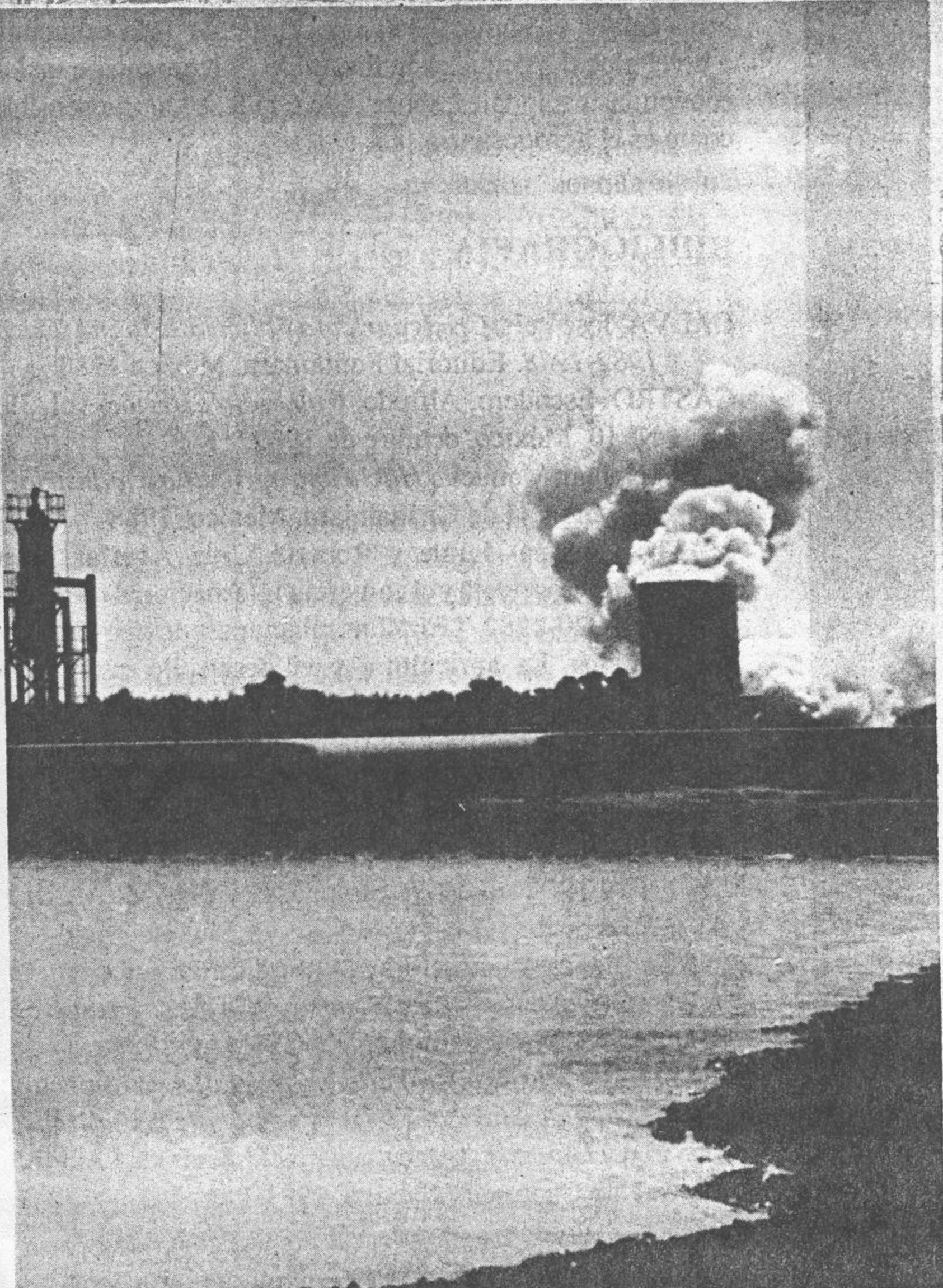
Universidad Autónoma de Baja California



# Nuevos modelos INDUSTRIALES

Aplicación y factibilidad en Baja California

Cuauhtémoc López Guzmán\*



**E**n los albores del siglo XXI, el avance científico y tecnológico marca una nueva pauta en las formas de producción y, por ende en la diferenciación de sectores, unidades, regiones y países altamente tecnificados.

La nueva revolución científico-tecnológica ha impulsado a las fuerzas productivas de naciones industrializadas hacia la conformación de redes industriales, institucionales y de investigación eficazmente coordinadas en un círculo virtuoso de innovación constante.

\*Alumno de la maestría en economía internacional de la Facultad de Economía, UABC.



Esta innovación abarca los sectores sociales, económicos y productivos de estas naciones y altera sustancialmente el tipo de vida y los patrones tradicionales, hasta hace poco menos diferenciados, de las naciones en vías de desarrollo.

La brecha tecnológica y sus efectos sobre el nivel de vida y sus aplicaciones cotidianas, aligeran la fuerza de trabajo humana, reducen los costos y el tiempo en la producción de un bien o servicio, y hacen más confortable la vida.

Esta diferenciación tan marcada entre países ricos y subdesarrollados, gracias al despegue tecnoindustrial de los primeros hace pensar en la aparición de sociedades tecnológicas dentro de una fase de innovación acelerada, de reducción de costos sociales productivos y en una aguda competencia comercial internacional.

Dentro de un contexto de acelerados cambios económicos a nivel mundial, producidos por este fenómeno de la innovación científica y tecnológica, se torna indispensable elucubrar sobre el destino de México y su papel en los nuevos escenarios del comercio mundial, la globalización y la revolución tecnológica de fin de siglo.

Por ello se parte del análisis del sector industrial, como eje central para una economía sobre la cual prospera y se desarrolla nuestro país.

Este ensayo parte de estas consideraciones para ofrecerle al lector un bosquejo general en el cual se inserta nuestro tema.

El enfoque hacia el sector industrial en Baja California, y específicamente hacia la pequeña y mediana industrias, está destinado a crear conciencia a nivel académico, oficial y empresarial del auge de esta industria en otras latitudes, y de su posible éxito y gran potencialidad en nuestro país.

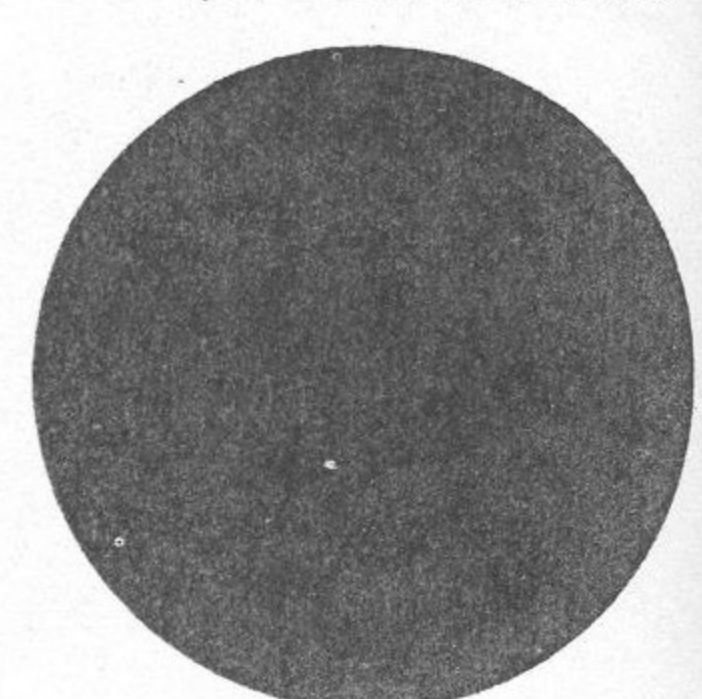
Este trabajo tiene mayor peso en la revisión teórica de los modelos de

subcontratación, producción esbelta y desarrollo de circuitos industriales. Por ello la complementación práctica al caso de Baja California y México está reducida a las recomendaciones y análisis de los investigadores reconocidos en esta área.

Es importante aclarar que la limitante en el tiempo para recopilar datos oficiales sobre el estado y elaborar encuestas obliga a limitar este trabajo al campo teórico, aunque ello no impide enunciar ciertas recomendaciones y posturas propias sobre el tema.

El ensayo se divide en tres apartados que conjugan elementos comunes que servirán para saber, reconocer o concluir acerca de la factibilidad en la aplicación de los modelos industriales de subcontratación y producción esbelta en Baja California.

Para vincular el reciente auge exportador de México, la reconversión industrial y las políticas de fomento a la pequeña y mediana industrias, es conveniente abordar el tema desde: a) la potencialidad de la pequeña empresa como unidad exportadora y (o) proveedora de grandes empresas exportadoras; b) el papel del estado en la promoción de los nuevos esquemas industriales



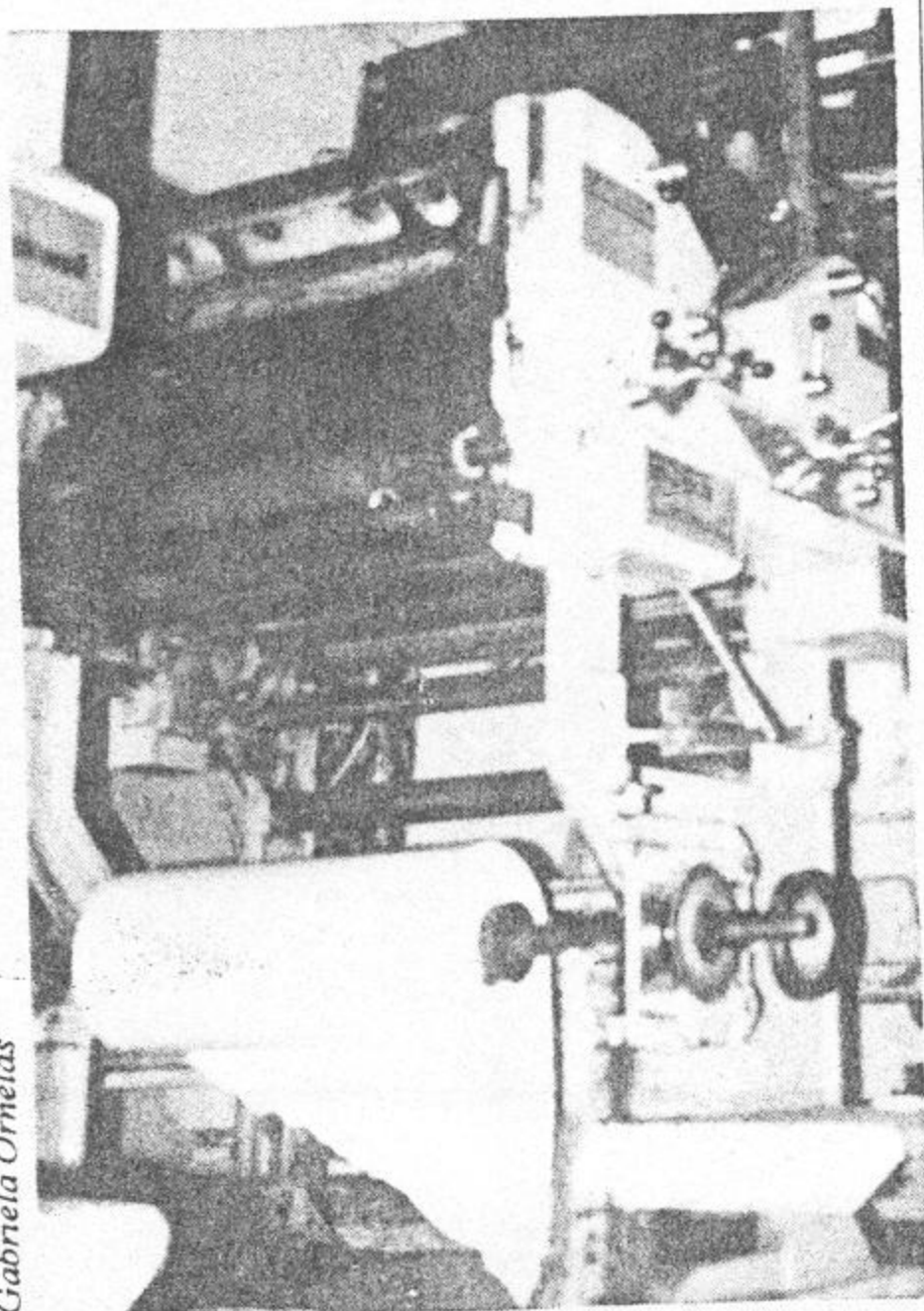


y la oportunidad geográfica que tiene Baja California de beneficiarse con la promoción e incentivos oficiales a la pequeña y mediana industrias y, finalmente c) las condiciones y factores requeridos en el estado de Baja California para que se consoliden la pequeña y mediana empresas, con base en la integración industrial de subcontratación, en los circuitos industriales y en el apoyo financiero y técnico en la organización para la producción esbelta.

Sólo nos resta recalcar el inteligente trabajo de motivación del M.C. Mungaray hacia sus alumnos, con respecto a estos temas, que nos han encendido la chispa y creado conciencia sobre la importancia y magnitud de este análisis, que sin lugar a dudas deberá estar próximamente en la agenda política de aquéllos que dirijan nuestro destino como nación.

## POSIBILIDADES DE INSERCIÓN DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESAS EN B.C. EN LOS MODELOS DE SUBCONTRATACIÓN Y PRODUCCIÓN ESBELTA

La producción esbelta representa un nuevo modelo de organización de



Gabriela Ornelas

Impresora offset

la producción. Difiere de la producción en masa, porque rompe la estandarización para que el factor humano desempeñe un papel creativo en la calidad del producto y en la innovación. Se adelanta a los consumidores ofreciéndoles una gran variedad de productos y consigue reducir costos por medio de cero inventarios, cero defectos y gran flexibilidad organizativa ante los cambios bruscos en la demanda y (o) el mercado.

Aunado a esto, las industrias buscan internalizar sus costos, para lo cual administran de esta forma las variables que permanecían fuera de su ámbito -en la producción en masa permanecen fuera de la industria-. Este tipo de internación de costos genera la subcontratación y los circuitos industriales.

Los estudiosos de la producción esbelta hacen hincapié en la facilidad de integración de equipos de trabajo y unidades coordinadas para la constante innovación y la adecuación a nuevos procesos, además de tener una escala eficiente de producción menor que la utilizada por las grandes industrias de producción en masa.

Aquí es importante recalcar que la producción esbelta no corresponde necesariamente a un tamaño específico de planta, por lo que permite adaptarla a la micro y pequeña empresas.

La producción esbelta contrasta porque combina las ventajas de la producción artesanal y en masa, mientras evita los altos costos del antiguo modelo y la rigidez del modelo en masa. Lográndolo porque la producción esbelta emplea equipos multicapacitados en todos los niveles de la organización con alta flexibilidad, incrementándose el uso de maquinaria automatizada para producir volúmenes de productos de una enorme variedad.<sup>1</sup>

En seguida se define la subcontratación y sus implicaciones junto



Adriana Guerrero Escamilla

con la producción esbelta para la pequeña y mediana empresas.

La subcontratación normalmente toma dos formas distintas; la subcontratación comercial e industrial. La subcontratación comercial difiere de la subcontratación industrial en que el papel de la compañía de primer nivel está limitado para el mercadeo y la distribución. El subcontratista finaliza su producto por su propia venta en red. La subcontratación industrial ocurre cuando el cliente por sí mismo es

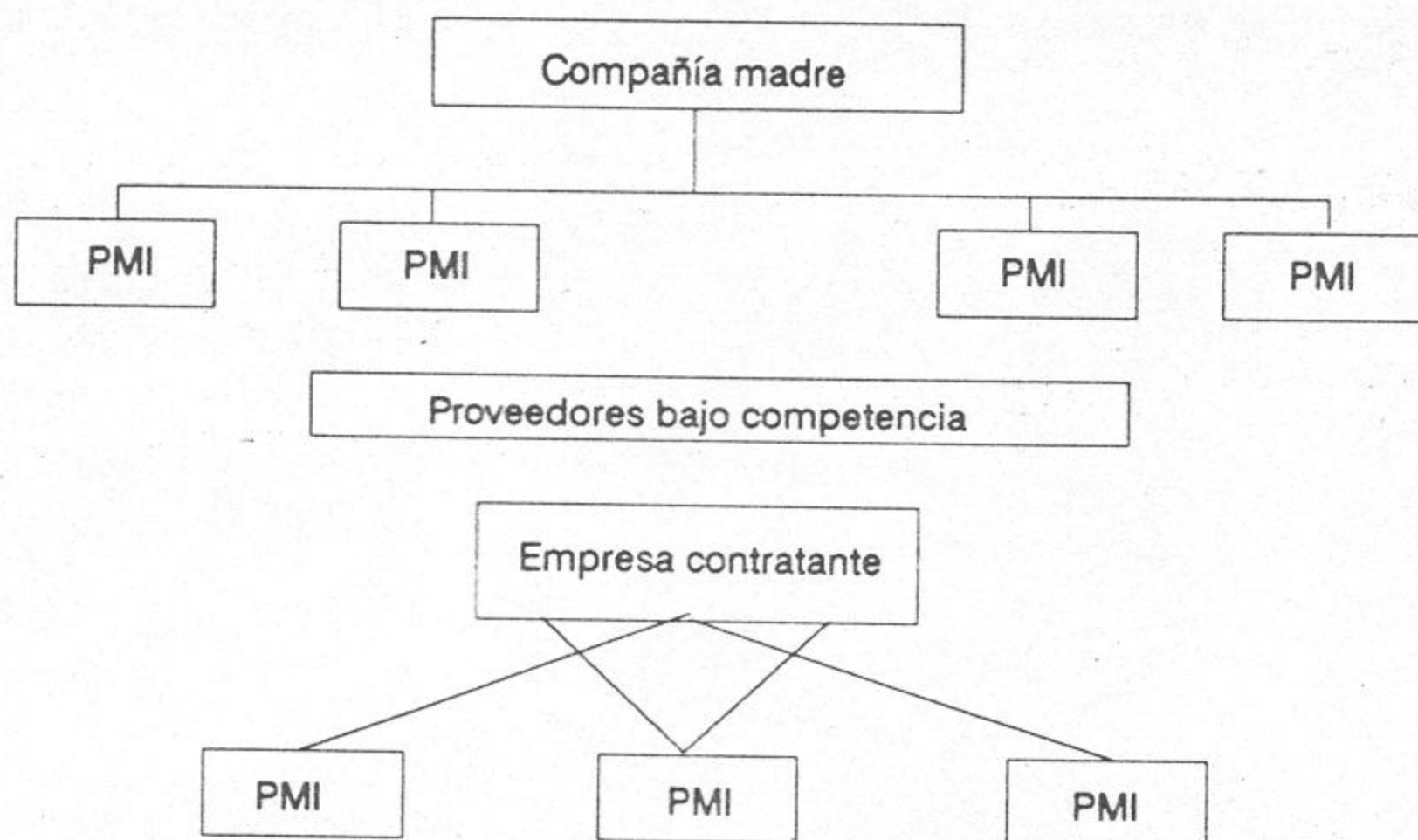
<sup>1</sup>Wopwack, D. Jones and D. Roo. "The Machine that Changed the World", *The Story of the Lean Production*, Harper Perennial, 1991.



contratado en la producción y los componentes, partes subensambladas o manufacturas ensambladas por el subcontratista son incorporadas dentro del producto final que será vendido como propio.<sup>2</sup>

En otras palabras, la subcontratación iniciada para abatir costos pronto se tradujo en redes interindustriales entre la empresa madre y un conglomerado de pequeñas y medianas industrias proveedoras que más tarde fueron integradas a los objetivos competitivos y al apro-

*La producción esbelta difiere de la producción en masa porque rompe la estandarización para que el factor humano desempeñe un papel creativo en la calidad del producto y en la innovación.*



**Figura 1. Modelo de subcontratación**

vechamiento de las economías de escala.

Si bien la innovación tecnológica aparece de diversas maneras y a través de diversas fuentes, hay una región partícipe del acelerado proceso innovador en las últimas décadas que ha surgido en los países asiáticos de la cuenca del Pacífico (Taiwan, Japón, Corea, Honk Kong, Singapur) y con ellos un despegue tecnolindustrial inusitado para un lapso relativamente breve.

El despegue industrial y su alta competitividad es resultado en gran parte de la aplicación de estos esquemas productivos, de los que se partirá para enfocar los elementos de aplicación en Asia y los posibles elementos y ventajas comparativas de aplicarse en Baja California.

El hecho de que ciertas industrias hoy altamente competitivas de origen asiático hubieran operado con una visión para la exportación las ubicó como empresas destinadas al abatimiento de sus costos y por ende a la innovación de nuevos procesos. Esto indujo rápidamente al estímulo de sectores proveedores de las empresas exportadoras y la subcontratación apareció como mecanismo detonador del desarrollo general, impulsado por la empresa exportadora de vanguardia.

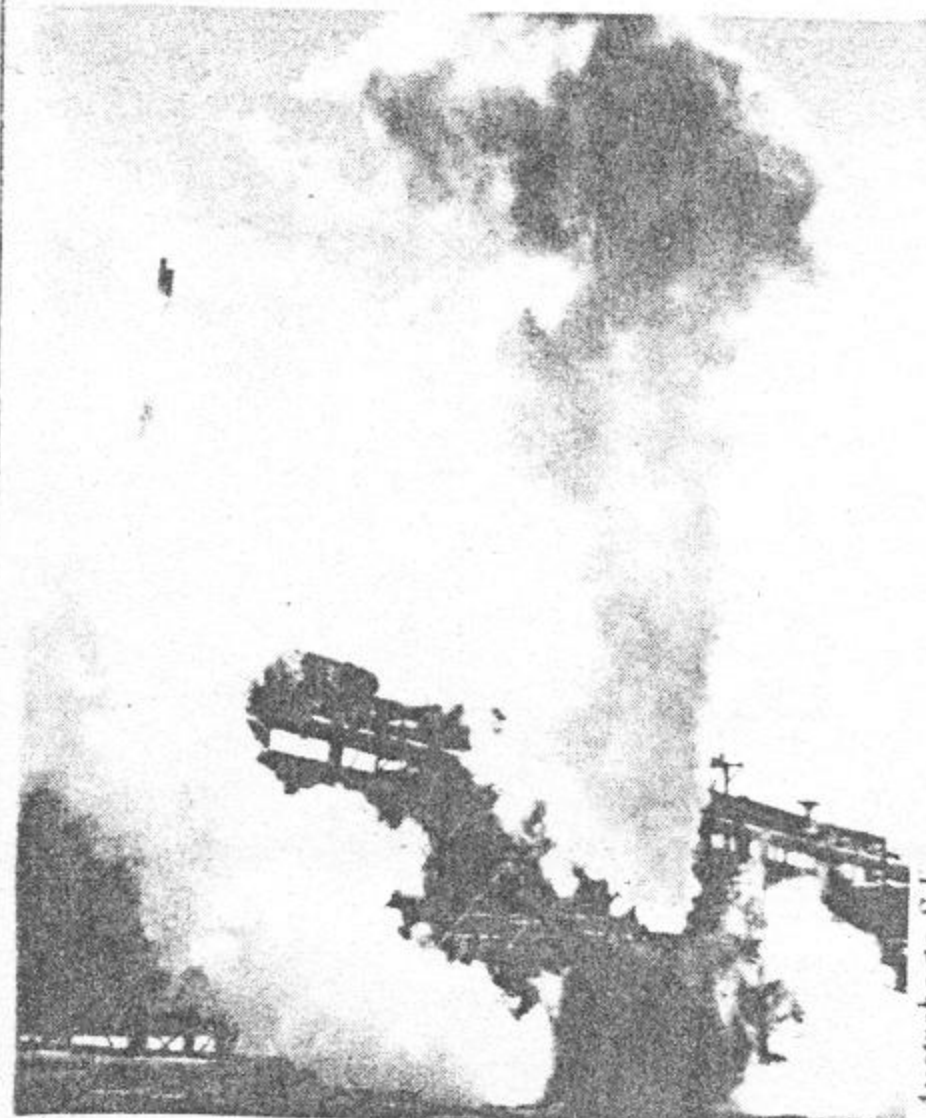
Las ZPLE [zonas procesadoras de libre exportación] asiáticas se concibieron como centros especiales de estímulo al crecimiento al crear un tejido industrial de enclave que generara otro de carácter nacional al

adquirir insumos de empresas satélite internas y fomentar compañías complementarias por medio de la subcontratación.<sup>3</sup>

México tiene un corredor de industrialización para la exportación en la zona fronteriza y al igual que la asiática ha sido receptora de grandes inversiones extranjeras. La diferencia estriba en la escasa vinculación de ésta con los proveedores

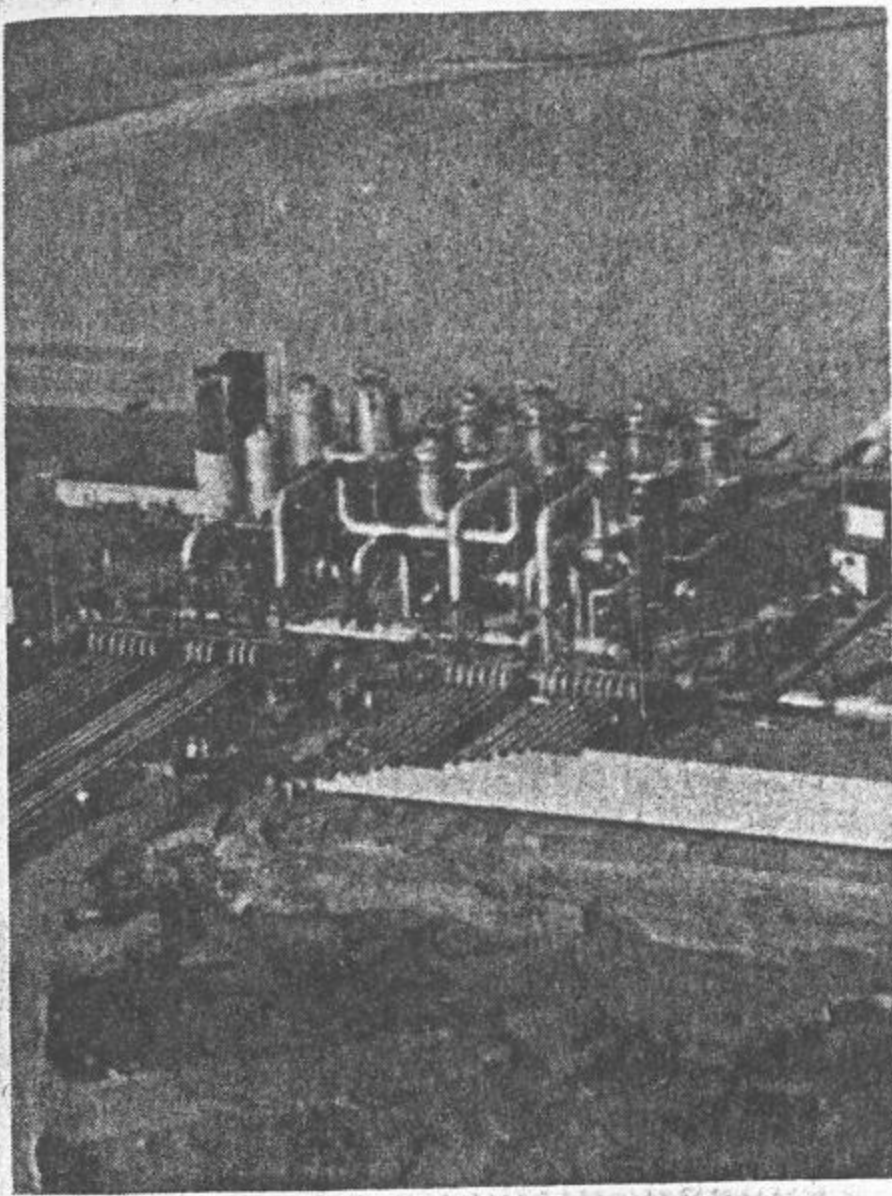
<sup>2</sup>Mark Lazerson, *Subcontracting as an Alternative Organisational form to Vertically-Integrated Production*, Department of Sociology, State University of New York. New Industrial Organization Programme. p. 3.

<sup>3</sup>Víctor M. Castillo y Ramón de Jesús Ramírez Acosta. "La subcontratación en la industria maquiladora en México". *Comercio exterior*, vol. 42, N° 1, México, enero de 1992.



Austreberto Silva





nacionales por no existir desde sus inicios un programa de bolsas de subcontratación y porque la política oficial no se percató del potencial industrial para el desarrollo global de la economía con base en el programa maquilador.

Una gran disimilitud entre la pequeña industria proveedora en los países asiáticos y México fue que en los primeros se implementaron una política clara e incentivos institucionales, mientras que en México algunas de estas empresas son meras unidades familiares de subsistencia al surgir para enfrentar los problemas de desempleo y crisis generalizada en la década de 1980.

Baja California ha despertado el interés de la inversión extranjera porque es un estado que presenta un mayor dinamismo económico que otras regiones, directamente vinculado a las exportaciones y al programa maquilador mexicano. Ello lo hace susceptible de ser un estado apto para la aplicación de los modelos de subcontratación en virtud de hallarse enclavado en una zona de libre comercio y por la inminente firma del Acuerdo de Libre Comercio, aumentando y exigiendo las reglas sobre producción regional en componentes y partes, y porque la difusión de tecnología ya existente haría factible su adaptación en la pequeña y mediana industrias.

Las diferencias entonces entre las zonas de libre comercio en Asia Y México contrastan no por el objetivo y contexto en el cual se crean, sino por sus estrategias referidas al impulso empresarial exportador y de crecimiento regional.

En términos de política regional específica de industrialización y en el marco de un modelo de apertura al exterior, hay semejanzas significativas entre las ZPLE asiáticas de los años setenta y el PMM [programa maquilador mexicano] actual. Empero también hay interesantes diferencias en aspectos específicos de la estrategia.

Uno de los más importantes es la política de apoyo e impulso a la subcontratación industrial.<sup>4</sup>

En lo referente a la producción esbelta en los países de reciente industrialización se observa un esquema productivo de integración horizontal entre proveedores, casi siempre de unidades empresariales pequeñas y medianas, organizadas en un sistema de interacción de conocimiento e información entre la

empresa madre y las empresas subcontratadas.

Este tipo de relaciones cooperativas entre ensambladores y productores de partes y componentes tiene dos méritos: el primero es compartir información, y el segundo compartir ganancias.<sup>5</sup>

El perfil de la mediana y micro empresas necesario para su crecimiento y consolidación como fuente de empleo e implementación a los modelos industriales aquí referidos debiera ser el siguiente:

1. Agenciarse técnicos muy calificados.
2. Adquisición de tecnología avanzada.
3. Disponer de cobertura financiera propia para emprender los proyectos de expansión, innovación o reestructuración.
4. Adaptación y vinculación a los nuevos requerimientos, competitivos

<sup>4</sup>Ibídem, p. 40.

<sup>5</sup>Clemente Ruiz Durán y Mitsuhiro Kagami. "Potencial tecnológico de la micro y pequeña empresa en México," *Nafin*, p. 10.

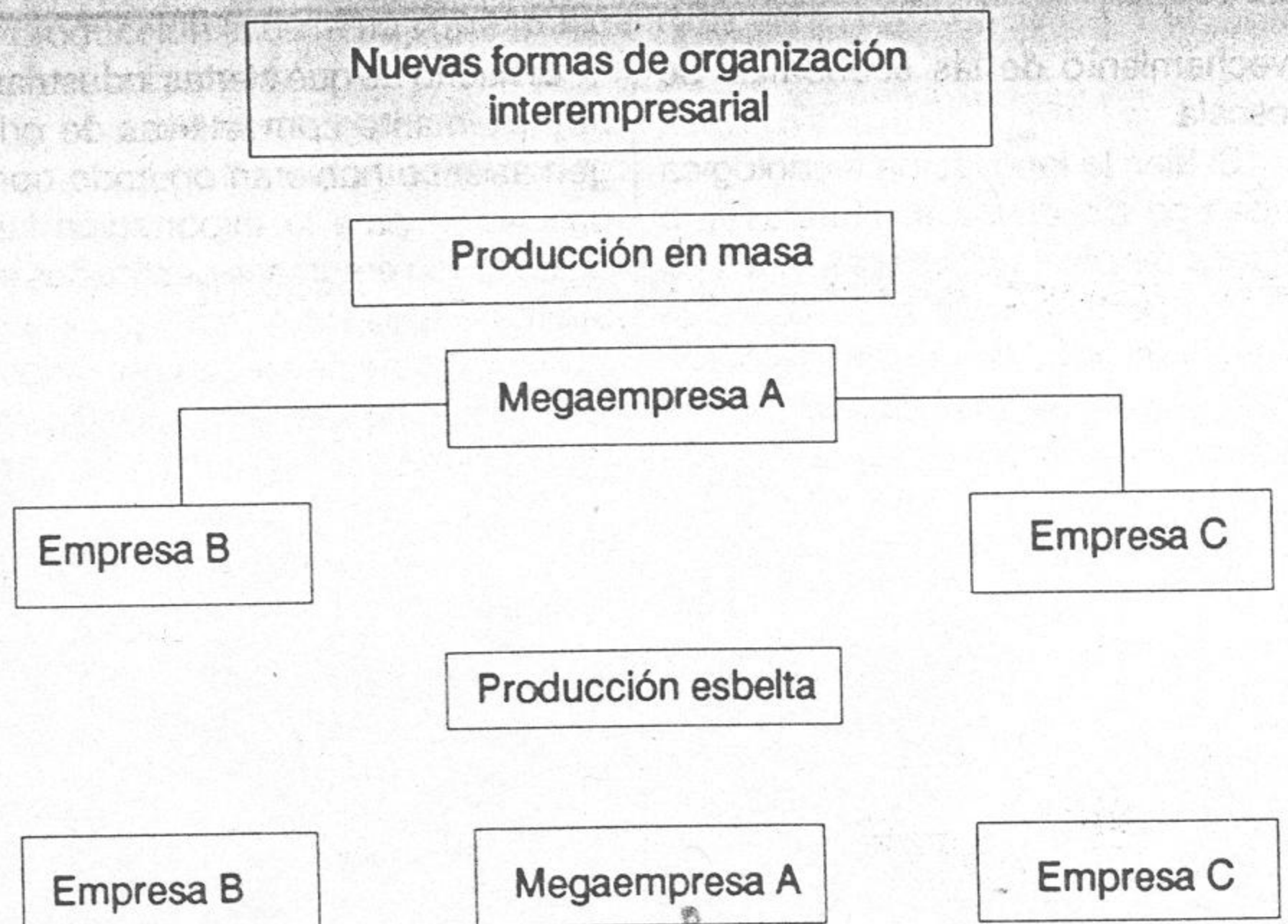


Figura 2. La producción esbelta



## Cuadro 1. Condiciones para la integración a la economía internacional

Tipo de necesidad	Frecuencia	Porcentaje
Personal especializado con conocimientos de los mercados externos	14	15.2
Reorganización interna de la empresa	24	26.1
Capital para inversión	29	31.5
Asociación con comercializadores extranjeros	14	15.2
Coinversión con industrias extranjeras	2	2.2

Fuente: Del Castillo, *op. cit.*

de un mercado más amplio (TLC) con parámetros de eficiencia y productividad superiores.

5. Disposición y visión empresarial para adaptar los nuevos esquemas productivos e integrarse a ellos.

Como puede verse, las necesidades de estas empresas son variadas, resaltando la necesidad de obtener nuevo capital, pero, en segundo lugar, éstas consideran que habría que instituir cambios drásticos dentro de la firma para que se pueda integrar a la economía internacional.<sup>6</sup>

Sin embargo, las posibilidades reales de la micro y pequeña empresas en Baja California en el establecimiento de la subcontratación y la producción esbelta son más claras que en otros estados porque:

- Existe una amplia base industrial demandante de insumos, partes y componentes.
- Con el Acuerdo de Libre Comercio, la existencia de las reglas de origen incrementará la demanda de estos bienes intermedios, principalmente en la industria maquiladora.
- Debido a que gran parte de estas maquiladoras son de origen asiático, sería más factible introducir el modelo de subcontratación en las pequeñas y medianas industrias na-

cionales, puesto que estas corporaciones las manejan en su lugar de origen.

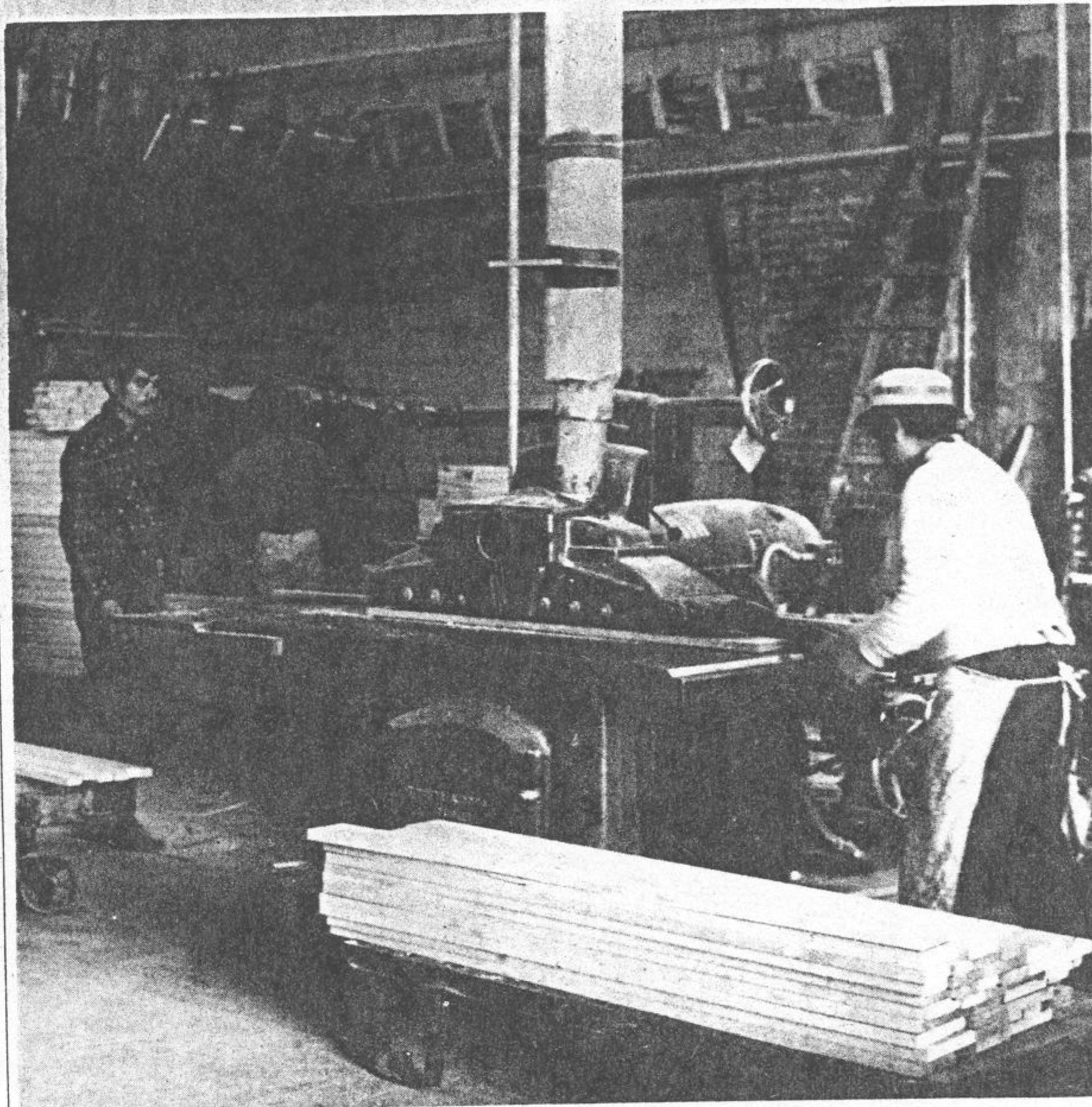
d) Las empresas proveedoras deberán reestructurar sus plantas, procesos y tecnología a fin de lograr mayor competitividad, puesto que

extranjera directa], con las características de la establecida antes en la ZPLE y ahora en el PMM abre numerosas posibilidades de subcontratación con un potencial extraordinario.<sup>7</sup>

En el modelo de producción esbelta ocurriría algo similar, ya que al participar en un modelo de subcontratación, la absorción e integración paulatina por la industria líder provocaría la coordinación y reestructuración conjunta de los procesos productivos y las unidades trabajarían conjuntamente en la innovación.

<sup>6</sup>Gustavo del Castillo V. y Gustavo Vega C. "Perspectivas sobre el libre comercio: Un estudio comparado de empresas mexicanas y canadienses". *Frontera norte* N° 6. El Colegio de la Frontera Norte. Julio-diciembre de 1991, p. 79.

<sup>7</sup>Victor M. Castillo y Ramón de Jesús Ramírez Acosta. "La subcontratación en la industria maquiladora de Asia y México". *Comercio exterior*, vol. 42 N° 12, México, enero de 1992, p. 40.





## CONDICIONES Y FACTORES NECESARIOS PARA LA APLICACION EN B.C. DE LOS NUEVOS MODELOS INDUSTRIALES

No basta con hacer recomendaciones de política general y mucho menos pensar que el éxito de estos modelos en otras naciones será similar en nuestra nación con seguir paso a paso y fielmente sus experiencias y medidas adoptadas.

La intención es reflexionar sobre la transición tecnoindustrial a nivel mundial y las modificaciones estructurales de la economía mexicana con el fin de hacer viable la aplicación de estos modelos exógenos.

México sostuvo un crecimiento económico al amparo del modelo de sustitución de importaciones. La protección a la industria nativa y a su expansión provocó un auge espectacular en la modernización de la sociedad mexicana. Recuérdese que

la estructura forjada por el modelo de desarrollo hacia adentro se caracterizó por:

a) Una fuerte intervención del Estado como promotor y conductor de la fase de despegue industrial.

b) Una excesiva protección arancelaria y una política de subsidios que redujeron las posibilidades de innovación tecnológica.

c) Una desvinculación entre las fuentes de conocimiento científico-tecnológico con las actividades productivas.

Estas tres características delimitaron el desarrollo tecnoindustrial de nuestro país. Por una parte la fuerte intervención estatal (sin considerarla negativa) propició políticas dependientes de los cambios sexenales, lo que muchas veces revela un entendimiento y conocimiento endeble del desarrollo industrial.

La excesiva protección arancelaria y los subsidios le mantuvieron un mercado cautivo y seguro al empre-

sario, por lo que no se vio motivado a la expansión, racionalización y reconversión industrial más allá de la adquisición de bienes de capital para justificar inversión y gastos, pero jamás con una intención de reconversión productiva y utilización de economías de escala.

Como la rentabilidad de las empresas se aseguró mediante mecanismos proteccionistas, faltaron estímulos específicos a la innovación. La oferta de tecnologías se localizó en el exterior; ni el sector público ni el privado realizaron inversiones con la particular intención de crear circuitos propios de la información tecnoindustrial.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Véase Joseph Hodara. "Políticas de crecimiento y de cambio tecnoindustrial en México: La década de los ochenta", en *Industria, comercio y estado. Algunas experiencias en la cuenca del Pacífico*. Omar Martínez Legorreta (compilador). El Colegio de México, p. 71.



Anita Williams



Además, la desvinculación entre industrias con instituciones de investigación y la nula o escasa innovación en procesos y productos obstaculizó la renovación de la planta industrial y su letargo extendió el círculo de ineficiencia-proteccionismo.

La ausencia de condiciones reales para que las empresas incrementaran su productividad se reflejó en una escasa valoración de la tecnología industrial como factor de competitividad. Ya entonces eran frecuentes las exhortaciones de las más altas autoridades industriales del país para que los fabricantes modernizaran su planta productiva, como los métodos de producción, mediante el mejoramiento de su tecnología.<sup>9</sup> Estas peculiaridades de la estructura tecnoindustrial son los factores endógenos que están en revisión, de cara a la transformación global de la economía y a su adecuación estructural.

Con estos elementos se pueden determinar las condiciones y factores necesarios para la aplicación de los nuevos esquemas industriales en el estado de Baja California.

a). Por la particularidad de ser un estado en un régimen de zona libre y distanciado de los mercados nacio-

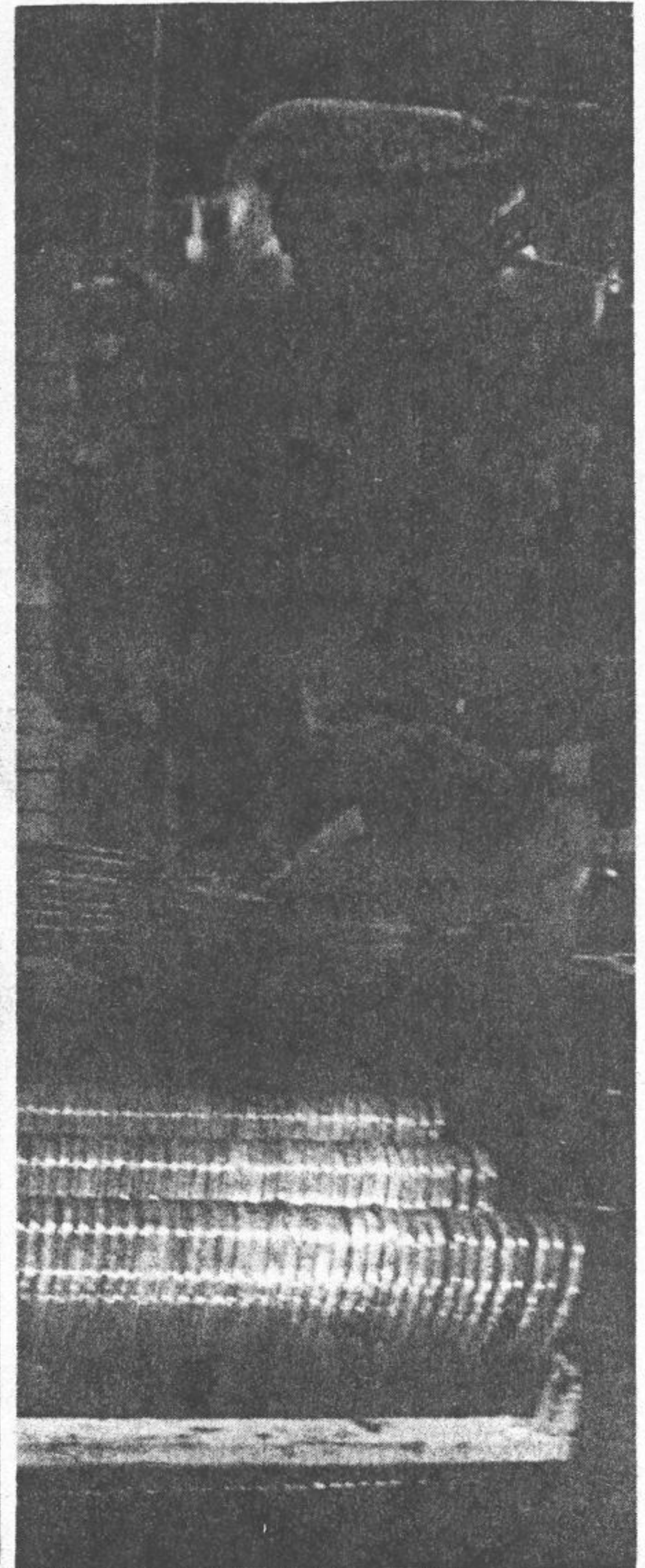
nales, las estructuras comerciales y productivas están más vinculadas a fuentes tecnológicas externas.

b). Por la misma característica el empresariado local se forjó más sobre la lógica, la racionalidad, la competencia y la visión empresarial norteamericana; así creció una clase empresarial ajena a las prevendas corporativas y proteccionistas del mercado nacional.

c). La gran afluencia de IED por medio de las maquiladoras principalmente está gestando una cultura industrial, la cual viabilizará las futuras promociones oficiales hacia los nuevos esquemas de subcontratación y de fomento a la pequeña y mediana industrias.

d). La promoción del desarrollo industrial regional entre empresas líderes exportadoras y proveedoras siendo pequeñas y medianas industrias, es una condición imperante en el estado, dada su vinculación directa con el mercado internacional. De ser aprovechada e implementada esta política en el estado, los efectos multiplicadores redundarán en un crecimiento superior al del resto del país.

<sup>9</sup>Roberto I. Villarreal Gonda, *op. cit.* p. 143.



Alma Leticia Aguirre Duarte

**Cuadro 2. Características contrastantes de los sectores urbanos informal y formal**

Sector informal	Sector formal
<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilidad de acceso al sector.</li> <li>Alto grado de habilidad.</li> <li>Propiedad familiar de empresas.</li> <li>Operación en pequeña escala.</li> <li>Intensa mano de obra y tecnología adaptada.</li> <li>Habilidades adquiridas fuera.</li> <li>Mercados desregulados y competitivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso restringido al sector.</li> <li>Confianza frecuente en los recursos del extranjero.</li> <li>Propiedad corporativa.</li> <li>Operación en gran escala.</li> <li>Capital activo y tecnología importada.</li> <li>Habilidades adquiridas formalmente.</li> <li>Mercados protegidos (a través de aranceles y licencias).</li> </ul>



El siguiente esquema muestra las características entre el sector formal e informal de la economía, adquiriendo especial relevancia la economía informal en la década de los ochenta, ante la alternativa de desempleo y estancamiento. En México esta economía subterránea nació y creció en un ambiente adverso, pero se consolidó y hoy muestra ser un sector generador de riqueza producto del dinamismo empresarial y su ingenio ante la falta de oportunidades en el sector formal.

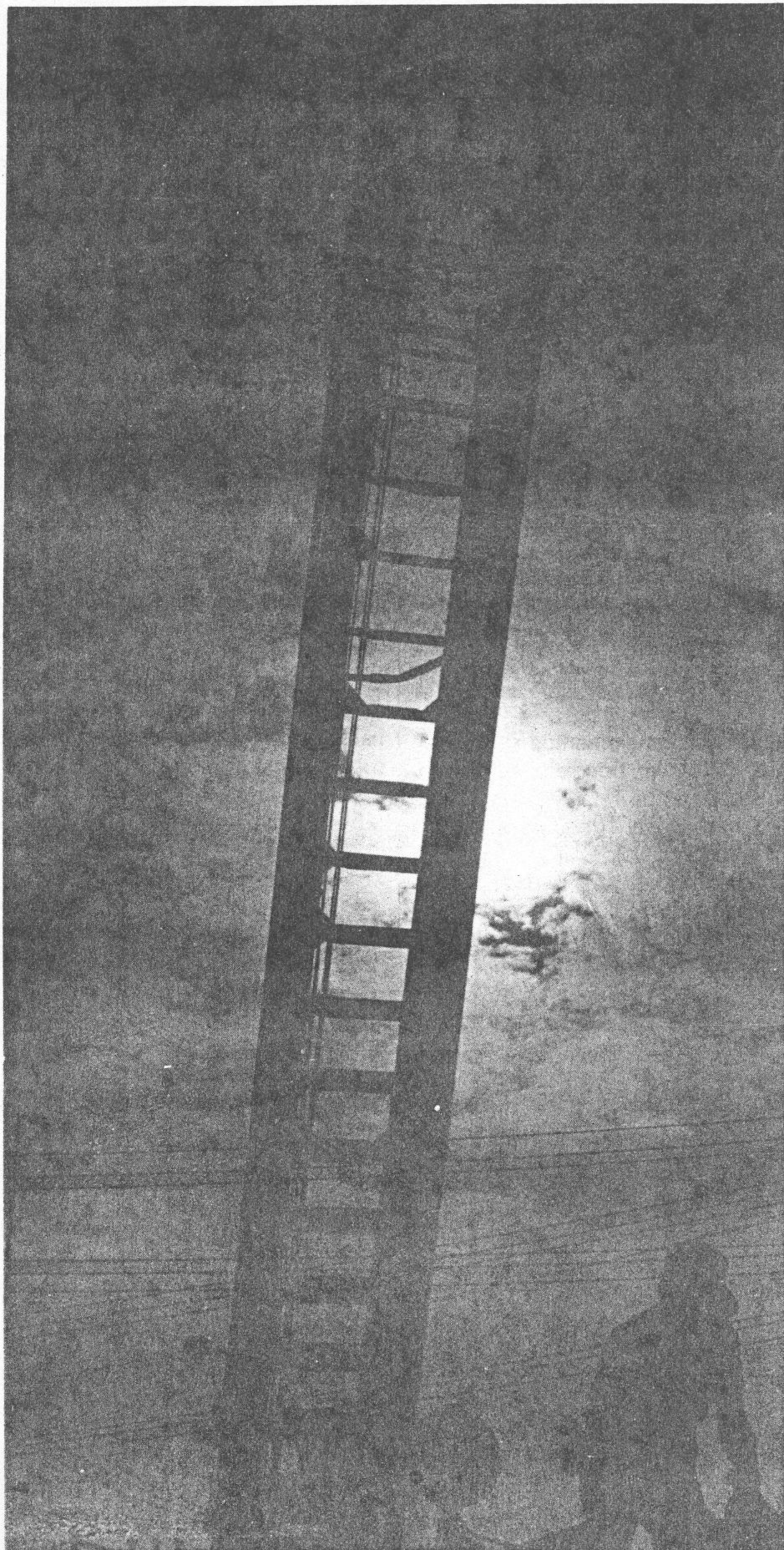
En suma se pretende que este ensayo muestre la actual coyuntura histórica en la que se encuentra México en cuanto a desarrollo industrial y tecnológico y la posibilidad de que sean aplicados nuevos esquemas industriales. Que sean comprendidos estos paradigmas y su importancia para el futuro de nuestro país representa un aliciente para nuestro trabajo.

## CONCLUSIONES

Finaliza el siglo XX en medio de una severa crisis en el modelo tradicional de producción en masa. Los logros obtenidos con este esquema productivo son impresionantes en la innovación tecnológica, la organización corporativa y la misma base material y económica que determinó las relaciones sociales del mundo contemporáneo.

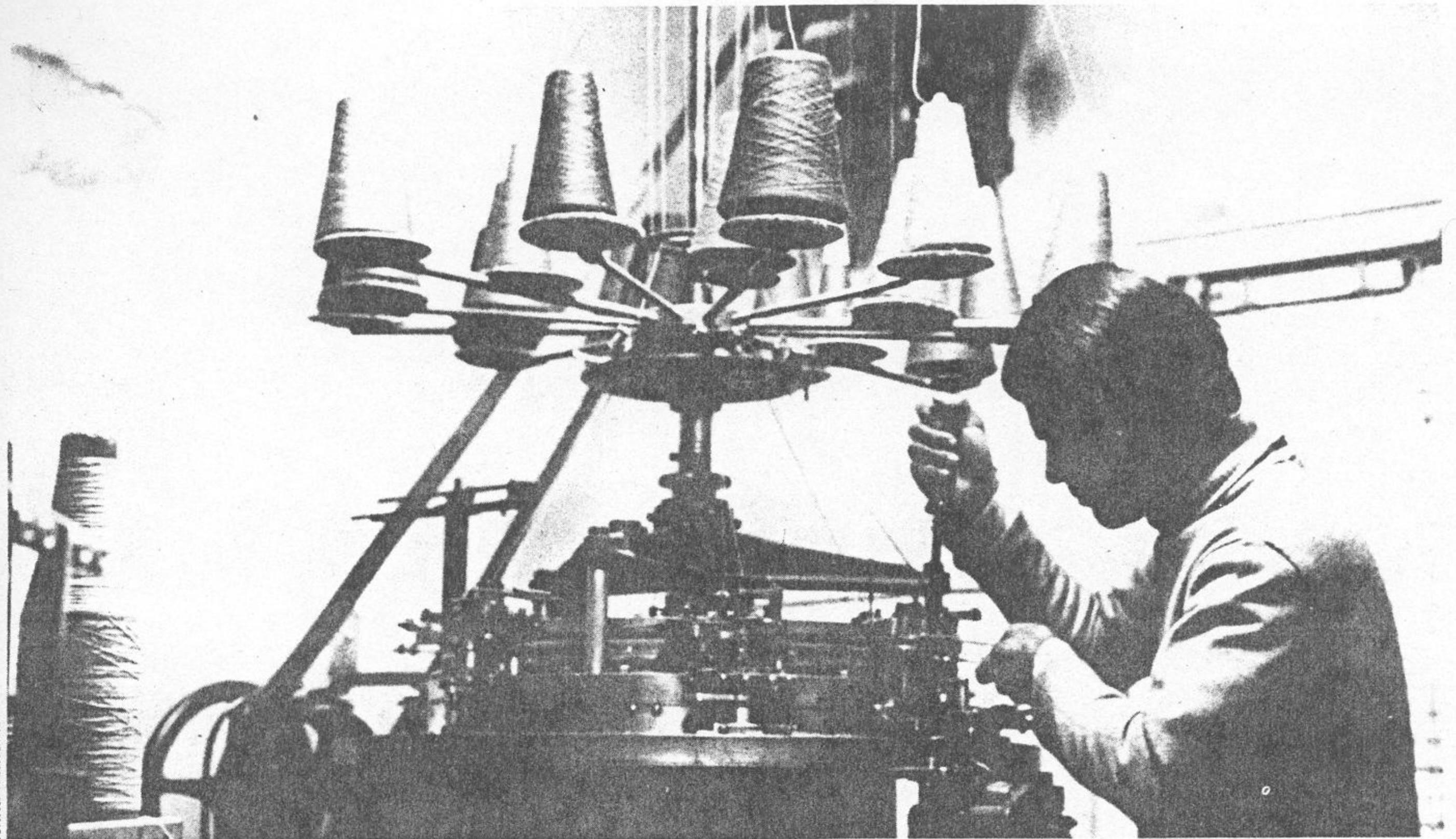
Sin embargo, este modelo productivo ha caducado y nuevas formas de organización industrial y de la producción esbelta aparecen como alternativas que hacen eficiente la calidad del producto, reducen el esfuerzo humano, abaten costos, pose en más flexibilidad para la aplicación de las innovaciones tecnológicas-productivas y detectan rápidamente el comportamiento del mercado, al concebir al consumidor como el eje central de sus innovaciones y procesos.

Hacia afuera de la empresa la producción esbelta se centra en atender y satisfacer las necesidades



Austreberto Silva





de los clientes, no en moldearlas o evadirlas como sucedía en la producción en masa.<sup>10</sup>

Tanto la producción esbelta como la producción en masa buscan reducir costos de producción; la diferencia estriba en que

la producción esbelta por otro lado fija sus propias cantidades para perfeccionar: continuando con la disminución de costos, cero defectos, cero inventarios, y una interminable variedad de productos.<sup>11</sup>

Estos nuevos modelos pueden ser asimilados si son claramente delimitados a las condiciones de la estructura económica productiva del país nuestro. La viabilidad de estos esquemas se da siempre y cuando exista una estrategia conjunta y a largo plazo entre gobierno y empresarios.

La subcontratación y por ende la formación de circuitos industriales en México no ha funcionado en parte por que no existe una política clara y coherente que sea válida más allá de un período sexenal.

Es sumamente importante recalcar que la creación de riqueza y la conformación de una economía fuerte y desarrollada descansa invariablemente en la planta industrial; la producción es ante todo el detonante de efectos multiplicadores.

Por otra parte, la innovación tecnológica y su aplicación elevan el producto, los costos se reducen, y se generan economías de escala y un ahorro en los costos sociales de producción.

Hoy somos testigos de una gran transición del modelo de producción en masa al de producción esbelta, de la prominencia de la gran industria (monopolio, oligopolio) a la importancia cada vez más relevante de la pequeña y mediana industrias (PMI) y, por supuesto de una transición y mutación de una etapa de producción a otra, dentro de un mismo modo de producción (capitalista), y que determinará la diferenciación entre países hiperdesarrollados y subdesarrollados. Las etapas históricas de producción se distinguen no por lo que el hombre produce, sino por cómo

lo produce; y a ellas corresponde un determinado nivel de desarrollo de las fuerzas productivas.

Es necesario entonces crear conciencia en el sector empresarial y gubernamental, que de no definirse una estrategia de industrialización oportuna e inteligente, México quedará marginado de los nuevos procesos productivos y de la tecnología de punta.

Como bien lo señalan Womack, Ross Y Jones:

esta transición hacia una nueva forma de producción puede tomar décadas, como sucedió en la transición de la producción artesanal a la producción en masa. **P**

<sup>10</sup>Clemente Ruiz Durán. "La producción esbelta". *Revista Nexos* N° 51, septiembre de 1992, pp. 3-7.

<sup>11</sup>James p. Womack, Daniel T. Jones and Daniel Roo. *The Machine That Changed the World*. pp. 13-14.

<sup>12</sup>Clemente Ruiz Durán y Mitsuhiro Kagami. "Potencial tecnológico de la micro y pequeña empresa en México". *Nafin*, N° 5, p. 4.



revista de  
ciencias sociales

# semillero

de ciencias sociales

Año 2, número 6, abril-junio, 1991.

Hacia una nueva  
cultura  
ecológica  
vía la tv

El dilema  
de la revolución  
democracia frente a estabilidad

Fumaderos de opio...  
Una leyenda que  
usurpó a la historia

Hicieron posible este número, profesores, alumnos e investigadores de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas, Escuela de Ciencias de la Educación, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía, el Departamento de Editorial y Diseño Gráfico de la UABC y la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Universidad Autónoma de Baja California

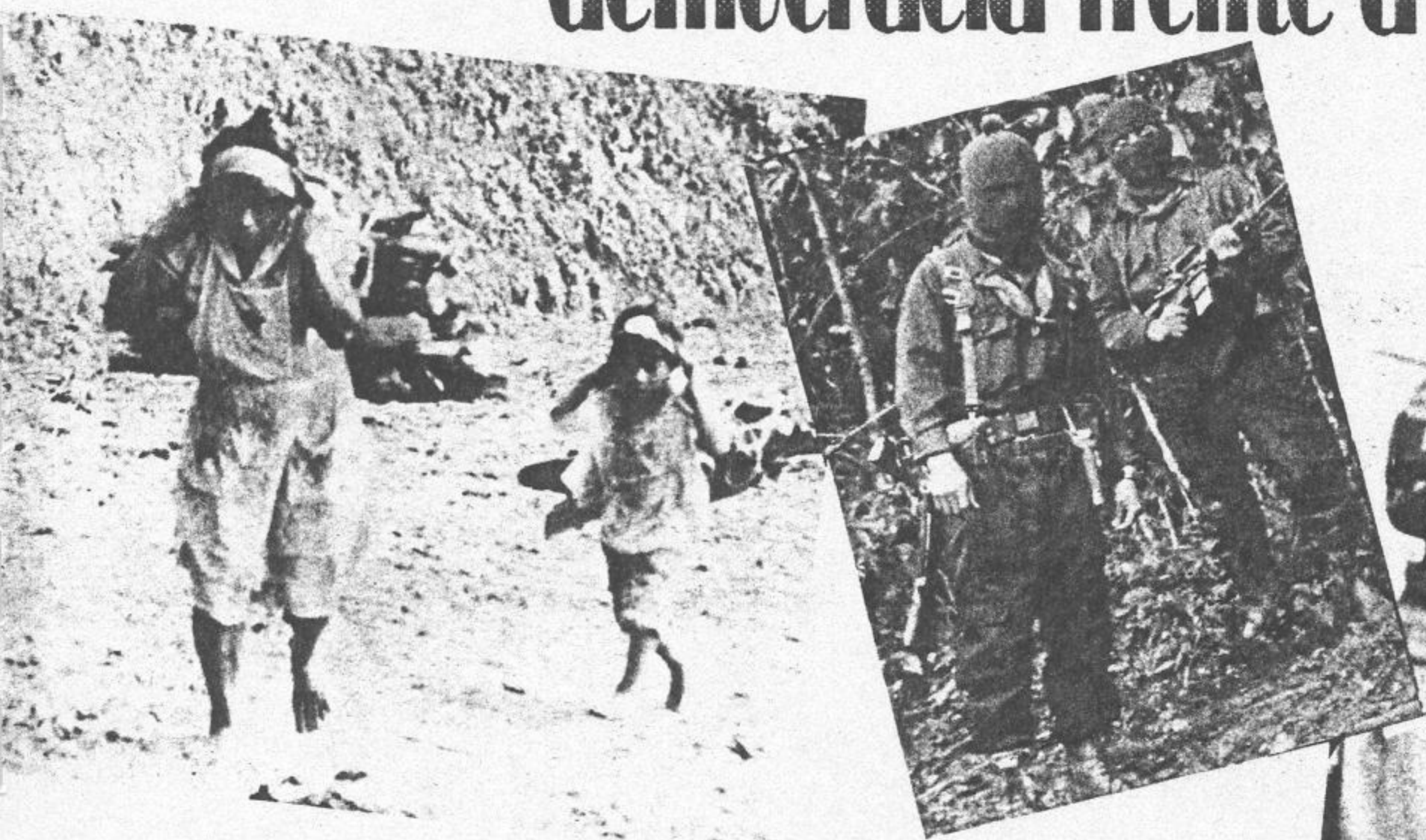


# El dilema de la revolución

## democracia frente a estabilidad

Cuauhtémoc López Guzmán\*

Ensayo fotográfico de Mercedes Romero,  
desde Chiapas, México.



Vivimos en el decenio de los noventa. Los acontecimientos suscitados apenas una década atrás, han transformado radicalmente el mundo, la forma en que estos cambios se han presentado, han causado rupturas parciales o totales con el pasado, es decir, lo que se fundó como ideología unívoca, razón de Estado o teoría política y que representó en nuestra generación una serie de valores absolutos, axiomáticos e inquebrantables, está hoy desmoronándose como imperios de la verdad y justicia.

Hechos tales como la crisis económica padecida en Latinoamérica y que desembocó en revoluciones sociales o convulsiones restauradoras de la democracia; la revolución pacífica en Europa del este; la desaparición de la URSS; la demanda democrática y de apertura de los estudiantes en China; la aparición de nuevas naciones y la compactación de bloques comerciales, nos hacen hoy aclamar una nueva conceptualización y teorización a este cambio. La ruptura de los países de Europa del este con el socialismo, ha creado un hueco social-filosófico que ha dejado atónitos a intelectuales y políticos que apostaban hacia ese modelo de desarrollo.

*\*Licenciado en administración pública y ciencias políticas. Actualmente estudia la maestría en economía internacional en la Facultad de Economía de la UABC.*





cráticos iniciados al calor de la revolución tienen hoy cierta semejanza.

### Sin credibilidad el voto ciudadano

El régimen que hoy gobierna se halla abocado a restaurar la credibilidad en el voto ciudadano, sin embargo, el margen de participación ciudadana en algunas regiones y estratos sociales es poco significativa. Así, no podemos todavía concebirnos como una sociedad democrática, las luchas por lograrlo se dan en todos los frentes: sindicatos, escuelas, universidades, partidos políticos; la misma clase dirigente las promueve.



México, en su entorno latinoamericano, se ha contagiado de las distintas corrientes políticas e intelectuales del mundo. Hoy que México se halla inmerso en reformas estructurales iniciadas en los últimos diez años ha experimentado una serie de acelerados cambios que requieren el enfoque de nuestra inteligencia y creatividad para comprender, analizar y encauzar los retos que se presentan en el ámbito económico y político.

Como país soberano, se han hecho reformas que internamente han permitido estabilizar el cambio. Sin embargo, la última década ha significado necesarios reajustes estructurales de la economía para recuperar el crecimiento, abatir la inflación y redimensionar el papel del Estado en la economía y su relación con la sociedad civil. Por estas reformas económicas que instrumenta el gobierno, surge la necesidad de aparejar las reformas políticas.

Este proceso ha sido comparado con experiencias de otros países por politólogos e intelectuales, buscando puntos de coincidencia entre los procesos democráticos y las luchas sociales de Europa del este y Latinoamérica con México.

Hoy a fines del siglo XX, el fantasma de la democracia recorre el mundo y México no escapa a ello; la reflexión que desarrollaremos pondrá de manifiesto que el proceso democratizador nacional, equiparado al de otras latitudes por politólogos, nos conduce sólo a una aproximación, mas no significa ser análisis deductivo y de proyecciones que nos indiquen un desenvolvimiento similar o sincrónico.

En México, la lucha por la democracia ha estado presente en forma más irruptiva desde inicios del siglo XX; nuestro ensayo recalcará cómo los anhelos demo-



Será justo entonces reflexionar qué características, limitantes, perspectivas y aceptación tiene la democracia para los mexicanos y el sistema político, no sólo como mecanismo resolutorio de la política, sino como forma de vida y esquema de participación social.

Recalcamos que México encuentra hoy una serie de retos que vencer en torno a la consolidación de la democracia, virtualmente porque se encuentra inmerso en un proceso de reformas económicas que pudieran contravenir intereses, estructuras, prácticas políticas y la hegemonía del partido oficial.

De aquí, pues, que el reto sea vencer estos aspectos que mellan el proceso económico en su libre y dinámico desenvolvimiento.



Los mexicanos tenemos convenido buscar seguridad más que libertad y más negociación que representación. Por ello, el régimen del general Porfirio Díaz y los posrevolucionarios buscaron consolidar, primero, el control de las fuerzas políticas que la libertad electoral o político partidista; así, los acuerdos de legitimidad fueron más con las élites y entre el cuadro gobernante que con las masas.

Con un hermetismo aristocrático y excluyente, el régimen del general Porfirio Díaz impuso a gobernadores, líderes y colaboradores en su gobierno. Las clases medias excluidas y atomizadas, esencialmente la capa ilustrada, inició un clamor democrático contra un gobierno despótico y totalitario.

El anhelo de cambio de gobernante y el respeto al voto surgió y se extendió por todo el país, la frase que hasta hoy adorna los documentos oficiales, que parece una conquista acabada, vuelve a relucir en la conciencia del ciudadano del México contemporáneo. Una frase con una carga muy significativa y que hoy tiene una connotación propia a nuestra realidad y sistema; esta frase que encendió la chispa revolucionaria y que en 1988 estuvo a punto de desalojar del poder a quien la enarbolaba, esa frase todos la conocemos y la llevamos como parte de nuestra historia; con distintas palabras, simples o rebuscadas, los mexicanos demandamos: ¡Sufragio efectivo, no reelec-



ción!, frase enarbolada por Francisco I. Madero, a quien se le conoce como el padre de la democracia y que es recordado por los partidos opositores de derecha para abanderar su lucha por la democracia, asemejando su oposición al régimen, tal como lo hizo Madero contra la traición y los usurpadores.

## La revolución por la democracia

En 1910 se inicia la revolución en la que el reclamo y clamor inicial fue la lucha por la democracia, la alternancia en el poder, el respeto a la voluntad popular, la apertura política e ideológica y el rescate del sistema federal de gobierno.

Sin embargo, en las etapas violentas de restauración y consolidación del nuevo régimen encontramos cómo los mismos revolucionarios desplazaron, como eje central de su política, la instauración de un régimen democrático.

El nuevo Estado nació hegemonizado por una alianza política al calor de las armas. Esta alianza no podía devenir en un régimen democrático, la misma fragilidad de la estabilidad recién conquistada se hallaba en la dispersión de las fuerzas sociales y políticas buscadoras de poder.

De ahí que la consolidación y centralización del poder condujera a quien lo tuviera a desplazar la democracia como medio de resolución y consulta, la efervescencia que podían producir los grupos de interés y seudopartidos en las masas, llevaba implícito un alto riesgo en la creación de nuevas alianzas de dominación, marcadas éstas por la preponderancia del presidente ante todas las demás fuerzas y poderes legales constituidos.







Así "pues un estado revolucionario no suele ser un estado democrático en el momento de nacer como tal."<sup>1</sup>

La experiencia la hallamos no sólo en México, otros países que experimentaron procesos revolucionarios acabaron instaurando regímenes autoritarios o totalitarios (URSS, China, Cuba, Nicaragua) en los cuales se incluyó una serie de utopías conectadas a la idea de escalar en etapas históricas grados de perfección sociopolítica que encumbraran a la sociedad en plena democracia.

Los revolucionarios requerían consolidar el poder, la instauración, ampliación o apertura política en grados más allá de la real participación ciudadana, y la conciencia plural esquematizada en la estructura social y cultural del México posrevolucionario no se daba. Es aquí donde la apertura hubiera conducido necesariamente a una espiral de revueltas, golpes de estado o cuartelazos característicos de una revolución con varios frentes, en la que la fragmentación de estas fuerzas no reflejaba la pluralidad social, cívica y cultural de las masas.

Puesto que en las masas no existía la pluralidad política ni conciencia cívica de convicciones independientes y las cuales formaban el segmento mayoritario, podían en cualquier momento ser arrastradas por fuerza e intereses ajenos a sus convicciones y creencias (iglesia, generales, partidos fantasmas).

La nueva clase política se circunscribía a una escasa clase media recién llegada al poder, la que por ser la capa más ilustrada, rápidamente comprendió que abrir el sistema a la apertura democrática era entregar el control de la paz social a caciques regionales o agrupaciones políticas que no encabezaban más que intereses particulares de familias o de partidos personalizados, sin conexión alguna con las necesidades sociales.

"Esta experiencia de inestabilidad fue simultánea al surgimiento y desaparición de partidos que en muchos casos eran, antes que nada, instrumentos de liderazgo personalizados que no buscaban, y probablemente tampoco pretendían, representar nada más que sus intereses particulares, y cuya participación sólo exacerbaba las diferencias sociales. De esta manera, el pluripartidismo quedó asociado con inestabilidad política. Esta apresurada referencia histórica parece necesaria para entender la obsesión del Estado posrevolucionario por la unidad política de la sociedad".<sup>2</sup>

Y esta unidad que buscaban los revolucionarios victoriosos la encontraron en la fórmula de cohesión

<sup>1</sup>Segovia, Rafael, "La democracia mexicana", *Nexos* núm. 119, p. 28.

<sup>2</sup>Loeza, Soledad, "Entre el pluralismo y la fragmentación", *Nexos* núm. 160, p. 28.



social dentro de un esquema de control representación, que derivó en la política de masas; esto se aprovechó para asumir posiciones de apoyo al Estado, lo que más tarde se traduciría en el pacto corporativo, inaugurándose con ello un periodo de impresionante estabilidad política en referencia a otros regímenes autoritarios de América Latina.

El sistema corporativo representaba la dualidad sociedad-Estado, lo que no se hallaba dentro de este esquema, -ya sean partidos o grupos disidentes- eran llamados apátridas, antinacionalistas o contrarrevolucionarios. La variedad de representaciones opositoras, por lo tanto, quedó marginada y condenada a ser un satélite del sistema del cual dependía su misma existencia, ello los obligó a participar de los escasos espacios de expresión y negociación que sólo fueron concedidos en la medida en que la dirigencia revolucionaria comprendía el valor de la pluralidad al concebirla como fenómeno intrínseco y necesario de una democracia liberal.



### Alianza clasista

Desde 1920, con el general Álvaro Obregón, hasta 1946, con la creación del PRI y pasando por el régimen de Lázaro Cárdenas en el cual se consolida la alianza clasista, el grupo en el poder paulatinamente fue instrumentando mecanismos de dominación y forjando estructuras políticas que desplazaron a la democracia como posibilidad real de expresión y voluntad popular. Primero, porque afloraban en el país niveles de riqueza y pobreza de forma desproporcionada; existía un segmento altamente ilustrado, culto, moderno; urbano, contra uno analfabeta y marginado; una sociedad dividida por esta polaridad fue dirigida mediante un esquema de concesión y represión; no fue un control totalitario como en los regímenes comunistas. La variedad ideológica al interior del grupo gobernante permitió que el sistema corporativo fuera flexible y tolerante sin devenir en un estado inquisidor.

Segundo, la cohesión y disciplina renovada sexualmente mantenía la unidad en torno al presidente, la revolución y la coalición emanada de ella tenía en sus manos la restauración y desarrollo del país. Las élites políticas y el segmento opositor acudían a las elecciones y negociaciones, la apariencia democrática estaba asegurada, las masas ratificaban las decisiones cupulares y los partidos opositores dinamizaban las elecciones con su sola presencia, sirviéndoles para reclamar fraude electoral e ir abriendo espacios de negociación que no siempre fueron conquistados por su representación política, sino por su alianza con el gobierno.

Remitiéndonos al periodo de consolidación en la formación de un nuevo régimen (1920-1940), cuando el eje central de la lucha política tenía otros frentes más apremiantes, la democracia fue relegada porque:

a) El proyecto de consolidación del poder se hallaba en tres vertientes que obligadamente excluían a la democracia como mecanismo de resolución política.



Estas vertientes eran: La consolidación del Estado-nación, la estabilidad política y la rotación pacífica del poder.

b) La fuente legítima y pieza central de estos tres proyectos recayó en el presidente de la república, quien para la conformación del Estado-nación, logró suprimir los cacicazgos regionales haciendo acopio de un poder central absoluto, por lo cual se sacrificó el régimen federal tanto a nivel político como administrativo. Para la consolidación de la estabilidad política se suprimió al ejército de la participación política, se disciplinó a la élite política en el congreso, sindicatos y en el propio partido oficial a los designios y programas del presidente, derivando en un régimen autoritario.

Por último, para asegurar la renovación pacífica del poder, se hizo partícipe a todos los integrantes de las diversas tendencias políticas aglutinadas en el partido oficial. Los representantes y líderes que gozaban de prestigio social o poder económico desempeñaban la tarea de control de masas, los espacios y expectativas





de ingreso a la élite fueron abiertos y flexibles, siendo ésto un canal adecuado para la absorción de líderes e intelectuales; restándole potencialmente a los partidos opositores los individuos más politizados y educados.

c) La democracia quedó confinada a una exacerbada retórica y en un amplio escaparate sexenal, México asombraba al mundo por su renovación de poderes en un clima de paz y estabilidad. El consenso del que ha gozado el Estado mexicano, quizá no provenga del respeto a la democracia, sin embargo, le resulta del éxito económico, la paz social, la función catalizadora de la movilidad social y la rotación del cuadro gobernante que, aunque del mismo partido, renuevan el proyecto histórico, la alianza y el compromiso con la democracia. Esta característica de la élite política la ha mantenido en el gobierno.

"Ahora bien, pese a ser un Estado con una amplia base social, con un sólido consenso popular, con una institucionalidad jurídica, política estable y permanente, y con una herencia ideológica y política que llega de la revolución mexicana y que constituye su más rica y segura fuente de legitimidad social, el Estado mexicano está muy lejos de ser un Estado democrático. Se trata de un producto de la historia y en particular del modo en que desde los años de la lucha armada fue asumida y paulatinamente institucionalizada la política de masas".<sup>3</sup>

Varios momentos de nuestra historia están cargados de esta compleja imbricación que existe entre las estructuras políticas creadas al calor de la alianza de clases de fines de los años treinta e inicios de los cuarenta, contra la modernidad económica forjada a



través del modelo llamado "desarrollo estabilizador."

El planteamiento entre democracia y estabilidad ha sido permanente para todos los gobiernos revolucionarios; las condiciones en las que se inserta la demanda democrática no tienen parangón en nuestro país actualmente y sólo el respeto a la institucionalidad logrará solventar este dilema.

Las diferencias políticas deberán ser superadas ante todo para validar los mecanismos por los cuales se resuelven las jornadas electorales. El éxito de esta añeja disputa iniciada en las urnas se ha convertido en una irrupción popular que busca reordenar su participación frente al Estado, y aunque conflictiva la aplicación cabal de la democracia en un esquema pluripartidista, corresponderá sólo a las instancias legales e imparciales, conducir las controversias y el diálogo entre partidos y gobierno.

Dirimir los conflictos políticos es inexorable en toda comunidad política, pero no hay que olvidar que ninguna sociedad sucumbe por sus contradicciones sino por su incapacidad para resolverlas. ✍

<sup>3</sup>Córdova, Arnoldo, "Nocturno de la democracia mexicana 1917-1984, Nexos núm. 98, p. 17.



revista  
de  
ciencias sociales

# sonido y silencio

Año 2, número 7,

julio-septiembre, 1994.

## La práctica del voto

Precio: N\$ 10.00

## Educación especial

## El SNTE ante la modernización educativa

Hicieron posible este número, alumnos, profesores e investigadores de la UABC, adscritos a las facultades de Ciencias Humanas, Derecho en Tijuana, Economía, Institutos de Investigaciones en Ciencias Veterinarias e Instituto de Investigaciones Sociales; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; y Universidad Pedagógica Nacional en Mexicali.

Universidad Autónoma de Baja California



# El 68: Encrucijada por la democracia

Cuauhtémoc López Guzmán\*

Amor y paz, frase que identifica a la década de los sesenta. El rock y la libertad sexual, enunciaciones que parecían sólo hechas para trastocar los principios morales, religiosos y filosóficos.

Se creía que estos jóvenes mexicanos que despertaban con las consignas de moda en los países ricos serían meros gritos de rebeldía generacional.

Pronto se vio cómo los cambios socioeconómicos de los cuales eran producto toda una generación de jóvenes mexicanos cuestionaron y atacaron al mismo modelo de crecimiento y control del cual ellos eran beneficiarios.

La característica central de los actores políticos y líderes estudiantiles radica en el hecho de su origen social medio; por ello condujeron esa rebeldía, al principio moral y social, al ámbito político,

ahí donde el sistema se topaba con ciertos anacronismos que no permitían la aparición de nuevos actores e interlocutores sociales.

Amor y paz fue la frase que identificó a una generación, que creció con un desarrollo industrial acelerado y en paz social, la cual se expandió con las oportunidades que el sistema le proporcionó; la paz estaba garantizada por el PRI y el gobierno. La proeza de conservar estabilidad y crecimiento aseguró un respeto en el extranjero y la garantía de ser un gobierno aceptado por la gran mayoría.

1968 fue una ruptura parcial con el sistema. Expresó dos cosas: una, la paz podía ser alterada y no por cuestiones de libertad sexual sino por demandas para liberalizar el sistema político en su con-

junto; y dos, enseñó que esta paz la alteraban no unos despojados, reprimidos y explotados obreros; quien la alteraba era un grupo educado altamente politizado y con gran capacidad de movilización y organización.

Surgió entonces un divorcio social e ideológico entre esas formas autoritarias, demagógicas y excluyentes del Estado posrevolucionario contra la demanda participativa, democrática y de apertura.

Aunque el gobierno de Díaz Ordaz, apresurado por arreglar la imagen debido a las olimpiadas, no pudo evitar el doble cuestionamiento incitado en la sociedad mexicana y en el mundo. La pregunta del porqué del asesinato de cientos de estudiantes y la del porqué del movimiento.

Para el gobierno de México sólo fue una revuelta.

Sin embargo en 68 algo se rompió en el llamado sistema político mexicano, en esa amalgama de instituciones y costumbres. El 68 mostró al mundo que en ese México de la estabilidad, del crecimiento alto y sostenido, de la modernización, ciertos rasgos de un gobierno autoritario echaban raíces, éstos salieron a la superficie en aquel verano y otoño del 68.<sup>1</sup>

Para quienes masacraron y reprimieron al movimiento allí terminó, éste feneció al fuego de la metralla, pero quedó el fantasma que ronda el espíritu de miles de jóvenes intelectuales, políticos y luchadores sociales. El 68 es un parteaguas entre una tradición despótico-autoritaria contra un anhelo liberal-democrático. Este parteaguas ha suscitado un intenso debate nacional, un amplio y abierto arremeter estudiantil y ciudadano contra esas costumbres y estilos políticos tradicionales. 68 expresó una desincronización entre Estado y sociedad; dos lenguajes que no se comprendían, serían acaso responsables de una nueva revolución. Los movimien-

\*Licenciado en administración pública y ciencias políticas. Actualmente estudia la maestría en economía internacional en la Facultad de Economía de la UABC.

<sup>1</sup>Reyes Heróles, Federico. *La democracia difícil*, Editorial Grijalbo, p. 147.



tos que desencadenó el 68 para algunos eran la antesala de esa nueva revolución.

La crisis de legitimidad que experimentó el Estado mexicano antes, durante y después del 68 propició un rompimiento social. Esta crisis generó un proceso de cuestionamiento ideológico que se expresó en el terreno político a través de la izquierda y en los espacios estudiantil, intelectual y guerrillero.

Con el 68 aparecieron un nutrido grupo de intelectuales y líderes estudiantiles que iniciaron el cuestionamiento, análisis y caracterización del sistema político mexicano, la revolución mexicana, el Estado y su partido. La preocupación central era entender por qué siendo un gobierno autoritario gozaba de un amplio consenso y continuidad, sin resquebrajamiento políticos graves ni convulsiones clasistas que derrocaran al régimen.

Por su parte, el grupo gobernante se sensibilizó con la tragedia, la afinidad de origen académico y social ayudó a que al interior del gobierno se ampliaran los márgenes de negociación y participación a fin de evitar otro suceso similar.

México inició a partir de esa fecha una intensa reflexión sobre sí mismo para descubrirse y comprender las más entrañables motivaciones del movimiento político y de la reacción gubernamental que desembocó en tragedia.<sup>2</sup>

Nunca antes el Estado posrevolucionario había sufrido una crisis de legitimidad de tal magnitud. Reiniciar el proceso de establecimiento de nuevos elementos que permitieran conservar la hegemonía y sostener la credibilidad en las acciones y las propuestas se convirtieron en el objetivo del gobierno de Echeverría.

Con él se iniciaron una serie de reformas que consiguieron atacar el problema no sin antes desarticular a la guerrilla, la cual incitaba al cambio radical y profundo. La izquierda, responsable de las

posiciones más revolucionarias, tuvo que ser escuchada e integrada en ciertos casos al mismo equipo gobernante.

La reforma así concebida hizo que el gobierno rescatara legitimidad al expandir los espacios de participación y flexibilizar el reacomodo ideológico de diversos sectores y en distintos partidos, incluso algunos intelectuales ocuparon prominentes puestos de representación política o como asesores y funcionarios de alto nivel.

Una reforma bien lograda hizo regresar a la férula del régimen a los sectores medios —intelectuales y universitarios en particular— literalmente masacrados en 1968 al intentar establecer un espacio democrático frente al sistema gubernamental. Dicha apertura no fue solamente para la *intelligentsia*, lo fue también para las corrientes políticas de oposición, a derecha e izquierda y para el sindicalismo independiente larga y duramente reprimido por su parte.<sup>3</sup>

El panorama en el cual se aplicó la reforma echeverrista halló un embate ideológico cargado de fuertes resentimientos antigobiernistas, y sobre todo cargado de un dogmatismo izquierdista en voga, resultado de la simpatía por la revolución cubana y sus enfrentamientos con el imperialismo norteamericano; los movimientos de independencia

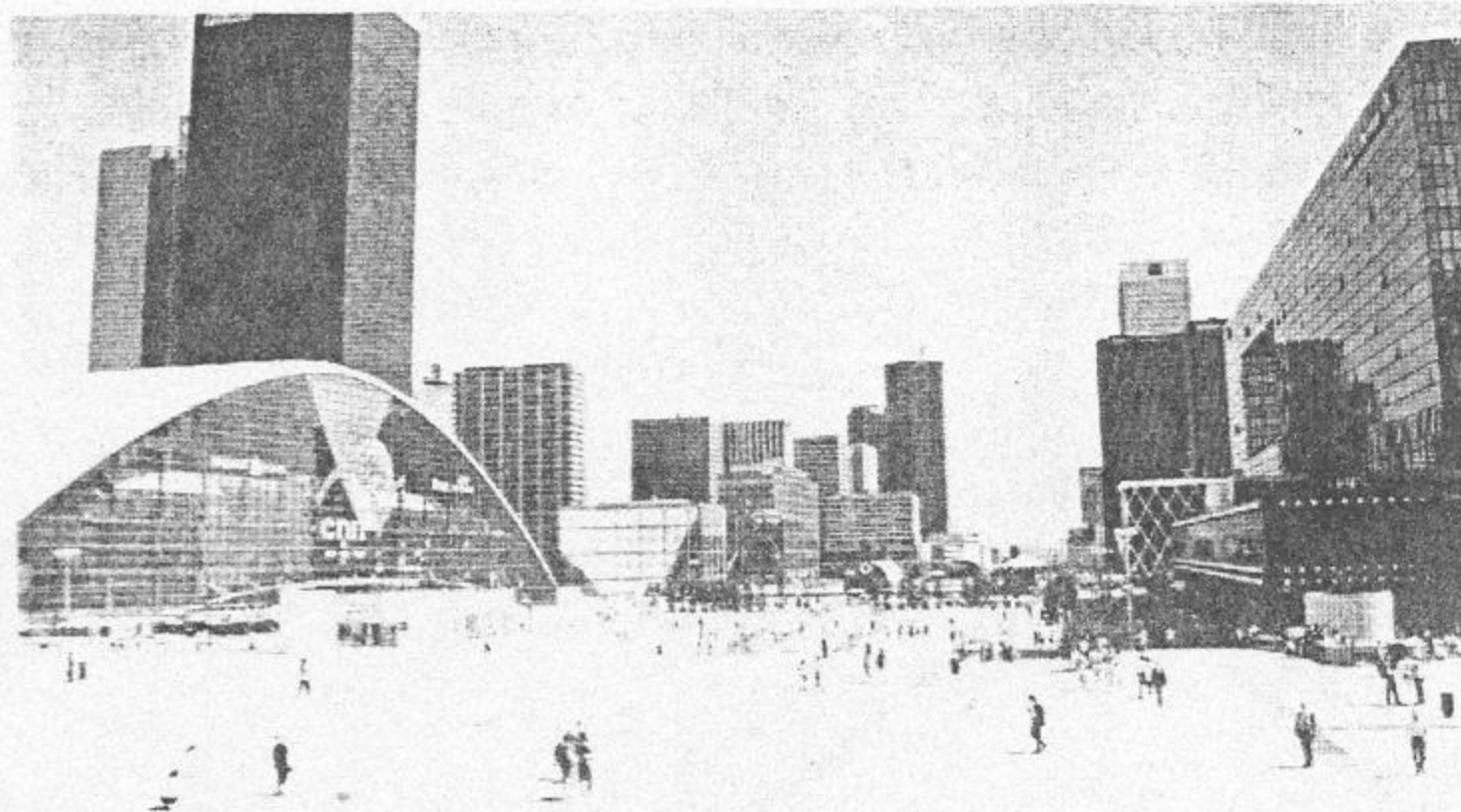


Foto: Luz Mercedes Romero

y liberación nacional: Castro, el Che Guevara, Ho Chi Min y, en fin, una serie de coyunturas que a los jóvenes atraían por ser propias del cambio que ellos promulgaban. Así, el espectro político-ideológico de la izquierda mexi-

cana estaba fragmentado con base en el origen histórico del revolucionario o a la voga teórica de algún intelectual, europeo generalmente.

El momento en que se da esta fragmentación de la ideología de izquierda en cuanto a su variedad de interpretación teórica sirvió para que muchos ideólogos, académicos e intelectuales inauguraran una interpretación y análisis del momento histórico que protagonizaron; por entender el cambio revolucionario como una receta universal, algunos vislumbraron los esporádicos movimientos políticos y la desigualdad social de México como aspectos que arrastrarían al derrocamiento del sistema capitalista y del gobierno priista en nuestro país.

Otros más desarrollaron interesantes análisis, deducciones e interpretaciones —algunos desde la cárcel— de nuestro régimen, del Estado posrevolucionario y de su carácter *sui generis*. Hoy esos pioneros se hallan en la palestra del escenario intelectual, por ser precisamente quienes, convulsionados e intrigados por la naturaleza y origen del Estado mexicano, lograron deducir los elementos centrales y contradictorios de este tipo de Estado, y aportaron una enorme contribución a la sociología y a la ciencia política.

Después de presentar un panorama global requerimos centrarnos en la intención del ensayo; es decir, cómo el 68 representó un encrucijada para la democracia mexicana; de qué manera esta encrucijada pudo ser resuelta y de qué manera se crearon los elementos que la originaron.

Primero citamos que la ausencia de nuevos mecanismos de resolución y de representación trababan el flujo de demandas propiciado por la estructura social y el mismo crecimiento económico.

<sup>2</sup> *op. cit.* p. 148.

<sup>3</sup> Zermeño, Sergio. "El fin del populismo mexicano", revista *Nexos* núm. 113. p. 31.



Segundo, que los procesos de culturización, urbanización e industrialización lograron lubricar más el fenómeno de la capilaridad social y que por ello nuevos actores lograron formar parte de diversos intereses sin ser por ello

sea en forma individual o grupal. Cuando esta participación demandó estructuras políticas más modernas se gestó el 68, entendido como el inicio de una crisis entre sociedad y Estado que todavía continúa.

Las respuestas parecieran indicar que en sí la reforma echeverrista logró contener los intentos radicales de cambio, contuvo también las impugnaciones del sector empresarial y sostuvo un carácter nacionalista y popular que en cierta forma redimió al gobierno como revolucionario.

La encrucijada se resolvió porque a nivel de representación y promoción

abrieron entonces canales directos de acceso a los puestos de mayor responsabilidad política para aquella camada de jóvenes "contestatarios", empleos incluso en el grado de ministro y al margen, por lo regular, de los gastados mecanismos y la jerarquía del partido oficial. La apertura consistió también en un mejor trato para las universidades y una sustancial mejoría de sus subsidios.<sup>4</sup>

Recalcamos que el 68 originó un proceso que no ha parado, un parteaguas histórico por la democracia y una coyuntura singular para el entendimiento del Estado mexicano a nivel académico. Resulta, pues, insoslayable que el 68 sea analizado desde un punto de vista multidimensional. Este análisis nos lleva al cotejo de otros momentos históricos más recientes que hicieron brotar la demanda de democracia dentro de un cuadro similar de crisis de legitimidad y de credibilidad gubernamental.

Los espacios de participación y tolerancia no son los mismos; la revolución inició el cambio y su clamor fue la demo-

Foto: Luz Mercedes Romero



contradictorios, sino complementarios del individuo (clubes, asociaciones civiles, sindicatos, frentes, partidos políticos, etcétera).

Tercero, el proyecto histórico, desde el triunfo de los revolucionarios, destimó el componente democrático. La estructura social era más simple y homogénea. Con ello los intereses eran mucho más fáciles de detectar y resueltos con mayor prontitud.

Cuarto, la modernización que acarrea la sociedad industrial y la urbanización conllevan una reestructuración en la representatividad de intereses, una apertura a la expresión de nuevas opciones e ideas, y con ello la presencia de la sociedad en el Estado como elemento necesario en la toma de decisiones.

Quinto, dos proyectos se enfrentaron cuando la estructura política no dinamizó su funcionamiento. La sociedad y el movimiento estudiantil, como expresión de esta ruptura, se volvieron más contestatarios, lo que significó un replanteamiento de las prácticas políticas y de las demandas no cumplidas.

Sexto, la democracia, de ser una demanda global que pareciera algo muy subliminal, pasó por el sentido común en las experiencias que ante la autoridad el ciudadano no podía modificar, sugerir o participar. Así los componentes autoritarios fueron detectados al internarse dentro del ámbito estatal, ya

los partidos políticos hallaron un espacio de sobrevivencia como satélites del sistema, y los intelectuales, como los nuevos mesías o consejeros de los mesías. La democracia, como participación activa y consciente de la mayoría de la sociedad en México, quedó aplazada. La gran tarea de Luis Echeverría Álvarez fue demostrar la capacidad del sistema político y la adaptación generacional de la clase gobernante para conducir el cambio. Un cambio que quedó silenciado por una reforma para los protagonistas, los cuales eran capaces de alterar el sistema. De ninguna manera juzgamos que haya sido coartado el movimiento del 68; este movimiento existe aún; lo que resta aclarar es sólo el carácter estratégico de esta reforma, que si bien amplió los espacios y aumentó las posibilidades de la democracia o de más democracia, consiguió también postergar un movimiento que aún a 25 años de distancia sigue siendo inspiración del anhelo democrático que se plasmó en nuestra *Constitución*.

El echeverrismo diagnosticó correctamente las causas de aquel malestar y aplicó las consecuentes medidas correctivas, a las que bautizó con el nombre de apertura democrática. Se



Foto: Harry Polkinhorn

cracia; sin embargo se desvirtuó y el Estado mexicano adquirió otros rasgos. En el 68 el movimiento planteó la necesidad de volver al espíritu de la revolución y a su creación: la *Constitución* de 1917.

Muchas voces fueron suprimidas con una bala; algunas, coartadas en la cárcel y otras más, desde distintas trincheras de la razón y el diálogo, buscan seguir ampliando las perspectivas de la democracia mexicana. ✍

<sup>4</sup>Zermeño, Sergio. "Adiós al 68", revista *Nexos*, p. 25.



# DEBATE DEMOCRATICO

REVISTA DE CULTURA POLITICA DE LAS JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS  
I Y IV DISTRITOS ELECTORALES FEDERALES EN BAJA CALIFORNIA  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

## PRESENTACION

### I. ENSAYO

"QUINCE PUNTOS SOBRE  
EL FEDERALISMO"

ENRIQUE GONZALEZ PEDRERO

"EL ESTADO Y LA CRISIS DEL  
CORPORATIVISMO EN MEXICO"

FERNANDO GONZALEZ REYNOSO

"GOBERNABILIDAD Y ELECCIONES EN  
BAJA CALIFORNIA"

LEOPOLDO MARTINEZ HERRERA

"DIAGNOSTICO DEL PRI"

CUAUHTEMOC LOPEZ GUZMAN

### II. OPINION

"1994: ESCENARIOS  
PRE Y POST-ELECTORALES"

AGUSTIN SANDEZ PEREZ

"INTEGRACION DE LA FIGURA DEL  
CONSEJERO CIUDADANO EN LOS

CONSEJOS DISTRITALES DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

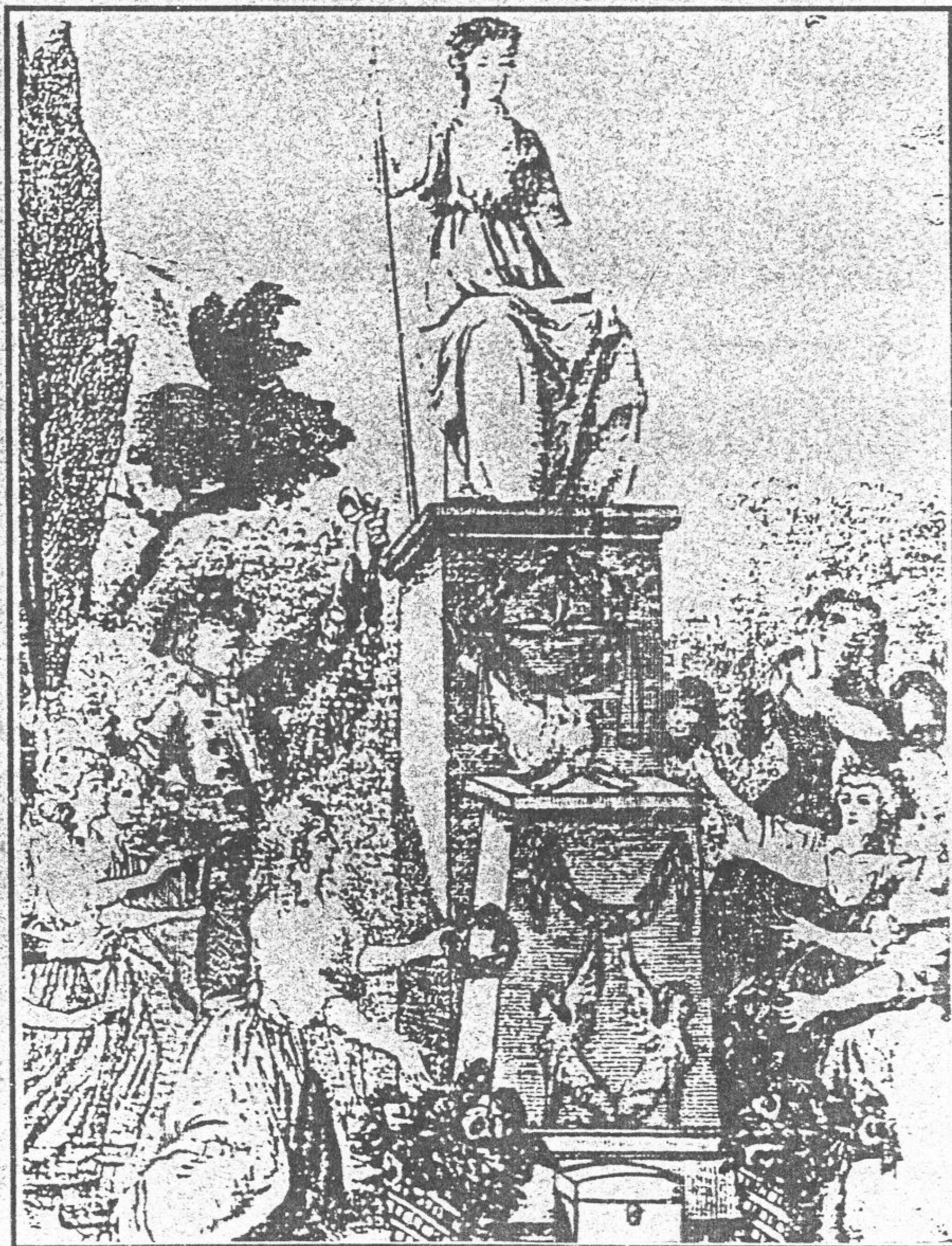
ELENA VERDUGO DE ARESTEGUI

"DOS PUNTOS Y APARTE. LA CONCLUSION  
DE UN LARGO Y SINUOSO CAMINO POR  
LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES"

MARTHA LETICIA TRUJILLO LICON  
Y SANTIAGO CAZARES AVENA

### III. ESTADISTICA ELECTORAL

PROCESO ELECTORAL FEDERAL 1991:  
RESULTADOS ELECTORALES  
EN BAJA CALIFORNIA



REVISTA. N° 01 ,AÑO I, DICIEMBRE, 1995  
MEXICALI, BAJA CALIFORNIA.



# DIAGNOSTICO DEL PRI.

CUAUHTEMOC LOPEZ GUZMAN\*

A LA MEMORIA DE LUIS DONALDO COLOSIO  
MURRIETA.

En el momento de escribir estas líneas, el PRI vive una crisis interna resultado de las declaraciones y sospechas del subprocurador Mario Ruíz Massieu en torno al asesinato de su hermano José Francisco Ruíz Massieu. Aunado a este conflicto entre la clase política, se reavivan las demandas por esclarecer el artero crimen a Luis Donaldo Colosio.

Para ciertos sectores sociales, intelectuales y partidos de oposición, ésta crisis es la sintomatología de la descomposición y férrea lucha de los grupos de intereses que al interior del PRI intentan comandar las principales posiciones de poder y el manejo de las organizaciones satélites del partido.

Paradójicamente a esta crisis interna y de reacomodos sexenales, el PRI recibió el 21 de Agosto del mandato popular la confianza y esperanza de encabezar las demandas de cambio y progreso socioeconómico, demostrándose con ella la amplia capacidad de adaptación y renovación de alianzas para sincronizar sus propuestas a un ambiente electoral más competitivo y adverso.

La actual crisis del PRI no sólo producto de la evolución social y de la modernización económica de la sociedad mexicana -esta crisis coyuntural del PRI- se inscribe en la incapacidad de establecer hacia adentro nuevas reglas y mecanismos de transmisión del poder, de absorción y promoción de nuevos cuadros y el recrudecimiento de las disputas interélites por el control y acceso a sus espacios de poder.

Con el ánimo de detectar variables que se entrecruzan a las prácticas y formas políticas del partido oficial, así como llevar a cabo un diagnóstico de sus condiciones

anómalas y anacrónicas emplearemos un esquema de análisis del Partido Revolucionario Institucional en 3 esferas o reinos de la política:

**a) El reino del análisis político-académico.** Que nos servirá para acercarnos y discutir los diversos enfoques y conceptos que intelectuales y politólogos han elaborado acerca del PRI.

**b) El reino de la política-práctica.** Este nivel nos ayudará a desprendernos de las ideas y marcos conceptuales, nos plantaremos en el escenario de la práctica política, reveladora del estilo de gobernar y mediar de la élite revolucionaria; intentando también señalar las especificidades o rarezas del partido que han logrado viabilizarlo ante las transformaciones internas y externas.

**c) El reino de la política-ideológica.** En esta vertiente destacaremos diversos proyectos de reforma del PRI, los objetivos de democratización y redefinición que intentó Luis Donaldo Colosio cuando estuvo al frente del partido, así como sus ideales como candidato a la presidencia de la república.

## A) EL REINO POLITICO-ACADEMICO: LAS CONCEPTUALIZACIONES SOBRE EL PRI.

El poder del ciudadano, aparentemente infinitesimal, se convierte el día de los comicios en una suerte de tribunal superior de justicia política al que tienen que someterse no sólo candidatos y partidos, sino también las más refinadas interpretaciones de los analistas políticos.

Luis Salazar C.

Definir al PRI, conceptualizarlo y encasillarlo en los esquemas teóricos explicativos de la ciencia política ha sido una de las empresas intelectuales de propios y extraños más obsesivas; resultando muchos de éstos estudios incapaces de comprender cabalmente esta extraña organización que parece no tener patrones uniformes de evolución y adaptación.

Los diagnósticos e interpretaciones de esta institución difieren de acuerdo a la corriente teórica o escuela de pensamiento que lo aborde. Sin embargo todos los estudios

\* Profesor de tiempo completo en la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas, y Coordinador del Area de Economía, UABC.



coinciden en el hecho de que el PRI ha logrado sobrevivir y ajustarse a los cambios y retos que le imponen los procesos económicos modernizadores y las crisis políticas desestabilizadoras que le ha tocado experimentar desde su nacimiento.

El intento de realizar un diagnóstico del PRI merece un análisis exhaustivo; en este ensayo se pretende replantear los conceptos y criterios de destacados politólogos nacionales y extranjeros.

Una premisa fundamental en el diagnóstico o interpretación coyuntural por la que atraviesa el PRI merece partir de un enfoque conceptual teórico que marque pautas sobre el origen, función y diferenciación del objeto. En este caso los diagnósticos triunfalistas, oficiales del PRI descansan en su origen que sustenta su actuación fines y métodos. Por el contrario, los estudios radicales destacan sus funciones de manera peyorativa y su presencia y acción ajena y en contra de los intereses reales de la sociedad.

En nuestro análisis destacaremos la diferenciación del objeto (PRI) que ayudará a comprender sus rarezas, especificidades y estructuras, sin desprendernos de sus determinantes socio-históricas y sus funciones en la sociedad; sin embargo "el problema al que uno se enfrenta para deslindar y designar la crisis del PRI proviene de su naturaleza misma, es decir de la estructura, principios ideológicos, composición y tipo de liderazgo que lo configuran. Su carácter de partido del estado imposibilita su análisis como entidad aparte. Sin embargo, su ligamento con el aparato estatal del gobierno, que lo ata indiscutiblemente a la suerte de este, de ninguna manera lo confunde con él, ya que tienen facultades y funciones diferentes.<sup>1</sup>

Entonces todo intento por conceptualizar al PRI nos lleva a plantear las características sustanciales del sistema político mexicano, pero sin confundirnos con la tenue frontera entre régimen político y partido; aunque su esencia, naturaleza y función simbióticamente se retroalimenten. En otras

palabras, preguntémonos si el PRI consolidó un régimen autoritario y las reglas no escritas que han sustituido eficazmente en la práctica política a los preceptos constitucionales, -o en su caso- es el partido producto de un régimen cuya naturaleza autoritaria condicionó su estructura, funciones y la perpetuación del sistema.

Existen un gran número de politólogos que definen al régimen político y como derivación al partido gobernante en México, las siguientes son las características más comunes que subrayan la mayoría de ellos.

1) El régimen político mexicano se define como autoritario, en la que destacan: a) un pluralismo limitado, b) preponderancia de un partido único o casi único, c) un control corporativo de las clases, d) una legitimación histórico-revolucionaria, e) gran flexibilidad para mediar conflictos políticos y sociales, f) aceptación de los procesos liberales y principios participativos de acceso al poder, y g) un papel relevante de las élites para pactar políticas de unidad.

2) En cuanto al PRI se destacan las siguientes definiciones: a) un partido de estado sujeto a las directrices del ejecutivo, b) partido oficial comandado por la jerarquía político-administrativa, c) partido hegemónico que somete y encuadra la participación política de la sociedad en términos de control y mediación, d) partido de masas, utilizando su origen revolucionario y popular para la movilización de las clases trabajadoras en las disputas electorales, y e) partido multclasista que cobija intereses contrapuestos y distintos proyectos políticos fuente de los variados grupos revolucionarios que lo aglutinan.

La interrelación entre el régimen político y el partido consolidó el autoritarismo, las condiciones históricas que los propiciaron se han justificado al buscarse la estabilidad; debemos entonces explicar el término de acuerdo a uno de sus formuladores clásicos.

"La definición clásica de autoritarismo la formuló Juan Linz. El eje de su definición es el límite que desde la cúspide de la pirámide del poder se impone al pluralismo

<sup>1</sup> Peschard, Jacqueline. "El PRI un Partido a la Defensiva". Revista Mexicana de Sociología. Año XLVI/Vol. XLVI/Num. 2 Abril-Junio de 1984. Pag. 60.



político. En este modelo, el poder ejecutivo es la variable independiente y la red de grupos y organizaciones que representan los diversos intereses sociales son la dependiente. La unidad básica del sistema no es el individuo sino el grupo o la corporación.

El control de esas organizaciones políticas y sociales es vertical y el centro político trata de evitar la existencia de relaciones horizontales. Los liderazgos intermedios deben su posición menos al consentimiento de las bases y más a la aprobación y apoyo del poder central.

La función central de esos líderes intermedios no es tanto expresar las demandas de su membresía sino moldearlas y controlarlas según los intereses y proyectos de la cúpula de la pirámide de poder. En estas circunstancias, el ejercicio del poder es básicamente patrimonial y clientelístico.<sup>2</sup>

Este concepto permite sostener que el partido ha sido la institución central para reproducir este esquema de funcionamiento político, pero también es sujeto del exacerbado autoritarismo y presidencialismo que desciende a sus estructuras, sectores y organizaciones. Como partido ligado al estado y al presidente en turno ha servido para avalar los criterios sexenales y transmitir a la sociedad los acuerdos cupulares que lo cohesionan en la lucha por el poder.

Conceptualmente el PRI puede ser definido, pero sus adecuaciones sexenales y el pragmatismo de sus líderes dificulta el intento de encasillarlo en un modelo de partido universal; simple y sencillamente porque el esquema de funcionamiento de este partido obedece a una estrategia de ceder y dominar, de conservar y renovar, de estabilidad y de cambio, de ruptura y continuidad, de flexibilidad y rigidez, de negociación y acatamiento legal, de reforma y contra-reforma. En pocas palabras no existe una regularidad de sus intentos de reforma, ni espacial, ni temporalmente, ni un dogmatismo ideológico o recetario de

respuestas ante los eventos coyunturales disruptivos en el país, o los que brotan de su seno.

"Uno de los clásicos de la ciencia política contemporánea calificó al PRI como un enigma. Hay todo género de errores conceptuales, de interpretación y predicción que son resultado de nuestra incapacidad para introducir en ningún marco adecuado al PRI mexicano, el famoso Partido Revolucionario Institucional".<sup>3</sup>

Independientemente del concepto que nos permita entender al PRI, e independientemente de la corriente teórica que lo analice, se debe hacer hincapie en la demanda unánime de democratizar y de modernizar los procesos de selección de candidatos de representación popular. Hasta ahora los intentos no han podido romper la vertiente de autoritarismo y dependencia que limitan y condicionan su potencial movilizador y credibilidad institucional.

Los cambios que pretenden poner a tono al partido no sólo se han frenado, sino que se retardan ante la irrupción de los escenarios de mediación gubernamental de los grupos y movimientos sociales independientes. Creemos que el proyecto de desligar al PRI del gobierno no debe estancarse, de lo contrario, se frustrará toda intención de democratizar integralmente al PRI.

Las condiciones sociales, políticas e institucionales están dadas para una reforma profunda al interior del PRI, la indecisión de llevarla a cabo, consideramos tiene que ver con las posibles rupturas entre élites y grupos, que como sabemos son la parte cohesionadora de un partido que se funda en el arbitrio final del ejecutivo en turno.

"No cabe duda de que las resistencias más importantes para avanzar en la liberalización política de México siguen estando dentro de las propias filas del PRI, pero es ahí mismo donde tienen que

<sup>2</sup>Meyer, Lorenzo. "El límite Neoliberal". Revista Nexos. No. 163 Pag. 25

<sup>3</sup>Alcocer V., Jorge. "La Tercera Refundación del PRI". Revista Mexicana de Sociología. Año LV/Num. 2. Abril-Junio de 1993. Pag. 120.



florecer los sujetos privilegiados del cambio.<sup>4</sup>

### B) EL REINO DE LA PRAXIS-POLITICA: LAS REDES DE PODER DEL PRI.

El sistema es tan original, que será el primero del planeta cuya historia no tendrá fin. Sobre la marcha una y otra vez, se irá componiendo lo que se descomponga. En todo caso hay PRI para rato.

GABRIEL ZAID.

La originalidad de éste partido no se halla en su estructura, organización y objetivos, se encuentra en sus estilos y formas de mediar, negociar y cooptar. También en la mecánica de sus ritos internos, la obediencia y respeto a leyes no escritas y a un jefe supremo -que como en las organizaciones clandestinas- se encarga de disipar las diferencias entre el clan o la gran familia; y que por supuesto bajo una recia disciplina los diversos intereses se negocian en aras de un fin superior. Los pactos son el mecanismo consensual de renovar la lealtad y cohesionar a la gran coalición de grupos que conforman el PRI.

Desde su nacimiento, el partido (llamado PNR) quedó integrado por grupos políticos que acordaron formalizar esta coalición en favor de la paz y la estabilidad del país, sin superar sus diferencias políticas e ideológicas. Estas discrepancias fueron resueltas mediante el otorgamiento de prebendas, la rotación de los cuadros en la Administración Pública y los cargos de elección popular, así como el acceso a las vías de enriquecimiento, las promociones personales y el control y liderazgo de organizaciones sociales.

Esta característica del estado post-revolucionario y del partido oficial -la de crear instituciones y conductos para procesar intereses diversos- es quizás una de las claves explicativas de su permanencia y funcionalidad. Porque a través de los conductos gremiales y las instituciones diseñadas para atenderlos, durante muchos años se selló una especie de alianza asimétrica que ofreció base de apoyo social a la burocracia política y

prestaciones políticas específicas para los grupos organizados dentro del partido.<sup>5</sup>

De esta manera las redes del poder han prácticamente amarrado el conjunto de la estructura social e institucional del país, en 66 años de vida el PRI no solamente ha aprendido a dirimir sus conflictos internos y conservar la unidad de sus cuadros, también ha resuelto el dilema de su permanencia omnipotente sobre la sociedad y la propensión totalizadora del poder y de la ideología revolucionaria.

Esto significa que la influencia, el papel y peso que representó en la sociedad mexicana como partido único o hegemónico no nulificó o absorbió a la sociedad, por el contrario impulsó la diferenciación y pluralidad política de la misma.

El hecho de no nulificar las estructuras sociales permitió establecer contrapesos ideológicos y políticos, y con ello una amplia libertad para aplicar y respetar los preceptos constitucionales fundamentales; como la libertad de expresión y de asociación, y por lógica el derecho a disentir. También el logro de metas económicas y reformas sustanciales en materia social y política en parte, son el resultado de estos sectores no corporativizados, que más que amenazar la estabilidad (como en otras naciones) la han consolidado.

"El PRI 'en primer lugar', ha dado estabilidad al país y, así ha hecho posible su desarrollo (por más desigual y defectuoso que haya sido este). Tampoco puede olvidarse que el PRI no ha implantado el terror ideológico como los regímenes comunistas y que nos ha preservado de los horrores que han sufrido casi todos los países latinoamericanos bajo dictaduras militares reaccionarias.<sup>6</sup>

Esta preocupación del PRI por conservar la estabilidad interna partidista, junto con la estabilidad nacional es el resultado de un

<sup>5</sup>Woldenberg, José. "Estado y Partidos: una Periodización". Revista Mexicana de Sociología. Año LV/Num. 2 Abril-Junio de 1993. Pag. 89.

<sup>6</sup>Paz, Octavio. "Hora Cumplida (1929-1985)". Revista Vuelta, Junio de 1985. Pag. 11

<sup>4</sup>Peschard, Jacqueline. "El PRI los Desafíos de la Recuperación". Revista Nexos No. 169 "Cuadernos" Enero de 1992. Pag. 11



estilo político negociador entre élites, estas élites que comandan la estabilidad nacional se hallan cooptadas por una estructura piramidal y corporativa que ha echado raíces por más de seis décadas; la manera específica por la que el PRI ha sobrevivido a los vendavales del cambio se debe a la profundidad y amarre de esas raíces que descienden desde la cúspide del poder a la más recóndita región o sector de la estructura socioeconómica del país.

Cual árbol sexagenario (el PRI) ha echado profundas raíces, las cuales lo alimentan y sostienen de los golpes y depredadores externos, lo defienden de las grandes tormentas, ciclones y temporales; que aunque lo lastimen, deshojen y cambien la dirección de su crecimiento, pasado el vendaval florece y se fortalece.

Esta metáfora nos ilustra el arraigo del PRI en nuestra sociedad y la fortalece ante los cambios operados en la economía y la política nacional, así como sus victorias electorales después de severas escisiones y crisis de credibilidad,

Para ser precisos destacaremos los mecanismos por los cuales se han extendido estas raíces o redes de poder, como funcionan y se reproducen en favor del PRI. A la par abordaremos la actual ruptura política de la clase gobernante que abre la posibilidad de una fragmentación en su aguda lucha por mantener privilegios patrimonialistas y elitistas en la conducción y acceso al poder.

Los mecanismos de cohesión del poder del PRI se han reproducido y extendido por medio de 1) la inclusión de nuevos cuadros, 2) la negociación intergrupos, y 3) la rotación de espacios de poder. Sin embargo estos mecanismos se han desgastado y la solución de la crisis del partido parece estar en manos de los acuerdos cupulares hacia dentro del PRI, y no en las presiones externas y el compromiso político del partido hacia el cambio democrático y modernizador.

El mecanismo de la inclusión. A través de este proceso se cooptaba a individuos altamente politizados, intelectuales, líderes sociales y hombres ambiciosos de poder

que buscaban un canal de ascenso social y económico. El partido desempeñaba así un papel clave en este juego de serpientes y escaleras, de promociones personales y de absorción de interlocutores de grupos organizados o semi-integrados para ganar espacios en el reparto de puestos administrativos, electorales y partidistas.

Empero este mecanismo de absorción y promoción se ha debilitado y el PRI juega ya un papel secundario como expulsor de los cuadros políticos de primer nivel en la Administración Pública; ahora un nuevo grupo muy cerrado, altamente ilustrado y con un proyecto modernizador ha desechado la posibilidad de absorción de nuevos individuos y con ello ha encendido una ruptura con aquellos que no comparten su perfil universitario, técnico o neoliberal.

"Es posible que en los próximos años se observe una disminución aún mayor del PRI para satisfacer anhelos políticos de los individuos. Ahora compete con la Administración Pública, con la tecnocracia, con los doctorados en universidades extranjeras, con los empresarios, con los intelectuales. Esto implica un gran reto de imaginación para el PRI, pero también para la clase dirigente.<sup>7</sup>

Aunado a este proceso interno de división entre tecnócratas y políticos, el PRI experimenta un relego para sus correligionarios producto del acceso al poder de los partidos de oposición, que ha limitado aún más los espacios de colocación en los reductos políticos-representativos que la tecnocracia le ha dejado al PRI.

Por si fuera poco estos canales de ascenso político se estrecharon con la privatización de empresas paraestatales, verdaderos nidos de colocación y de supervivencia sexenal a grupos relegados, o bien a supuestos asesores y líderes sociales.

"Así el arribo de los tecnócratas implicó el cierre de las posibilidades de reparto más o menos equitativo de las áreas de poder. La

<sup>7</sup>Ugalde, Luis Carlos. "Dos Caminos de Ascenso Político". Revista Nexos No. 43 (cuadernos). Enero de 1992. Pag. IV.



vertiente tecnocrática del priísmo cometió el peor error político: orientar al PRI que nació como partido plural y multicorrientes hacia una sola corriente. Y si a ello se agrega el dato de que el destino es contrario al histórico del progresismo priísta, entonces la quiebra de los acuerdos internos fué prácticamente automática.<sup>8</sup>

El mecanismo de la negociación. Negociar o pactar siempre ha estado condicionado a un acuerdo que las partes reciban algo de lo disputado o establezcan reglas para continuar participando en un esquema o sistema que se estructura para alcanzar ciertos objetivos.

Este mecanismo de negociación se gestó dentro del PRI por la natural confrontación y participación de diversos grupos que esta institución abrazó; por ello se tuvo que recurrir a un árbitro supremo, que ante la cambiante correlación de fuerzas políticas de los grupos pudiera dirimirlos y disciplinarlos en favor de un objetivo central: La cohesión de la familia revolucionaria.

Para ello el PRI y sus gobiernos han utilizado 3 formas o esquemas de negociación, la corporativa, la elitista y la de representación. Estas tres formas se hallan en franco desgaste y agotamiento, de no renovarse, el partido enfrentará severas crisis políticas, el partido y el gobierno no serán capaces de viabilizar las tensiones que el cambio político y económico plantean al país. La posibilidad de un cambio democrático se ensombrece, en la medida que las nuevas reglas de negociación para la transición afectan a un importante segmento de los grupos de poder y los mecanismos de control político del PRI y sus organizaciones.

a) La negociación corporativa le ha permitido el manejo y disciplina de los actores sociales y fuerzas productivas del país -el campesino y obrero-. La dirigencia de estas centrales en componenda con la burocracia gubernamental ha evitado el desbordamiento de las demandas sociales y la eficaz traducción de estas al nutrido

discurso de justicia social. Esta función de control le permitió a sus líderes negociar acuerdos de apoyo al gobierno por cuotas de poder y disposición de recursos del estado.

Con el proyecto modernizador este estilo de negociación ha sufrido un debilitamiento por la nueva racionalidad del estado-privatizador, utilizando a la dirigencia sindical como aliado del proyecto neoliberal y aval de los nuevos sacrificios que las crisis económicas imponen a la clase trabajadora; junto a esto, la clase político-tecnocrática a pesar de enjuiciar a los gobiernos populistas sigue respaldándose en los viejos esquemas de apoyo corporativo para legitimar sus políticas y beneficiarse de la movilización y control del voto de los agremiados.

De esta manera los líderes sindicales "se encuentran, por un lado, golpeados por el estado que les sigue exigiendo lealtad, y por el otro, cada vez más cuestionados por sus bases a las que el proyecto modernizador va reduciendo sus privilegios y concesiones".<sup>9</sup>

Otro esquema de negociación que el PRI y los gobiernos revolucionarios han aprendido a desarrollar ha sido la b) negociación elitista, más abierta y flexible, más pragmática y coyuntural, establecida para formalizar acuerdos de emergencia nacional, de respaldo a políticas específicas sectoriales y con la intención de establecer consensos entre distintas élites.

De esta forma el PRI y las élites amplían y reproducen en la sociedad la ideología que en su momento encabeza el gobierno en turno. Por esta función las élites económico e intelectual son compensadas con prebendas, privilegios y espacios de acción y dominación; la fascinación que algunos intelectuales expresaban del modelo neoliberal y el librecambismo así lo demuestran. Lo mismo sucedió con las posturas que asumieron los empresarios por la privatización de empresas paraestatales, la desregulación y promoción de la inversión privada, tanta fue su euforia que

<sup>8</sup>Ramírez, Carlos. "Desacuerdos Adentro". Periódico La Crónica, Mexicali, B.C. Noviembre 5 de 1994. Pag. 7A

<sup>9</sup>Bizberg, Ilan. "El Régimen Político Mexicano ante la Modernización". Revista Occidental No. 2 Pag. 135



consideraron conveniente para los intereses de la nación la reelección de Carlos Salinas de Gortari.

El principal obstáculo que enfrenta este esquema de negociación, se da hacia dentro del partido, ya que los grupos excluidos del poder y de las decisiones nacionales de gran envergadura son solamente convocados a respaldar los acuerdos cupulares entre el reducido grupo de tecnócratas que definen las políticas económicas con la élite empresarial, que delinean las formas, tiempos y compromisos con las élites políticas de oposición en los conflictos postelectorales.

Así lo demuestra el excesivo presidencialismo en el régimen salinista, que al destituir en un sexenio a 18 gobernadores pasó por alto a su partido y sus estatutos; con ello también demostró el PRI la total subordinación y docilidad a las decisiones autoritarias del ejecutivo.

Esta exclusión ha irritado a una clase política acostumbrada a pactar acuerdos de permanencia y rotación en el poder, ahora que los tecnócratas excluyen a estos grupos limitan el papel y la importancia del partido como instancia para mantener el equilibrio y la unidad de las fuerzas que lo componen. Se corre el peligro de un empantanamiento en la transición democrática, este riesgo a la estabilidad no proviene de afuera, sino dentro de la misma clase política revolucionaria.

Un tercer estilo de negociación en el PRI es: c) el de representación que intenta atraer a aquellos grupos organizados fuera de un marco partidista, que encabezan demandas ciudadanas y movimientos cívicos no corporativizados. Este tipo de movimientos y asociaciones aparecen en el espacio urbano y clasemediero, por lo que sus hábitos y cultura política los liga más a las decisiones y participación democrática de sus miembros.

Como no encajan en el estilo corporativo de negociar ni en el elitista, estos grupos han sido cooptados a través de la antigua CNOP hoy llamada FNOC y que tuvo su definición más acabada en el periodo que estuvo Luis Donaldo Colosio frente al PRI.

El esfuerzo de atraer y representar a estos grupos e integrarlos a una participación política moderna fue concebida por la licenciada Silvia Hernández por medio de la llamada entonces UNE Movimiento Ciudadano y que encontró fuertes obstáculos en su cabal aplicación.

Aunque no muy depurado este estilo de negociar, el partido ha tratado de encontrar en este nuevo esquema de representación y participación los referentes políticos que le sirvan para ganar credibilidad, articular las demandas por canales más fluidos y diseñar programas y plataformas de gobierno con la participación real de los involucrados. Sin embargo este estilo de negociación afecta en mucho los tradicionales acuerdos cupulares, corporativos y elitistas antes mencionados, la verticalidad de las decisiones autoritarias y la imposición de individuos a cargos electorales y administrativos; en otras palabras atenta con el esquema tutelar-clientelístico que tan buenos resultados ha ofrecido al PRI.

Amén de las dificultades para establecer este tipo de representación típica de los países democráticos y a causa de las derrotas electorales, el partido continúa articulando estas tres maneras de negociación, que le favorecen en algunas circunstancias, en algunos lugares y en determinados momentos.

Independientemente de la forma de negociar (corporativa, elitista, de representación) el partido y sus dirigentes utilizan siempre la mediación entre la base y el representante con la lógica de integrar activos para el partido y sus intereses específicos; el líder sabe que debe respaldar demandas y representar intereses opuestos, pero que se resolverán por canales preestablecidos y como parte de acuerdos de buena voluntad. Como el representante o líder no debe su posición a la base, su carrera política depende de su habilidad de mediar entre intereses contrarios; el reconocimiento y respaldo de su protector o padrino es fundamental para asegurar su continuo ascenso en el amplio espectro del sector público.



Estas formas de negociar se han reproducido en toda la sociedad mexicana, sus ramificaciones permiten que cualquier grupo opositor, demanda política e inconformidad popular sea atendida por alguno de estos canales. No importa la estructura social, económica e ideológica en que se genere el conflicto, lo importante es conservar los delicados equilibrios en la administración y conservación del poder.

Así se explican las victorias y recuperaciones electorales del PRI en medio de severas crisis económicas y tensos conflictos entre las mismas élites políticas. Estas modalidades de negociación afianzan la idea de un pragmatismo arraigado de la clase política y una gran influencia en la obtención y conducción del poder de las ideas y el pensamiento de Nicolás Maquiavelo.

"El supremo maquiavelismo del sistema consiste en ceder una y mil veces, ceder aquí y allá, ceder ante unos y ante otros; no antes de tiempo, no más de lo necesario, no fácilmente, no gratis, arrebatando muchas veces lo que ya había concedido; nunca ante la violencia, ni siquiera ante el derecho, pero siempre ante la buena voluntad negociada; siempre alimentando la esperanza de que algo se puede conseguir por las buenas, de que el supremo dador siempre está abierto a escuchar peticiones razonables, respetuosas, de preferencia acompañadas por un gesto de buena voluntad.<sup>10</sup>

Finalmente tenemos el mecanismo de: la rotación que a diferencia de la inclusión, esta depende del equilibrio de poderes extralegales entre los grupos del PRI. Formalmente podemos precisar un corte de la élite revolucionaria en dos grandes espectros, el político y el tecnócrata; el ascenso de este nuevo grupo ha debilitado el mecanismo de la rotación intragrupos privilegiando sólo la rotación de su misma camarilla.

Distingamos entre el mecanismo de inclusión y el de rotación, el primero busca absorber, atraer y promover líderes,

intelectuales, profesionistas y grupos externos al PRI, cooptar sus demandas y encuadrarlo en la estructura partidista; el mecanismo de rotación está directamente relacionado con la existencia explícita de varios grupos de poder que equilibran su fuerza y presencia en los ámbitos de la administración pública, en los puestos de elección popular y en el mismo partido.

Antes de la aparición política de los tecnócratas, los políticos se ubicaban de izquierda a derecha en el abanico de posiciones partidistas, moderados y radicales, y en la distribución del poder el grupo dominante asimilaba al grupo relegado, otorgandoles a sus principales líderes o jefes puestos en la administración pública, el congreso y el partido; de esta forma el proyecto alternativo permanecía latente y la rotación de los cuadros permeaba al conjunto de la clase política.

Cada sexenio este esquema rotativo expandía o contraía a determinados grupos en los repartos políticos, de esta manera los actores y líderes políticos se disciplinaban, reproducían y avalaban las reglas del juego en las que todos tenían la misma oportunidad de ganar.

Sin embargo en los dos últimos sexenios estas reglas han sido violadas por el arribo del equipo de tecnócratas que comandan los espacios políticos estratégicos con un reducido número de individuos surgidos de la administración pública, es común que no cuenten con ningún tipo de experiencia política e identidad partidista, la incorporación de hombres con mucha preparación académica, muy jóvenes y desligados del partido ha tensionado las reglas de ascendencia política de antaño; como el carisma personal, los méritos y el hacer cola, cualidades muy apreciadas en la escuela política del PRI.

Así la velocidad de rotación de los cuadros se desacelera, es menos equitativa y más estrecha, según un prestigiado estudio, México ha contado con un alto índice de rotación de las élites, a pesar de su sistema

<sup>10</sup>Zaid, Gabriel. "Escenarios sobre el Fin del PRI".  
Revista Vuelta. Junio de 1985 Pag. 14



autoritario, que en otros países no ha sido fácil conciliar.<sup>11</sup>

Al haberse violentado estas reglas no es difícil concluir que la actual crisis política del PRI y las fricciones internas por los asesinatos de Luis Donald Colosio y Francisco Ruíz Massieu hallan sido golpes de estos grupos relegados, no integrados en el reparto del poder y excluidos de las decisiones políticas fundamentales. Frente a un equipo de tecnócratas que todavía no logran viabilizar su modelo económico y legitimarse como un gobierno más eficiente, los grupos de interés del PRI deberán hacer explícito su respaldo y aceptación a las actuales políticas, sabiendo de antemano que los postmodernistas han despertado grandes pugnas en el seno del PRI que se creían superadas ya desde 1929.

Lo que han logrado los tecnócratas es desdibujar los mecanismos que permitían la coexistencia pacífica dentro del PRI y que sobre todo aseguraban la permanencia y acceso a las fuentes de enriquecimiento a todos los buscadores de poder.

Entendamos entonces que la continuidad y cohesión de la familia revolucionaria está por encima del mismo presidente, del partido y de la democracia, y al igual que en las mafias quien violente las reglas puede ser aniquilado -así sea el mismo jefe o capo de la banda-. Tenemos que replantear la tesis sobre el sistema político mexicano. Su pieza central no es ni el presidencialismo ni el partido. Su pieza central es la existencia de una clase política, es decir de un grupo social que, posesionado del control de algunos factores de poder social -la milicia, el capital público y el control de los trabajadores- ejerce el poder del estado entendiéndolo como patrimonio propio y subordina a la institución presidencial y al partido a los designios de su propia perpetuación.<sup>12</sup>

### C) EL REINO DE LO POLITICO-IDEOLOGICO.

Estamos viviendo una competencia en donde las propuestas para mejorar nuestra vida democrática pasan necesariamente por los partidos. En este proceso el PRI no está siendo obstáculo; por el contrario, el PRI trabaja y de ello da pruebas, a favor de una mejor democracia. En el PRI tenemos una estrategia: Es la de impulsar acuerdos con otros partidos y así cerrar el paso a toda práctica al margen de la ley, a toda intención desestabilizadora.

Luis Donald Colosio.

Los intentos por modernizar y democratizar al PRI hallaron su punto más álgido en el período sexenal de C.S.G. y como presidente de este instituto Luis Donald Colosio. El precedente que sentaron los resultados electorales del 88 dejó ver una fuerte impugnación y descontento popular hacia el PRI, a sus prácticas políticas internas, al desempeño de sus gobernantes y a la severa situación económica que redujo los niveles de vida de la mayoría de la población.

El reconocimiento del fin del partido hegemónico, o casi único por parte de Carlos Salinas de Gortari supuso una transformación de nuestro sistema político sin parangón en el México moderno; transformación en la que el PRI debía ser agente y sujeto del cambio.

Con los ánimos puestos en la modernización y democratización el PRI convocó a sus fuerzas internas, sectores e intelectuales a una jornada nacional de consultas, debates y foros que reflejarán el sentir y aspiraciones renovadas de las bases y sus organizaciones.

En el logro de este objetivo estuvo a cargo Luis Donald Colosio mismo que impulsó los cambios resueltos en la XIV Asamblea tendientes a hacer del PRI un partido competitivo en la nueva configuración de fuerzas electorales.

Al amparo de la propuesta modernizadora del estado y del PRI definida por Carlos Salinas de Gortari el partido tomó como suyos la ideología de la modernidad, aunque representara cambios en su estructura, prácticas y los delicados

<sup>11</sup> Vease Peter H. Smith. "Los Laberintos del Poder". El autor hace un extenso y revelador estudio de las tasas o índices en la rotación de las élites políticas del PRI.

<sup>12</sup> González Graf, Jaime. "La Crisis de la Clase Política". Revista Nexos Num. 136 Pag. 34



equilibrios de poder interno y hacia el resto de los partidos de oposición. Los nuevos planteamientos de reforma se dijo no eran ajenos al PRI, ya que este era un partido sin dogmatismo y flexible a los cambios que la sociedad exigía, de ellos destacan:

- A) Democratizar la elección de candidatos a puestos de elección popular por el PRI.
- B) Separar al PRI del gobierno.
- C) Descentralizar las decisiones políticas a cada comité estatal.
- D) Terminar con las prácticas electorales fraudulentas.
- E) Transparentar el origen y uso de los recursos del PRI.
- F) Terminar con la subordinación de funcionarios y representantes populares del PRI hacia decisiones presidenciales.
- G) Suprimir el cacicazgo sindical-corporativo para ampliar espacios a nuevos actores sociales.

Empero la reforma de Colosio se truncó, a pesar de que el impulso renovador vino desde arriba -no cuajó- y ahora el PRI no logra deshacerse de esas prácticas y ritos que lo atan al gobierno y al vaiven de las pugnas intergrupales. Después del intento de Colosio por convertir al PRI en un organismo democrático por medio de su discurso y propuesta llamada "modernización" le siguió Genaro Borrego Estrada quien concibió dicho cambio como una "refundación del partido"; los dos intentos no quedaron en el vacío, pero sí lograron menos de lo que esperaban.

Por eso al ser nominado Luis Donaldo Colosio candidato a la presidencia de la república propuso "la reforma del poder para que exista una nueva relación entre el ciudadano y el estado, -además responsabilizó de muchos de nuestros males-" a una excesiva concentración del poder. Concentración que da lugar a decisiones equivocadas, al monopolio de iniciativas, a los abusos, a los excesos. Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto; estrictamente, a los

límites constitucionales de su origen republicano y democrático.<sup>13</sup>

Incluso hizo un análisis de los saldos negativos que el sistema debe corregir en el campo socioeconómico y los nuevos retos para el PRI, conocido e identificado como un reformador dentro de la política nacional, Colosio dibujaba en sus ideas y propuestas una profunda transformación del sistema político mexicano iniciando por el mismo PRI y la figura presidencial.

Desde el asesinato del candidato priísta se formularon un sinnúmero de hipótesis del porqué y de quiénes lo habían hecho. La hipótesis que afloró en todos los ámbitos que condujo a ciertas deducciones populares y causó gran irritación hacia el partido, provino de la idea de que a Colosio lo habían asesinado (precisamente por su intención de reformar el ejercicio del poder, al PRI y al gobierno), fuerzas oscuras del partido contrarias a su ideología reformista y modernizadora, y que estas fuerzas estaban llevando la lucha política interna a sus últimas consecuencias: la violencia.

A pesar de no haberse aclarado hasta el momento las causas y los reponsables intelectuales del crimen, Colosio pasará a la historia como el primer candidato del México postrevolucionario que muere en campaña, y más aún que murió por sus ideas progresistas.

Esta afirmación nos obliga a reflexionar acerca de la disputa ideológica dentro del PRI. Se sabe que el partido desde su fundación quedó integrado por una amalgama de grupos no afines en su ideología; que aunque los preceptos fundamentales de la revolución los identifica, la manera de interpretarlos o aplicarlos los distancian. Así de alguna manera se han perpetuado en el PRI las tensiones entre las distintas corrientes que lo componen, desde su creación estas discrepancias habían sido resueltas por medios y mecanismos no formalizados, pero

<sup>13</sup>Colosio, Luis Donaldo. "Cambio con Rumbo y Responsabilidad" Discurso pronunciado en el LXV Aniversario del PRI



sí respetados por toda la coalición revolucionaria.

A lo largo de la historia estas concepciones divergentes no amenazaron la unidad partidista, tampoco eran causa de inestabilidad institucional ni planteaban un serio reto al poder presidencial; menos aún a la paz social, a pesar de los cismas que sufrió el PRI en 1934, 1940, 1946, y 1952.

El relevo de poderes era institucional y disciplinado, conforme a los pactos y componendas que afianzaban la unidad intergrupos, sellándose con esto sus divergencias ideológicas. Pero ahora resulta que las contradicciones ideológicas llevaron a asesinatos y a rupturas internas, esta posibilidad pone de manifiesto que los pactos y reglas que superaban estas diferencias han fallado, o bien no se respetan por todos los concursantes.

"Podemos entonces plantear una tesis. La revolución mexicana todavía no se resuelve a sí misma. Siguen presentes las luchas entre sus diversas concepciones aunque hayan ido evolucionando a lo largo de los años. El hecho de que el partido en el poder haya absorbido a la lucha política, monopolizándola a favor de la familia revolucionaria, introdujo en su seno la contradicción. De los diversos proyectos revolucionarios originales, todos están vigentes.<sup>14</sup>

De esta manera, podemos plantear que el proyecto reformista de Colosio no amenazaba la existencia del PRI, pero sí ponía en riesgo la participación de ciertos grupos, alterando su tradicional influencia y fuerza política. Así viejos grupos, se enfrentaron al dilema de articularse a esas reformas, creando y consiguiendo espacios de permanencia, o desplazando a la fracción colosista, que vislumbraba una nueva estructura partidista; pero también ciertos ajustes de viejas disputas, intereses y revanchas que suponían debían ser saldados para consolidar los equilibrios de poder que el salinismo había fragmentado, y

que para Colosio representaba los hilos de control político nacional, que debían dejar de estar en manos de Salinas de Gortari.

Como los grupos desplazados intuyeron más de las políticas salinistas, y Salinas intuyó menos injerencia y control del relevo sexenal y de la conocida intención de afianzar un proyecto transexenal, Colosio entonces, dejó de tener significado y peso político para el conjunto del sistema político y de la familia revolucionaria.

Cuando el proyecto modernizador se planteó, primero, bajo la doctrina del liberalismo social con C.S.G., y más tarde cuando Colosio la depuró en su discurso del LXV aniversario del PRI, alertó a las distintas fuerzas y grupos de la posibilidad de trastocar intereses y poderes configurados por un reducido círculo de viejos políticos, esto ocasionaría que perderían muchos amarres inter-élites, afianzados por componendas que cubrían al conjunto del tejido político-burocrático, y que ha sido la forma tradicional de equilibrar el poder y repartir los beneficios del mismo.

La reforma del partido implicaba ceder decisiones a los comités estatales obedecer y sujetarse a las resoluciones de las bases, es decir romper con la tradicional del dedazo, con la camarilla y con los esquemas corporativo-clientelísticos. Estos cambios en gran medida amenazaban una determinada relación de poder fundada en el control de estos espacios.

En el ámbito del estado, el respeto al federalismo y al equilibrio de poderes, la alternancia en el poder, la activa participación de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas, y a su cada vez más importante papel sancionadora del desempeño de un gobierno, son también, rupturas a un modelo de dominación trazado por el autoritarismo y el centralismo.

El viejo esquema ha podido reciclar la lealtad al partido, ya que un amplio segmento de la burocracia política es beneficiaria de éste modelo centralista; y la lógica de todo poder es reproducirlo y conservarlo.

<sup>14</sup>González Graf, Jaime. "La Crisis de la Clase Política". Revista Nexos. Num 136 Pag. 34-35.



La amenaza de una reforma a este modelo rompería con la estructura de poder y equilibrio de fuerzas, los espacios que esta estructura ha creado representan diques de poder personal y de grupos, que no comulgan con la ideología reformista de ningún candidato, ni con las demandas de la sociedad por desaparecerlo.

Nuestra hipótesis se centra en el rompimiento de intereses y el surgimiento de purgas internas de la familia revolucionaria que el esquema reformista de Colosio planteaba; más que un cisma, en términos netamente ideológicos, el asesinato de Luis Donald Colosio y los conflictos internos que han aflorado del seno del PRI son el resultado del agotamiento de las reglas y ritos que unían y disciplinaban al conjunto de intereses priístas.

La divergencia ideológica existió y existirá al interior del PRI, lo que hasta la fecha ha sido superado con relativa facilidad; en cambio la confrontación actual pasa de las ideas a los intereses, que precisamente se afectan cuando esas ideas plantean profundas rupturas internas, rupturas que desdibujan el esquema de dominación y excluyen a actores políticos claves en la aceptación del cambio y su instrumentación.

Luis Donald Colosio fué víctima de este esquema de equilibrios que el PRI había garantizado, y que en el régimen de Salinas de Gortari se empezaron a radicalizar, al suprimir a grupos en términos ideológicos, por medio del liberalismo social y en términos políticos, por medio de la exclusión y el desprecio a políticos no educados en el extranjero.

Sólo nos resta aceptar que con la muerte de Luis Donald Colosio quedó truncada la reforma del PRI, y la posibilidad de estructurar el nuevo sistema político, un sistema que responda a las transformaciones y necesidades de la sociedad, que permita a los partidos competir por el poder con reglas claras y ecuánimes, para ampliar y validar a la democracia como fundamento institucional y esquema de participación social.

## CONCLUSION.

El estudio del PRI desde varias perspectivas nos ayuda a conceptualizarlo, interpretarlo y enjuiciarlo de una manera más ecuánime, el intento de ubicarlo en un paradigma teórico sigue siendo un difícil trabajo; el reto de descifrar las redes, tejidos y ritos políticos que lo rigen y lo tipifican se convierte en un laberinto de múltiples salidas resultado de la conducta pragmática de la clase política. Por otro lado entender su ideología significa aceptar que la multiplicidad de proyectos históricos nacionales están resumidos en sus propuestas, y que sin fundirse conviven y se resuelven contradictoriamente en el tiempo.

En la evolución política del país hacia la democracia se debe fortalecer el papel de los partidos, y en este tránsito el PRI tiene una importante misión, pues siendo desde 1929 la principal fuerza política, su reestructuración, modernización o desaparición son opciones que afectan el conjunto del sistema político.

Dado el peso de una institución en la política nacional, no basta con corregir las disputas postelectorales para dar salida a la actual crisis; es necesario modernizar a este partido, que por su capacidad histórica y funcional ha podido articular la participación política de las masas al proceso de intermediación y representación. Esta modernización plantea una posible ruptura con el esquema corporativo y autoritario, pero de no darse se mantendrá un lastre al proceso de cambio nacional.

Este proceso no es reversible y sólo erradicando las prácticas políticas anacrónicas dentro del PRI se podrá dar paso a un verdadero partido de ciudadanos, de no lograrse en el corto plazo, la acumulación de fuerzas y la aparición de nuevos actores políticos (tarde que temprano) encabezará una ruptura que desmantelará y trastocará a la totalidad del sistema político mexicano.



# DEBATE DEMOCRATICO

REVISTA DE CULTURA POLITICA DE LAS JUNTAS LOCAL Y DISTRITALES EJECUTIVAS  
I Y IV DISTRITOS ELECTORALES FEDERALES DE BAJA CALIFORNIA  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

## PRESENTACION

### I. ENSAYO

EL PARTIDO ACCION NACIONAL EN BAJA CALIFORNIA: GRUPOS Y DISPUTAS INTERNAS  
TANIA HERNANDEZ VICENCIO

INTEGRACION COMERCIAL Y DESARROLLO COMERCIAL EN BAJA CALIFORNIA  
CUAUHTEMOC LOPEZ GUZMAN

FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES  
BRIGIDA MARIA FERNANDEZ RUBIO

REFORMA POLITICA AL FEDERALISMO MEXICANO  
HUMBERTO HERNANDEZ SOTO

HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE DEMOCRACIA  
ALFONSO LIZARRAGA BERNAL

LA REFORMA DE ESTADO EN MEXICO Y LOS PROBLEMAS SOCIALES  
FERNANDO GONZALEZ REYNOSO

MEXICO: LIBERALISMO Y DEMOCRACIA  
JOSE F. FERNANDEZ SANTILLAN

### II. OPINION

ELECCIONES EN BAJA CALIFORNIA  
VICTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE

LECCIONES DEL PROCESO ELECTORAL BAJACALIFORNIANO DE 1995  
AGUSTIN SANDEZ PEREZ

LOS CONSEJEROS CIUDADANOS EN LOS ORGANISMOS ELECTORALES: ¿UN PARADIGMA?  
RICARDO BRISEÑO NORIEGA

LAS PROPUESTAS DEL PARTIDO ACCION NACIONAL SOBRE LAS REFORMAS DE ESTADO  
NORBERTO CORELLA TORRES

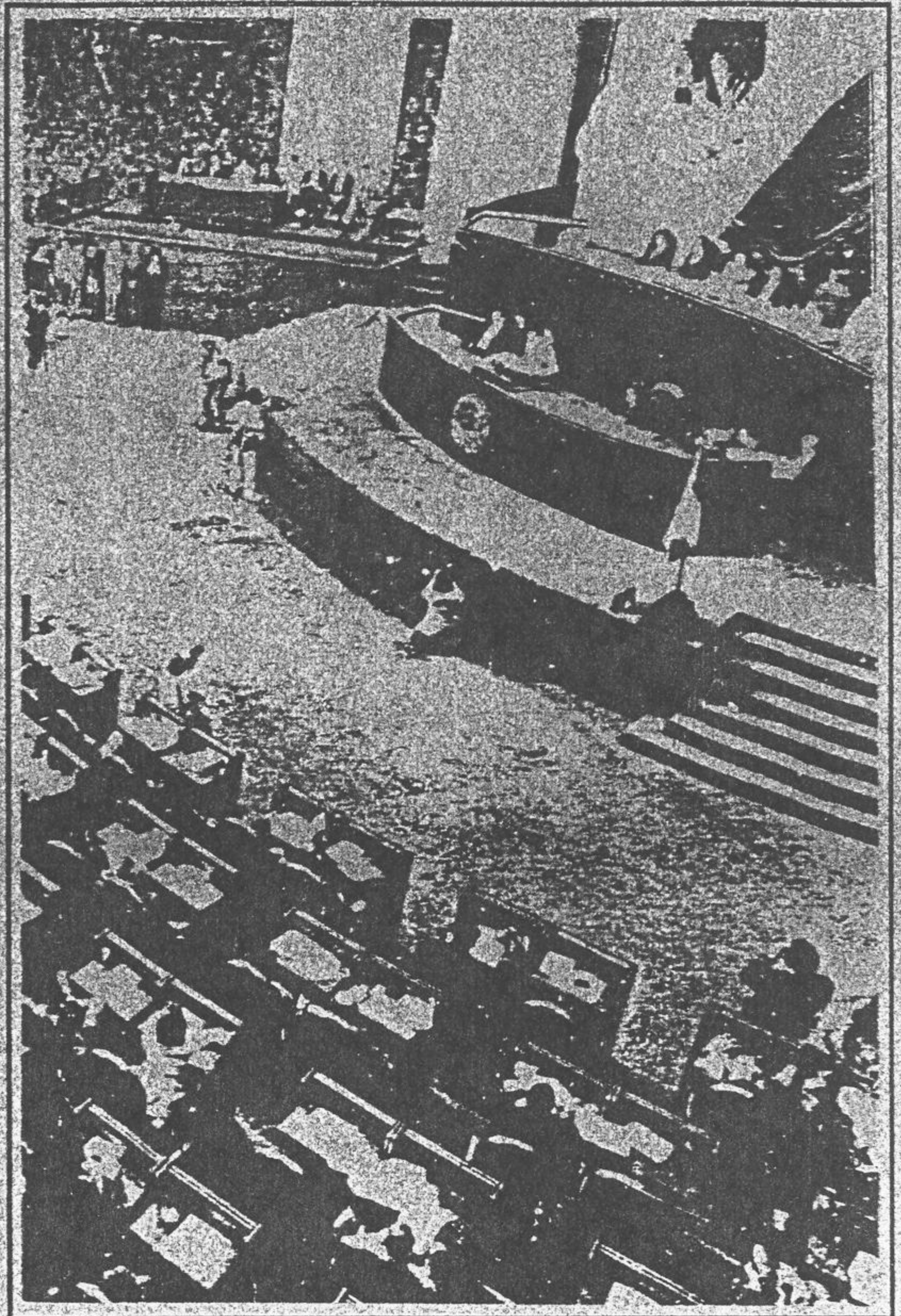
LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y SU "CARTA DE DERECHOS CIUDADANOS"  
TERESA BASTIDAS LIZARRAGA

### III. ESTADISTICA ELECTORAL

PROCESO ELECTORAL ESTATAL EN BAJA CALIFORNIA 1995: RESULTADOS ELECTORALES

### IV. APENDICE

PRESENTACION DE LA REVISTA  
DEBATE DEMOCRATICO No. 2



REVISTA No. 03, AÑO I ABRIL-JUNIO 1996  
MEXICALI, BAJA CALIFORNIA.



## INTEGRACION COMERCIAL Y DESARROLLO REGIONAL EN BAJA CALIFORNIA

CUAUHTEMOC LOPEZ GUZMAN\*

### INTRODUCCION

**E**l estudio de la evolución y desempeño de la economía de Baja California, requiere una aproximación articulada a múltiples variables y factores que la condicionan y le impone variados ritmos de expansión y/o recesión.

El objetivo de este ensayo es acercarnos al análisis teórico y descriptivo, que enfatiza esta visión en la formación del desarrollo bajacaliforniano.

El eje articulador se centra en la revisión de factores económicos y estructurales que edificaron el modelo de crecimiento local; ésta línea de análisis, permite sostener que el determinante geoeconómico de la frontera se impondrá en los distintos ciclos económicos, como factor clave en el comportamiento del modelo local, ante eventos de origen endógeno y/o externo.

En otras palabras, la situación geográfica de frontera para Baja California le imprime un carácter peculiar ante las transformaciones que se operan en el ámbito de las economías externas, traducéndose a la economía local de diversas formas.

La convergencia de estos efectos se expresa en la estructura económica y en el ritmo de expansión global de la entidad, empero, su condición geográfica de frontera no bastaría para entender la dinámica del modelo en sus conexiones y articulaciones con otras regiones; entonces es preciso sumar al análisis, el régimen de zona libre como un marco económico-legal, que sentó las bases para el florecimiento de la actividad económica.

El modelo de zona libre permitió que se fortaleciera el sector externo en el desempeño de la economía estatal, la vinculación con norteamérica insertó a la región en los circuitos internacionales del comercio, la inversión, las migraciones y la industrialización vía maquiladoras.

Ahora, con el acuerdo comercial signado entre México, Estados Unidos y Canadá, la economía local sufrirá una readecuación por el impulso empresarial expansivo de las compañías norteamericanas y canadienses; así como de sus contrapartes asiáticas que desean aprovechar las ventajas del ALCAN (Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte), y la cercanía geográfica con el mercado meta.

También, la estructura productiva local se impactará de los proyectos nacionales y regionales que deseen sobrevivir en un ambiente competitivo superior. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es llevar a cabo una hilación del desarrollo regional de Baja California en el marco de la frontera, la zona libre y el ALCAN. Esta evaluación nos permitirá establecer el grado de integración e interdependencia de la región, con los polos de crecimiento tecnológico que le confieren un carácter globalizador a la economía regional.

### A) FORMACION REGIONAL FRONTERIZA EN BAJA CALIFORNIA.

Baja California es la síntesis social y cultural de los inmigrantes del interior del país. La economía local se nutre de los esfuerzos colectivos de una población en constante reto; inicialmente a los de aislamiento económico y comunicativo con el resto del país y, en la actualidad, los que le impone el crecimiento poblacional acelerado, producto de una tasa de emigración muy alta, sin olvidar las extremadas temperaturas y los recursos escasos del árido norte.

Ninguna de estas adversidades hubieran sido vencidas si la región no hubiese sido objeto de una deliberada política de fomento colonizador primero, y más tarde, de la formulación de un marco jurídico-arancelario que permitió las transacciones comerciales con el vecino del norte, para abastecimiento de mercancías e insumos, exportaciones primarias, y prestación de servicios.

En el caso de las actividades comerciales, "El régimen de zona libre" propició una expansión y diversificación casi indiscriminada. Se importaron alimentos, artículos para el hogar, combustible, vestidos, transportes, bebidas y materiales de construcción, entre otros<sup>1</sup>.

La estructura económica desde entonces, ha sido moldeada por el sector externo, con fuerte inciden-

\*Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas y Maestro en Economía Internacional.

<sup>1</sup>"El proceso de industrialización en Baja California". Agustín Sánchez Pérez. Revista Estudios Fronterizos, Año VI, Vol. VI No. 15-16 Enero-Abril/Mayo-Agosto de 1988, Pag. 189-190



cia en la evolución de la economía interna. En este caso, las importaciones juegan un importante papel en el desarrollo regional. La dinámica, en el rubro de las importaciones en los últimos años, ha sido permanentemente negativo como observamos en los cuadros 1 y 2.

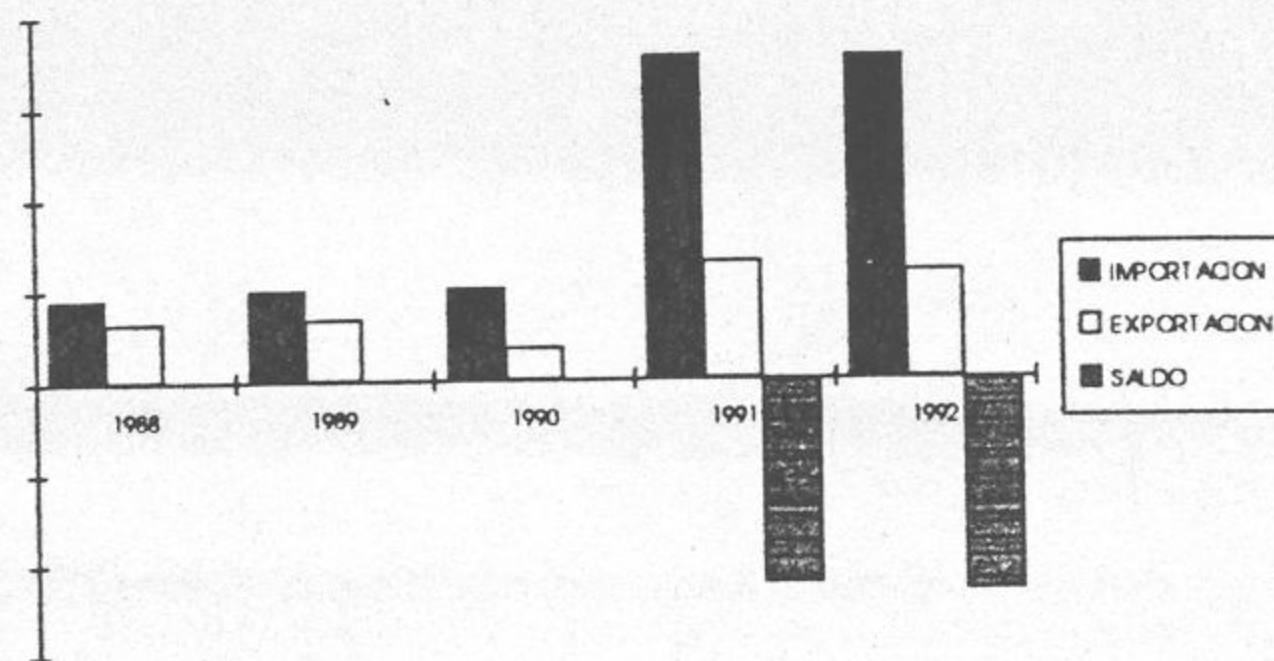
CUADRO 1. BALANZA DE COMERCIO EXTERIOR DE BAJA CALIFORNIA (MILES DE DOLARES)

AÑOS	EXPORTACION (1)	IMPORTACION (2)	BALANZA COM. (3) = (1) - (2)
1970	125 139	107 716	17 423
1971	121 040	294 960	-173 920
1972	145 080	354 000	-208 720
1973	323 840	486 640	-162 800
1974	108 160	384 640	-276 480
1975	125 195	409 068	-283 873
1976	152 457	349 922	-197 465
1977	156 216	441 036	-284 820
1978	154 310	472 352	-318 042
1979	153 896	612 313	-458 417
1980	174 072	665 975	-491 903
1981	168 508	1 055 532	-887 024
1982	132 392	902 444	-770 052
1983	124 984	430 819	-305 835
1984	134 100	394 200	-260 100
1985	137 533	401 128	-263 595
1986	140 121	377 882	-237 760

Fuente: Sector Externo, Crecimiento Económico y Bienestar en B.C., Jorge Montaña, Revista Estudios Fronterizos no. 22. Pag. 25

CUADRO 2. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA 1989-1992.

AÑO	IMPORTACION	EXPORTACION	SALDO
1988	454,000.0	318,000.0	-136.0
1989	499,408.0	336,184.6	-163.2
1990	502,000.0	180,000.0	-269.1
1991	1,757,660.0	635,872.8	-1,121,787.0
1992	1,750,227.0	582,920.7	-1,167,306.0



Fuente: Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. Ernesto Ruffo Appel.

De ahí que sea necesario replantear el papel del sector externo en la frontera norte de México, pues ya no es posible que la dinámica de crecimiento del PIB de la economía y el crecimiento del IPC de la población fronteriza, dependan en alto nivel de las importaciones y de los ingresos fronterizos -para el PIB- y los egresos - para el IPC- sin crear fuertes déficits en nuestras relaciones con la economía internacional.<sup>2</sup>

La fuerte interdependencia comercial, económica y tecnológica de Baja California con los Estados Unidos, se expresa en la región con las particularidades que marcan los ciclos de la economía internacional. Así, la atracción de mano de obra de la frontera se inscribe en la capacidad de absorción y empleo que ofrece la economía californiana. Además del diferencial local en el ingreso, con respecto al interior del país que en alguna medida representa también un fuerte incentivo para la emigración hacia Baja California.

El ciclo tecnológico y comercial de la economía internacional, se manifiesta mediante la relocalización de las ensambladoras extranjeras que auspició el programa de industrialización fronteriza en la década de los 60's. Esta relocalización, producto de ajustes microeconómicos relacionadas con el abatimiento de costos, la competencia y la reconversión industrial en los países desarrollados, provocó la emigración de cientos de industrias norteamericanas y asiáticas, a la frontera de Baja California, fenómeno que insertó a la región en el esquema internacional de economías de escala y de plantas armadoras inspiradas en las zonas productoras de libre exportación asiáticas. (ZPLE).

<sup>2</sup> "Sector Externo, Crecimiento Económico y Bienestar en B.C. 1970-1988". Jorge García Montaña. Revista Estudios Fronterizos No. 22 Mayo-Agosto 1990, Pag. 37



El perfil de la economía regional adquirió un carácter internacional, aunque con severas limitaciones, al no propiciar la integración interindustrial entre la empresa madre y los proveedores locales, desarticulándolos de la cadena productiva exportadora. De esta manera, se limitaron los efectos multiplicadores de la inversión y el aprendizaje tecnológico.

Baja California no sólo se halla sujeta a los ciclos y eventos de la economía internacional; la política económica nacional y los ciclos del modelo nacional la impactan también, aunque con efectos diferidos. La crisis estructural de la economía nacional ha deteriorado agudamente los niveles de vida de la población bajacaliforniana.

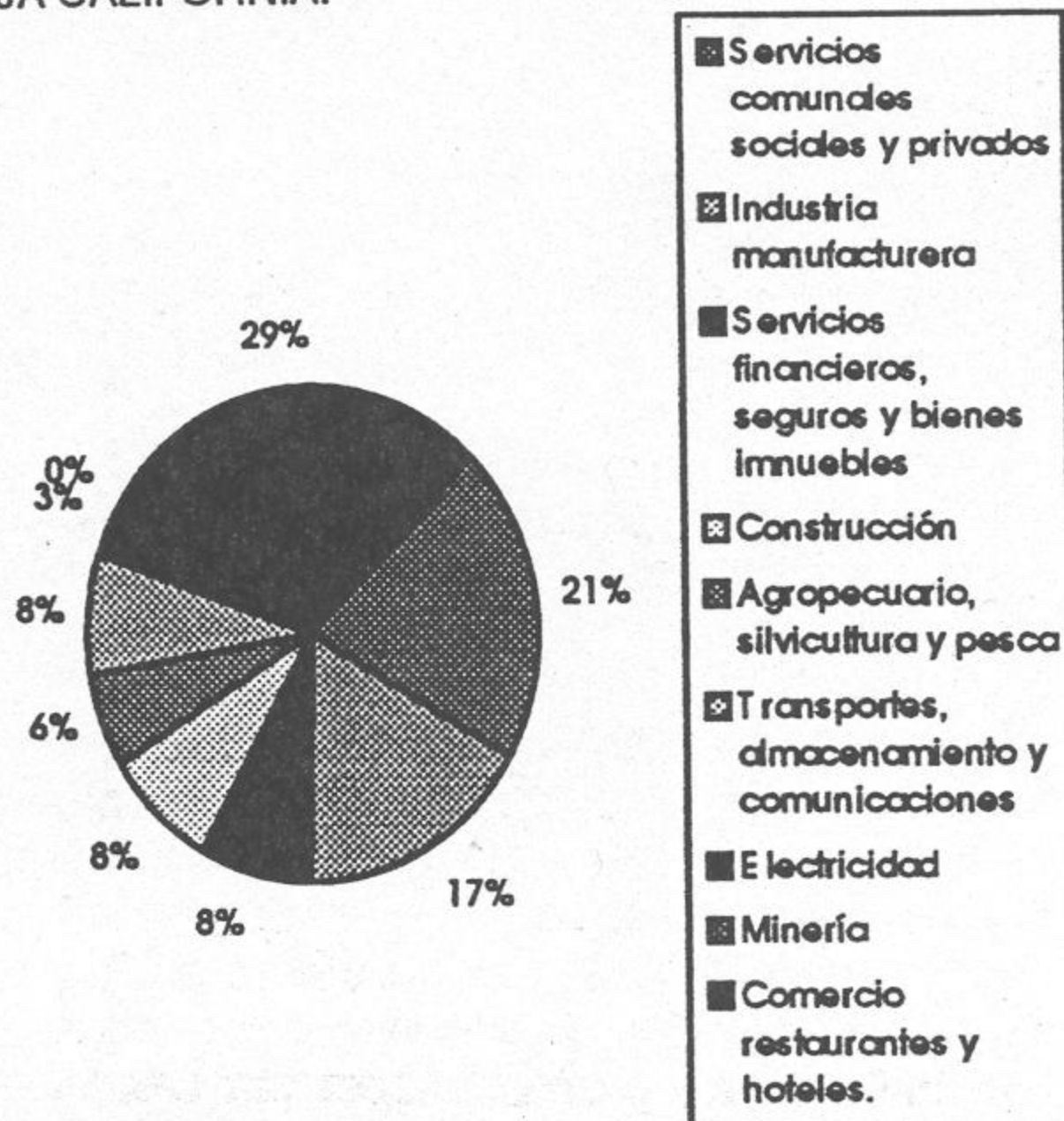
Estos efectos adversos fueron producto de las devaluaciones ocurridas a inicios y mediados de los 80's, el declive de la inversión pública federal y las altas tasas de inflación.

Los desajustes económicos impactaron doblemente en la economía local: Por un lado, porque las devaluaciones encarecieron los bienes de capital e insumos importados difiriéndose a los precios internos, mermando el poder adquisitivo del salario; por otro lado, el recorte del gasto presupuestal significó la desatención a programas sociales y de inversión física, frenándose con ello la expansión del mercado local fronterizo.

Baja California tiene una configuración económica caracterizada por:

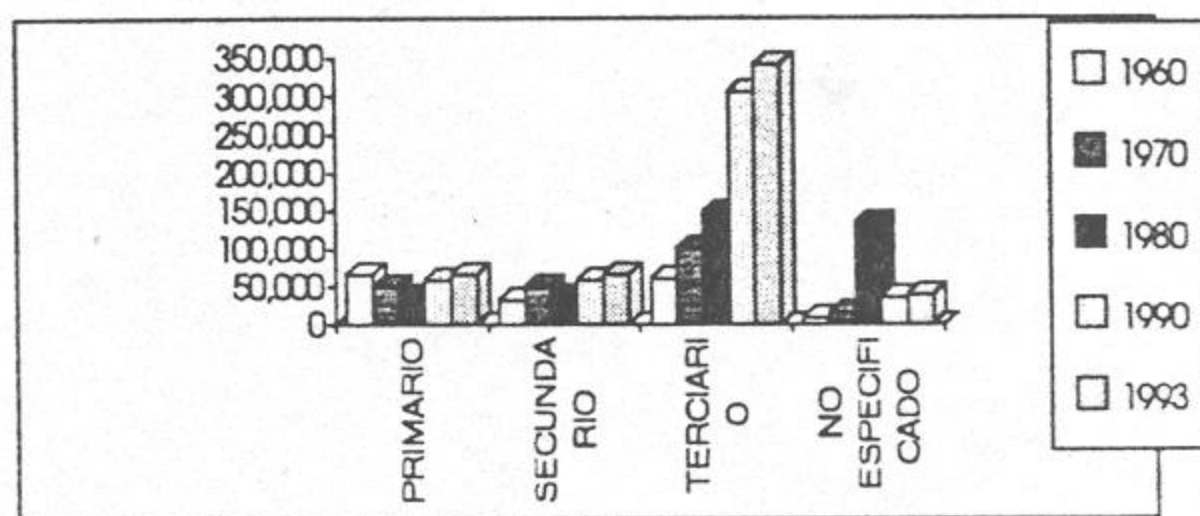
- a) Una interrelación económica dual que se articula al mercado nacional y al internacional.
- b) Una alta sensibilidad a los ajustes del sector externo vía devaluaciones.
- c) Una orientación mercantil-internacional que no ha integrado al sector industrial doméstico a la cadena exportadora.
- d) El agotamiento del sector primario le ha restado un peso significativo a estas actividades en la economía local, reduciéndose su contribución al PIB de la entidad (ver gráficas 3 y 4).

GRAFICA 3. CONTRIBUCION SECTORIAL DEL PIB EN BAJA CALIFORNIA.



GRAFICA 4. P.E.A. POR SECTOR ECONOMICO EN BAJA CALIFORNIA.

	1960	1970	1980	1990	1993
PRIM	65,799	49,440	38,180	58,584	65,094
SEC	31,902	55,208	81,648	179,527	199,789
TER	60,414	101,126	148,090	305,382	340,930
NO ESPEC	8,943	16,467	135,361	34,902	38,668



Sus características sociales son:

- a) Una alta tasa de emigración y población flotante.
- b) Una interrelación cultural con Estados Unidos que refuerza, amplía y difunde patrones de vida; síntesis de las dos culturas.
- c) La confluencia de infraestructura, servicios y redes urbanas biterritoriales, que integran a las ciudades gemelas de la frontera, permiten a sus



habitantes, establecer nexos de complementariedad y de elección óptima.

Con estas características socioeconómicas, reafirmamos el concepto que Mario Carrillo Huerta, investigador del Colegio de Puebla, quien "define a la frontera como una región formada por las áreas geográficas de ambos países contiguas a lo largo de la línea divisoria internacional, y en las que se suceden procesos de interacción socioeconómica y cultural que involucran componentes nacionales de ambos países."<sup>3</sup>

## B) DEL MODELO DE ZONA LIBRE AL ESQUEMA DE INTEGRACION COMERCIAL.

El desarrollo de Baja California no puede ser explicado al margen del modelo de zona libre, tanto sus períodos de crecimiento como las etapas de recesión están influenciados y determinados por su conexión a la economía norteamericana.

Prueba de ello es el impulso exportador primario, basado en el cultivo del algodón y la libre importación de bienes intermedios e insumos, para el despegue económico de la región. Sin embargo, tanto su ubicación geo-económica como las políticas de colonización, incrementaron la población y los flujos migratorios a un nivel que sobrepasó, en unas cuantas décadas, la capacidad de absorción de la mano de obra en la entidad, la demanda por vivienda, educación, salud, servicios públicos y desarrollo urbano.

Estos estrangulamientos tuvieron que ser atacados con políticas comerciales, de abasto, industrialización, y de integración económica al resto del país, que viabilizaran el modelo de zona libre ante los efectos perversos que éste mismo generó.

"La acción del estado en la frontera norte de México (FNM) se divide en dos grandes campos: Primero; en base al Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) se plantearon objetivos de bienestar social, salud, vivienda, desarrollo urbano, educación y otros en la década de los 60's; Segundo, desde principios de los 70's los objetivos sobre política económica se encaminaron más bien a impulsar

acciones económicas para desarrollar la industria, el comercio y las exportaciones".<sup>4</sup>

De los programas federales implementados para la frontera norte tenemos:

- 1) Zonas y perímetros libres: en 1933
- 2) Juntas Federales de Mejoras Materiales: 1947-1961
- 3) Programa de Braceros: 1942-1964
- 4) Programa Nacional Fronterizo (PRONAF): 1961-1965
- 5) Programa de Industrialización Fronteriza (PIF): 1965-1970, dirigido al aprovechamiento de la mano de obra sobrante a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, e impulsor del programa maquilador fronterizo.
- 6) Programa de Desarrollo Económico Fronterizo: 1971-1976. Se crea la Comisión Intersecretarial y los Comités de Promoción Económica (COPRODES) además el:  
Programa de Artículos Gancho  
Programa de Comercialización Fronteriza  
Programa de Centros Comerciales  
Programa de Industria Maquiladora  
Fomento a la Industria Fronteriza y Decreto Presidencial que declara de utilidad nacional a las pequeñas y medianas industrias establecidas en la franja fronteriza norte y en las zonas y perímetros libres: 1974
- 7) Programa para el Fomento Educativo de la franja fronteriza norte y zonas y perímetros libres: 1974.
- 8) Programa Nacional de Desarrollo de la franja fronteriza y zonas libres: 1977-1982
- 9) Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (PDFN): 1985-1988

Esta diversidad de programas de estímulo al crecimiento económico de la entidad bajo tutoría oficial, respondieron a una estrategia bifronte. Por un lado se buscó consolidar la economía de Baja California en las vías del libre comercio y los circuitos internacionales de la inversión, propiciando el reforzamiento de sus nexos estructurales con el sector externo. Por otra parte, se precisó la necesidad de integrar al estado el mercado doméstico mediante eslabonamientos comerciales e industriales de alcance nacional.

Sin embargo, para ello se requiere instrumentar políticas de industrialización y comercialización regional, basadas en la complementación de los eslabones intersectoriales de bienes intermedios

<sup>3</sup> "Convergencias y Divergencias en la Frontera Norte de México". Mario Carrillo Huerta. Estudios fronterizos, Año II Vol. II No. 6 Enero-Abril, 1985

<sup>4</sup> "Configuración Económica de Baja California". Jorge García Montaña. Revista Estudios Fronterizos No. 27-28 Enero-Abril/Mayo-Agosto de 1992 Pag. 58



(insumos) y productos terminados entre los estados fronterizos, y con respecto al resto de la economía.<sup>5</sup>

El modelo de zona libre propició una economía altamente dependiente de las importaciones; hoy que Baja California y el país se integran a un bloque comercial, habrá que reconsiderar los retos y oportunidades que éste acuerdo comercial puede traerle a la región. Como primer reto, "la instrumentación del tratado de Libre Comercio le significa a México cambios y transformaciones en sus políticas comerciales, y en sus procesos de planificación y desarrollo económico."<sup>6</sup>

Le impone también (a Baja California) una adecuación industrial, al cancelarse la zona libre para el resto del mundo, y privilegiarse el comercio con Canadá y Estados Unidos. Esta reducción del comercio internacional con países no socios, provocará escasez de bienes producidos fuera de la zona. En cambio, el incremento del comercio de los países socios compensará esta pérdida, al reducirse los precios (por eliminación del arancel); en México se incrementará su demanda y por tanto su producción. Para auspiciar esta dinámica de crecimiento compartido se instrumentan las reglas de origen en el ALCAN (Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte).

Baja California, pionera en la dinámica de las zonas libres, podrá resultar beneficiada, a pesar de que el comercio perderá dinamismo con el sudeste asiático en un corto plazo; pero se incrementará la inversión de las empresas asiáticas que ensamblan sus productos en la región. Así, en el largo plazo, las reglas de origen fijadas ya abren un horizonte de integración industrial regional en escala, en la que podrán participar proveedores locales y pequeños productores en la cadena exportadora.

El reto que el Tratado de Libre Comercio le impone a la región tiene que ver con el proceso de industrializador de maquila, que hasta la fecha se ha beneficiado de la mano de obra barata. Ahora es necesario que se establezca una política industrial y de capacitación de recursos humanos, que facilite la incorporación de personal altamente capacitado al proceso de planeación y producción que las indus-

trias productoras de alta tecnología y de economías de escala requieren.

Baja California no puede seguir sosteniendo su industrialización ofreciendo ventajas comparativas, basadas sólo en el bajo precio del factor trabajo.

### C). LA GLOBALIZACION Y SUS EFECTOS EN LA ECONOMIA REGIONAL FRONTERIZA

Los procesos de internacionalización del capital, las alianzas estratégicas entre multinacionales, y la apertura comercial de nuestra economía, implican un trastocamiento a las políticas de desarrollo dirigidas, planificadas y evaluadas en un entorno cerrado o semi-integrado a la economía mundial y sus efectos.

Ahora, bajo una perspectiva global e internacional, deberán ser evaluados los problemas del desarrollo nacional y regional, y bajo esta premisa, formularse políticas regionales específicas.

Esta sugerencia es válida para el total de las regiones del país, pero se vuelve fundamental para los estados fronterizos del norte de México; Baja California es ejemplo, desde la década de los treinta, de los efectos positivos y negativos de su interacción económica internacional. La hoy llamada "globalización", en sus modalidades de relocalización industrial, internacionalización del capital, apertura comercial y economías de escala, se gestó en Baja California con distintas manifestaciones y profundidad gracias al régimen de zona libre.

Los efectos de la integración comercial y el aceleramiento del proceso globalizador de la economía mundial se traducirá, en Baja California, de dos maneras:

- 1) Un incremento del comercio regional por la desregulación arancelaria y por el asentamiento de inversión extranjera.
- 2) Una contradicción económica-comercial de la empresa local ante las ventajas competitivas de sus similares de otras naciones.

Estos efectos se contraponen; porque uno es expansivo de la economía regional, y el segundo recesivo. A primera vista se neutralizan, dados los supuestos de la teoría del comercio internacional. Sin embargo, las ventajas de Baja California, por su interacción temprana al mercado internacional, podrían ser adecuadamente racionalizadas e integradas a un paquete de políticas de desarrollo regional, que se formulen bajo criterios científicos, se valoren

<sup>5</sup> "Integración Industrial de las Regiones Fronterizas del Norte de México a la Economía Nacional" Alfonso Corona Rentería. Revista Estudios Fronterizos. Año I No. 2 Sep-Dic 1983 pag. 110

<sup>6</sup> ¿Debe permanecer la Zona Libre para la Región Fronteriza? José Salvador Meza Lora. Revista Paradigmas. Marzo-Mayo de 1993. pag. 22



y se apliquen de manera descentralizada y coordinada entre los agentes económicos y el sector público.

El reto que hoy enfrentan académicos, políticos e investigadores del desarrollo regional, y su planeación, es deducir acertadamente los cambios que el proceso de globalización impone a las regiones. La vulnerabilidad de los métodos de análisis regional reside precisamente en esta compleja interacción e interdependencia del crecimiento económico mundial. Los impactos de la globalización se difunden y afectan de diversa manera a cada región del país, empero, en Baja California, estos efectos son inmediatos y multidireccionales, ya que la economía regional traspasa los límites geográficos para insertarse en un espacio binacional California-Baja California.

Para responder a los problemas del crecimiento o estancamiento de las regiones, tenemos una gran variedad de métodos que intentan aproximarse a soluciones integrales, de los cuales destacan:

- 1) Teoría de la localización y análisis de costo comparativo.
- 2) Demografía regional.
- 3) Enfoque histórico regional y urbano.
- 4) Base económica, y teorías afines de crecimiento urbano.
- 5) Contabilidad social regional e interregional.
- 6) Modelos regionales e interregionales de insumo-producto (input-output).
- 7) Programación interregional y otras técnicas de optimización.
- 8) Análisis de complejos industriales y urbanos.
- 9) Multiplicador interregional y análisis de los ciclos económicos.
- 10) Teorías de la plaza central y aplicación de técnicas de clasificación como factor de análisis o análisis discriminatorios para estudiar problemas regionales.
- 11) Modelos de regularidad espacial.
- 12) Sistemas regionales de simulación.
- 13) Construcción de modelos econométricos regionales.
- 14) Teoría de equilibrio general interregional incluyendo variables políticas, sociales, económicas y ecológicas.
- 15) Teoría de la organización espacial y aplicación de la teoría de Graph a problemas regionales.
- 16) Enfoque del vecino más próximo; punto de distribución, reconocimiento del patrón y aplicación de las matemáticas topológicas al punto de distribución, percepción remota y otros modelos abstractos.

- 17) Asignación regional de recursos en una perspectiva de tiempo determinado.
- 18) Métodos de investigación en planeación regional, problemas de implementación.
- 19) Estudios de transporte y modelos de difusión.
- 20) Estudios de vivienda y renta.
- 21) Áreas generales de administración pública, tales como: hospitales, administración educativa, etcétera.
- 22) Estudios empíricos regionales.
- 23) Aplicación de sistemas experimentados, sistemas de decisiones de apoyo, inteligencia artificial para la toma de decisiones espaciales, etc.
- 24) Teoría de conjunto confuso.
- 25) Teoría catastrófica.
- 26) Expectativas racionales.

Fuente: "Ciencia Regional: Nuevo Orden Mundial y el Desarrollo de México en la Era de TLC" Walter Isard y Manas Chatterji. Revista Problemas del Desarrollo. Vol. XXIV Abril-Junio de 1993. pag. 40-41

## CONCLUSION

El intento de los métodos de estudio regional por descifrar los cambios y las fuerzas que afectaban a las regiones, se hallaba inclinado a la evaluación de los patrones de crecimiento doméstico; en cambio hoy, la tendencia es privilegiar el estudio de las fuerzas externas que impactan a las economías nacionales y sus regiones.

Esta concepción es más realista a las condiciones actuales de interdependencia económica global, pero su campo teórico, analítico y descriptivo se vuelve más volátil y complejo. □





# SOCIÉTICAS

No. 2

---

Revista del Colegio Estatal de Sociólogos de B.C.

---

*abril-junio de 1997 Año 1*



Alberto Gárate

*"entre las sombras de la tarde"*



## **LA MODERNIZACIÓN TRUNCADA**

**Cuauhtémoc López Guzmán**

### **INTRODUCCIÓN**

Después de la segunda guerra mundial el crecimiento económico, propiciado por la industrialización y el aumento del ingreso per cápita ayudaron a modernizar nuestra estructura productiva interna y elevaron substancialmente el nivel de vida de la población, que antes del cardenismo se hallaba postrada en la miseria e ignorancia.

Este proceso de industrialización no fue fortuito o casual, obedeció a una estrategia económica del estado para fomentar la producción de bienes internos y fortalecer por esta vía la soberanía nacional y la independencia económica. La implementación de grandes proyectos de infraestructura, creación de empresas públicas y una política fiscal activa y redistributiva contribuyeron a acelerar el crecimiento económico, el empleo y la capilaridad social; así el proceso de modernización nacional fue el resultado del diseño de la política económica ajustada al modelo de sustitución de importaciones, la rectoría económica del estado y la expansión del gasto público.

Este tipo de estado (llamado por algunos) desarrollista, o estado benefactor, nekeynesiano o de economía mixta fue funcional a los requerimientos de industrialización autóctona en sus primeras etapas, ello consta en sus resultados macroeconómicos.

Durante tres décadas la economía mexicana creció a un 6.5 % anual con gran estabilidad de precios y sin variaciones en el tipo de cambio; este período de crecimiento con estabilidad fue bautizado como el "milagro mexicano".

Sin embargo a inicios de la década de los ochenta a causa del estallido de la crisis se implementa un programa de ajuste estructural, que derivó a mediados de la década en un proceso de apertura comercial, concluyéndose en los noventa con la integración formal a un bloque económico.

Surge la preocupación sobre este nuevo modelo económico de apertura y desregulación ante la evidencia; puesto que los desequilibrios macroeconómicos persisten y se profundizan. La interrogante para todo economista es; ¿que tan viable es este modelo económico y que tan acertadas son los programas de ajuste?, la evidencia indica un fracaso total de la política económica para generar empleo y crecimiento.

En el desarrollo de este ensayo abordaremos estas cuestiones con el afán de detectar si la política económica está mal diseñada, si el modelo de libre mercado es disfuncional a las necesidades de producción y crecimiento interno, o en su caso si las instituciones políticas y la estructura de poder (decisiones y



recursos) es quien entorpece la dinámica económica y limita el bienestar social.

La aplicación de un nuevo modelo de crecimiento económico en México, orientado e inspirado en el neoliberalismo ha buscado superar los desequilibrios del mercado y modernizar nuestra economía, con afanes integracionistas, para con ello lograr un desempeño exitoso en los mercados internacionales. Sin embargo, a pesar de culpar del inicio de la crisis al modelo de sustitución de importaciones en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, el actual modelo no ha logrado superar las limitantes y trastornos que se decía iba a romper el mercado. ¿Que es lo que fracasa en México los modelos, las estrategias o las instituciones políticas?

## I. Cambio Estructural y Modernización Política.

Un elemento central de este trabajo es elucubrar acerca del proceso de modernización económica y la correspondiente adecuación de las estructuras, prácticas e instituciones políticas; una de nuestras hipótesis se centra en considerar apremiante una modernización política simultáneamente con las reformas económicas.

A pesar de la búsqueda de una transición simultánea en el régimen de Salinas de Gortari, le fue imposible abrir el sistema político al igual que el económico; por varias razones el gobierno se empeño por iniciar, privilegiar y profundizar la reforma y apertura económica. Para muchos economistas y politólogos es sumamente

complejo llevar a cabo con éxito una transición simultánea, simple y sencillamente porque se requiere consolidar logros de estabilidad y permanencia en un ámbito específico.

Así la modernización quedo truncada, puesto que el modelo de apertura y desregulación no ha resuelto los problemas estructurales de nuestra economía, tales como la falta de ahorro, inversión, empleo, crecimiento y redistribución del ingreso. Sumado a esto, la postergación de una reforma política integral; --dígase integral cuando las transformaciones ocurren en el espacio electoral, (las reglas de competencia por el poder), en las instituciones, (eficiencia administrativa y de gestión) y en el poder (su distribución y equilibrio);--que consensuará y avalará el mismo proyecto de modernización económica.

Si la transición simultánea representa un riesgo potencial muy alto para países en vías de desarrollo como México, diferirla significa también un desfase sistémico que puede conducir a inestabilidad, incertidumbre, ilegitimidad y rupturas, que por su magnitud nulifiquen, retarden, o conduzcan a aplicar medidas reversibles.<sup>1</sup>

Esta situación anunciada ya por algunos académicos e investigadores no fue escuchada por el régimen de Salinas de Gortari, el proyecto de modernización del estado de los tecnócratas anunciaba una reforma integral que transformaría las estructuras económico-productivas y político-administrativas. La

<sup>1</sup> Revista Este País. Número 47, Febrero de 1995. Los Problemas de las Transiciones Simultaneas.



modernización política y económica era viable ya que se supuso que una forzaría a la otra, sin ningún contratiempo, desequilibrio o ruptura.

“Aunque ciertos estudiosos ---- aquellos a favor del libre mercado y los teóricos de la modernización---- han argumentado además que la democratización y la liberalización económica son complementarios, la mayoría de los analistas académicos se han inclinado a pensar lo contrario, sosteniendo que son incompatibles, cuando menos bajo las condiciones que actualmente enfrentan las naciones en desarrollo.

Aun aquellos estudiosos que piensan que los dos procesos son, a fin de cuentas, compatibles, tienden a dudar que puedan ponerse en práctica de manera simultánea. Existen dos versiones de esta tesis sobre la incompatibilidad de la transición: una de ellas se centra en el potencial que tiene la democratización para debilitar la reforma económica, y la otra argumenta que el alto costo de la reforma económica puede volver a los actores sociales cruciales en contra de la democratización.<sup>2</sup>

Esta visión es aplicable al caso de México, puesto que la formulación, diseño y ejecución del modelo económico fue aplicado de manera excluyente y autoritaria; sin importar el consenso social y las reformas consecuentes en el terreno político.

Tenemos que considerar que las reformas económicas aplicadas, como la liberalización, apertura y desregulación

tuvieron como objetivo impulsar el cambio estructural de nuestra base productiva y organización industrial; por esa vía se creyó se mejoraría la productividad y competitividad de la planta industrial, auspiciado el crecimiento, la inversión y el ahorro. El bienestar social e ingreso per cápita sería mayor, ya que el aumento de exportaciones (ligadas a nuestras ventajas comparativas) terminaría por dinamizar al conjunto de los sectores productivos y a las distintas regiones del país.

Este modelo suponía que México rebasaría sus fronteras de posibilidades de producción y consumo, lográndose economías de escala mediante la integración comercial. Este patrón salvaría la diferencia entre crecimiento interno y déficit comercial, y retendría capitales e inversión para sostener el diferencial negativo en el ahorro interno.

El modelo aplicado consideramos es el adecuado, sin embargo queremos hacer énfasis que las estrategias de desarrollo regional, descentralización política e impulso microeconómico-sectorial fueron incoherentes, discrecionales y contradictorias; por si fuera poco la contracción del gasto público en educación, salud y alimentación pauperizó el nivel de vida de gran parte de la población. Ante esta situación es poco creíble que una nación pueda competir e insertarse en la economía global con ventajas y oportunidades.

## II Modelo Económico Sin Estrategias Sectoriales.

<sup>2</sup> Ibid Pág . 3



Recalcamos que la aplicación del modelo neoliberal fue instrumentado en base a un diagnóstico real, inteligente, y con definición de prioridades y metas claras; la debilidad y fracaso del modelo reside en las estrategias, ya que estas son diseñadas, aplicadas y evaluadas por instituciones públicas que sufren de vicios, como la descoordinación, la burocratización, la duplicidad de funciones, el centralismo de las decisiones y de la asignación de recursos. Si a esto sumamos la gran concentración de poder en el ejecutivo y la imposibilidad de los otros poderes para equilibrar su fuerza y consensar decisiones nacionales; lo mismo que la incapacidad de la sociedad para acotar y sancionar a sus servidores públicos y representantes populares, tenemos como consecuencia que el ejercicio del poder, las decisiones y el uso y destino de los recursos esta a disposición de grupos de poder, que sexenalmente se reparten el botín y se autonoan redentores iluminados.

Por esta situación afirmamos que la crisis pos-salinista es producto de este desfase de la modernización del estado, se acelero la apertura y la privatización de empresas con el afán de asegurar la entrada de capitales que activara el crecimiento interno, sin embargo no se aplico una estrategia microeconómica acompañada de una política industrial que viabilizara el crecimiento a largo plazo vía exportaciones; que nos permitiera crecer sobre bases sanas, financiar el déficit comercial y pagar la deuda sin necesidad de contratar más deuda.

Así como consideramos que el modelo de sustitución de importaciones

es el origen de la falta de competitividad empresarial y productiva; y que por ello nulifico el crecimiento del mercado interno, también hoy el mercado y la apertura no han logrado mejorar la situación competitiva de la economía nacional. Ni el proteccionismo ni el libre mercado por si solos elevaran la productividad, el desarrollo tecnológico y el crecimiento económico.

A falta de una estrategia microeconómica- sectorial, de desarrollo regional y de innovación tecnológica el modelo de sustitución de importaciones se tradujo en desarticulación productiva entre sectores e ineficiencia productiva; propicio un desarrollo marginalizante y concentrador en lo regional y escasa capacidad tecnológica innovativa que permitiera reducir la brecha tecnológica y los costos de aprendizaje.

Con la integración formal al NAFTA el gobierno Salinista y sus voceros argumentaron que las limitaciones de productividad, competitivas y de innovación serian resueltas por el mercado. Se supuso que con la liberalización del mercado y la apertura externa el país rebasaría sus fronteras de posibilidades de producción y consumo, orientándose el aparato productivo hacia patrones más óptimos, mediante la relocalización industrial, la especialización productiva y el alcance de economías de escala.

El mismo objetivo se perseguía con el esquema proteccionista, sin embargo se careció de una estrategia que lo lograra; hoy se carece también de una estrategia institucional, de descentralización de decisiones, equilibrio de poderes, funcionalidad y capacidad administrativa y de gestión



para viabilizar, avalar y consensuar la mutación en el modelo de crecimiento y las políticas macroeconómicas de ajuste.

Tenemos que la falta de una estrategia autónoma de desarrollo a largo plazo debe sustentarse en instituciones políticas democráticas y eficientes que instrumenten los planes de liberalización, apertura, y apoyo empresarial bajo parámetros uniformes, flexibles y estratégicos.

Si el poder político y las decisiones fundamentales del país, así como la formulación de la política económica esta a cargo de una sola persona, y si no existe un equilibrio real de poderes, junto con los mecanismos que permitan ajustar el modelo, evaluarlo y reformularlo se entramparan las decisiones autoritarias legitimadas en la teoría, pero sin la participación de los actores políticos, sectores económicos y grupos sociales.

La falta de una estrategia microeconómica-sectorial y empresarial, en lo económico y la incapacidad de modificar la estructura autoritaria y centralista del poder hicieron que el modelo de sustitución de importaciones fracasara. Lo harán también hoy con el modelo de libre mercado si no se aplica una estrategia integral doméstica en política industrial y comercio exterior que sustente al modelo de exportaciones secundarias como fuente de divisas; deberá además el sistema político e institucional sufrir una modernización que haga compatible liberalización y apertura económica y política.

“Una economía abierta requiere de su contraparte política. Un sistema político hipercontrolado choca contra la

apertura económica y acaba por desmantelarse crisis tras crisis. No es posible imaginar que un gobierno, al liberalizar la economía y desechar mecanismos de control económico opresivos, pretenda que sea posible mantener ese mismo tipo de controles sobre el sistema político. De ahí que, como lo demuestra España, la liberalización económica viene ligada inexorablemente a la liberalización política, aunque no haya siempre coincidencia entre uno y otro en materia de tiempos.<sup>3</sup>

## CONCLUSIÓN

Como conclusión reafirmamos que el modelo económico implementado en México en el pasado fracasó por la inoperancia y rigidez institucional, la inexistencia de una política industrial y la concentración y centralización del poder.

Actualmente se padecen los mismos vicios, y aunque se busca una reforma profunda del estado, se han formulado y aplicado políticas de fomento exportador y creado instituciones operadoras de ello; sin lograrse mucho. En materia de descentralización política y administrativa los intentos no pasan de la retórica y las buenas intenciones.

<sup>3</sup> Luis Rubio. *Reforma del Sistema político Mexicano*. Ed. Diana -CIDAC Pag. 63



# PARADIGMAS



Revista del área

Año 5, núm. 19,  
julio-septiembre, 1997

**El Estado en la economía  
globalizada**

**Medicina y administración:  
¿Compatibles?**

ad Aut



# El Estado en la economía globalizada

Cuauhtémoc López Guzmán\*

Fotografías de Juan Lorenzo Estrada Calderón

**L**a globalización económica emerge como un nuevo orden internacional que rebasa la organización política de los estados, sus instituciones y estrategias de cambio y desarrollo diseñadas bajo un enfoque nacionalista y predecible. La extinción de la bipolaridad y sus equilibrios ha hecho que los países en vías de desarrollo busquen integrarse a un nuevo polo; ahora la supremacía y la hegemonía pasan del terreno de las armas al de la tecnología.

\* Profesor de tiempo completo de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas, UABC.



Entendamos por globalización económica la integración de mercados nacionales a un espacio indiferenciado, donde las multinacionales comandan el comercio internacional y las transferencias de capital físico y financiero, buscan productividades marginales superiores del capital y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de algunas naciones para reducir costos y mantener presencia y liderazgo en mercados.

La utilización del término para especificar este proceso mundial de expansión capitalista, en el campo productivo, financiero, comercial y tecnológico, ha provocado que se conciba este proceso como uniforme y homogéneo; sin embargo, la globalización regida por las grandes empresas de los siete países más ricos del mundo<sup>1</sup>, no marcha en forma lineal y muchos países se encuentran fuera, marginados o pasivos ante esta nueva forma de capitalismo transnacional.

México, ligado histórica y estructuralmente a la economía estadounidense, se inserta en la globalización económica por medio de la instrumentación de políticas de liberalización, desregulación y apertura, emprendidas para inducir cambios en el modelo productivo y enfrentar los retos competitivos que le impone la economía internacional.

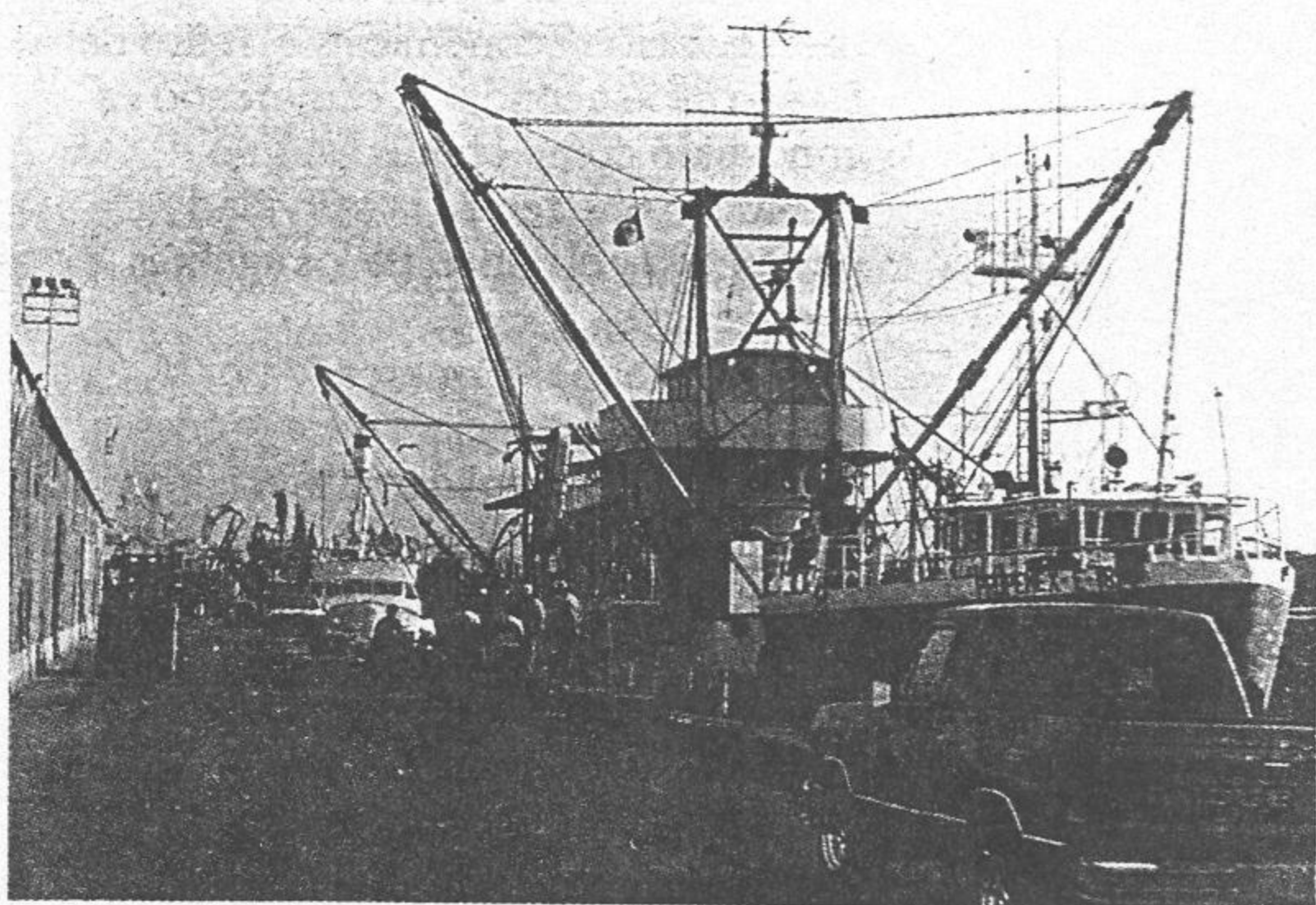
La necesidad de ajustar el mercado interno, reactivar el crecimiento y amortiguar los choques externos ha sido manejado por un paquete de políticas neoliberales, con claras tendencias hacia el achicamiento del Estado; frente a una transformación económica productiva, de competencia comercial e innovación tecnológica, el Estado mexicano liberaliza y desregula la economía para que los productores nacionales se enfrenten a poderosas empresas dotadas de capacidades organizacionales y productivas en escala.

Es contradictorio que frente a los lineamientos de promoción de exportaciones manufactureras y de alto valor agregado, nuestro país haya dejado a las fuerzas y señales del mercado, la

competitividad de la empresa nacional, del producto mexicano, de los sectores productivos y del mismo proyecto de sustitución de exportaciones que se considera palanca del crecimiento y desarrollo nacional.

En medio de la fiebre reformista del Estado y la consolidación del neoliberalismo, ocurre una transformación cualitativa de carácter tecnológico-productivo que sitúa a las naciones en vías de desarrollo en una posición marginal; ya que el conocimiento, la investigación y la ciencia aplicada a la producción, son los nuevos determinantes de las ventajas competitivas de los países desarrollados.

De esta forma, el Estado, al renunciar a la promoción y protección del mercado interno del producto nacional y situar al mercado como el ente regulador y reasignador de recursos, ha ampliado más la brecha tecnológica y competitiva de nuestra economía; acrecentándose las limitantes estructurales, que según el modelo neoliberal, debían ser destruidos por el mercado.



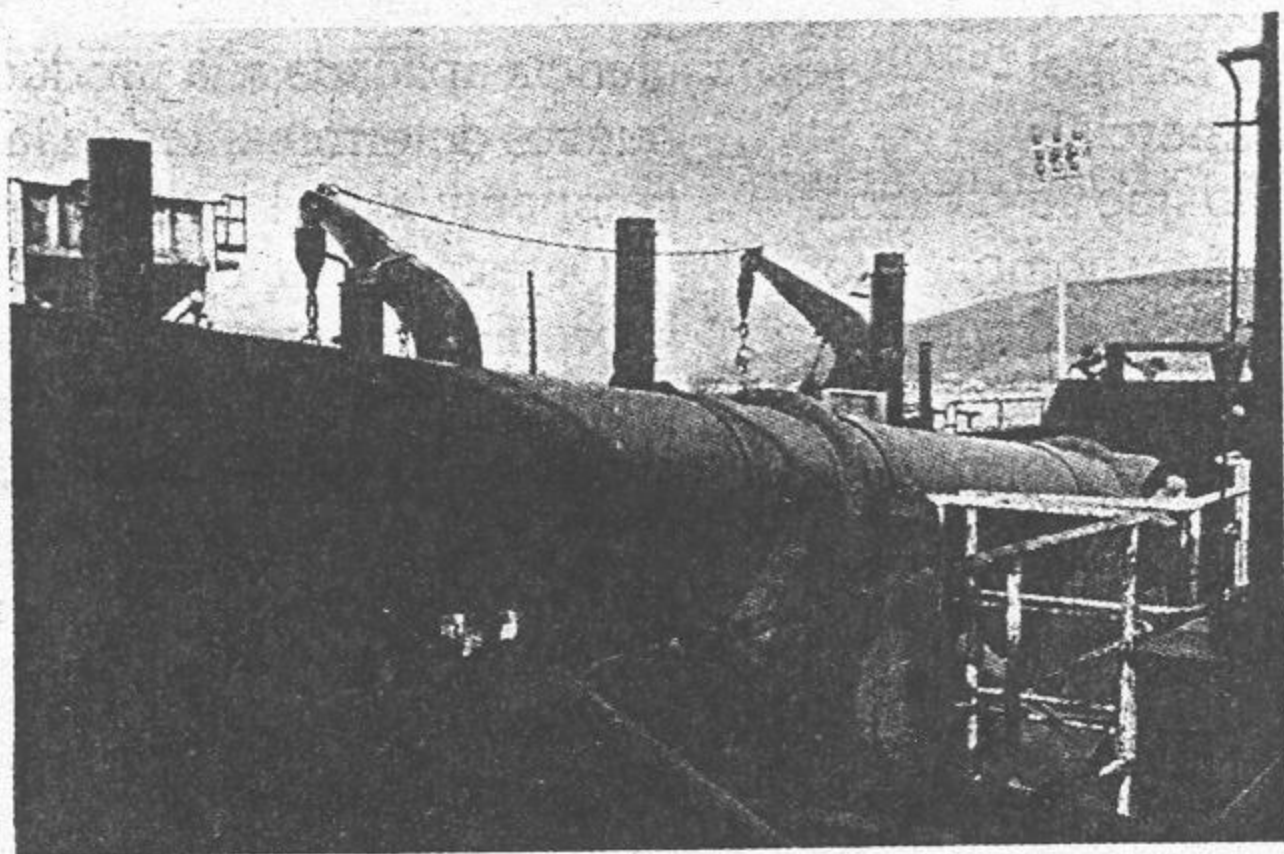
<sup>1</sup>Las siete potencias económicas del mundo son: Estados Unidos, Japón, Alemania, Inglaterra, Francia, Italia y Canadá.



## Estado obeso frente a liberalismo económico

El retiro del Estado de la economía obedece al mismo déficit público que mantenía un gobierno sobredimensionado, una economía pública inhibidora del esfuerzo individual y empresarial, y una gestión burocrática ineficiente y derrochadora, sin capacidad para solventar las más apremiantes demandas sociales y obstaculizando el libre desarrollo

mercado, se hallan en un dilema de exclusión teórica; sin embargo, la fórmula que combina Estado y mercado puede ser desarrollada bajo una estrategia nacional autónoma. Frente a la globalización de la economía surge la pregunta obligada ¿quién será y en qué medida el que ordene y regule la economía global y sus múltiples y abiertos desenlaces? ¿El mercado o el Estado?



de las fuerzas productivas. Ahora se muestra como una panacea la desregulación económica y el retiro del Estado de la economía; el mercado es concebido como un mecanismo sustitutivo que regula la actividad productiva y el papel de los agentes económicos.

Ni el Estado ni el mercado por sí mismos pueden eficientar los procesos productivos, consolidar la competitividad empresarial y asegurar un incremento de la productividad per cápita e ingreso per cápita, sin que exista una corresponsabilidad fincada por políticas coherentes, integrales y flexibles que puedan inducir tasas internas de incremento del producto, elevación del ahorro y la inversión y crecimiento de las exportaciones, junto con una mejoría del nivel de vida. Se necesita redimensionar el tamaño del Estado, reasignar funciones y suprimir las viejas estructuras burocráticas autoritarias.

En síntesis, países como México, que han padecido los excesos del estatismo burocrático y la irracionalidad del

El nuevo Estado debe contar con nuevas teorías que permitan interpretar la crisis de hoy y que procuren políticas efectivas para salir de ella. La solución no está en regresar al Estado policía o vigilante del libre mercado ni en un Estado más grande, sino en un nuevo Estado cada vez más democrático en lo político y más racional en lo económico.<sup>2</sup>

El dilema que se plantea es si el Estado debe comandar la tendencia globalizadora, o debe alejarse para que las fuerzas del libre mercado ajusten los nuevos parámetros en los que las naciones comerciarán, producirán y se integrarán.

La globalización económica, como un proceso gestado por las compañías transnacionales, está atacando las funciones del Estado, puesto que los intentos por dismantelar las fronteras y las regulaciones gubernamentales,

<sup>2</sup>René Villarreal, *La contrarrevolución monetarista*, Ed. Océano, México, 1984, p. 17.



arancelarias, de impuestos, de salarios y de inversión extranjera, son cabalmente concebidas por el neoliberalismo que representa el valuarte ideológico de la globalización.

La globalización como proceso, se enmarca en el neoliberalismo, la convergencia de la ideología y del proceso implica un fuerte cuestionamiento a todos aquellos países que no orientan sus políticas a las necesidades de expansión y reproducción del capital físico y financiero transnacional.

El avance de la tecnología, las comunicaciones y la informática permiten a las empresas expandir el volumen de su producción para surtir mercados más amplios, conocer las necesidades de inversión y consumo para diversos países y niveles de ingreso per cápita, y transferir instantáneamente flujos de capital y créditos que rebasan los marcos regulatorios de las naciones. Así, surgen una gama de prácticas, tratos, alianzas, transferencias, coinversiones, triangulaciones e integraciones entre empresas que dominan la economía internacional, que rebasan, escapan o evaden a las legislaciones, la política económica y la soberanía nacional.

Frente a esta situación, el Estado (tal como lo conocemos hoy), deberá encabezar y encauzar las transformaciones económicas mundiales regulando y amortiguando su impacto en el espacio doméstico, o por el contrario, el Estado debe suprimir y desregularizar la actividad económica para que el mercado y la economía internacional lo comanden.

Ésta es, sin duda, la interrogante y el análisis básico del fenómeno de la globalización. Quienes consideren que la globalización económica debe ser alentada por el mercado, y que es un fenómeno intrínseco al mercado, sostienen la desaparición del actual Estado, o en su caso, su transformación que permita avanzar al proceso acorde con las necesidades capitalistas de la producción y el comercio.

Dentro de esta vertiente, tenemos los procesos de integración comercial que tienen su mejor ejemplo en la unión



Europea; y que sin duda, implica una nueva concepción de la política económica, el diseño de políticas públicas y cambios de fondo en el aparato estatal y las estructuras del poder. La globalización tiende así a gestar un nuevo Estado, producto de la unión económica-comercial y la interdependencia entre naciones vecinas con grandes transacciones comerciales y financieras.

Actualmente no hay ya economías ni empresas nacionales propiamente dichas y las concepciones de desarrollo y crecimiento se ven replanteadas por el funcionamiento de los mercados globales. En tanto, la creciente interdependencia y la creación de zonas económicas, con sus respectivos mecanismos de regulación, órganos de decisión, etcétera, conducen a una revisión teórica e histórico-crítica en torno al Estado y, por ende, al propio concepto de soberanía.<sup>3</sup>

La consolidación del capitalismo como forma de organización social de la producción a nivel mundial y la retirada del Estado de la economía, junto con la integración y creación de zonas de libre comercio entre países, representan nuevos parámetros para el análisis y la formulación de la política económica, diseñada esta última bajo ámbitos más inciertos y convulsionados.

<sup>3</sup>René Villarreal, "La globalización económica", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 35. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1992. pág. 45.



El diseño de las políticas públicas, la política económica, el comercio exterior y las relaciones internacionales, son cada vez más afectados por las múltiples transformaciones y eventos que se presentan en la economía internacional, influenciando con mayor magnitud a los gobiernos que no poseen los ordenamientos jurídicos, las estrategias de choque y las herramientas macroeconómicas que amortigüen los desequilibrios de la economía internacional.

De esta forma, ha surgido la necesidad de reordenar el papel del Estado-nación-soberano hacia una vinculación más complementaria al mercado, con funciones promotoras de la inversión privada y formalizando tratados comerciales con otros Estados ligados económicamente.

La emergencia de una economía global requiere además de una transformación y adecuación de los organismos internacionales que dirimen las controversias entre países, para pasar ahora a una gestión de la economía global entre bloques comerciales.

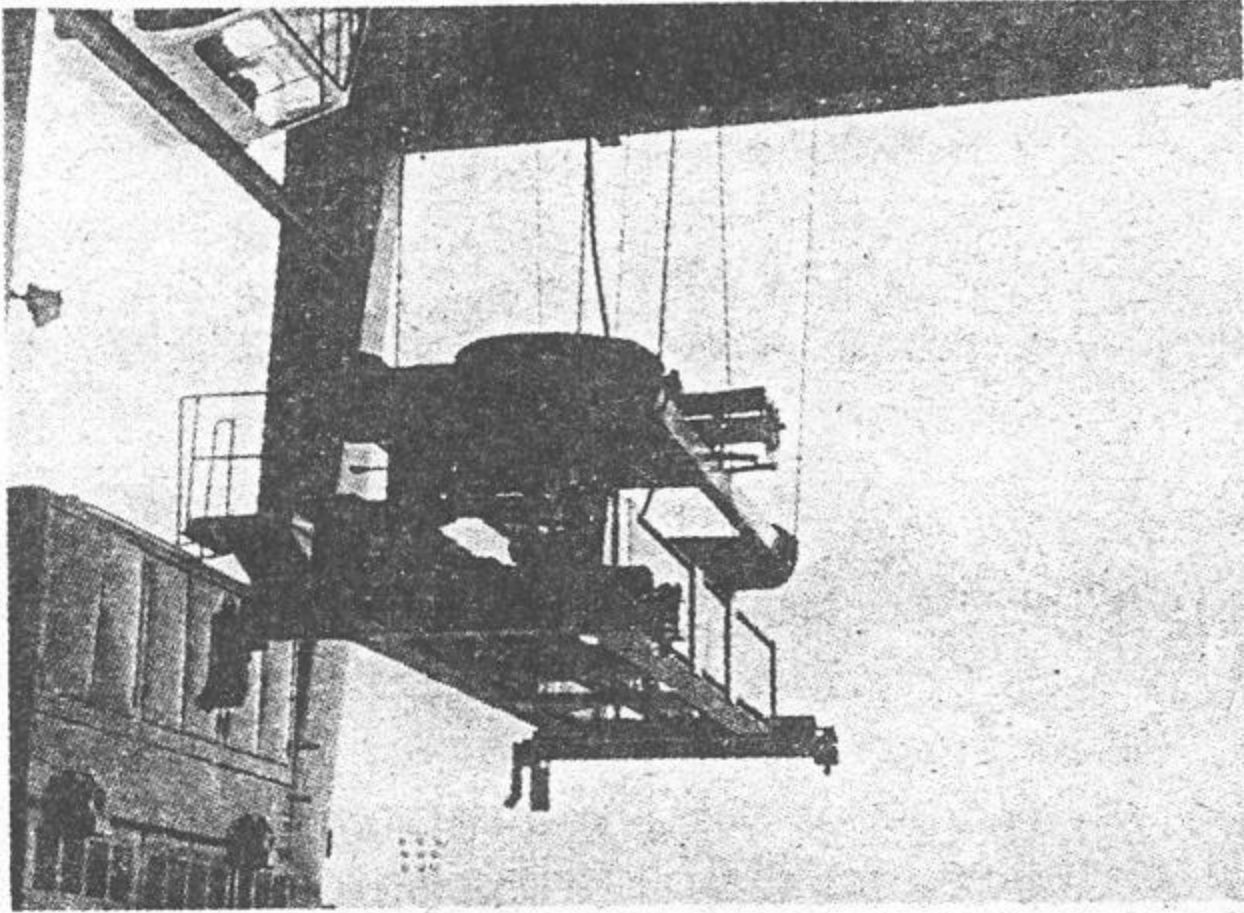
Los mercados internacionales han erosionado la soberanía política; el Estado es cada vez más incapaz para tomar acciones unilateralmente en materia económica. Es evidente que las instituciones económicas internacionales existentes no están diseñadas para manejar una economía global integrada. Éstas fueron diseñadas para servir a un sistema de Estado-nación en el cual cada Estado, se supuso, sería capaz de ejercer su soberanía sobre sus asuntos económicos domésticos.<sup>4</sup>

El proceso de integración comercial no puede ser reducido a un mero intercambio de mercancías; la apertura comercial, la desregulación económica y privatización de empresas públicas en México, fueron políticas que intentaron modificar estructuras productivas e insertar a nuestro país en el ámbito de la economía global. La globalización económica impone distintos ajustes a los países periféricos, las ventajas comparativas, base del comercio y la competencia internacional ricardiana, no es ya un elemento competitivo, puesto que la relocalización productiva de la que gozan los países subdesarrollados (entre

<sup>4</sup>"Globalization, Regionalization and World Trade", Louis Emmerij is President of the OECD Development Center in Paris, France. *The Columbia Journal of World Business*, pág. 8.







ellos México) ha limitado el potencial productivo que enarbolan los defensores de la globalización y la liberalización extrema.

La generación de ventajas competitivas es parte de las nuevas tecnologías, estrategias, y posicionamiento de las empresas, en ardua lucha por conquistar mercados; sin embargo, el Estado (sobre todo en los países en vías de desarrollo) deberá tener como nuevas funciones explícitas propiciar la creación de tales ventajas, puesto que las limitantes estructurales del mercado heredadas y presentes, obstaculizan y frenan las posibilidades de que las empresas domésticas compitan sobre condiciones similares.

Los países industrializados y sus empresas comandan la globalización; en estas naciones, las regulaciones jurídicas, las instituciones políticas y las estrategias de política económica han eficientado al mercado y sus mecanismos. El hecho de que el mercado en estos países funcione de manera más eficaz, ha llevado a teóricos, intelectuales y políticos —de los mismos países ricos y periféricos—, a considerar que realmente una mano invisible corrige, equilibra y amortigua los ciclos depresivos de la economía capitalista. Esto último ha ocasionado que los países en vías de desarrollo (México y otros) instrumenten políticas de apertura y liberalización con el afán de suplir las funciones económicas del Estado.

La globalización impacta aún más a naciones, en medio de la retirada del Estado y la liberalización, cuyos sectores productivos crearon algunas ventajas competitivas que les permita sobrevivir y adecuarse a la competencia externa.

Es el capitalismo japonés y el de los tigres de Asia el que niega el falso dilema entre mercado versus Estado. En estos países, el Estado tiene un mayor papel intervencionista que en los modelos latinoamericanos. La gran diferencia es que en aquellos países es más promotor que regulador y más complementario que sustituto del mercado.<sup>5</sup>

Estas modalidades de complementariedad entre Estado y mercado deben ser instrumentadas en México, nación que posee los activos suficientes para lograr un crecimiento sostenido con desarrollo social equitativo. Sin embargo, las recetas para el desarrollo integral no pueden ser calcadas o experimentadas con fórmulas matemáticas y modelos econométricos, por más refinados y racionales que sean.

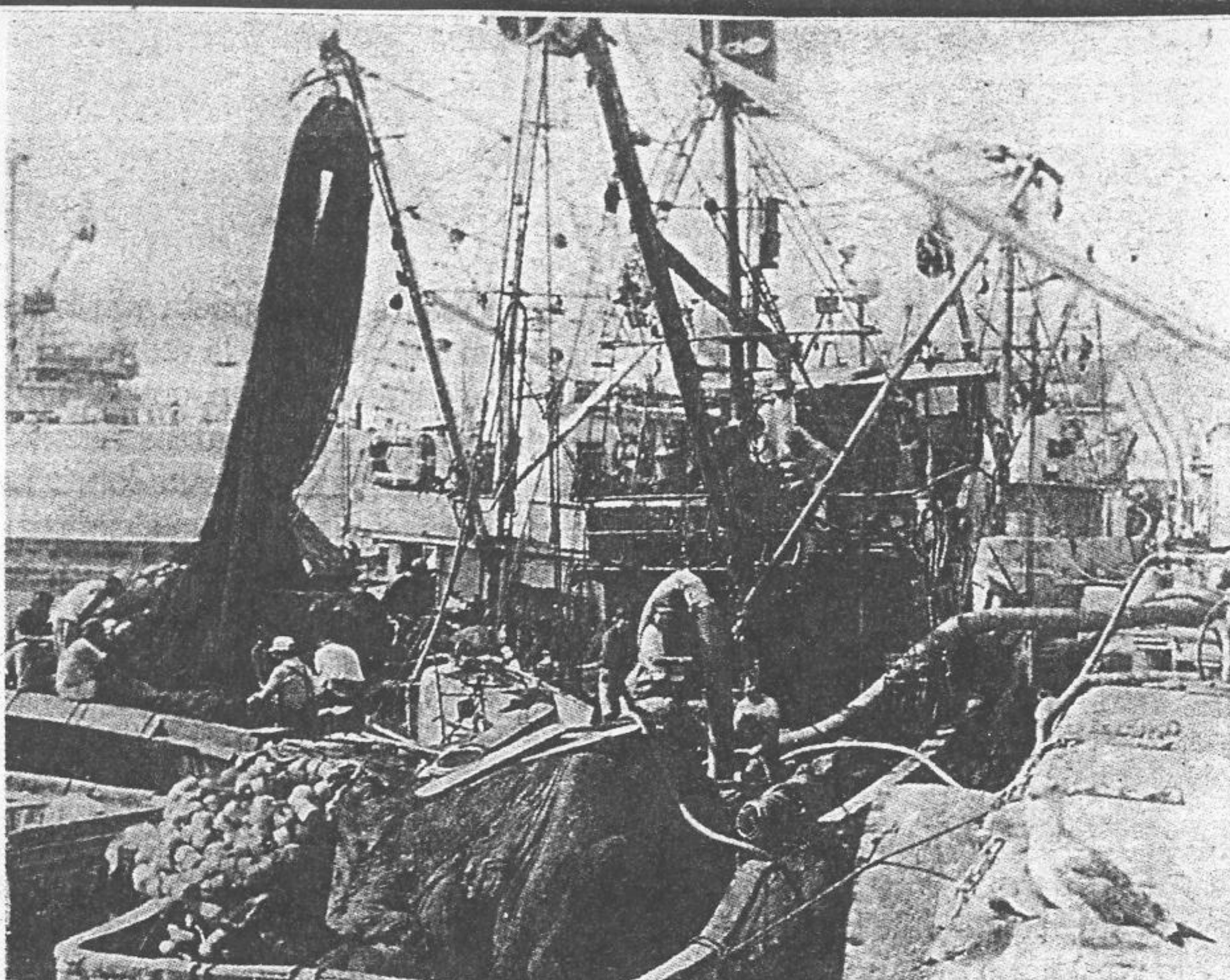
El nuevo Estado mexicano, acorde con los requerimientos de la globalización, debe orientarse hacia la democracia como forma de gobierno y esquema de convivencia social; esta condición es de gran importancia, puesto que el carácter centralista, autoritario y corporativo, frena y obstruyen al mercado.

### **Liberalismo económico frente a liberalismo político**

Este tipo de Estado no coincide ni es funcional al neoliberalismo, a pesar de que en México el mismo modelo fue instrumentado por vías autoritarias. El intento del gobierno de Salinas de Gortari de reformar al Estado, obedeció a la imposibilidad de mantener y reproducir el ideal del liberalismo económico, sin su contraparte, el liberalismo político. Las dificultades de imponer un modelo.

<sup>5</sup>René Villarreal, *op. cit.* p. 49.





económico que privilegia las señales del mercado, en un país donde existen mercados imperfectos y distorsiones estructurales, puede agudizar las tensiones sociales y ampliar la brecha en el ingreso. Si no se aplica una liberalización política que incorpore a grandes segmentos sociales y agentes económicos a la modernidad del libre comercio, se estará arriesgando la estabilidad y la legitimidad del modelo.

En México, el proyecto de reforma del Estado esbozado por Salinas de Gortari, buscaba salvar esta contradicción; sin embargo, se truncó una reforma política de fondo que modificara la naturaleza autoritaria, centralista y corporativa del Estado mexicano. El intento de llevar a cabo una transición simultánea (reforma económica y política) no prosperó, y se apostó por profundizar la liberación económica.

Como en los hechos no pudo ser aplicada una reforma simultánea, se buscó legitimar el modelo por medio de una nueva concepción del Estado, al que Salinas llamó liberalismo social; una ideología que pretendió salvar la contradicción existente entre un sistema que se decía moderno y liberal, coexistiendo con estructuras políticas anacrónicas y agudas desigualdades sociales.

En otras palabras, el discurso del liberalismo social afirmaba que el nuevo Estado mexicano sería guiado por los principios rectores del individualismo y la libertad de empresa, sin desatender los reclamos de igualdad y justicia social. Fue un intento de adaptar al Estado mexicano a una transformación económica internacional regida por la expansión del capital transnacional, el neoliberalismo y la integración comercial; referentes políticos que no eran asimilables a la ideología de la revolución mexicana y la soberanía nacional.

Para ello, se reformuló un discurso que proponía un Estado moderno, flexible, modesto, promotor y eficiente, que viabilizara el crecimiento económico interno e insertara a nuestro país en los escenarios de la globalización, sin que ello ocasionara rupturas políticas, ni irritación social por el abandono de responsabilidades estatales dirigidas a los más necesitados.

En el ámbito económico, el liberalismo social asume que el mercado, sin la regulación del Estado, fomenta el monopolio, incrementa la injusticia y acaba por cancelar el propio crecimiento. Pero un Estado propietario y sobrerregulador impide que la iniciativa social desate la energía para alcanzar la prosperidad. Por esa razón, el liberalismo social propone un Estado promotor, que aliente la iniciativa, pero



que tenga capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar así, que los pocos abusen de los muchos; un Estado que oriente la atención y los recursos para satisfacer las necesidades básicas de los mexicanos, respetuoso de los derechos laborales, de la autonomía de los sindicatos y protector del ambiente.<sup>6</sup>

El liberalismo social intentó ubicar en otras coordenadas políticas al Estado, presumiéndose de llevar a cabo una modernización integral que permitiera un reordenamiento y ajuste económico interno, para con ello facilitar y sintonizar nuestras estructuras productivas y la economía en su conjunto a la globalización. Las siguientes líneas de acción se consideraron pertinentes a seguir en el campo de la economía:

1. Una redefinición de las funciones del Estado como agente económico, complementario, no antagónico ni sustituto del mercado. Promotor del desarrollo, que regula los excesos e imperfecciones del mercado, y negociador en el plano internacional.
2. Garantía, libertad y fomento a la iniciativa y creatividad de los individuos, junto a una responsabilidad solidaria con la sociedad.
3. Una política macroeconómica, de administración de la demanda, a través de la política fiscal, monetaria y cambiaria y la concertación de precios a través de los pactos, para alcanzar la estabilidad con crecimiento sostenido, que es precondition del desarrollo.
4. En la política de desarrollo, fomento a la inversión privada nacional y extranjera, inversión pública en infraestructura, formación del capital humano y tecnología, como complemento para garantizar un desarrollo sostenido a largo plazo, donde la inversión privada es el principal motor del crecimiento.

5. A nivel microeconómico, funcionamiento del mercado en la asignación de la producción, complementada con una política de regulación cautelosa pero efectiva; para hacer coincidir los costos y beneficios privados en el mercado con los costos y beneficios sociales, destacando los aspectos ecológicos y del cuidado del medio ambiente.
6. Estrategia de economía abierta en el ámbito de la economía internacional con una integración diversificada a través de una activa incorporación a distintos bloques económicos. Liderazgo del empresariado nacional bajo esquemas de asociación y alianzas estratégicas no subordinadas con el capital extranjero, como vía para garantizar que el avance económico continúe bajo la conducción nacional.<sup>7</sup>



<sup>6</sup>"El liberalismo social, nuestro camino", discurso del presidente Carlos Salinas de Gortari con motivo del LXII aniversario del PRI. pág. 7.

<sup>7</sup>René Villarreal. *Op. cit.*



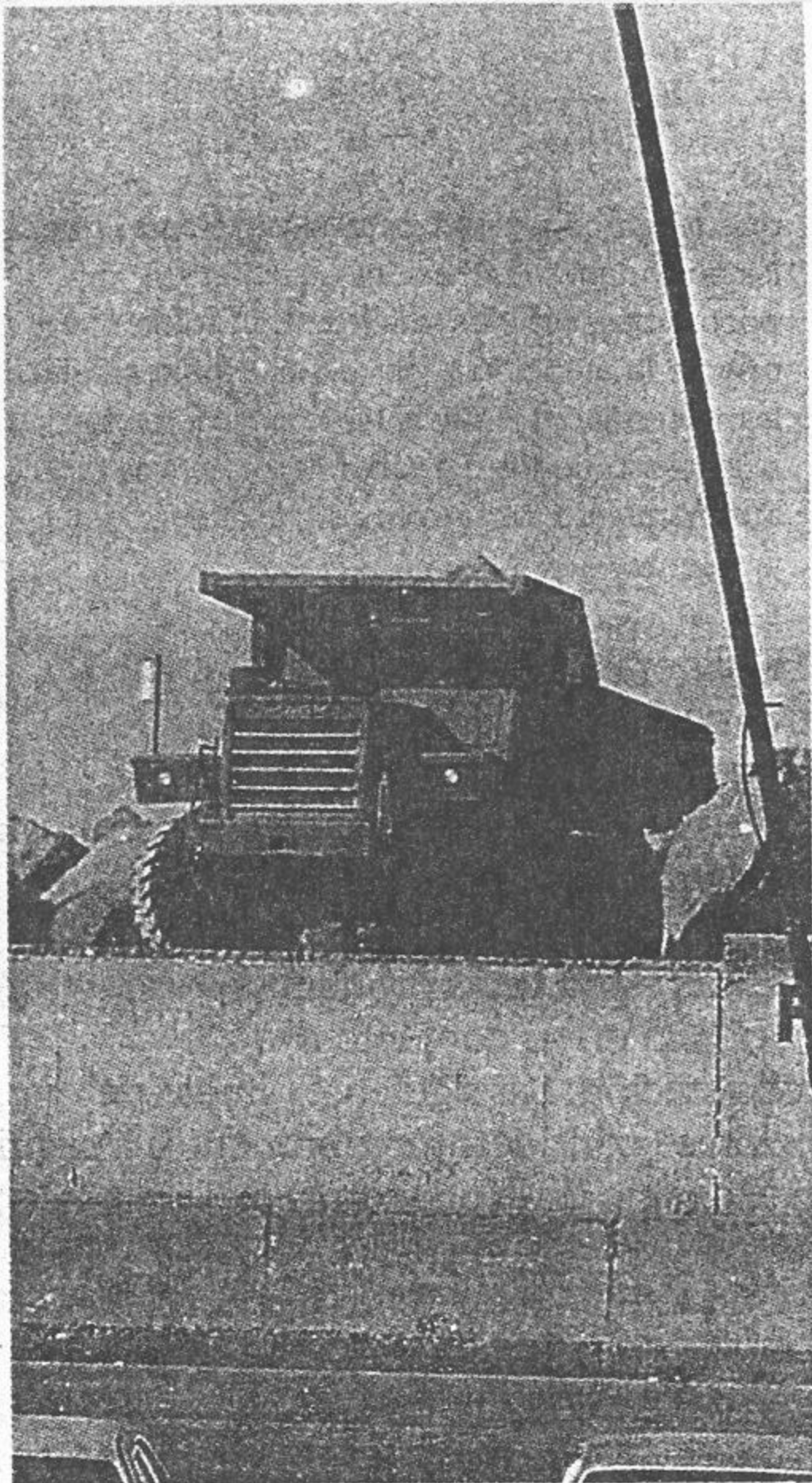
La globalización de la economía nacional implica dos grandes modificaciones al Estado; adherirse a un bloque comercial (Alcan) y la de redimensionar su tamaño y funciones en la economía interna. La primera requiere de un Estado promotor del crecimiento, la inversión y la complementariedad con dos economías industrializadas, y que es la meta explícita a lograr en nuestro país por medio de la integración económica; la segunda busca incentivar el desarrollo permanente y una justa redistribución del ingreso que dote a los agentes económicos de capacidades y herramientas para la inserción económica global.

Ante las ineficiencias del Estado desarrollista, proteccionista y tutelar para sostener crecimiento con justicia y desplazar la iniciativa empresarial, se instrumenta la reducción del Estado para incrementar la inversión privada; para ello, se aplica un paquete de políticas macroeconómicas por el lado de la oferta, para eficientar los mercados y corregir las distorsiones en los precios. Para fortalecer la eficiencia productiva y la asignación de recursos entre empresas, se liberaliza el comercio exterior, se reducen aranceles y se desregulariza la inversión extranjera.

### **Apertura comercial como estrategia modernizadora**

El esquema de apertura comercial, junto con el modelo de ajuste macroeconómico, buscó fortalecer la economía interna para insertar a México en los espacios de la economía global. Los bloques comerciales representan ahora un nuevo parámetro en el diseño de la política económica; el Estado mexicano deberá asumir un papel más activo en el establecimiento de políticas de orden global dentro del TLC que afecten la estabilidad macroeconómica del país y su desempeño en el comercio exterior.

Ante todo, el nuevo Estado, inserto en el nuevo orden global, deberá asumir un compromiso histórico al definir una estrategia de modernización nacional, de política industrial, comercio exterior, inversión interna, pública y privada que



acelere el crecimiento, modernice la infraestructura física y humana, e impulse el desarrollo regional.

Frente a la globalización de la producción, regida por la relocalización de las empresas multinacionales y la conformación de una nueva división internacional del trabajo, el Estado mexicano debe diseñar políticas y estrategias de preservación, fomento y competitividad empresarial para la micro, pequeña y mediana empresa. Ante la globalización del comercio y los procesos de integración comercial, el Estado debe de afianzar el modelo exportador secundario, ofreciendo apoyos directos a la empresa que microeconómicamente alienten el esfuerzo empresarial, impactando sobre los patrones de producción, costos, tecnologías y los encadenamientos sectoriales y la organización industrial.

Para adecuar la globalización de la inversión y los flujos de capital a los requerimientos del ahorro interno y el crecimiento económico, es impostergable eficientar el sector financiero interno,



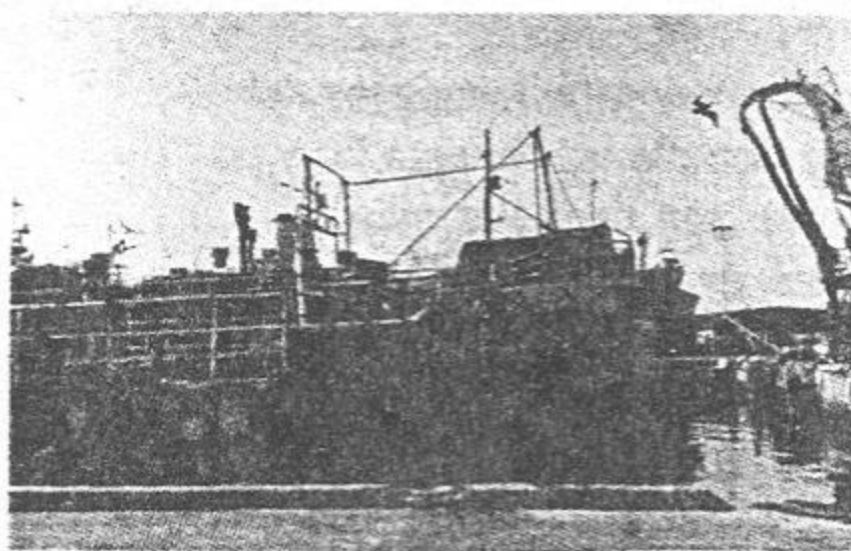
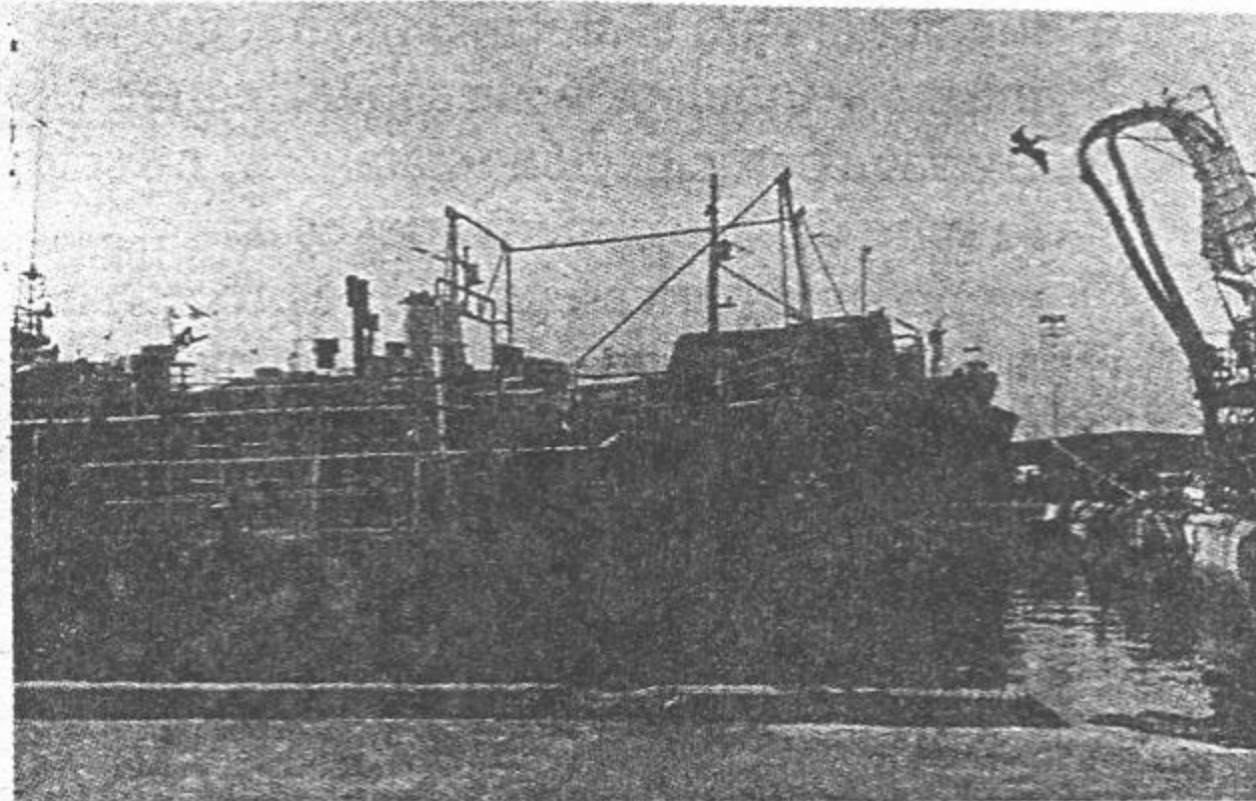
regulando el mercado de dinero y capital mediante operaciones de mercado, incluyendo políticas selectivas de crédito e intereses bajos, y ofreciendo certidumbre macroeconómica que permita ampliar la oferta en la intermediación de las finanzas con mayores y mejores instrumentos financieros.

Ante la expansión productiva que le ofrece la revolución científico-tecnológica y las telecomunicaciones e informática, la gran empresa posee los elementos infraestructurales para eficientar sus procesos, modernizar sus estructuras, desarrollar nuevos productos y surtir mercados diferenciados dentro del gran mercado global. Estas características ofrecen la posibilidad de que la empresa utilice economías de escala para abatir costos, reducir la brecha en la imitación y el salto tecnológico, y crear las ventajas competitivas que la ubiquen como líder mundial de un sector.

Dentro de esta perspectiva, las empresas tienen un origen nacional, pero su presencia global les otorga el carácter de multinacionales. De esta forma, la globalización es el resultado de la expansión de las empresas más competitivas, que desarrollaron ventajas absolutas y relativas como producto de sus estrategias empresariales y las determinantes de especialización que su nación de origen les ofreció.

Cuando las empresas aumentan su productividad, logran ventajas competitivas, traducéndose en menores costos, mayores ventas y exportaciones e inversión; esto repercute en el ingreso de sus empleados, y los sectores conexos, difiriéndose a un mayor ingreso per cápita para el país. Así, una nación que destaca por su capacidad de fomentar, crear y afianzar ciertos sectores y empresas como líderes mundiales, estará auspiciando el crecimiento económico interno y el aumento en el ingreso nacional.

Tal como veremos, el nivel de vida de una nación depende a largo plazo de su capacidad de alcanzar un elevado y ascendente nivel de productividad en los sectores en los que compiten sus empresas. Esto se basa en la capacidad de sus empresas para conseguir una calidad cada vez mejor o una mayor eficacia. La influencia de la propia nación en la búsqueda de la ventaja competitiva en determinados campos es de importancia vital para el nivel y tasa de crecimiento de la productividad que puedan conseguirse.<sup>8</sup>



<sup>8</sup>Michael E., *La ventaja competitiva de las naciones*, Porter. Ed. Vergara. pág. 23.



El mundo globalizado está pasando de la competencia empresarial entre multinacionales a una competencia comercial entre bloques económicos, lo que dificulta al mismo proceso de la globalización planetaria. Sin embargo, las empresas, las naciones y los bloques se hallan en medio de una búsqueda permanente de la supremacía económica, y las fuerzas globalizadoras se frenan por las disputas comerciales y el proteccionismo.

La aplicación de políticas domésticas orientadas a un entorno cerrado, protegido y soberano, en el pasado resultó funcional para el crecimiento interno y la misma acumulación de capital requería de la activa participación estatal. Hoy no sólo se sufre del agotamiento del Estado empresario para asegurar este proceso de acumulación, sino que la economía globalizada ha enlazado a economías desarrolladas y en vías de desarrollo, ha profundizado la interdependencia, y han emergido nuevas potencias industriales rivales del centro hegemónico económico internacional que representó EUA.

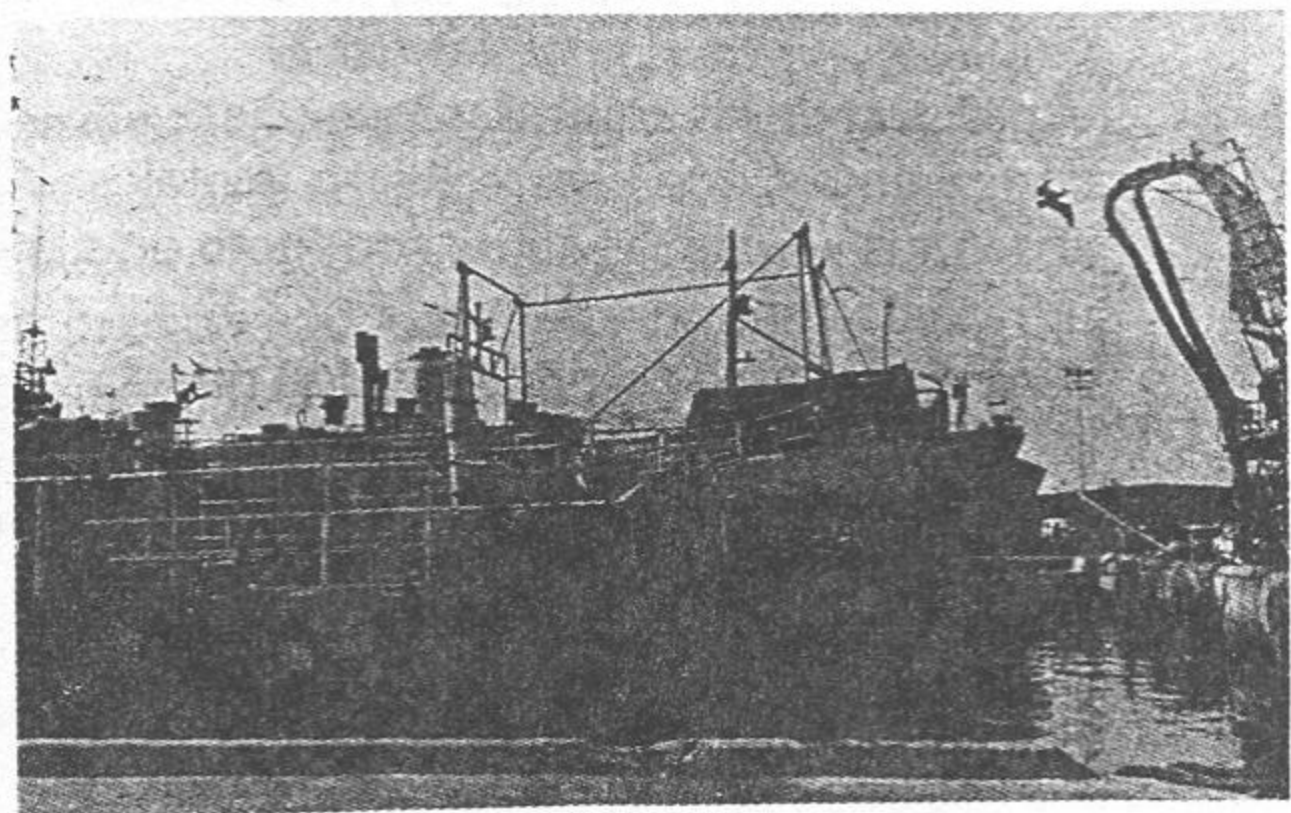
Este panorama marca tendencias hacia la regionalización, pero significa que este tránsito deberá ir acompañado de una gerencia global de los acuerdos internacionales que las actuales instituciones internacionales no pueden resolver y la capacidad de los Estados Unidos ha declinado al finalizar la guerra fría, perdiendo su tradicional hegemonía.

Los mercados económicos y financieros del mundo están día con día más integrados y las políticas nacionales son cada vez más interdependientes; esto es, menos autónomas o menos soberanas en el sentido tradicional de esos términos. Y cuando ello ocurre se multiplican las dificultades de predecir y también las de intervenir con fines sociales. La fuerza de Estados Unidos como coordinador y líder del mundo económico declina precisamente cuando el entrelazamiento de los mercados multiplica los imperativos de implantar mecanismos conjuntos de administración de la economía globalizada.<sup>9</sup>

A la luz de estas transformaciones en la economía internacional, se destaca que la bipolaridad de la posguerra está siendo

suplantada por nuevas hegemonías, que implican un equilibrio de poderes entre potencias industriales, a las cuales las circundan naciones vecinas que formalizan pactos de integración económico-comercial. Las tendencias que se vislumbran para el próximo milenio son:

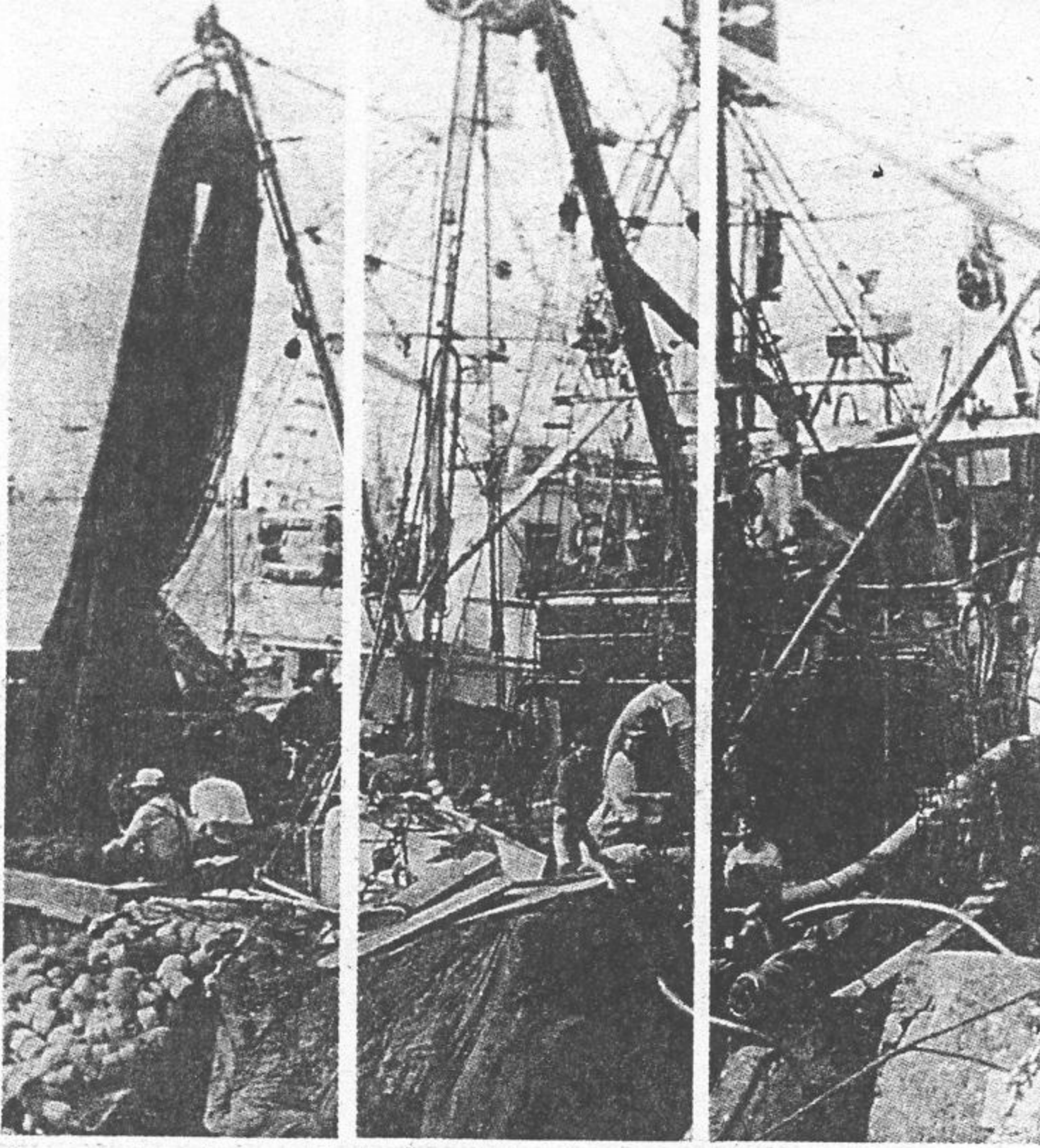
- a) El surgimiento de un vasto sistema global multipolar.
- b) Un orden unipolar con base en el poder militar de Estados Unidos, circundado por una abierta constelación de bloques económicos.
- c) La aparición de tres bloques económicos y políticos en América del Norte, Europa y Asia, de carácter cerrado y en pugna unos contra otros.
- d) Un nuevo sistema político bipolar con dos grandes bloques políticos mundiales: la cuenca del Pacífico, encabezado quizás por Estados Unidos, Japón o ambos, y la Comunidad Europea comandada por Alemania, en posible asociación con los países de Europa Oriental y el grueso de las repúblicas ex soviéticas.<sup>10</sup>



<sup>9</sup>David Ibarra., "Interdependencia y desarrollo", *Revista de comercio exterior*, vol. 43. núm. 11, noviembre de 1993. pág. 996.

<sup>10</sup>Acerca de este tipo de proyecciones y tendencias recomendamos los libros de *La guerra del siglo XXI* de Lester Thurow y *El trabajo de las naciones* de Robert B. Reich. Editorial Vergara, ambos. Además el excelente ensayo de María Antonieta Benejam "El proyecto hegemónico de Estados Unidos y la cuenca del Pacífico"; aparecido en la *Revista de comercio exterior*. vol. 43, núm. 12, diciembre de 1993, pág. 1111.





## Conclusión

Gran parte de los analistas políticos, economistas e intelectuales coinciden al señalar que el mundo está orientándose hacia una hegemonía tripolar, encabezada por el Alcan o TLC en América del Norte, liderado por los EUA; la Unión Económica Europea, y Japón, aunque este último no ha formalizado acuerdos de integración, representa el eje fundamental de las transacciones comerciales en la cuenca del Pacífico con los nuevos países industriales (NICS). A este tipo de conformación hegemónica se le ha denominado triádico, o el mundo triádico, abierto hacia el resto de los bloques comerciales pero en una aguda guerra comercial.

Ante los grandes retos que le significan a las economías subdesarrolladas el contexto internacional, caracterizado por la globalización de los mercados, podemos delinear las características que impulsan la globalización económica, y de ello deberán prepararse y adecuarse a estas tendencias las naciones como México:

1. Rápido crecimiento de los mercados financieros.
2. Las alianzas estratégicas de las multinacionales.

3. Una acelerada homogeneización en escala global de las preferencias del consumidor.
4. Grandes corporaciones industriales independientes de una economía nacional.
5. Aceleración de la innovación tecnológica.
6. La desregulación arancelaria.
7. La nueva tecnología de la informática y las telecomunicaciones.

Para adecuarnos a estas transformaciones internacionales, es necesario indagar y reflexionar acerca de la capacidad de nuestra economía e instituciones para insertar al país en este complejo y competitivo entorno global; las ideas sobre estos tópicos seguirán nutriendo las discusiones, ensayos e investigaciones de grandes políticos, economistas e intelectuales en su afán de comprender el acelerado cambio de fin de siglo. **P**





# SOCIETAS

---

Revista del Colegio Estatal de Sociólogos de Baja California

---

Enero-Marzo de 1998 Año 2; No. 5

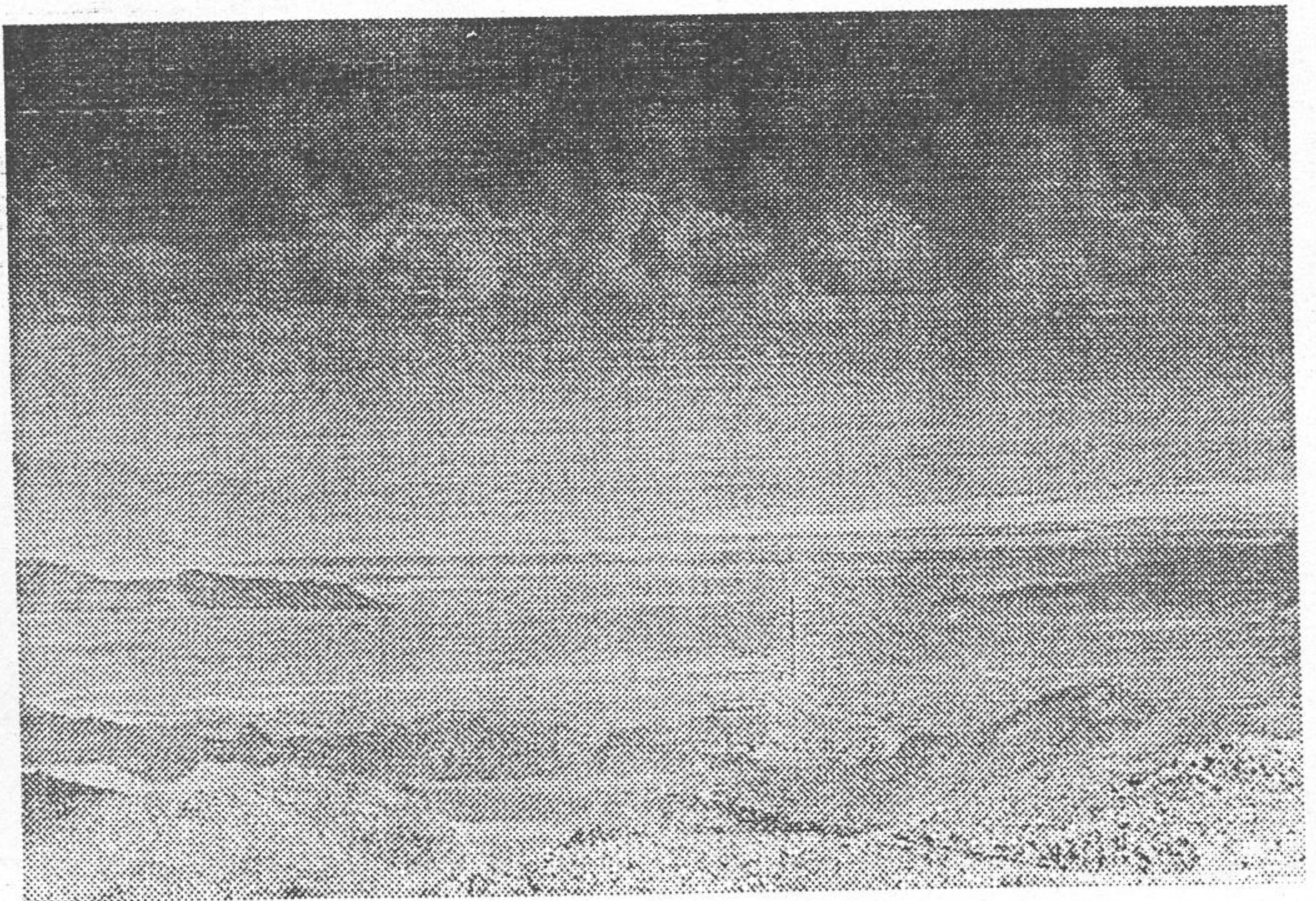


Foto: Alberto Gárate



## LA GERENCIA SOCIAL: UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL

CUAUHTÉMOC LÓPEZ GUZMÁN\*

### INTRODUCCION

El agotamiento del sistema de representatividad e intermediación ha sido más evidente conforme la participación ciudadana rebasa los marcos y canales de gestión gubernamental diseñados en un contexto social y cultural menos heterogéneo. A la par la crisis fiscal del Estado recrudece el conflicto social; ligada a esta crisis fiscal el propio poder estatal desmantela sus funciones tutelares y de rectoría económica con el consecuente vacío de poder y de falta de direccionalidad al desarrollo.

Con la emergencia de grupos y movimientos ciudadanos, y el reclamo democratizador, la burocracia política y las élites decisoras aparecen más como obstáculo que apoyo a la demanda de participación en el diseño y concertación de las políticas públicas.

El dilema entonces desde la visión gubernamental se encuentra en descentralizar y democratizar la toma de decisiones, con el riesgo de desmembrar y desarticular a diversas élites beneficiarias del carácter centralista y autoritario del Estado mexicano.

En cambio, para la sociedad civil esta descentralización y democratización en la toma de decisiones implica fundar una nueva relación de corresponsabilidad

para el desarrollo, legitimar un modelo de representatividad que no se ha fundado en las premisas originarias de la democracia y el equilibrio de poderes.

En búsqueda de una nueva relación sociedad-Estado y una ampliación de los espacios de participación ciudadana aparece en el campo académico una propuesta de eficiencia técnica-administrativa, de participación social y de fortalecimiento del esquema de representatividad política; esta propuesta se inserta en la nueva concepción del Estado achicado y la sociedad ampliada, en la corriente del liberalismo y la pluralidad política. A esta gama de articulaciones se denomina políticas públicas y su nacimiento se remonta a la década de los 50's en los Estados Unidos, en México esta materia toma auge a raíz de la fiebre reformista del Estado y la supuesta racionalidad en el ejercicio del poder.

En México con un entorno social conflictivo, dotado con gran número de actores y variables, los equilibrios de poder están dispersándose y con ello el control social, la misma irrupción de la sociedad civil en la conquista de espacios decisorios son elementos que por un lado parecen reclamar la cientificidad de lo

---

\* El autor es Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, con Maestría en Economía Internacional, y maestro de tiempo completo en la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas.



político, de la toma de decisiones y del manejo racional en la transición democrática.

Por otro lado, el agotamiento de la institucionalidad expresada en la quiebra del modelo centralista y la falta de representatividad obliga a redimensionar la estructura misma del poder político, y con ello edificar un nuevo Estado diseñado por las fuerzas sociales, históricas y coyunturales que se concretizan en la lucha política por el poder, y no tanto en la racionalidad de la política, la cientificidad de las decisiones y la modelación de escenarios del conflicto social.

En torno a este marco analítico nos aproximaremos al análisis de la estructura política y sus capacidades de mediación atrofiadas y menguadas, crisis inscrita en la ruptura de un modelo típico de dominación basado en un esquema corporativo -autoritario-. Será preciso además revisar las variables políticas y las determinaciones superestructurales del Estado mexicano; su carácter dual, liberal-popular heredados del movimiento liberal de la reforma del siglo XIX y la misión redentora posrevolucionaria que asumió como compromiso ante las masas.

Como producto de estos perfiles el Estado mexicano edificó dos frentes que han comandado el proceso de modernización nacional y la administración del conflicto social. El frente social -popular que atendió el proceso de demandas corporativo- sindicales y la intermediación con actores políticos independientes. Esta tarea ha sido cumplida por una serie de instituciones diseñadas para ello como: Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Desarrollo Social, etc.

El otro frente liberal-democrático institucionalizó la negociación y consulta empresarial, ofreció un campo de acción y respaldo del gobierno al proceso de acumulación interna; esto también ocasionó ampliación e influencia del Estado en la economía como impulsor y agente dinamizador de la inversión, el empleo y estrategia planificador del desarrollo. Las dos dimensiones obedecen a una lógica activa y permanente del Estado; la social-popular tiene un fin legitimador, mientras que la liberal-democrática tiene como propósito asegurar el proceso de acumulación para la burguesía nativa.

Por lo tanto en medio de esta crisis nos proponemos plantear un modelo de gestión municipal como respuesta a la incapacidad del gobierno federal y estatal para ofrecer soluciones oportunas, justas y racionales a las demandas ciudadanas. Consideramos que en el ámbito municipal se encuentran las características espaciales, funcionales, institucionales y participativas más concretizables y por ello evaluables, aplicables y racionalizables en el proceso de las políticas públicas diseñadas por nuevos actores, nuevos enfoques y dotados de una activa participación popular.

## **I. INSTITUCIONALIDAD AGOTADA E IRRACIONALIDAD DEL PODER.**

### **INSTITUCIONALIDAD AGOTADA.-**

En nuestro país el Estado posrevolucionario logra consolidarse mediante 3 ejes sustantivos, el centralismo, el presidencialismo y el corporativismo. El primer eje se articula básicamente a la necesidad de emprender un control total de las decisiones de alcance nacional y el destino de los recursos públicos. El ejercicio centralista del poder hace dependiente a la estructura político



administrativa local en las decisiones fundamentales que afectan su desempeño y legitimidad, al mismo tiempo pretende funcionalizar una economía doméstica incipiente y racionalizar los patrones globales de crecimiento, inversión y acumulación.

Por otra parte el presidencialismo dotado de amplias facultades constitucionales y extralegales imprime al poder personal una omnipresencia por encima del supuesto equilibrio de poderes. El fortalecimiento de la figura del presidente implicó la subordinación del resto del aparato político representativo de la sociedad, ya sea en instancias legislativas, judiciales y administrativas en el nivel federal y estatal.

Su fortalecimiento significó el empleo total de recursos, formulación de políticas, iniciación, promulgación y derogación de leyes sin ningún acotamiento; el control y designación de funcionarios, gobernadores, militares y jueces. La subordinación del poder judicial y el legislativo se consiguió en gran parte por esta gran concentración de poder, sin olvidar la disciplina que los representantes populares y del cuerpo judicial asumieron por pertenecer al partido oficial. El mismo partido oficial (PRI) ha mostrado una docilidad y subordinación ante las decisiones y políticas del presidente en turno, como el conjunto de la clase política hasta hace pocos años provenía del PRI, la credibilidad ciudadana en el debate político y la representación de intereses populares era prácticamente nula.

La figura presidencial requería dotarse de un poder cohesionador y conciliador de las diversas fuerzas políticas después de la revolución, ese estilo pudo resolver la demanda participativa y articuladora de diversos grupos políticos,

logró también arbitrar las pugnas clasistas e impulsar una activa política de masas para legitimar a la presidencia y canalizar las demandas económicas por vías de intermediación preestablecidas.

En el actual contexto, lleno de incertidumbre y actores la preeminencia del poder presidencial sobre el legislativo y el judicial y la dependencia total del orden estatal de gobierno hacen inmanejables la demanda de democratización de la decisiones y de transparencia en el uso y destino de los recursos públicos. Con una sociedad civil más informada y demandante el esquema de mediación sustentado en el presidencialismo se ha agotado, y con ello se inicia un debate nacional por encauzar y direccionalizar el rol de los actores y partidos políticos, y organismos no gubernamentales que intentan despojar y devolver parte del poder concentrado en una persona a la sociedad.

En medio de esta desconcentración del poder también esta en juego el impulso a un desarrollo económico más racional, armónico y justo, una distribución equitativa de la riqueza y de los beneficios del progreso. Con la implementación de las políticas públicas y la democratización del poder se logra evaluar las acciones gubernamentales fiscalizar la administración de los recursos y acotar cualquier acción discrecional, a obscuras o por encima del beneficio social y del Estado de derecho.

Para viabilizar un nuevo modelo de intermediación y desconcentración de recursos y poder es necesario fundar una relación entre los poderes de la Unión y los gobiernos estatal y locales. También implica rediseñar la maquinaria política tradicional encargada de conducir el conflicto social. La dimensión de la actual crisis de gobernabilidad del Estado no se encuentra



en las limitantes técnico-administrativa o financiera; la estructura política dominante basada en el presidencialismo es el "origen de muchos de nuestros males, se encuentra en una excesiva concentración de poder. Concentración que da lugar a decisiones equivocadas, al monopolio de iniciativas, a los abusos, a los excesos. Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto estrictamente a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático.<sup>1</sup>

El otro eje de consolidación del Estado posrevolucionario fue el corporativismo, quizá el más refinado vínculo Estado-masas, por ser un espacio para la expresión y lucha política de organizaciones y líderes, para la conciliación social; pero sobre todo para el control, movilización y respaldo de los trabajadores a las políticas y programas del Ejecutivo. Este mecanismo permitió compactar a la sociedad en tres clases sociales fundamentales y de allí partir para formular la política social, el diseño de esta política y la definición de prioridades estuvo cargado de una pretensión de cooptación de movimientos y demandas políticas destinado a mantener y preservar la paz social.

"Los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano, como muchos otros gobiernos pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compactabilizarlas selectivamente en un

mismo formato de acuerdo a los intereses de los gobernantes.<sup>2</sup>

El formato de gestión del conflicto social y el mecanismo de cooptación de movimientos sociales ha sido rebasado por la pluralidad de intereses y la aparición de actores políticos independientes, ajenos a prebendas y negociaciones corporativas. Nuestro análisis busca enfatizar que el agotamiento de la institucionalidad parte de la estructura política del Estado posrevolucionario, se expresa en la atrofia de las instancias de intermediación y representación popular y se agudiza con la actual crisis fiscal que padece el Estado mexicano.

Cuando se parte de un análisis estructural del poder, podemos identificar que los ejes de control, dominación y representación del Estado expresados por el centralismo, el presidencialismo y el corporativismo han caducado, no por su obsolescencia histórica, sino por su incapacidad para traducir y viabilizar las tensiones que su misma existencia plantea a la relaciones intergubernamentales y hacia la sociedad civil.

Esta lógica de origen-fines del Estado posrevolucionario dotó al poder de legitimidad cuando la capacidad de mediación, representación, conciliación y crecimiento económico iban acompañados de un proyecto nacional homogéneo, unívoco que significaba la unidad nacional por encima de intereses particulares.

Para ser más ilustrativos el siguiente esquema muestra la crisis de

<sup>1</sup> Luis Donald Colosio, "Cambio con Rumbo y Responsabilidad", Discurso pronunciado en el acto conmemorativo del LXV aniversario del PRI. Documento de Campaña, pág. 9.

<sup>2</sup> AGUILAR Villanueva Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, pág. 30.



uso para las prioridades nacionales con oportunidad y eficiencia.

En este nivel el Estado se halla fuertemente cuestionado por la nueva interpretación de su papel en la economía, por la misma contracción del gasto social y la priorización del mercado sobre la economía pública. La reordenación de las prioridades se establece bajo el criterio de costo-beneficio y de acuerdo a las leyes de la oferta y la demanda, abandonando a sectores rezagados y grupos marginados sin capacidad para competir bajo las mismas oportunidades; destinándolos así a ser avasallados por el mercado.

Cuando el Estado propietario, rector y tutelar era cuestionado, la irrupción social y la participación ciudadana se captaba a través de finos mecanismos del corporativismo, la disponibilidad de recursos y las altas tasas de crecimiento del producto, junto con el carácter paternal del Estado lograba darle a este una fuerte legitimidad. "En suma el nacionalismo, la revolución, el populismo, la socialización, la redistribución del ingreso y la necesidad de acelerar el ritmo de desarrollo capitalista convergieron durante un extenso período de la historia reciente en la aceleración del proceso de expansión estatal."<sup>3</sup>

Hoy que el desmantelamiento de las estructuras político tradicionales, la rectoría económica y el reduccionismo administrativo se consideran parte del proceso modernizador del Estado, la lucha e impugnación por democratizar las estructuras políticas, dotándolas de consenso, injerencia y sanción popular se enfrentan a la propensión tecnocrática-cupular del poder por validar la actual

política económica regida por una visión elitista; diseñada no sólo fuera del ámbito de la participación ciudadana, sino elaborada por los centros financieros internacionales, el FMI, Washington y el Banco Mundial.

El mismo recorte del aparato público administrativo, algunas veces más que efficientar al Estado, entorpece, retarda y limita la capacidad de respuesta y gestión pública incidiendo en mayores costos, descoordinación, abandono de áreas prioritarias, duplicidad e injerencia técnica y operativa entre los tres niveles de gobierno.

Entendamos que por el sólo hecho de reducir a la administración pública y recortar el presupuesto, el gobierno y sus instituciones pueden fracasar al intentar alcanzar un nivel más óptimo de eficiencia y desempeño. Un Estado no responde con mayor prontitud, agilidad y oportunidad a las demandas sociales y necesidades colectivas si no está dotado de una estructura política-administrativa orientada por la participación ciudadana y por la profesionalización del servidor público, lo mismo que una red de coordinación intergubernamental flexible y abierta.

"El problema de fondo es como optimizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial con redes de instituciones interrelacionadas que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escala y la explotación de sinergías. Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputa estériles por el poder, lentitud, superposiciones de desuso y desaprovechamiento de recursos."

<sup>3</sup> KLIKSBURG, Bernardo. (Comp.). *El rediseño del Estado: Una perspectiva internacional*. INAP.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 33.



## IRRACIONALIDAD DEL PODER.

Los nuevos enfoques teóricos de las políticas públicas nos ofrecen una serie de instrumentos y análisis para dotar a las decisiones políticas de racionalidad, coherencia, eficiencia y sentido social. Esta propuesta busca llevar al escenario de la lucha política (donde imperan los intereses, los juicios de valor, las componendas, negociaciones y compromisos, que son fin y medio de la política) una lógica científica en la formulación y aplicación de políticas, con consenso social, eficiencia técnico-financiera y una amplia participación democrática: todo bajo el criterio sistémico de inputs-outputs.

“Gobernar por políticas públicas va significar el (re)descubrimiento del componente costos( de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo beneficio ( eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes.<sup>5</sup>

El gran reto de las políticas públicas es consolidar sus herramientas, técnicas y sus modelos aplicables a la administración pública, a la toma de decisiones y al acotamiento de la discrecionalidad, pactos, acuerdos cupulares

fuera, de espaldas, o en contra de los intereses ciudadanos.

Esta será la gran utilidad de las políticas públicas, hoy que el achicamiento del Estado, los escasos recursos públicos, la demanda ciudadana de participación y el rechazo al modelo centralista y patrimonialista del poder ofrece la oportunidad de aplicar y validar sus recomendaciones a la gestión gubernamental.

Además del reto de validar sus análisis y modelos de gestión, tanto teórica y empíricamente, se halla otro de más difícil consecución, que tiene que ver con la aplicación o aceptación, instrumentación y credibilidad de los políticos, planificadores, líderes y gestores sociales. Las formas tradicionales de gestión y representación conducidas por los canales de medición estructural del Estado obedecen a una lógica integradora de grupos, articuladora de lealtades y disciplinada a los intereses y decisiones de la cúpula.

Por ello esta irracionalidad choca con la científicidad de la política, ya que entre la política (como formulación de prioridades y diseño de soluciones, y la política como lucha partidista y aglomeración de intereses, existe una gran distancia. Los intereses y equilibrios de poder, los valores y formas de dominación, difícilmente admiten pasar por los filtros del diseño democrático de las políticas, de la fiscalización y sanción ciudadana, de la racionalización de sus fines, funciones y medios, de la evaluación plural e imparcial, y la desconcentración del poder y la toma de decisiones.

De esta forma el modelo político de representación y gestión se tensa, cuando las fuerzas democratizadoras

<sup>5</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F. *El Estudio de...* op. cit, pág. 36.



intentan racionalizar el poder y nutrir a las instituciones de gobierno de la filosofía de servicio, transparencia y consenso. La tensión aumenta cuando los actores no encuentran puntos convergentes que permitan un rediseño del Estado en su perfil estructural, institucional y económico.

Las rupturas entre las fuerzas democratizadoras y el gobierno implican un incremento en las tensiones, ello puede conducir a un Estado concentrador y autoritario, en cambio la vía negociadora, de manera gradual ofrece una forma más estable de racionalización y democratización del poder. Esta vía debe privilegiarse, ya que ni el gobierno con toda su capacidad institucional y política resolverá los dilemas de la transición democrática, ni tampoco los grupos opositores por sí solos con su posición redentora serían capaces de configurar un nuevo esquema de gobierno abierto y plural.

Tenemos que la única vía de racionalizar el poder es la democratización del mismo, este tipo de racionalización no debe circunscribirse solamente a la posibilidad del manejo de técnicas, ciencias y sistemas ahorradores de recursos, agilizadores de las operaciones y del personal, o del manejo de la gestión.

La racionalización del poder debe pasar por la desconcentración de las decisiones, el equilibrio de poderes, la coordinación intergubernamental, la distribución de los recursos, el funcionamiento de contrapesos sociales al poder, y la participación ciudadana directa o por medio de sus representantes en el diseño de políticas y evaluación de prioridades.

“La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de intereses que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia.”<sup>6</sup>

En la medida que los fines, estructura, medios y las motivaciones de la clase política y sus instituciones no atiendan el origen, función y fin del poder, nos estaremos refiriendo a irracionalidad del poder, sumando a esto que el país atraviesa una crisis económico-financiera que trastoca a todo el aparato estatal y al sistema productivo nacional. Mientras este modelo económico no active el proceso de acumulación y desatienda problemas socioeconómicos se incrementarán exponencialmente la incapacidad de resolución de conflictos, intereses y demandas; se agudizarán los desequilibrios económicos, y muy probablemente deriven en una impugnación social de grandes dimensiones a la actual estructura político-institucional y al modelo económico modernizador excluyente.

## **II. EL MODELO DE GERENCIA SOCIAL EN EL MUNICIPIO.**

La intención de plantear una propuesta de gestión gubernamental, participativa, flexible y plural en el ámbito municipal implica enfrentarse a un gran número de prejuicios de carácter académico, institucional, político y jurídico. Estos obstáculos se agigantan cuando el criterio del analista o el político es demasiado estrecho, o cuando no se aceptan modelos organizativos

<sup>6</sup> Ibid., pág. 22.



institucionales fuera de las fronteras de nuestro sistema político.

El presente planteamiento parte de los supuestos siguientes: gobierno democrático, racionalización de los recursos públicos, autonomía política real del Ayuntamiento, una variada cartera de ingresos propios y transferencias federales y estatales justas, facultades coordinadas para iniciación y revisión de leyes que consideren pertinentes las autoridades municipales, todo esto enmarcado en una activa y permanente participación ciudadana.

En esta nueva relación, donde el Ayuntamiento fortalecido por el mismo federalismo, impulsado con recursos económicos y dotado de autonomía decisoria le denominaremos "escenario esperado" y a las relaciones intergubernamentales equilibradas y coordinadas le denominaremos "relaciones red". Por otra parte a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas municipales le llamaremos "gerencia social".

Estos tres términos nos permitirán jugar con posibilidades y supuestos para moldear nuestra propuesta. En la actualidad el esquema político nacional es de forma piramidal, donde se condensan las formas de representación corporativo-autoritario de control y mediación centralista y presidencialista.

En este esquema la participación directa, democrática y evaluadora de la sociedad en el diseño de políticas, en el control de los recursos públicos y en la sanción en el desempeño de los gobernantes es precaria. En este esquema estos espacios son limitados, inconexos y discrecionales a los mismos intereses de los gobiernos.

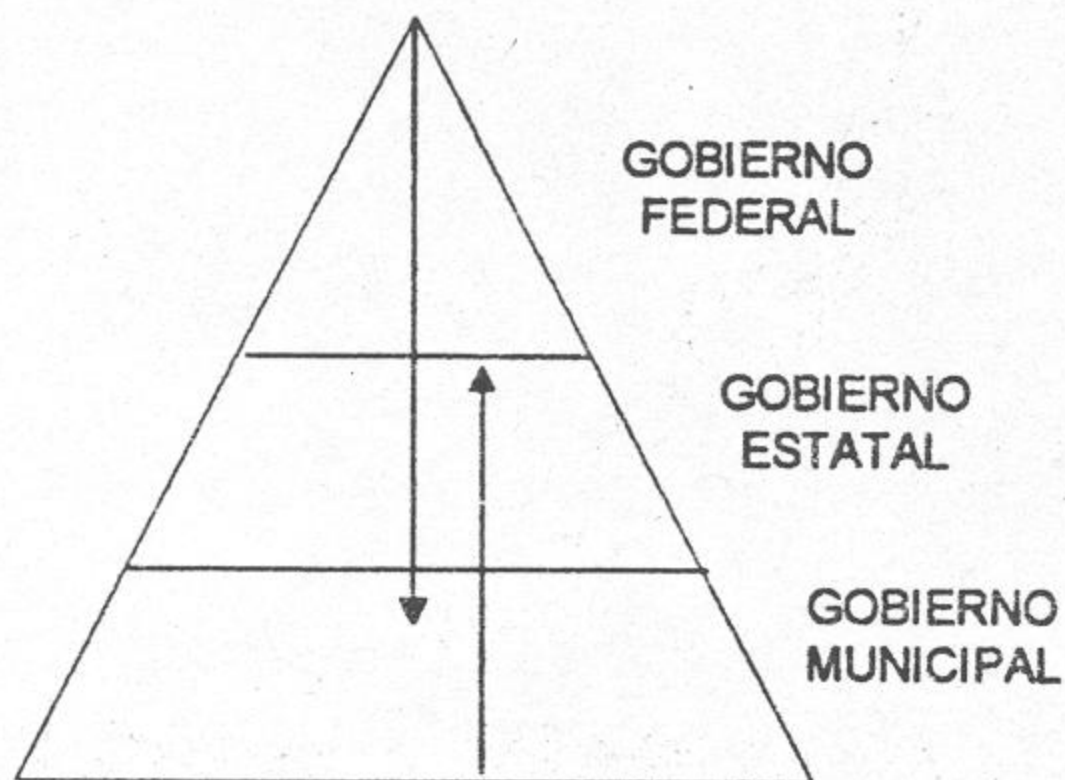
Las decisiones tienen un carácter centralista-cupular y los movimientos y la opinión pública es moldeable y manipulable, bajo este esquema es prácticamente nulo implementar un modelo de gestión social, ello porque el vértice autoritario define no sólo el rol de los actores que conforman la pirámide, sino que nulifica expresiones independientes.

En un escenario esperado se lograría viabilizar la participación ciudadana o gerencial social bajo un esquema de relaciones intergubernamentales en red y no piramidales. Las relaciones red permitirían al Ayuntamiento establecer relaciones directas, múltiples y coordinadas con el Ejecutivo estatal o federal, o con el Legislativo y Judicial del orden federal y estatal. Con un esquema de relaciones red, es posible entonces llevar a la práctica la gerencia social, precisamente porque motivaría la coordinación de proyectos, programas, leyes y políticas públicas sancionadas, consensuadas y diseñadas por los mismos beneficiados; en un ámbito territorial convenido y aceptado administrativamente, política y técnicamente más eficiente; sin afectar espacios de acción ni contraponer órdenes de gobierno en una misma área geográfica.

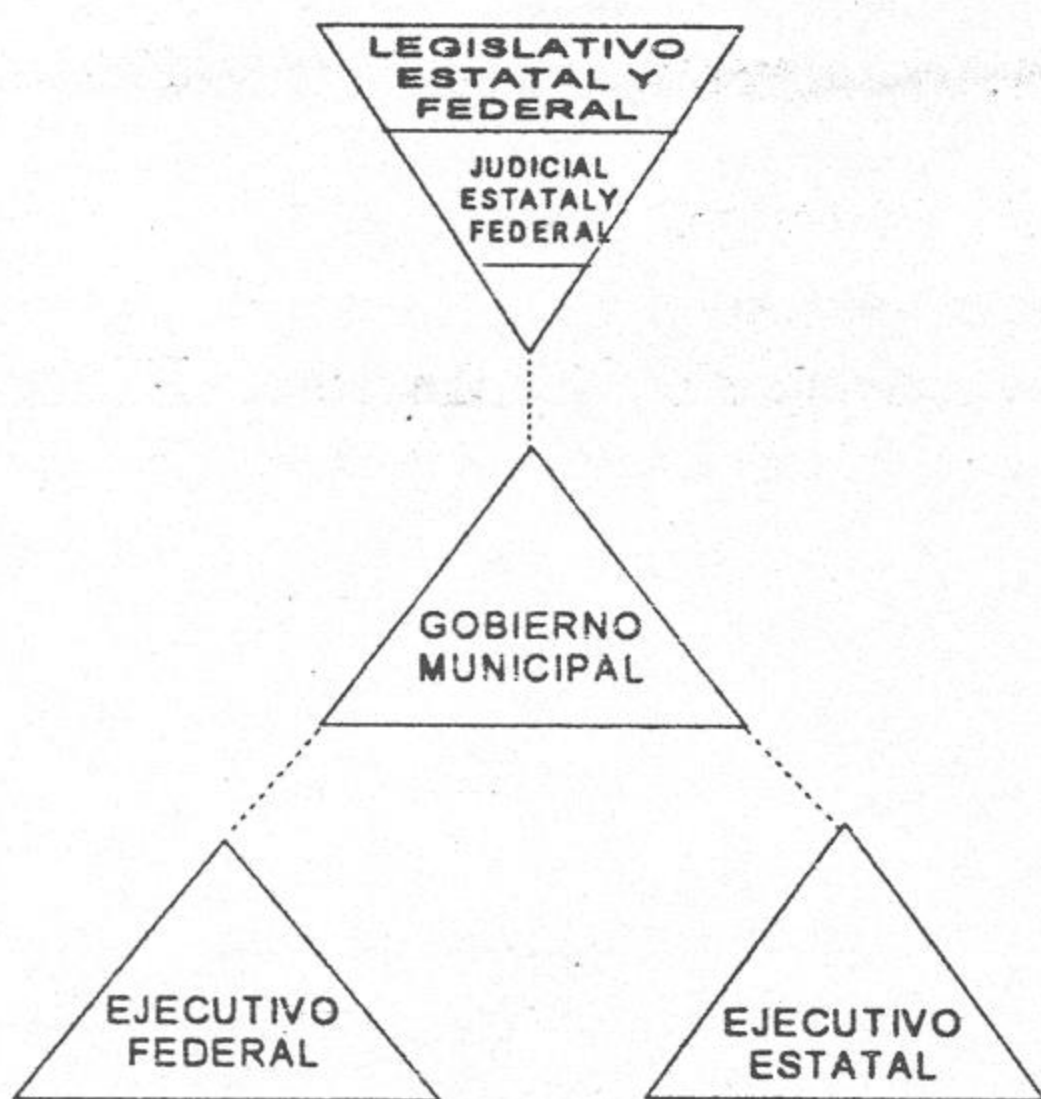
Como se puede observar en los esquemas, la estructura piramidal permite filtrar hacia abajo las decisiones y mandatos, pero dificulta la transmisión de demandas y prioridades a los órdenes estatal y federal; esta relación es estructural, es decir no sólo es de tipo organizativo y administrativo, tiene que ver con la forma de dominación política y a ella obedecen la estructura administrativa y las normas que perpetúan dicha estructura.



ESQUEMA POLÍTICO PIRAMIDAL



ESQUEMA POLÍTICO EN RED



La implementación de las políticas públicas y tecnología de buen gobierno no darán resultado, en tanto esta estructura piramidal- autoritaria sea sustituida por relaciones intergubernamentales coordinadas, balanceadas y comprometidas con los objetivos sociales. "Diríase pues que las políticas públicas son útiles para contextos donde la acción estatal tiene pesos y contrapesos. Un Estado sin contenido liberal y constitucional, no garantiza la expresión plena de la opinión pública, la participación de las organizaciones

ciudadanas en los asuntos de interés común, la necesaria igualdad entre los individuos y grupos y la participación amplia, plural y democrática de la sociedad.<sup>7</sup>

En cambio en el esquema de relaciones intergubernamentales en red permitiría que las decisiones del Ayuntamiento, las prioridades de desarrollo, los marcos legales de acción y fomento social y empresarial se adecuaran y modernizarán con mayor fluidez. Este tipo de relaciones implicaría reformar la estructura política, modificar la Constitución y gran parte de la legislación que norma las relaciones entre gobiernos; pero sobre todo implicaría articular la participación ciudadana en los asuntos políticos, transparentar el uso y destino de los recursos y eficientar la capacidad técnica, financiera y administrativa de los gobiernos locales.

"Por un lado el gobierno local es intermediario entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno. Por otro, el reclamo de autonomía municipal es enarbolado por la gran mayoría de los Municipios mexicanos. Por ello el Municipio debe resolver difíciles, complejas y contradictorias relaciones de los aparatos gubernamentales"<sup>8</sup>.

En el escenario esperado la gestión social municipal funcionaría basada en el regidor del pueblo, figura que sería representante de una área territorial, de una colonia, o bien de un distrito; este regidor del pueblo sería elegido democráticamente por los vecinos y respondería a sus demandas, planteamientos,

<sup>7</sup> Ibid., pág. 114.

<sup>8</sup> ZICCARDÍ, Alicia. "Buen Gobierno y Gobernabilidad en Ciudades Mexicanas". Materiales de Trabajo del Diploma en Política Pública y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pág. 271.



necesidades en el seno de cabildo. Las decisiones que se tomarían serían con el consenso del conjunto de regidores auxiliados por asesores técnicos o legales, expertos en administración pública o políticas públicas, el presidente municipal, representantes, funcionarios o delegados del gobierno estatal y federal; de acuerdo al asunto y la competencia de las instituciones.

El regidor del pueblo sería el vínculo consensual, participativo y democrático del pueblo en los asuntos públicos municipales, a su vez los ciudadanos demandarían y fiscalizarían la actuación y participación del regidor y del Ayuntamiento, aprobando o desaprobando las acciones, decisiones y acuerdos. Esta relación, creemos, sería más exitosa si el regidor del pueblo fuera una persona sin vínculos políticos, o bien no respaldado por ningún partido político, esto permitiría responder a los intereses y reclamos reales de los representados.

Los partidos políticos competirían por la presidencia municipal y síndico, dejando a la ciudadanía la elección directa de sus regidores (algo así como diputados locales); esta fórmula permitiría la formulación y diseño de políticas de bienestar, de desarrollo comunal, y evaluar y adecuar las obras, programas y proyectos de carácter estatal y nacional que incidan y se apliquen en los municipios mexicanos.

Con la interacción, participación y consenso hacia las decisiones, acciones y presupuestos de gobierno por parte de la sociedad se ampliarían los márgenes de maniobrabilidad, legitimidad, transparencia y gobernabilidad tan cuestionados y deteriorados hoy en día; sobre todo a raíz de la crisis económica y la obsolescencia estructural en la gestión gubernamental.

Sólo falta agregar que el modelo de gestión social serviría como base para la formulación, diseño e implementación de políticas públicas; todo el proceso sería consensuado mediante la participación ciudadana (por medio del regidor del pueblo) y la coordinación política y gubernamental no establecería órdenes superiores de control (como en el actual esquema piramidal-centralista) sino que los 3 órdenes de gobierno racionalizarían demarcando sus facultades y funciones, recursos y ámbitos de acción en torno a un esquema de relaciones inter-gubernamentales de corresponsabilidad.

De esta forma las decisiones y acciones en el desarrollo comunal, los usos y destino de los recursos, programas y convenios no bajarían del vértice cupular centralista al municipio. Por el contrario el Municipio se convertiría en el encargado de formular las políticas de desarrollo y priorizar las necesidades sociales, de infraestructura y desarrollo urbano.

Esta transmisión inversa del proceso de gestión de políticas públicas, sustentadas en el consenso y participación ciudadana, respaldada por instituciones flexibles, abiertas y democráticas es la mejor forma de dotar al gobierno local y al mismo Estado en su conjunto de legitimidad, y con ello revitalizar el sistema democrático, representativo y federal que define el Artículo 40 constitucional.

## **CONCLUSIONES.**

La presente crisis de gobernabilidad del Estado mexicano deberá ser solventada a través de una profunda reforma estatal, no sólo circunscrita a la esfera administrativa y jurídica. Esta reforma para ser adecuada al



nuevo contexto plural deberá contener un redimensionamiento de las estructuras y practicas políticas de antaño viciadas por el centralismo y el presidencialismo.

La modernización del Estado deberá incorporar el reclamo democrático y representativo por parte de los depositarios del poder, el sistema de democracia representativa ya no es útil limitado y constreñido al voto y su ejercicio. La sociedad demanda espacios participativos, de decisión, corresponsabilidad en la acción de gobierno y el manejo y eficiencia en el uso de las partidas presupuestales y la instrumentación de políticas públicas. La democracia no se agota con el voto, por el contrario es de ahí de donde se parte para que la ciudadanía legitime, demande, reclame, vigile y sancione el desempeño de los gobernantes.

El redimensionamiento del Estado deberá expresarse en términos de eficiencia (costos), operatividad (coordinación), fluidez (de la gestión), racionalidad (del poder) y descentralización (de las decisiones), para lograr un desarrollo justo, así como un sistema que opere y permita los cambios en el marco de la libertad y el derecho.

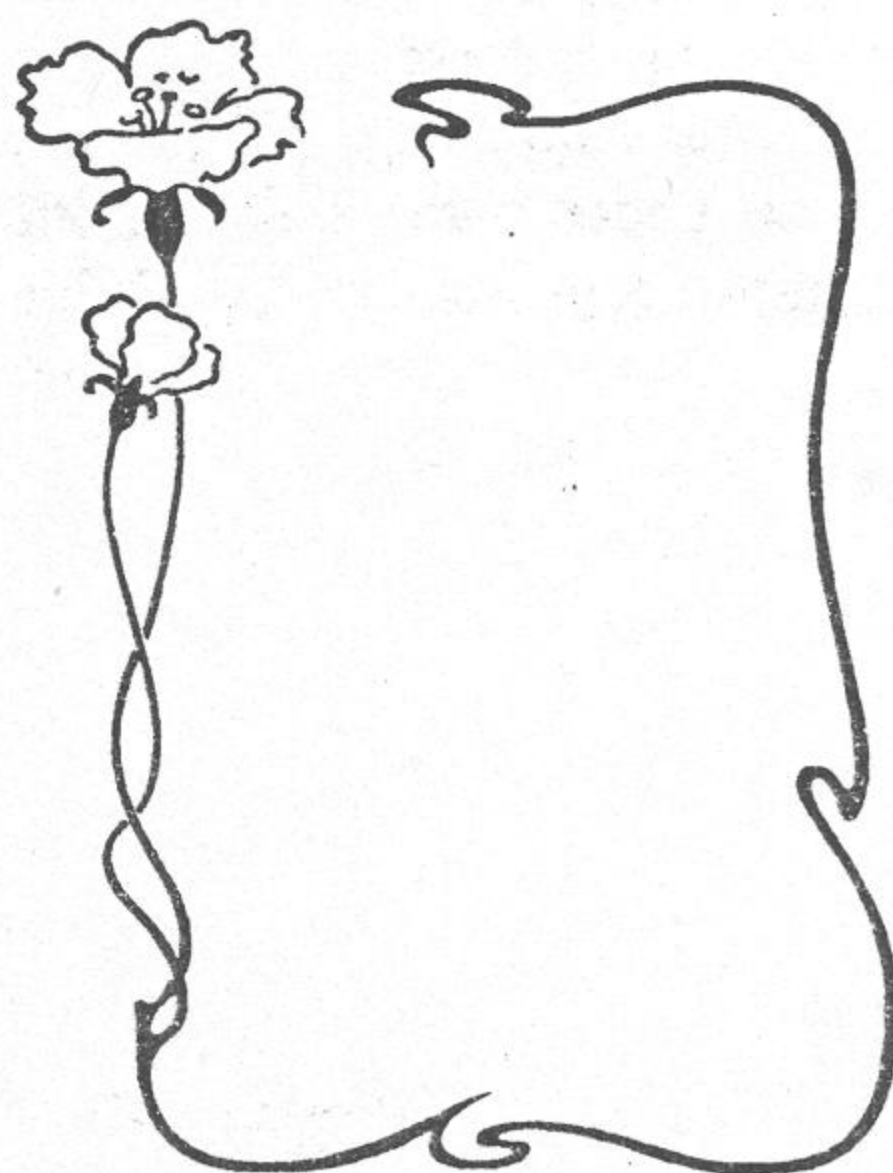
Esta combinación de elementos deberán ser dirigidos al Municipio, por ser el espacio y el nivel de gobierno más ligado a la comunidad, y porque en el ámbito municipal confluyen 3 poderes, que más que beneficiar el desarrollo municipal y fortalecer al poder local, lo han limitado y debilitado.

El esquema de gestión social plural y democrático es una posible solución a la doble tarea que tiene todo Municipio, por una parte establecer una relación de

gobierno hacia arriba, viciada por la subordinación y el control que padece; y por otra parte hacia abajo gestionar y representar los intereses ciudadanos, todo esto en medio de tensos conflictos políticos y múltiples actores e intereses locales y externos que dificultan el ejercicio gubernamental.

El modelo de gestión social permitiría integrar la participación ciudadana, una relación inmediata con el poder municipal y las interrelaciones gubernamentales mediante una organización territorial-base que transmita por medio del regidor la opinión ciudadana y las prioridades y necesidades de la zona; con este procedimiento la dirección de las decisiones tomarían un sentido social.

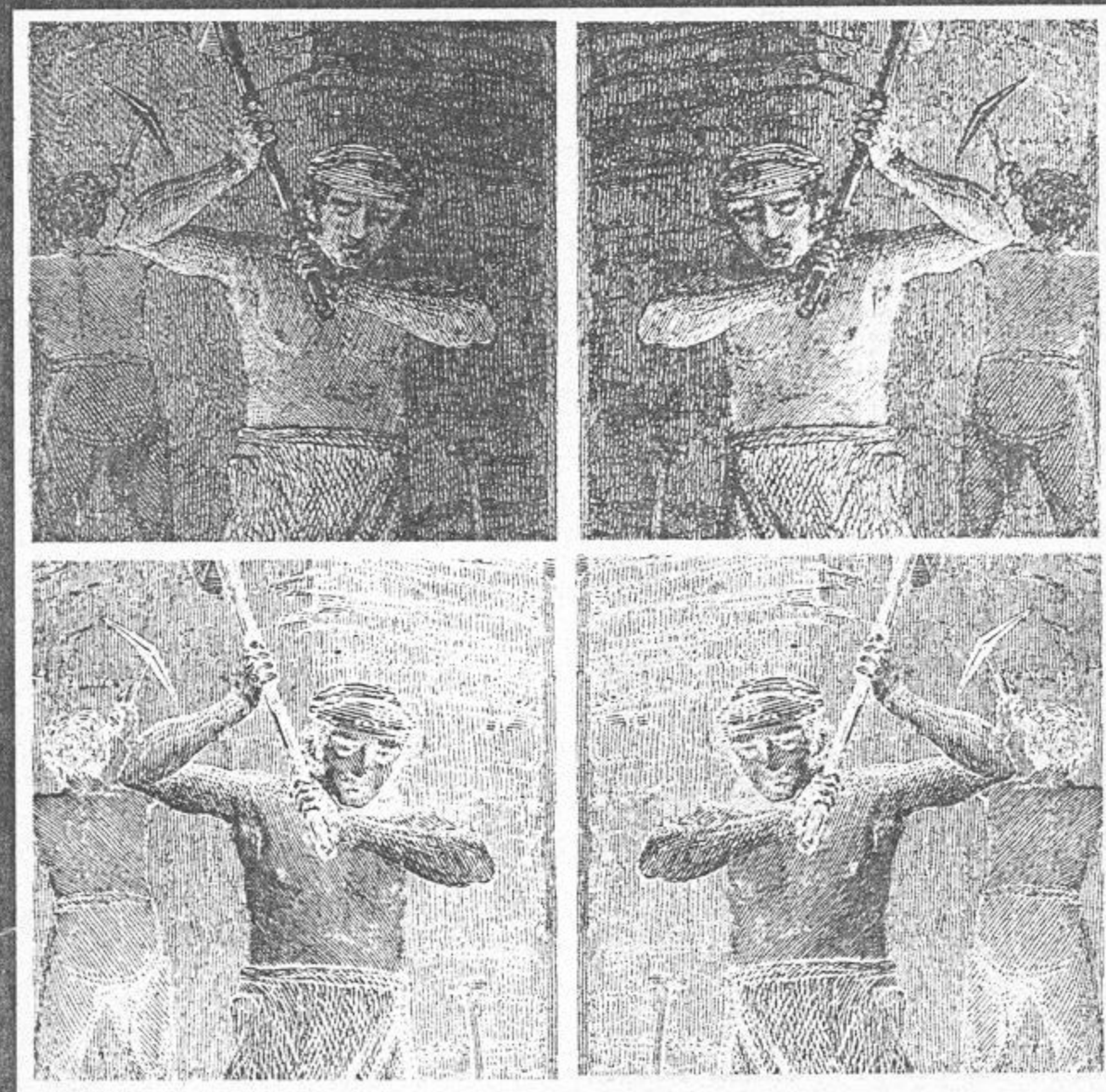
El modelo de gestión social más flexible, abierto y democrático, lo mismo que la creación de canales de procesamiento, planificación, gestión y coordinación para atender y responder a un caudal de demandas, propuestas y peticiones más disperso, plural y complejo.





Revista del área económico-administrativo-contable

**Año 7, núm. 27, julio-septiembre de 1999**



**¡Tecnología y crecimiento para Baja California  
¡La calidad de exportación en nuestro estado**



# Análisis del modelo económico neoliberal.

## Su aplicación en México

Cuauhtémoc López Guzmán\*



*la* evaluación positiva y el aval internacional de los logros macroeconómicos del sexenio de Carlos Salinas de Gortari reforzaron la idea de que el modelo económico neoliberal y el proyecto político de modernización del Estado eran las estrategias correctas para propiciar el crecimiento económico, el bienestar social y el correspondiente ingreso de México al club de los países desarrollados.

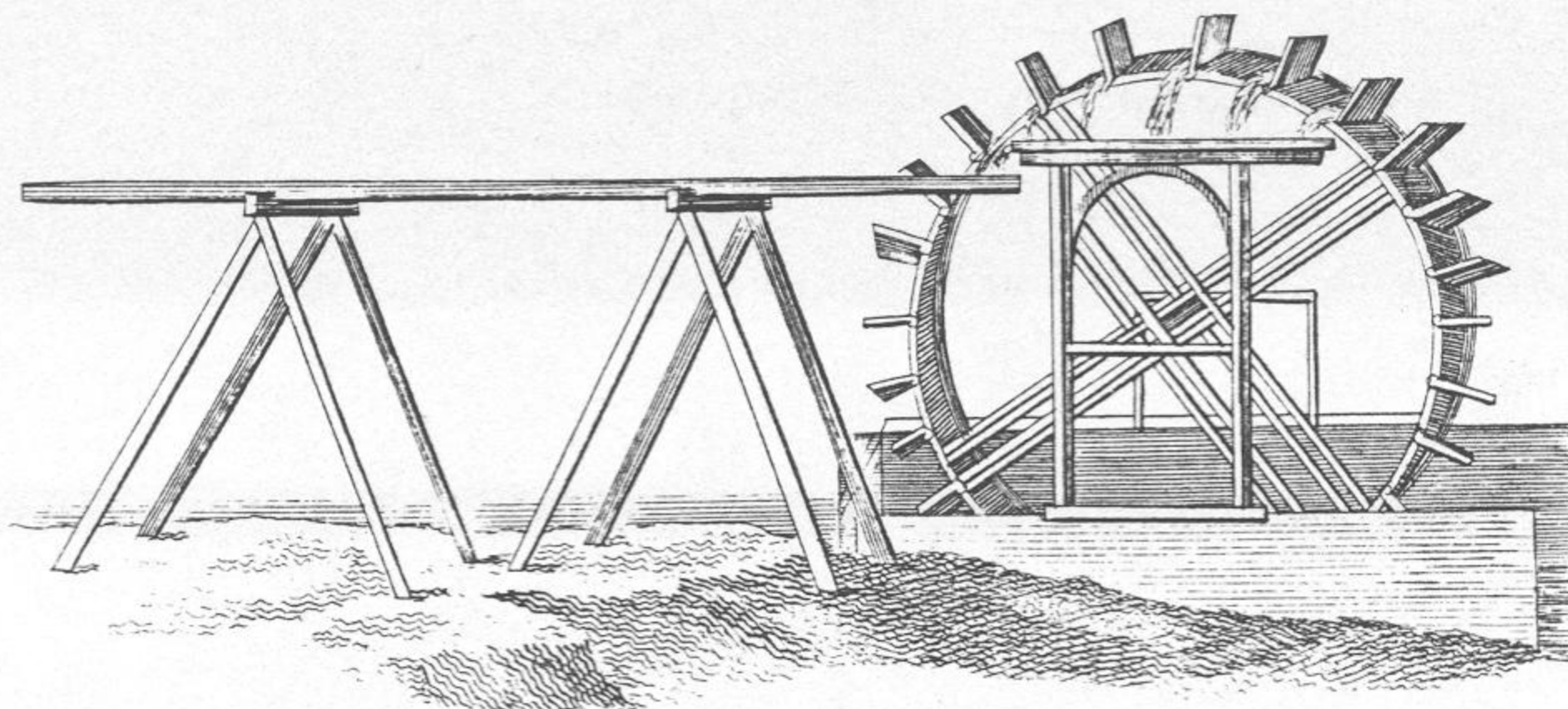
Sin embargo, pocos fueron quienes alertaron de manera racional y crítica las deficiencias y limitantes del modelo de apertura y desregulación económica. Estas llamadas de atención se centran en resaltar las fallas estructurales no corregidas de nuestro aparato productivo, que al ser enfrentado a la competencia internacional, se expuso a los sectores productivos sensibles o no competitivos.

La falta de sensibilidad política actual extiende el funcionamiento del mismo modelo (en sintonía con la globalización económica), pero desarticulado de las necesidades de crecimiento y competitividad económica interna de cara a la competencia comercial internacional.

Este ensayo identifica las fallas y desajustes del modelo neoliberal para destacar la necesidad de un enfoque y aplicación de política económica más

\*Académico de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas, UABC.





ajustada a los requerimientos del desarrollo nacional. Si no se dirige la política económica hacia una visión más neoestructural del proceso de internacionalización de la economía mexicana, la vulnerabilidad externa asociada a un sector exportador debilitado y desarticulado, seguirá agravando los términos de intercambio, y con ello limitando el crecimiento económico atado al mercado externo.

En este trabajo reconsideramos los axiomas teóricos del neoliberalismo ante la evidencia empírica, y destacamos que este modelo ha fracasado en parte por la formulación y aplicación de las recetas económicas del Fondo Monetario Internacional, además de la persistencia de problemas productivos estructurales heredados del modelo anterior, y que el actual modelo ha profundizado y agudizado ante la apertura económica.

### Modelo económico y sector externo

Después de 1982, los desequilibrios macroeconómicos y los desajustes productivos y estructurales colapsaron la economía, y los programas de ajuste neoliberal parece ser que agravaron estos desequilibrios. El país atravesó por un ciclo depresivo estructural, originado por un modelo de economía cerrada, que se pretendió corregir mediante un modelo ortodoxo, combinado con un activismo estatal de corte populista para avalar y salvar las contradicciones inherentes al mismo modelo.

Con el establecimiento de un esquema de economía cerrada, enfrentada al reto de dinamizar y crear una estructura industrial moderna, se recurrió a financiar los requerimientos de insumos y tecnología con las divisas captadas por el sector primario. Este proceso, sin embargo, evidenció que el crecimiento industrial de segunda etapa requería una expansión mayor del mercado interno, vía productividad, para financiar las necesidades de bienes de capital y reposición de activos que dicha expansión demandaba.

Por lo tanto, el saldo deficitario en la balanza comercial se consideró como un signo positivo, dadas las expectativas de cumplir con los intentos de reemplazo y modernización de nuestra planta productiva. En el periodo de aprendizaje no se consideraron estrategias de reconversión e innovación industrial que permitieran crear tecnología propia, y romper así la dependencia estructural de la industria nativa. Tampoco existieron intentos articulados e institucionales de promoción de exportaciones que lograran activar sectores punta para ligar eslabonamientos hacia atrás y financiar importaciones.

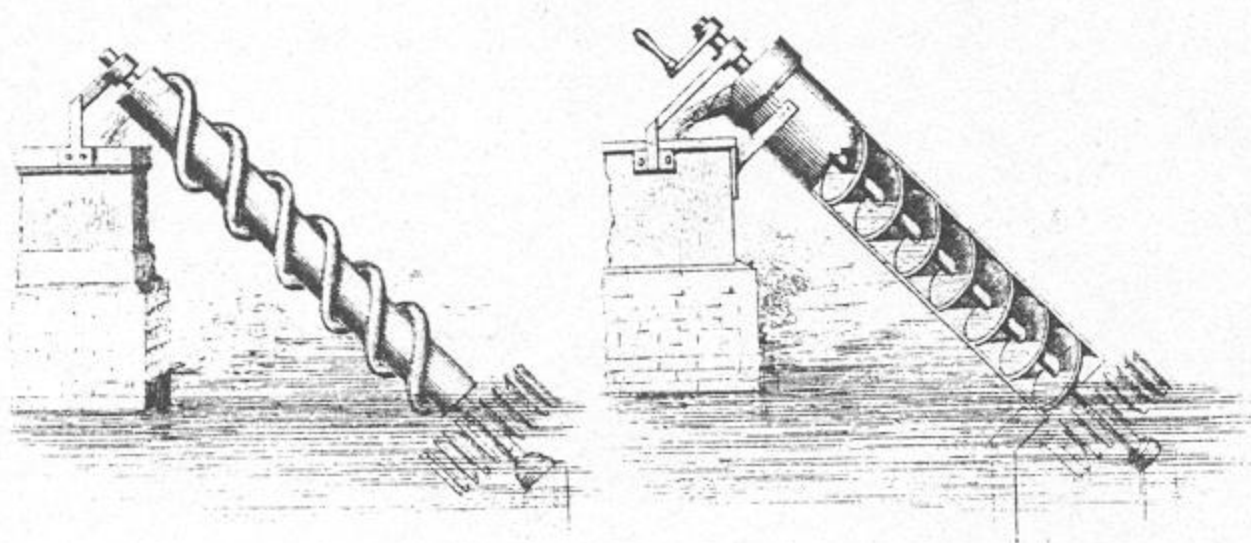
Como el modelo de sustitución de importaciones no fue aniquilado gradualmente, las estructuras productivas, más que modernizarse, se rezagaron; se perpetuó entonces el círculo vicioso de ineficiencia-proteccionismo.

A medida que se agotaba la fase de sustitución de importaciones en la industria liviana y se pasó a producir productos más elaborados (bienes de consumo duradero, intermedios y de capital), se requirió ampliar el tamaño de la planta y contar con un mercado más grande para producir con mayor eficiencia. Como esta última exigencia no se solucionó por la vía del aumento de las exportaciones, la manera viable de conseguir que muchas empresas siguieran operando fue mantener la elevada protección de la economía, lo que abrió paso a una serie de vicios que suscitaron estructuras productivas poco eficientes.<sup>1</sup>

A pesar de que algunos académicos, intelectuales e instituciones, como la CEPAL, alertaron a los gobiernos latinoamericanos de estas tendencias e hicieron énfasis en el deterioro de los términos de intercambio, las naciones extendieron

<sup>1</sup> Gerardo Fujii y Louis Eduardo, "El sector externo y las restricciones al crecimiento económico de México", *Comercio exterior*, vol. 46, núm. 2, febrero de 1996, p. 121.





la protección y continuaron participando en el mercado internacional con exportaciones de bienes de bajo valor agregado. La falta de una política industrial y tecnológica amplió más la distancia tecnoindustrial de México y los países desarrollados.

El fracaso del modelo a inicios de los años ochenta, dejó en evidencia la necesidad de redefinir un nuevo paradigma macroeconómico para México, que resolviera estas restricciones al crecimiento. Con la implantación de políticas de choque se intentó resolver los desequilibrios productivos y financieros. Por otra parte, las recomendaciones de política económica hechas por el Fondo Monetario Internacional, fueron orientadas a corregir y amortiguar los impactos del sector externo.

La aplicación de un nuevo modelo vino acompañada de reformas constitucionales, desregulatorias e institucionales sintonizadas a la aplicación de las políticas neoliberales que se consideran pertinentes ante la crisis ya descrita. Sin embargo, la recurrencia de los ciclos depresivos y la caída nuevamente de la producción, el empleo y el ingreso nacional, hacen imperante reflexionar acerca de la utilidad de dicho modelo.

El modelo de ajuste ortodoxo de corte liberal-monetarista, hace hincapié en la aplicación de políticas de desregulación económica, privatización de empresas, reducción del gasto público y la apertura comercial; cada política se enfoca a inducir cambios estructurales y romper cuellos de botella que entorpecen el crecimiento económico y el desempeño productivo de nuestra economía.

Para recuperar el crecimiento económico y dinamizar la economía de mercado, el modelo atendió las restricciones externas, sin potencializar los obstáculos estructurales internos; en otras palabras, salvando las restricciones externas, se pensó, se disolverían los nudos estructurales, tecnológicos, productivos y competitivos de la planta industrial.

Así, el modelo impulsó la lógica del libre mercado y del comercio internacional para superar nuestro déficit en cuenta corriente y de capital, pero la receta de corte ortodoxo estuvo cargada de un enfoque monetarista restrictivo para lograr el equilibrio externo, que adoleció de una estrategia exportadora integral con orientaciones microeconómicas-sectoriales que impulsaron exportaciones de alto valor agregado que revirtieron los términos desfavorables de intercambio.

Al agravarse la situación económica de México a fines de 1994, la política económica seguida fue seriamente cuestionada.

Con este panorama seguimos preguntándonos: ¿En qué medida los mecanismos del mercado de economía abierta resolverán los problemas estructurales de la economía nacional y configurarán condiciones de crecimiento sostenido?

Hasta la fecha, el libre mercado no ha configurado una economía sana y justa, los desequilibrios parecen agudizarse, y éstos reclaman una política industrial activa por parte del Estado.

La liberalización económica ha impactado la economía mexicana no porque el libre mercado funcione mal, sino porque no se instrumentaron estrategias internas para fortalecer a la industria nativa. Abrir la economía sin el menor cuidado de la competitividad interna es, sin lugar a dudas, extender los desequilibrios externos.

En estos años, el paradigma del libre comercio se plantea en términos prácticamente absolutos, como si no debiera admitir excepciones. En cierta literatura económica reciente se suele asociar, por ejemplo, el éxito económico de los países del sureste asiático a la existencia de economías abiertas, y desde luego, a la práctica del libre comercio. Empero, en los estudios de fondo de esas experiencias nacionales de desarrollo se encuentra que la regla ha sido, más bien combinar un dinámico aprovechamiento de las oportunidades de exportación, al tiempo que se mantiene un sólido y cuidadoso aparato de protección selectiva de sectores productivos nacionales. El mensaje debe buscarse en esta realidad, no es aquel eslogan.<sup>2</sup>

El modelo de economía abierta se instrumenta y justifica en México con el afán de superar los obstáculos en mercados clave como los de capital físico y humano, trabajo, tecnología y divisas.

<sup>2</sup> Jorge Eduardo Navarrete, "Comercio internacional: promesas y retos", *El Mercado de Valores*, año LV, diciembre de 1995, núm. 12, p. 42.



Para aproximarnos al funcionamiento del modelo, lo desagregaremos con el objetivo de entender su lógica, funcionamiento y determinantes.

### **Políticas del modelo neoliberal**

La estrategia de estabilización en el periodo 1988-1994 contempló la instrumentación de cuatro políticas rectoras, las cuales son:

#### ***La privatización de empresas públicas***

La teoría del modelo neoliberal considera antieconómico que el Estado posea empresas y participe en la producción o suministro de algún bien; se considera que el déficit público se origina precisamente por este gasto excesivo en la administración del Estado.

En México, la privatización de empresas fue funcional al modelo de apertura y de cambio estructural, ya que por medio de la captación de divisas provenientes de la venta de las empresas, el Estado logró subsanar su déficit público, así como alentar la participación de la iniciativa privada, y con ello generó certidumbre interna y externa para recibir préstamos y ofertar deuda en títulos a extranjeros. Con el ingreso masivo de capitales, el tipo de cambio se sobrevaluó y la demanda de importaciones creció como reflejo del crecimiento de la demanda interna.

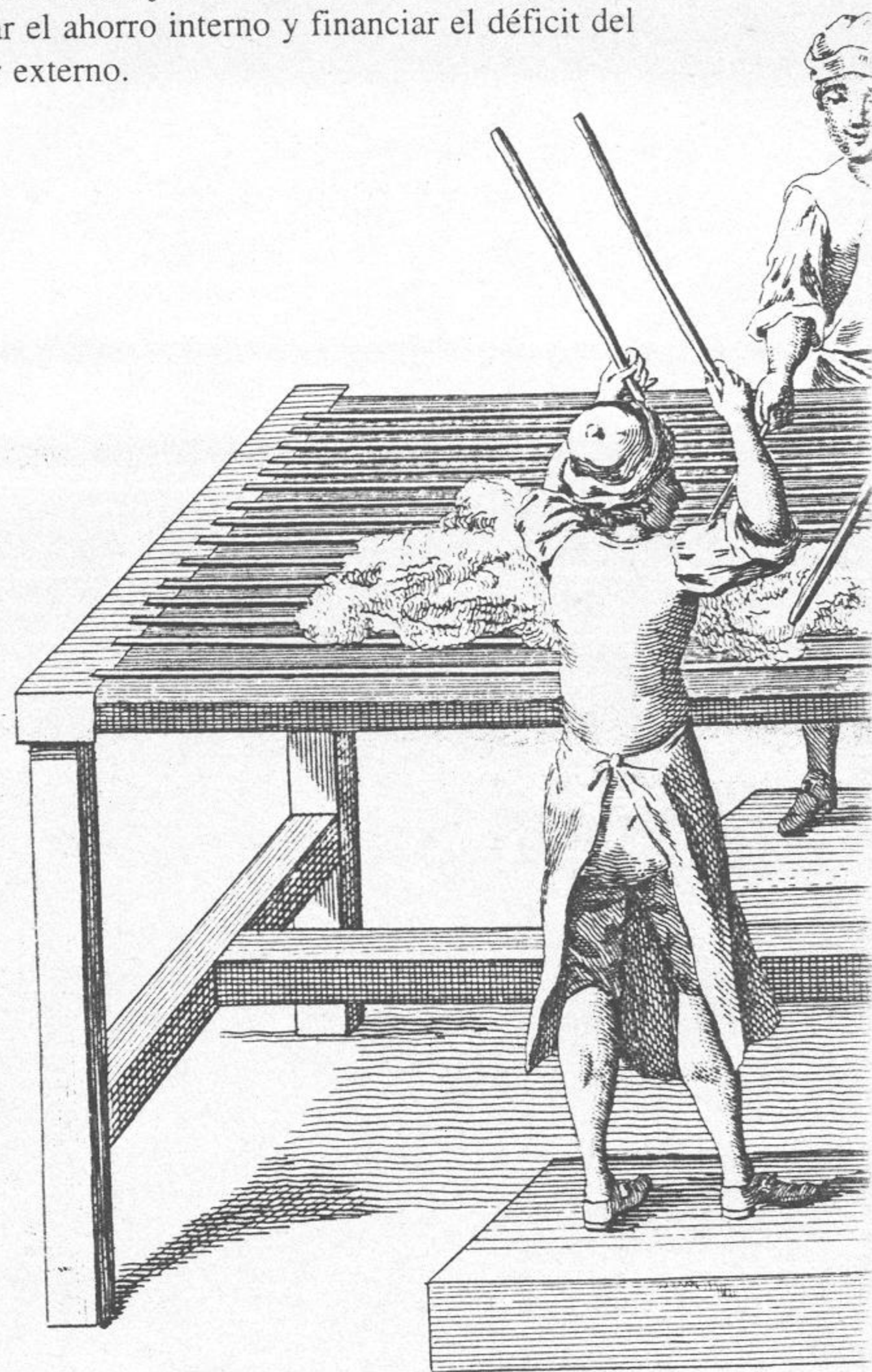
Así, el proceso de privatización se consideró parte medular del modelo. Por principio de cuentas, había que reducir el déficit público con la venta de activos onerosos para la administración pública; se consideró, además, que las empresas en manos de la iniciativa privada serían más eficientes y competitivas, por tal motivo, crecerían sus ganancias e inversiones, al generar mayores empleos.

El problema de la inflación cedería ante el crecimiento de la oferta y la competencia que alentaría la misma privatización; así, la apertura vendría a ajustar los desequilibrios del mercado interno.

Como lo señalamos, el modelo económico de México ha sido cuestionado por la incapacidad para regular el déficit en el sector externo, y no siempre este déficit ha crecido como respuesta de la expansión del gasto público o el sobrecalentamiento de la economía. La privatización acelerada y ampliada por el gobierno pretendía reducir el diferencial de recursos públicos provenientes de sus ingresos ordinarios contra sus gastos corrientes y de inversión junto con las apremiantes necesidades de divisas, para cumplir los compromisos del pago de la deuda externa.

Para asegurar un excedente de divisas, el gobierno de Salinas de Gortari instrumentó

paralelamente políticas de desregulación a la inversión extranjera, necesarias para complementar el ahorro interno y financiar el déficit del sector externo.



#### ***La apertura comercial***

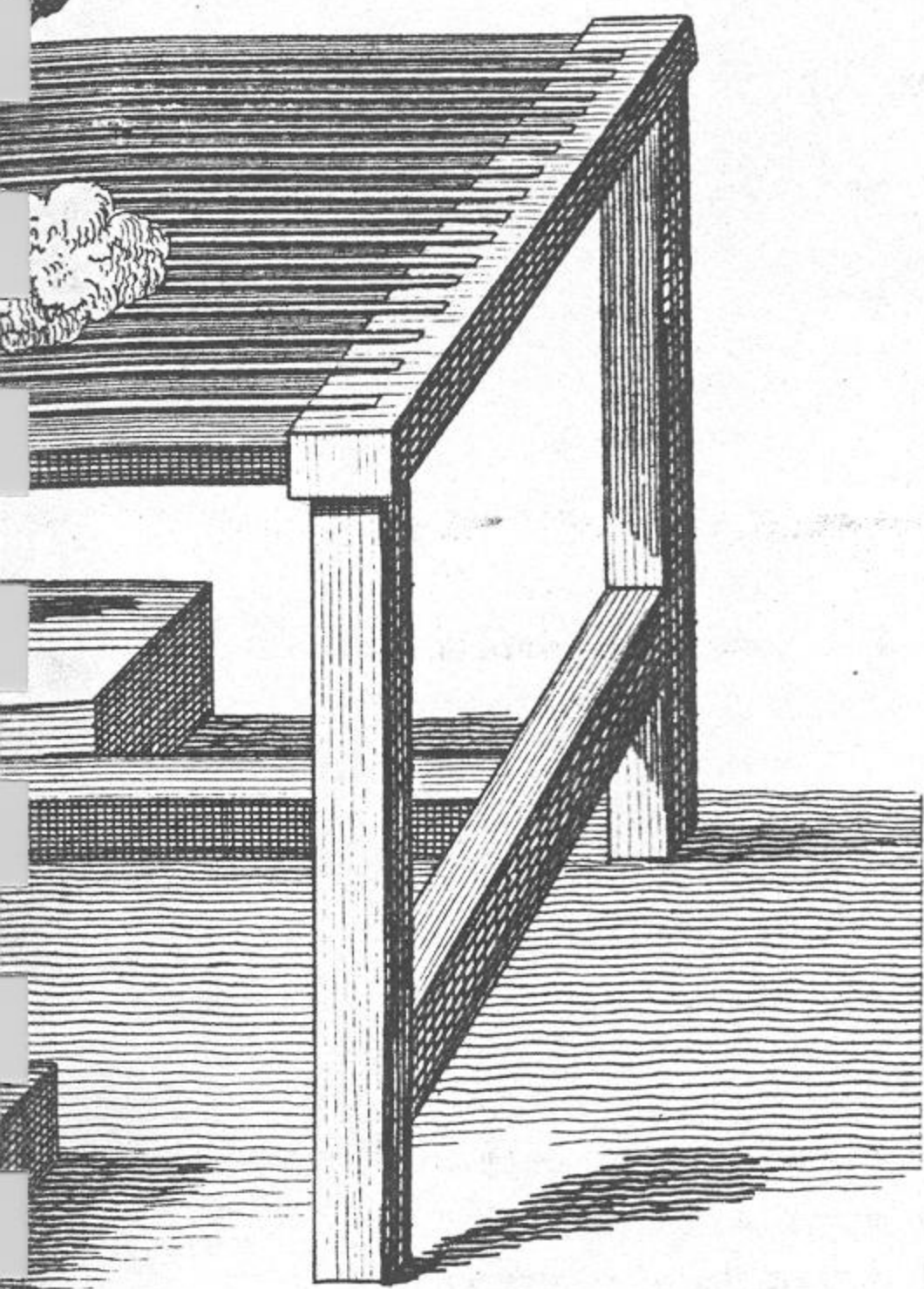
El proceso de apertura comercial, instrumentada por medio de la reducción arancelaria y la eliminación de los permisos de importación, es llevada a cabo con el propósito de configurar un patrón de industrialización competitivo, que permita colocar en el mercado internacional productos nacionales, y que en el mercado doméstico se ofertaran bienes de mayor calidad y a mejores precios. Además, el objetivo implícito era que los precios internos se igualaran a los externos, para reducir la inflación.

Por este medio, el modelo supone que la posición competitiva de México mejorará al incrementar nuestras exportaciones de alto valor agregado, con el consecuente mejoramiento en el ingreso nacional, y al darnos capacidad para cubrir los requerimientos de importaciones y del servicio de la deuda. El lector podrá apreciar que la lógica



del modelo es corregir los desequilibrios del sector externo que padece México, precisamente los que se profundizaron con la acelerada apertura comercial.

Para el gobierno, la apertura comercial significaba atracción de inversión extranjera que especializara a nuestro país en ciertos sectores con ventaja comparativa, promoviendo el crecimiento económico al que afanosamente se pretendía llegar



después de varios años de contracción económica y caída del PIB.

Una ventaja ofrecida ante la apertura era, sin lugar a dudas, el abaratamiento de bienes de consumo, insumos y de capital para el mercado interno; sin embargo, se limitó el crecimiento del mercado interno al bajar los precios de bienes importados por la reducción de aranceles, la sobrevaluación del peso y el diferencial entre las tasas de inflación de Estados Unidos y México.

La apertura comercial ofrece innumerables beneficios: fortalece la oferta de exportaciones al permitir que se importen al mínimo costo, bienes de capital e insumos de calidad que hacen viables las ventas al exterior; contribuye a que los factores de la producción se combinen de manera óptima y en consecuencia a que ésta se eleve al máximo; permite explotar las ventajas comparativas y las economías de escala; propicia la rápida adopción

de tecnologías de punta y es un factor importante para atraer IED, la cual además de complementar el ahorro interno, favorece la transferencia de tecnología. Asimismo, al aumentar la competencia interna que enfrentan las empresas, debido a la apertura comercial, las obliga a ser más eficientes.<sup>3</sup>

Este axioma del neoliberalismo no se cumplió en México, principalmente porque endógenamente no se acompañó la estrategia exportadora para captar divisas de un modelo de política industrial que permitiera a las empresas micro y medianas, adaptarse y competir ante las industrias extranjeras y productos de importación. Las restricciones que padece la pequeña y mediana empresa (tecnológicas, financieras, de información de mercados externos y de recursos humanos especializados), las desplaza del propio mercado interno y del internacional. El nivel competitivo de la planta industrial se agudiza ante las mismas tensiones estructurales que la apertura origina. De esta manera, el modelo exportador secundario, como esquema de captación de divisas y modelo de crecimiento interno, fracasó, al no sustentar nuestro desarrollo en bases productivas sanas, ya que dependimos del retorno de capitales y de la inversión extranjera para financiar la demanda de importaciones que la apertura incrementó.

Aunado a esto, el nivel competitivo de las empresas estadounidenses y su capacidad de mercadeo y posicionamiento representan serias amenazas para la planta industrial mexicana, que en circunstancias similares son vencidas en la competencia por el mercado nacional.

Las disparidades estructurales y las asimetrías existentes, atentan en un contexto de economía abierta, de bajas tarifas arancelarias y con un tipo de cambio sobrevaluado contra la estructura productiva existente y profundizan las presiones sobre el sector externo, ya que no se cuentan con los niveles competitivos para mantener el mercado interno y para participar en forma creciente y generalizada en el mercado externo. Al procederse a una amplia y rápida liberalización del comercio en un contexto de baja competitividad, las consecuencias sobre la economía pasan a ser serias, tanto en la esfera productiva como en el sector externo y en el mercado de trabajo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Jesús A. Cervantes González, "Cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana", *Comercio exterior*, vol. 46, núm. 3, marzo de 1996, pp. 178-179.

<sup>4</sup> Arturo Huerta González, *Riesgos del modelo neoliberal*, Ed. Diana, México, pp. 36-37.



### **La reducción del gasto público**

La corriente ortodoxa señala que la expansión del gasto público altera el equilibrio macroeconómico, lo cual se traduce en inflación alta y déficit externo, con la consecuente realineación del tipo de cambio y la elevación de las tasas de interés. Los problemas del sector externo son concebidos como resultado del exceso de oferta de circulante y la ampliación del crédito interno.

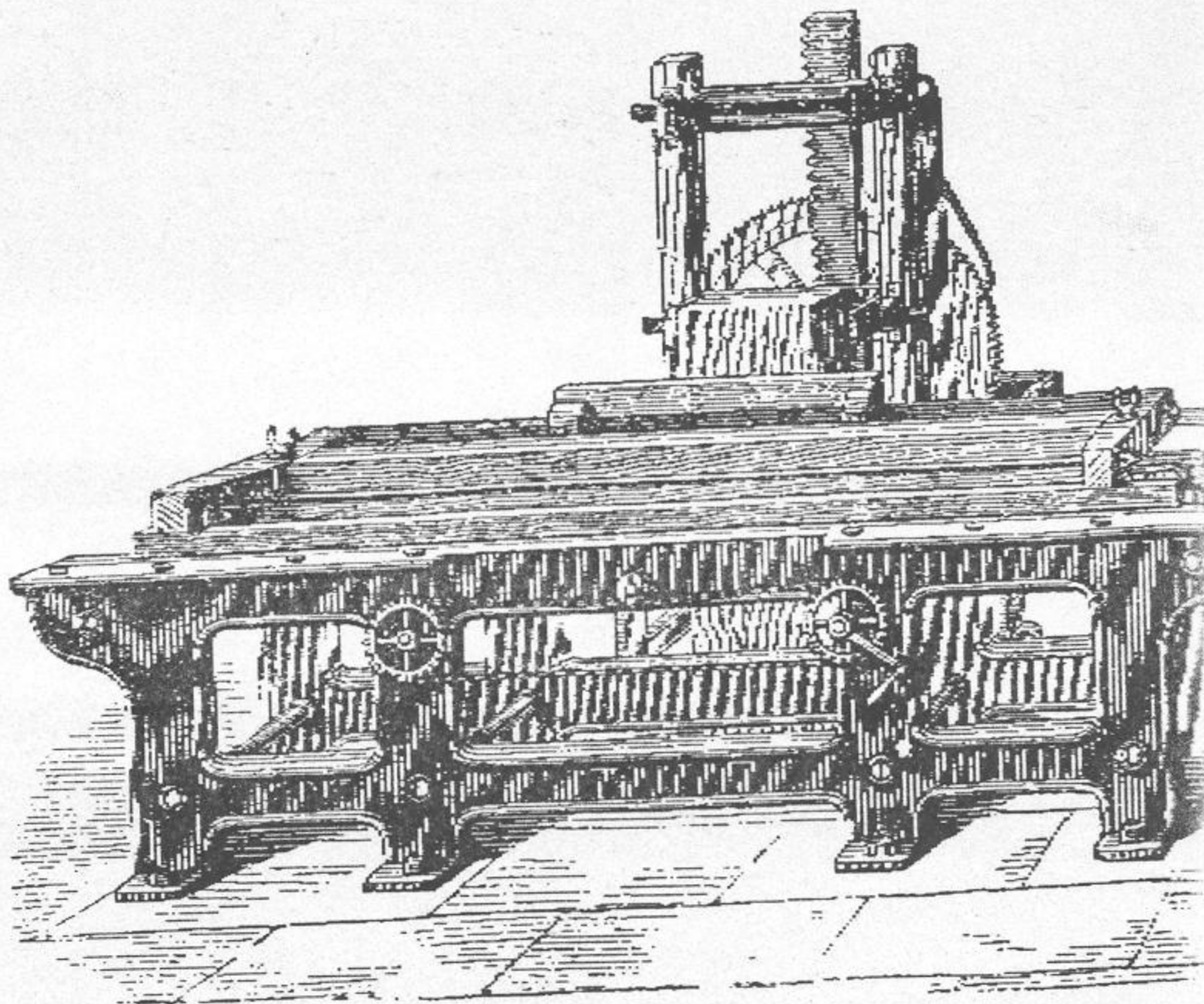
Ante los desequilibrios de precios (ocasionados por exceso de demanda), se aplican políticas de austeridad orientadas a ajustar las finanzas públicas. Así, en el régimen de Salinas de Gortari se instrumentaron acciones concretas y concertadas por la vía de los pactos para reducir la inflación (que es el problema básico a atacar por los modelos ortodoxos), y sanear las finanzas públicas mediante una política fiscal restrictiva por el lado del gasto, y una política fiscal activa por el lado de los ingresos.

El ajuste de las finanzas públicas se basa en el aumento de los ingresos, por la vía de elevar precios y tarifas y de una reforma fiscal; también se apoya en la reducción y el control del gasto programable, tanto en gastos administrativos como de inversión.<sup>5</sup>

La teoría neoclásica recomienda que ante los problemas de inflación y del sector externo se aplique una política de contracción del gasto público para restringir la demanda, evitando presiones en los precios y sobreimportaciones. Con esta fórmula se corrige la inercia inflacionaria y de déficit en cuenta corriente, pero con altísimos costos sociales, ya que se sacrifica el crecimiento económico y el empleo.

Cuando el Estado frena la economía a través de la reducción del gasto (corriente y de inversión), los efectos multiplicadores de dicha desinversión se manifiestan negativamente en todos los sectores y regiones del país. La caída de la demanda reduce las ventas y las ganancias, así como la inversión, y aumenta el desempleo; esto, a su vez, se traduce en una contracción del mercado interno, y repercute en el ingreso familiar y el bienestar social.

Sin embargo, a pesar del costo social que representa dicho ajuste, el intento por equilibrar las señales de los precios en una economía de mercado se concibe como primordial, ya que la inflación distorsiona el sistema de precios que regula los mercados; entonces, es funcional corregir dichas señales. Ante esto, el Estado es concebido como un agente externo que rompe el equilibrio entre oferta y demanda, al incurrir en un financiamiento inflacionario de su déficit público.



En casi todas las teorías ortodoxas se privilegia la liberalización de los precios y la flexibilización y desregulación de los mercados. Según estas teorías, el subdesarrollo se debe esencialmente a la intervención gubernamental en los mercados y su postulado implícito es que el precio que rige en un mercado desregulado es necesariamente el precio entre "correcto" o de equilibrio.<sup>6</sup>

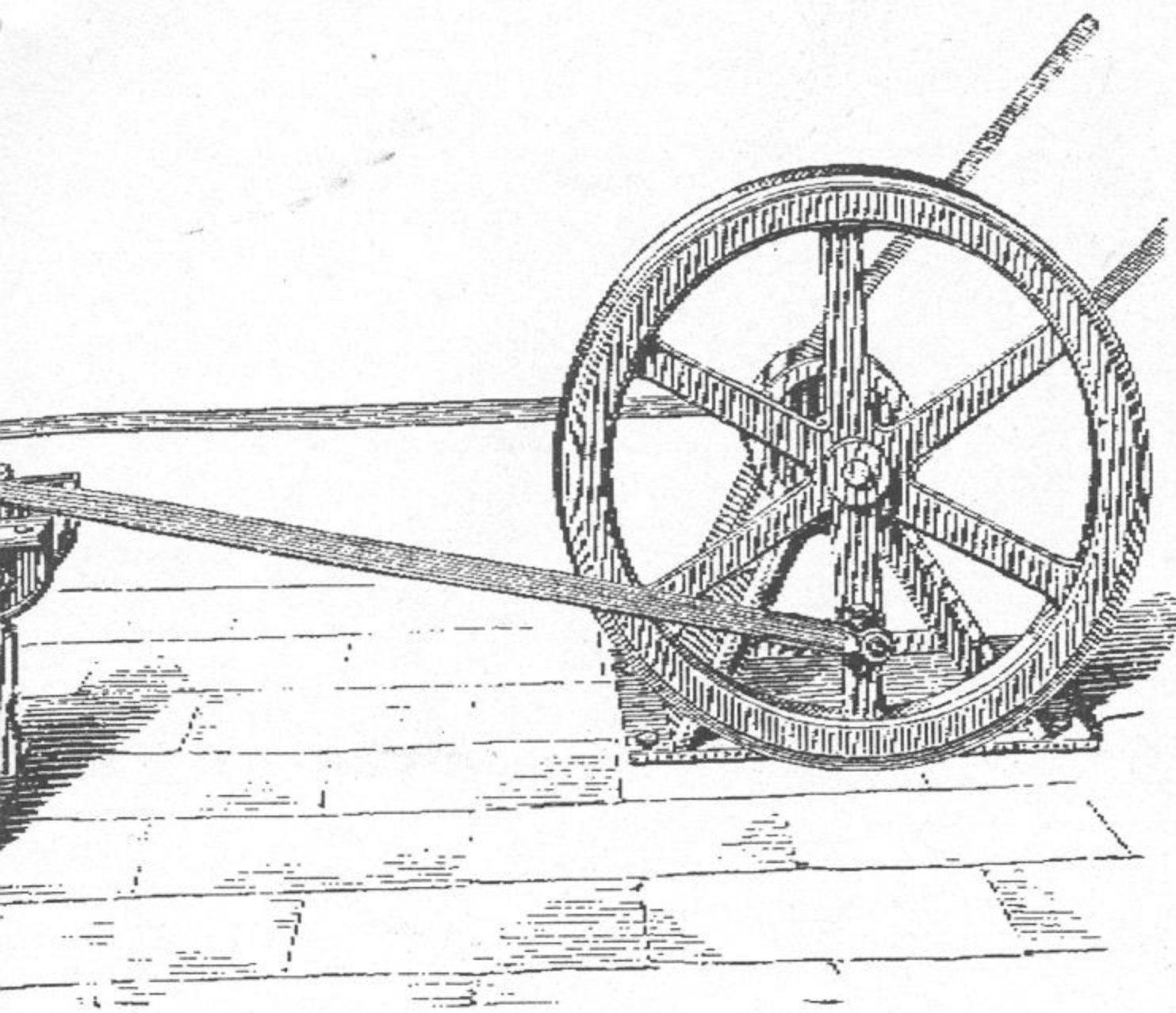
Con la política de contracción del gasto público se pretende corregir el desequilibrio externo; sin embargo, el modelo, al contraer la demanda de importaciones mediante la depresión y el estancamiento de la planta productiva, sacrifica crecimiento económico en aras de saldar las cuentas con el exterior. Por lo tanto, la relación entre PIB y el saldo en cuenta corriente es inversa. En otras palabras, si el crecimiento económico, auspiciado por el gasto gubernamental, se traduce en desequilibrios monetarios, de precios y tasa de interés, se hace entonces necesario aplicar una estrategia de choque para contraer la demanda agregada, frenar importaciones y secar la economía con el fin de reducir la inflación y la tasa de interés.

Este hecho ha reforzado la idea de los tecnócratas al argumentar que sólo con una

<sup>5</sup> Alfredo Sánchez Daza, "Alcances y límites de la estrategia de estabilización en México", *Análisis económico*, núm. 21, vol. X, 1992, Universidad Autónoma Metropolitana, México, p. 64.

<sup>6</sup> Joseph Ramos, "Es posible crecer con equidad", *El Mercado de Valores*, año LVI, febrero de 1996, p. 22.





contracción económica se logra corregir el desequilibrio comercial.

Para hacer frente al déficit externo se busca contraer la demanda mediante devaluaciones, que por su parte se consideran fomentadoras de exportaciones. Como el esquema de promoción de exportaciones ha carecido de un modelo de política industrial, las exportaciones sustentadas en la ventaja devaluatoria son transitorias, dado el alto contenido de importaciones en insumos y bienes de capital que inciden en los costos de producción; lo suprime el potencial exportador y las ventajas estimuladas por las diferencias en los precios relativos.

Por otra parte, la apertura externa incrementó la demanda de importaciones que impactó positiva y negativamente a la planta industrial. Con la reducción y supresión de aranceles, el productor adquirió insumos y tecnología más barata, para que le resultara atractivo exportar; sin embargo, le restringió el mercado interno, por la propensión mayor al consumo de bienes de uso final del extranjero, lo cual impactó las ganancias y el empleo.

El tipo de cambio sobrevaluado contribuyó al crecimiento del déficit comercial. Por una parte, se consideró apropiado y positivo la importación de tecnología e insumos, puesto que se utilizarían en el mejoramiento de la calidad de los productos y la renovación de las empresas. Esto, por lógica, haría más competitivo a los bienes nacionales, pues al crecer las exportaciones, el déficit externo se autorregula.

Tenemos entonces que el modelo, al privilegiar la apertura comercial y la reducción del

gasto público para disminuir la inflación, enfrentó al empresario a la competencia externa y contrajo la demanda agregada para ajustarse a los niveles productivos internos.

La receta fue aplicada por el lado de la oferta, precisamente para reactivar la producción nacional y encarar la competencia externa y auspiciar exportaciones. A pesar de ello, no se ha reactivado la inversión ni el empleo, se pierde el mercado interno ante los competidores foráneos, y las exportaciones no logran financiar las necesidades de divisas para el pago de la deuda y de importaciones. El ahorro externo es pilar fundamental para reactivar el crecimiento económico, ya que ni el sector privado ni el público poseen los recursos de financiamiento a la inversión interna.

El modelo descansó en la entrada de capitales para cerrar la brecha del sector externo y de ahorro-inversión. Estos recursos externos se destinaron a la bolsa de valores en instrumentos de corto plazo, y de ello dependió la paridad cambiaria, el superávit en la cuenta de capital de la balanza de pagos y las reservas internacionales.

Persistieron así los desequilibrios macroeconómicos reales latentes, ya que el nivel competitivo de las industrias no se mejoró, la reducción del gasto público no redujo el déficit comercial, ni se invirtió en la formación de recursos humanos, infraestructura y en la modernización tecnológica.

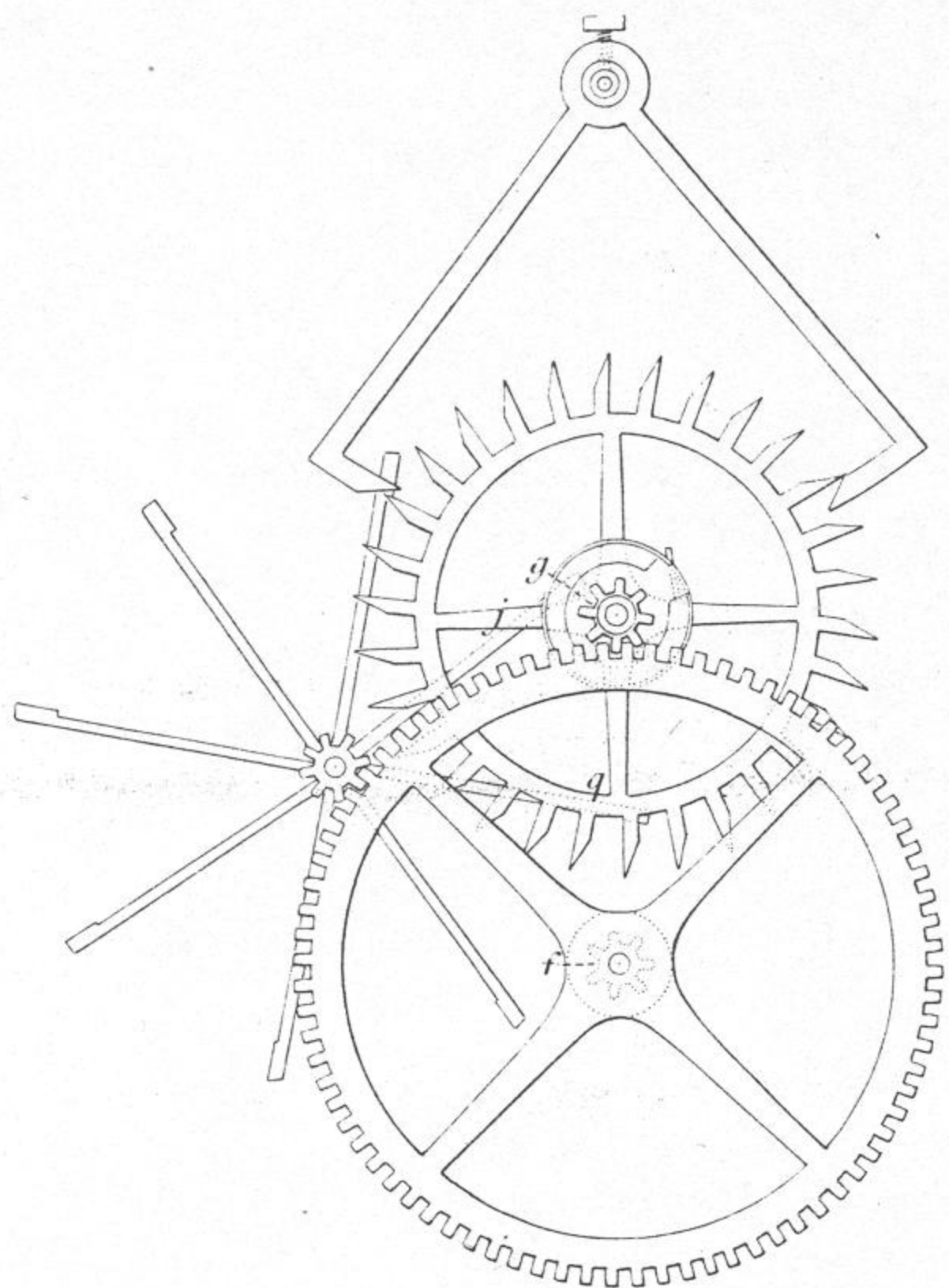
La política fiscal contraccionista va acompañada de la política crediticia restrictiva que afecta a aquellos sectores que requieren de la flexibilidad de dichas políticas para su crecimiento, por lo que se rezagan en relación a los requerimientos que exige el crecimiento económico de más largo plazo y el proceso de inserción en el contexto mundial. Ello aumenta las desigualdades productivas, por lo que se mantienen latentes las presiones de costos y de oferta sobre precios, sobre el sector externo, sobre la tasa de interés y el tipo de cambio.<sup>7</sup>

### *La desregulación económica*

Por último, el modelo neoliberal instrumentado en México siguió la política de desregulación de la actividad económica. La desregulación se conceptualiza como la retirada del Estado de la economía, la reducción de su participación por medio de sus empresas, sus subsidios y subvenciones a algunos sectores productivos y de servicios.

<sup>7</sup> Arturo Huerta González *op. cit.*, p. 87.





La desregulación implicó también la eliminación de restricciones legales y constitucionales a la inversión privada nacional y extranjera. A falta de ahorro interno, la promoción de la iniciativa privada pasa a regir la política económica y el Estado es concebido como promotor y no rector.

El endeudamiento público y la falta de ingresos del gobierno son los parámetros que se consideran restricciones estructurales de la economía. Con la desregulación, el faltante de inversión estatal será remplazado por la inversión privada interna y externa. Por ello se privatizan empresas públicas onerosas para las finanzas públicas, se suprimen leyes regulatorias a la inversión extranjera, y se permite la entrada de empresarios a sectores considerados sensibles o estratégicos.

Asimismo, se pretenden suprimir trámites burocráticos, permisos, aranceles e impuestos sin importar la reducción de los ingresos gubernamentales que ello ocasiona. La teoría supone que la desregulación y reducción de impuestos reduce costos de producción y transacción que generan mayor actividad económica, y por lógica, más ingresos públicos.

La economía del lado de la oferta, basada en la teoría de Laffer, que postula que como los impuestos son una proporción del ingreso de las personas y las empresas una tasa impositiva de cero, genera ingresos fiscales de cero, pero una tasa de cien por

ciento también genera cero ingresos fiscales. El punto sutil es que según esta teoría, existe un punto de inflexión en la curva pasado el cual la gente percibe que el impuesto es demasiado alto y pierde el interés de aumentar su esfuerzo y su ingreso, por lo cual un recorte en los impuestos estimularía la actividad económica y en realidad aumentaría los ingresos fiscales.<sup>8</sup>

El esquema de apertura comercial, desregulación económica, reducción del gasto público y privatización de empresas, representan las medidas de política económica que rigen al país desde 1982, y los modelos seguidos con sus variantes y modalidades hasta hoy, han descansado en los recursos externos para activar el crecimiento nacional. Las distintas herramientas de corte ortodoxo para equilibrar los agregados macroeconómicos y ofrecer estabilidad y confianza al inversionista, han fracasado porque los requerimientos de crecimiento industrial y tecnológico interno se han supeditado a las necesidades de las transnacionales y a sus intereses mercantiles de explotación de la mano de obra barata y las ventajas comparativas de relocalización industrial en la frontera.

El modelo económico de libre mercado es, sin duda, el esquema de reactivación de la economía mundial; sin embargo, los países desarrollados no dejan al mercado las funciones de bienestar social y de competencia internacional. Precisamente el carácter depredador del capitalismo de mercado les ha enseñado las limitaciones redistributivas inherentes a una economía basada en la apropiación privada del producto social.

### Conclusiones

Concebimos al actual modelo económico como dinámico en torno a la correspondencia con los eventos de la economía internacional, pero pasivo respecto a la conformación de estrategias integrales de crecimiento, competitividad y desconcentración económica regional. El carácter exógeno del modelo le permite a México ser avalado como país renovador y en proceso de cambio, pero la dependencia externa limita el diseño de una política económica enfocada a crear y sostener ventajas competitivas dadas por la dotación de factores y la complementación con la inversión extranjera. Sólo con un programa integral de política industrial, descentralización económica, fomento expórtador e innovación tecnológica, se

<sup>8</sup> René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, FCE-Nafinsa, México, p. 127.



podrá salvar el diferencial del sector externo, de ahorro-inversión y de deuda-crecimiento.

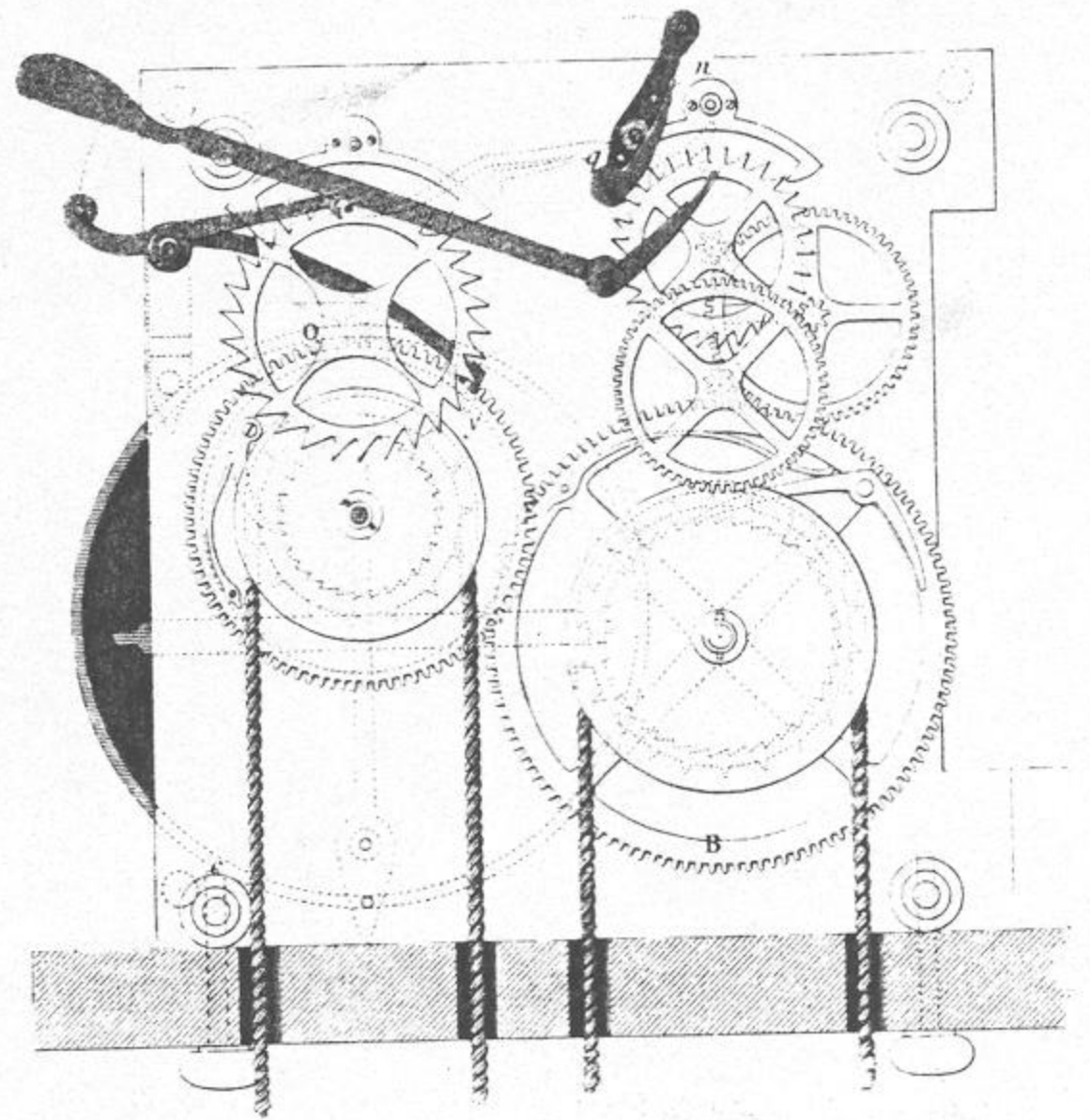
La configuración de un patrón óptimo de producción generado y estimulado por la apertura comercial y la desregulación a la inversión extranjera no se ha evidenciado por los desarticulamientos intra e intersectoriales de nuestra economía. El desplazamiento de empresas micro y medianas, así como las distorsiones creadas por el proteccionismo, alentó la integración vertical sin orientación exportadora.

Tenemos ahora que estimular la inversión productiva exportadora basada en la modernización tecnológica y la creación de economías de escala. El modelo proteccionista no estimuló este patrón debido a

la excesiva protección arancelaria y los subsidios que mantuvieron un mercado cautivo y seguro al empresario, por lo que no se vio motivado a la expansión, racionalización y reconversión industrial más allá de la adquisición de bienes de capital para justificar inversión y gastos, pero jamás con una intención de reconversión productiva y utilización de economías de escala.<sup>9</sup>

Como conclusión reafirmamos nuestra tesis, sosteniendo que el libre mercado y su correspondiente modelo neoliberal no configuran un modelo exportador secundario, innovador y competitivo en los mercados internacionales sin una adecuación estructural-productiva-tecnológica que sostenga e impulse un crecimiento de largo plazo basado en la inversión en recursos humanos (educación), generación de empleo productivo (fomento exportador vía incremento de la productividad), modernización tecnológica (complementación con empresas extranjeras e innovación tecnológica), y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos (revertir el desequilibrio externo por medio de la competitividad y productividad).

Si no se logra elevar la productividad y competitividad de nuestra planta industrial, el modelo de exportaciones manufactureras, como palanca del crecimiento y el bienestar social, sucumbirá y México no logrará salir del círculo vicioso de dependencia del ahorro externo y el endeudamiento público. Con la lucha comercial internacional, las limitantes productivas evidenciaron un sesgo antiexportador que deberá ser revertido, de lo contrario,



[...] al profundizarse las desigualdades productivas entre los sectores productivos y entre las ramas, aumentarán las presiones sobre el sector externo, debido al carácter vicioso de tales desigualdades, en el sentido que son más los sectores y ramas que no tiene ventajas comparativas y competitivas, que los que logran incrementar sus exportaciones en mayor medida que sus importaciones, por lo que las exportaciones realizadas no logran financiar los requerimientos crecientes de importaciones derivadas de los desequilibrios y problemas productivos, así como por la falta de competitividad de la producción nacional. Dichas desigualdades productivas merman en consecuencia los efectos multiplicadores del crecimiento de la inversión y de las exportaciones sobre la dinámica productiva, sobre el ahorro interno y sobre el empleo, impidiendo alcanzar dinámicas más endógenas y autosustentadas.<sup>10</sup> **P**

<sup>9</sup> Cuauhtémoc López Guzmán, "Nuevos modelos industriales: aplicación y factibilidad en Baja California", *Paradigmas*, año 2, núm. 5, Mexicali, UABC, enero-marzo de 1994, p. 28.

<sup>10</sup> Arturo Huerta González *op. cit.*, p. 67.



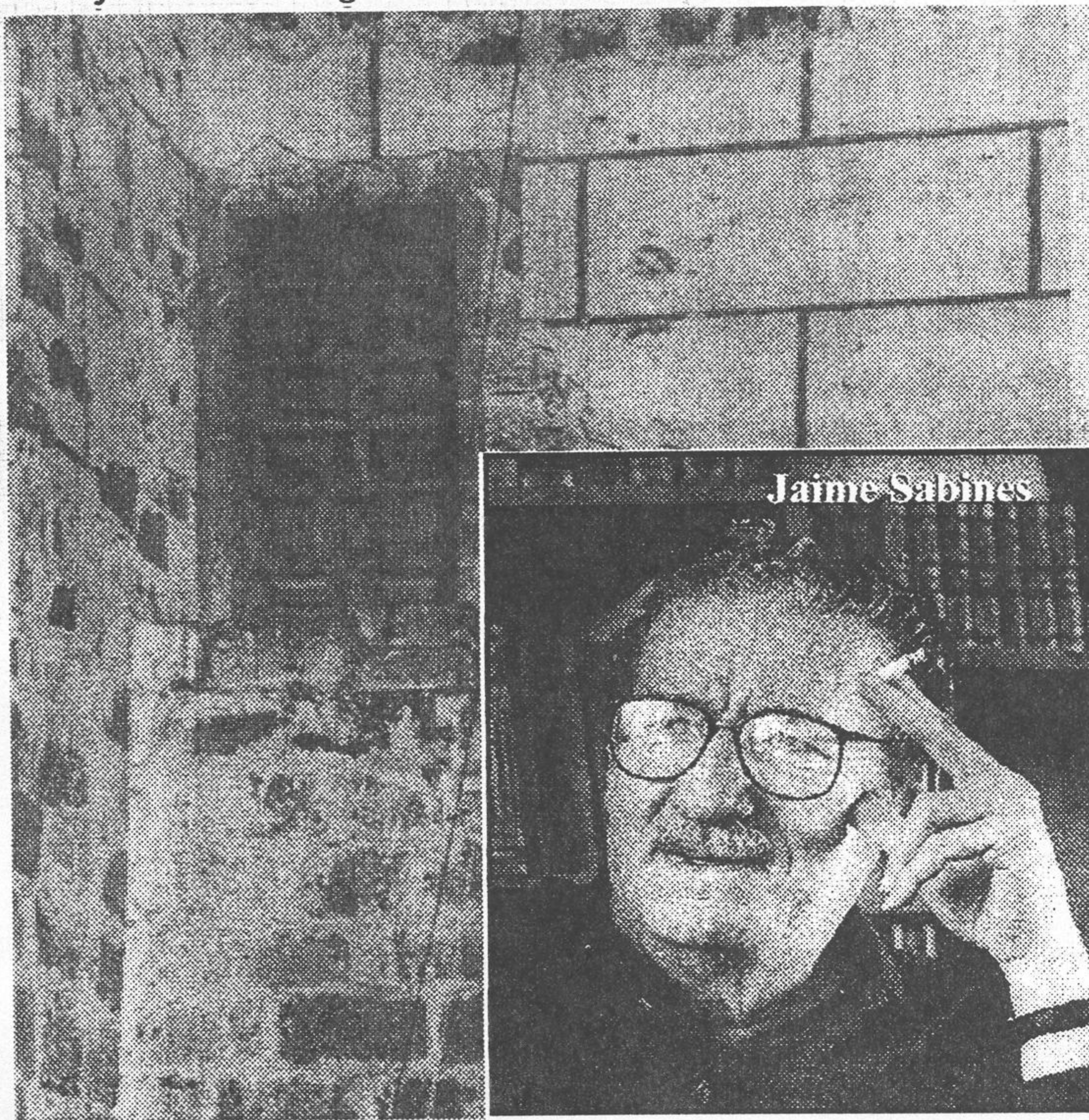
# SOCIETAS

*Num. 13*

*Enero-marzo del 2000*

**Revista del Colegio Estatal de Sociólogos de Baja California**

*Misión jesuita de San Ignacio. Alberto Gárate Rivera*





# UN ANALISIS FISCAL Y SECTORIAL EN EL DISEÑO DE TARIFAS ELECTRICAS PARA MEXICALI B.C.

*Cuauhtémoc López Guzmán<sup>1</sup>*

## Introducción.

El presente trabajo es una síntesis de una investigación realizada en torno a la problemática de las tarifas eléctricas en la Ciudad de Mexicali B.C. específicamente del sector doméstico. El enfoque se centra en destacar las condiciones y limitantes macroeconómicas que afectan a CFE como entidad sujeta a las formulaciones de la política económica y sus restricciones en la toma de decisiones y la falta de autonomía administrativa.

Se correlaciona además los impactos sociales derivados del aumento a las tarifas y los desequilibrios macroeconómicos en el ingreso familiar. Las modalidades de aplicación tarifaria son consideradas parte de una política fiscal y de un modelo económico restrictivo y de saneamiento que termina por afectar por una parte a las familias (al incrementar el precio del fluido eléctrico) y a CFE (al reducirse los montos de inversión).

El documento contiene una visión del problema tarifario de orden macroeconómico, expresado por medio de políticas fiscales, presupuestales y operativas que reducen la capacidad de crecimiento de la infraestructura y oferta energética. Se analizan también las limitantes administrativas y legales que sujetan a CFE-División Baja California a las directrices centrales y sectoriales.

Sin la intención de justificar el desempeño de CFE, la investigación se desarrolló en torno a los efectos del modelo económico en las capacidades de modernización del sector eléctrico, las posibilidades de aumentar la eficiencia y productividad de CFE se relacionan con el tipo de estructura de mercado monopólico, y las necesidades de mayor autonomía de gestión y simplificación normativa son replanteadas a partir de una revisión al marco jurídico del sector eléctrico.

Esta presentación es una primera parte, ya que el documento integral es una extensa, pero novedosa forma de considerar y plantear propuestas de solución. Ponemos entonces a consideración del lector nuestros planteamientos.

## A) Conceptualización y Diseño Tarifario: Enfoque Eficientista versus Enfoque Social.

El marco teórico jurídico que sustenta la creación y aplicación de tarifas como una contraprestación a un servicio que el Estado ofrece está condicionado por la concepción ideológica imperante en un determinado momento en determinado país.

De manera similar los criterios de política económica y el comportamiento de los agregados macroeconómicos impondrán restricciones u holguras en las finanzas públicas, expresándose en los presupuestos de egresos, la deuda pública, la inversión y el ahorro.

El derecho fiscal contempla el concepto de tarifa como el "agrupamiento ordenado de las cuotas o tasas de un impuesto; en el cual la cuota más reducida representa el límite inferior y la máxima el límite superior. Si el ordenamiento es del límite inferior al superior, la tarifa es creciente; y si es del superior al inferior, es decreciente, independientemente de que el impuesto sea progresivo o regresivo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, con Maestría en Economía Internacional, maestro de tiempo completo en la Escuela de Ciencias Políticas de la U.A.B.C., y profesor de asignatura en la Maestría en Ciencias Sociales Aplicadas, del Instituto de Investigaciones Sociales de la U.A.B.C.

<sup>2</sup> Rosas Figueroa, Aniceto y Roberto Santillán López. *Teoría General de las Finanzas*



En México la filosofía de las finanzas públicas se nutre de los anhelos populares de justicia social, redistribución del ingreso y equidad; además la emergencia del Estado de bienestar amplió aún más los derechos sociales y económicos de los estratos de menor ingreso.

En torno a estas premisas se organiza un modelo fiscal redistributivo en México confeccionado por las justificantes teóricas y legales acordes con el enfoque compensatorio del Estado tutelar (1940-1980). El marco teórico de las tarifas se derivó en un período extenso del desarrollo nacional de las políticas expansivas de la inversión pública en infraestructura y la absorción de costos y pérdidas que dichos proyectos demandaban.

En términos legales las tarifas públicas representan un principio cardinal tributario orientado hacia la justa distribución de las cargas, el reparto de cargas lo determina el distinto uso individual del (los) servicio(s). La aplicación de tasas significa el uso del criterio de justicia tributaria, puesto que en la prestación de los servicios públicos el Estado deberá recurrir a la tasa. Ya "que el único camino que el Estado tiene para sufragar estos servicios es forzosamente la implementación de una tasa determinada como precio al servicio usado y ello en virtud de que se trata de servicios cuya utilización es posible individualizar, servicios que tendrán que ser sufragados por cada usuario, no pudiendo el Estado sostenerlos mediante la recaudación de impuestos, pues esto vendría a agravar injustamente a los demás contribuyentes que no se benefician con esos servicios."<sup>1</sup>

De manera teórica señalamos que el Estado impone una tasa por la prestación de un servicio, sin embargo su diseño y formato expresado en este caso en las tarifas

eléctricas siempre será fiel reflejo de las concepciones políticas que exprese el gobierno en turno; por ello será necesario reflexionar a cerca de los tipos de tarifas y su correspondencia con el modelo económico y la disposición de recursos gubernamentales.

Durante un amplio período los servicios públicos en México fueron subvencionados, ello se reflejaba en la utilización de tarifas bonificadas y por consiguiente deficitarias, sin embargo esto no representaba ninguna muestra de ineficiencia pública o de mala administración, por el contrario representaban una obligación del Estado frente a las necesidades colectivas, y por ello la recurrencia de estos déficit eran positivos al incidirse en el crecimiento económico, la ampliación de infraestructura y el bienestar social.

La tarifa bonificada en sectores clave se aplicó con diversas modalidades y estrategias, algunas de estas estrategias eran para "la producción de bienes y servicios de grandes inversiones (CFE, PEMEX, FERRONALES) y de manera indirecta como instrumentos de política económica del Estado para lograr determinados objetivos de desarrollo."<sup>2</sup>

La aplicación de la tarifa bonificada se sustentó en criterios políticos y sociales, en la medida que los recursos fiscales se expandían con los consecuentes desequilibrios presupuestales y de endeudamiento. Ante estas presiones de déficit fiscal los gobiernos de Miguel de Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari dieron marcha atrás en las políticas de subsidios y de precios fijos.

Con el enfoque efficientista, racionalizador y modernizador se cuestiona el diseño de la tarifa bonificada, para pasar a la tarifa suficiente, las cuales por la concepción política son antagónicas.

*Públicas y el Caso de México.* Esc. Nacional de Economía UNAM, pág. 85.

<sup>1</sup> Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas.* Ed. Porrúa, pág. 99,

<sup>2</sup> Villareal René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública.* Ed. Diana, pág. 61.



La tarifa bonificada es la que resulta de la relación del costo del establecimiento y explotación del servicio por una parte y la de la capacidad económica de los que forzosamente tendrán que hacer uso del servicio público. Por otra parte la tarifa suficiente, ligada a la tarifa móvil es la resultante del precio del servicio indexado al incremento de los costos de producción.

La concepción empresarial de ganancias lícitas y rentabilidad ha permeado al conjunto de las empresas públicas en México (incluyendo CFE), sin embargo la definición de la política de finanzas públicas superavitarias descende desde la misma formulación político-ideológica expresada en la política económica de 1982 a la fecha.

De esta forma aunque los subsidios no han desaparecido, puesto que tienen un carácter político-social (derechos garantizados jurídicamente) comprometidos en una serie de preceptos constitucionales, éstos se han reducido y racionalizado ante los problemas cíclicos de depresión y estancamiento económico.

El dilema en materia de política económica es entre equidad y eficiencia. Los intentos del gobierno por estabilizar la economía, más aún, sus finanzas han hecho que se releguen los criterios redistributivos y se utilice el enfoque de autofinanciamiento del servicio, sustentándose en necesidades de rentabilidad y no en reales capacidades contributivas del usuario.

La expresión del concepto de tarifa móvil y autofinanciamiento del servicio lo encontramos en los lineamientos estratégicos de modernización de la empresa pública contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que dice: "La estrategia de la empresa pública descansará fundamentalmente en su reestructuración financiera y administrativa, y en la eficaz vinculación de sus decisiones con la política económica social general. Con este propósito se formularán programas de reestructuración financiera que consideren entre sus líneas

básicas, los ajustes a los precios y tarifas, la racionalización de subsidios, el uso de divisas, la reestructuración de la deuda interna y externa y las aportaciones de capital. Los recursos provenientes del crédito serán utilizados en forma complementaria a las fuentes propias de ingreso y se capitalizarán las empresas en función a las disponibilidades financieras y prioridades del desarrollo. Los ajustes a los precios y tarifas se harán en forma selectiva y flexible adecuándolos conforme a la evolución de la estructura de costos y las decisiones de política económica.<sup>1</sup>

Se deduce que la política económica determina los criterios en la reestructuración tarifaria y el saneamiento fiscal se antepone a las necesidades sociales y preceptos políticos, esta disciplina fiscal se refuerza en el sexenio de Salinas de Gortari como lo constata el siguiente párrafo. "Las políticas tributarias y de precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece el sector público tiene como finalidad inmediata y fundamental proveer de recursos al propio sector para financiar sus actividades. Al mismo tiempo, estas políticas apoyarán la estabilidad de precios en el marco de la concertación social. La determinación de las tasas impositivas y los precios y tarifas públicos será compatible con la evolución de los salarios, el nivel general de precios y el tipo de cambio, en el contexto de la estrategia para consolidar el abatimiento de la inflación."<sup>2</sup>

La política económica impone así restricciones por el lado de la oferta al sector paraestatal, al limitar sus recursos presupuestales necesarios para la inversión en nuevas obras y la expansión de la planta; por el lado de la demanda restringe el consumo al elevarse las tarifas, frenando la actividad productiva global.

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), pág. 181.

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), pág. 58.



Estas restricciones de mercado (de monopolio) y los cuellos de botella sectoriales (comercial, financiera, tecnológica) obligan a CFE a operar eficientemente en un área de actividad de naturaleza estratégica dual, como ofertadora de un servicio tradicional en manos del Estado y como forjadora de infraestructura socioeconómica.

De ahí deriva su contradicción operativa y funcional; ya que la Ley de Servicio Público define como obligación del Estado derivado del Artículo 27 constitucional la prestación del servicio público e invertir en planta acorde con los recursos financieros y los consecuentes ajustes en los costos económicos.

La pretensión de solventar costos y financiar los gastos en que incurren las empresas paraestatales se reafirma de nuevo en el PND 1995-2000 y en Ley del Servicio Público y su Reglamento.

El PND (1995-2000) en el apartado de finanzas públicas señala que "con relación a la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que provee el sector público, esta se normará por criterios de eficiencia y equidad, no con propósitos meramente recaudatorios o por su impacto sobre el nivel de precios. La mejor contribución que esta política puede hacer al resto de la economía es promover el uso racional de los bienes y servicios públicos, la mayoría de los cuales constituyen importantes insumos para el aparato productivo.<sup>1</sup>

Por su parte la Ley de Servicio Público en su Artículo 31 enfatiza la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica bajo supuestos de rentabilidad: "Art. 31. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y Comercio y Fomento Industrial y a propuesta de la Comisión de Federal de

Electricidad, fijará las tarifas, su ajuste o reestructuración, de manera que atienda a cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público y el racional consumo de energía.<sup>2</sup>

La continuidad del enfoque rentable en sus variantes conceptuales e ideológicas se plasma en las leyes, políticas, reglamentos y programas diseñados para y dentro de CFE, y por supuesto atendiendo los criterios de la política económica, fiscal y presupuestal.

Encontramos como fiel reflejo de estas consideraciones macroeconómicas una postura conceptual, jurídica y política que reafirma el carácter rentable de las empresas públicas, en contradicción a la política social o de bienestar expresada como esquema redistributivo y que forma parte de la justificación central de la existencia de empresas del Estado (monopolios) y su misión social.

Para enfatizar este tipo de posiciones basta remitirnos ahora al reglamento de la Ley de Servicio Público en su Artículo 48 que especifica el carácter financiable del servicio de energía eléctrica: La fijación de tarifas tenderá a cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público propiciado a la vez el consumo racional de energía, para lo cual:

I- Reflejarán el costo económico de los rubros de generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica suministrada incluyendo en tal concepto tanto la que genera el propio suministrador como la que obtenga éste de los productores externos, y considerarán los requerimientos de ampliación de infraestructura eléctrica; y

II- Se ajustarán de acuerdo con la evolución de los costos económicos a través del tiempo, tomando en cuenta, separadamente, los rubros de generación, transmisión y distribución, así como las

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), pág. 148.

<sup>2</sup> Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1992.



diferencias o variaciones relevantes por factores regionales o estacionales, los cambios en productividad o eficiencia y los derivados de condiciones de operación del sistema durante los períodos de demanda base, intermedia o pico.

Hasta aquí ligamos la concepción política y el modelo económico que justifica la rentabilidad y el autofinanciamiento de las empresas públicas (entre ellas CFE); con ésta conexión es necesario cuestionar los lineamientos de política económica y fiscal que supeditan al conjunto de las instituciones gubernamentales, esto nos lleva obligadamente a plantear la correspondencia entre los criterios de rentabilidad empresarial y los de justicia social y derechos económicos que fueron el valuarte fundamental de la creación y operación de empresas paraestatales.

Para poder evaluar la legalidad de la instrumentación de tarifas domésticas en esta región remitiéndonos sólo a la ley, encontramos coherencia entre los preceptos político-económicos y la norma; debido a que las leyes se ajustan a los criterios de política económica y fiscal en cada sexenio, es legal entonces aplicar tarifas que atiendan los criterios de rentabilidad y autofinanciamiento.

Sin embargo para evaluar la legitimidad tendremos que correlacionar la política social y los derechos económicos encuadrados en nuestra Constitución con los requerimientos sociales de protección y confort que la comunidad de Mexicali, Baja California, necesita para hacer frente a temperaturas mayores a 45° C en la época de verano.

Ante las definiciones de política económica, criterios eficientistas y reducciones presupuestales, la prestación de servicios públicos (electricidad entre otros) se han orientado a concesionarse y/o liberalizar el sector para la inversión privada, interna y externa para con ello ofrecer un mayor servicio, alentar la reducción de

costos vía productividad y complementar el stock de inversión sectorial para su expansión.

Así, el Estado ha reconocido sus limitantes financieras, técnicas, administrativas y operativas en sectores claves como la electricidad definida como de interés nacional y sector estratégico. Es importante entonces partir de estas premisas para preguntarnos si la retirada del Estado y la vocación rentable en la prestación de servicios públicos estarán comprometidos con el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad y en particular de los estratos sociales de menores ingresos.

Revisando las propuestas del PND 1995-2000 en materia de política social no se considera un servicio básico el acceso al uso oportuno y económico de la energía eléctrica, quizás porque para el resto del país es un servicio de abasto garantizado, y barato para la mayor parte de la población. Empero en materia de política energética el PND considera importante establecer criterios tarifarios, inversiones en planta y procesos de producción y distribución acordes a las características regionales, geoeconómicas y sectoriales (competitivas).

“Los bienes y servicios producidos por el sector energético deberán alcanzar progresivamente estándares de calidad comparables a los internacionales y cumplir con la normatividad ecológica; su distribución deberá ser oportuna y suficiente, en función de los patrones sectoriales y regionales de demanda; los precios - establecidos conforme a referencias internacionales y las tarifas establecidas regionalmente a partir de los costos totales de producción y distribución-, fijados ambos de manera transparente y predecible, deberán asegurar la competitividad, propiciar el uso racional y la conservación de los recursos y la asignación óptima de inversiones.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pág. 164.



Este párrafo expresa y sintetiza las demandas sociales más urgentes en la aplicación de tarifas de energía eléctrica en Mexicali; ya que se solicita una tarifa diseñada acorde a las características climáticas en la región, además que su diseño sea transparente y refleje los precios de referencia internacional, de los que comúnmente se compara con los de Estados Unidos. También la expansión de las inversiones en planta se consideran importantes para la satisfacción de la creciente demanda de verano a través de procesos productivos eficientes, racionalizadores y de conservación de recursos no renovables.

Como la resolución de estas cuestiones no ha logrado satisfacer a la sociedad mexicalense y la profundización de la crisis han agravado la problemática del costo de la energía eléctrica en el presupuesto doméstico, los ciudadanos y los sectores económicos y sociales apuntan sus ataques y reclamos a CFE, sin considerar que las políticas sectoriales, fiscal y presupuestal forman parte del modelo económico en turno; y que la definición jurídica de tarifa y sus modalidades de aplicación son el resultado de criterios eficientistas y de autofinanciamiento.

Podemos concluir que existe una legitimidad de origen desde 1983 en el diseño y aplicación de un modelo económico de ajuste restrictivo que condiciona a todo el aparato gubernamental federal, a las empresas paraestatales y los gobiernos locales.

Existe a su vez legalidad en la aplicación de la tarifa móvil en el sector doméstico, ya que bajo el concepto rentable, ésta se adecua a los índices de inflación e incrementos de costos, con el objetivo de neutralizar la recurrencia del déficit y el endeudamiento en CFE.

Partiendo de estas consideraciones reconocemos que es sumamente complejo modificar la política económica en el corto

plazo, pero si es factible orientar y promover un diseño tarifario inscrito en el marco de los derechos sociales imprescindibles para esta región, enfatizando las necesidades colectivas de bienestar y confort mínimas indispensables para el cuidado de la salud y la vida misma sería más realista.

La elaboración de un marco jurídico (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica) sustentado en una política social reafirmadora del carácter vital del acceso a la energía eléctrica para esta región es urgente y necesaria. Para permitir la accesibilidad a la energía eléctrica y el confort a los estratos de menor ingreso sin sacrificar el autofinanciamiento, la expansión de la planta y las inversiones que Baja California necesita se requiere una compleja pero necesaria combinación ingenieril, financiera, económica y política que debe construirse lo antes posible.

Sin la explícita formulación de una política social que atienda el tipo de problemas que deriva del extremoso calor en la ciudad de Mexicali, B.C., y el costo del fluido eléctrico residencial, no podrá avanzarse en la ampliación y mantenimiento de subsidios. Sin la conceptualización del derecho a la disponibilidad de la energía eléctrica, ligada a la vida y la salud, no podrá avanzarse en la reformulación del marco jurídico del sector eléctrico.

Sin un esquema equitativo y compensatorio en las tarifas no será justificable la participación del Estado como ente regulador y promotor de interés sociales, y su misión en el mejoramiento del nivel de vida de la población se cuestiona y debilita.

Sin un esquema de redistribución fiscal con los estados, de financiamiento sectorial-regional, equitativo, coordinado y transparente; las políticas de autofinanciamiento, rentabilidad y equilibrio presupuestal en las entidades del sector público y las paraestatales aparecerán más como sujetas a la discrecionalidad de los funcionarios en turno, a su poder, voluntad y



compromisos. De aquí se deriva la fuerte impugnación de la comunidad de Mexicali a CFE y sus programas y políticas sectoriales, ya que se duda de su capacidad operativa, eficiencia económica y autonomía de gestión frente a las autoridades centrales en la problemática tarifaria.

Finalmente enlazaremos la concepción de política social imperante con los parámetros de bienestar y confort que se demandan para esta región frente a las precarias condiciones materiales de cientos de familias y su reducido nivel de ingreso.

Tradicionalmente el Estado mexicano se ha caracterizado por su vocación social y popular en la atención a los sectores de ingreso menor y para ello ha desplegado una serie de políticas de corte paternalistas-tutelares y erigido instituciones propias para la solución de las causas de la pobreza y la marginación; esto con el afán de incidir en la elevación material y cultural del pueblo de México.

Sin lugar a dudas el mandato constitucional expresado en el Art. 27 forma parte del apartado económico-social de nuestra Carta Magna; en la cual se manifiesta la obligación del Estado de manejar el proceso global de generación de electricidad que persigue dos objetivos centrales y que son: la modernización de nuestra infraestructura económica y la dotación de fluido eléctrico como un servicio público con la consecuente concepción social, de bienestar, y accesible a los diversos estratos de menor ingreso.

Como el sector eléctrico quedó enmarcado dentro de las áreas proveedoras de bienestar y se le otorgó el carácter estratégico por su importancia en la maduración del proceso industrializador endógeno, todos los sectores económicos y los hogares infirieron que la prestación del servicio público era -a pesar de sus costosas inversiones- una actividad subvencionada con transferencias fiscales que compensaran el costo real de dichos servicios.

El discurso político durante un tiempo lo sostuvo y reprodujo, junto con la creciente expansión del sector a pesar de recurrentes déficit y endeudamiento gubernamental. Sin embargo, entrada la década de los ochenta, la política económica cambió radicalmente e impactó en los subsidios y transferencias gubernamentales hacia las empresas paraestatales; de igual manera los ingresos familiares cayeron.

Este panorama se agravó aún más en la frontera norte y la ciudad de Mexicali en particular por el extremo calor, y como consecuencia de estos desajustes en las finanzas públicas se incrementaron las tarifas a la par que la devaluación y la inflación mermaron los ingresos reales de las familias. Fue entonces cuando el carácter tutelar-paternalista del Estado se agotó y se agudizó la impugnación a los ajustes tarifarios en el sector doméstico.

El ingreso de las familias mexicalenses se redujo y se incrementó el precio de la energía eléctrica, la relación fue asimétrica ya que el autofinanciamiento del servicio se cubrió con ajustes en la tarifa doméstica, reducción de subsidios y contracción de la inversión; por otra parte las familias recibieron un menor ingreso per cápita real, sin poder relegar la adquisición y uso de clima artificial para cubrir las necesidades de confort y salud en la época de verano ante las elevadas temperaturas que se registran en la región.

Estas contradicciones se han tornado explosivas e irruptivas por el mismo tratamiento en materia de políticas y programas que recibe Mexicali y el resto del país, las escasas alternativas de solución implantadas carecen de un consenso y diseño local que permita efficientar y autofinanciar el servicio público de energía eléctrica sin sangrar la economía familiar. Atendiendo a estas restricciones técnicas-productivas de la empresa y económico-sociales de las familias se debe crear un marco jurídico-operativo para CFE División B.C., y diseñar una



política social regional que eleve a derecho social básico, el uso, disfrute y confort derivado del consumo de energía eléctrica en los meses de verano.

### B). Política Fiscal y Finanzas Públicas.

El presente apartado contiene una explicación de los criterios de política fiscal y el estado de las finanzas públicas a nivel macroeconómico, sectorial y presupuestal. Así mismo se evalúa el proceso institucional de ajuste tarifario en el marco de la política económica y las necesidades de ingreso del gobierno federal. Con esta conexión se pretende descifrar las condicionantes estructurales e institucionales que tienen relevancia en el diseño tarifario de CFE en general, y en particular para Mexicali B.C.

Las políticas fiscales, de ingreso, gasto, deuda y subsidios fueron concertadas en los Pactos de Solidaridad Económica y se adecuaban a las condiciones económicas imperantes y a la evolución de los agregados macroeconómicos. Sin embargo tres fueron las vertientes de la política fiscal que ha implementado el Estado:

- \*Contracción del gasto público
- \*Realineación de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público
- \*Reformas tributarias.

Los efectos de dichas políticas impactaron en el ingreso y consumo de las familias mexicalenses, puesto que con el objetivo de sanear las finanzas públicas el gobierno durante los ochenta y noventa ha ajustado las tarifas del servicio público de energía eléctrica doméstica, a la vez que impuso tasas impositivas mayores al ingreso per cápita, amplió la base poblacional gravable y redujo las transferencias y subsidios al sector eléctrico, tanto los recursos destinados a compensar el costo real del fluido eléctrico con fines sociales, como los créditos y aportaciones para obras e inversión en planta.

A nivel macroeconómico desde 1989 los pactos de solidaridad económica han convenido como parte central de la política

fiscal mantener una estricta disciplina en las finanzas públicas, prueba de ello son las consideraciones sobre finanzas públicas, subsidios y tarifas que se leen en el PSE de 1987.

“Se realizará un ajuste adicional de las finanzas públicas, de magnitud suficiente para que la diferencia entre los ingresos públicos y el gasto público programable muestre en 1988, un balance positivo equivalente al 8.3% del producto interno bruto, en comparación del superávit del 5.0% del PIB previsto para 1987. Dicho ajuste se basará tanto en estrictas medidas que disminuirán el gasto público, como en otras que aumentaran los ingresos fiscales.<sup>1</sup>”

Respecto a los subsidios y las tarifas públicas se reestructuraron sus montos y destino, con el afán de equilibrar los presupuestos de egresos y mediante esquemas de desliz para ajustarse a los índices de inflación y el aumento en los costos de producción.

“Se disminuirán y, en algunos casos, se suprimirán los subsidios de dudosa justificación social y económica. Se simplificarán adicionalmente y en forma selectiva las estructuras administrativas del sector público. Los precios y tarifas del sector público se ajustarán para terminar con el rezago acumulado durante los últimos meses y alcancen un nivel real adecuado. Este esquema de precios y tarifas, aunado a algunas medidas de carácter tributario, permitirá ingresos públicos adicionales a lo previsto originalmente para 1988, por un monto aproximado de 1.4% del PIB.<sup>2</sup>”

Con esta definición clara y puntual de la política fiscal y las acciones concretas a aplicar queda de manifiesto que las constantes reestructuraciones, ajustes y modificaciones a las tarifas del sector

<sup>1</sup> Pacto de Solidaridad Económica. *El Mercado de Valores*, Año XLVII, Diciembre de 1987, pág. 3.

<sup>2</sup> *Ibid*, pág. 3.



eléctricas domésticas obedecieron a estas formulaciones macroeconómicas y que nada, o muy poco peso tuvo la concepción social y redistributiva de las cargas impuestas al usuario.

Estas formulaciones continuaron vigentes en los siguientes pactos de estabilidad y crecimiento económico sin grandes variaciones y marcaron la pauta del modelo económico restrictivo y de ajuste presupuestal.

Para los años de 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994 el gobierno federal ratificó una estricta disciplina fiscal con el objetivo de alcanzar un superávit primario y para lograrlo por el lado de las tarifas se fijaron fórmulas que aseguraran la competitividad y estabilidad. En el caso particular de la electricidad doméstica en el pacto de 1992 se acordó que los ajustes graduales por ningún motivo excederían de un dígito en 12 meses.

De igual manera en 1994 se propuso disminuir el ritmo de deslizamiento mensual en sus tarifas de tal forma que el incremento acumulado en un año no exceda de 5%.

La justificación de los ajustes y recortes del gasto y la inversión pública tienen un respaldo teórico implícito que sostiene que el déficit público es la raíz de los desequilibrios macro y microeconómicos y que su solución es racionalizar el gasto, reduciendo egresos onerosos, aumentar los ingresos y ajustar la inversión y el crédito a los niveles de oferta real.

“Para el cumplimiento de tales objetivos fueron adoptadas políticas estrictamente recesivas en los renglones fiscal, monetario-crediticio y cambiario, así como programas de apoyo selectivo a la inversión, de reducción y eliminación de subsidios cambiarios y en diversos bienes y servicios producidos por el sector público.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sánchez Daza, Alfredo. “Alcances y Límites de la Estrategia de Estabilización en México”.

La reestructuración de los pasivos del sector público, la deuda externa y un amplio déficit operacional, frente a las necesidades de inversión llevan al gobierno federal a emprender hasta la fecha programas de renegociación de la deuda interna y externa, recortes presupuestales, concesiones y desregulación económica para alentar la inversión privada en sectores sensibles. La disciplina fiscal afecta por el lado del gasto a los sectores económicos y las familias, los subsidios y las transferencias se reducen, afrontando los agentes económicos los costos reales en la producción de un bien o servicio. Por el lado del consumo los ingresos per cápita disminuyen al aumentar los impuestos, precios y tarifas; y por el lado de la demanda, al caer el empleo que la desinversión pública origina.

“El ajuste de las finanzas públicas se basa en el aumento de los ingresos, por la vía de elevar precios y tarifas y de una reforma fiscal, también se apoya en la reducción y el control del gasto programable, tanto en gastos administrativos como de inversión.<sup>2</sup>

### **C) Ambiente Macroeconómico y Ajustes Tarifarios: Equilibrio Presupuestal sin Equidad Social.**

Este apartado establece una conexión entre los ajustes, reestructuraciones y modificaciones tarifarias<sup>3</sup> para la región con la política económica desde 1983 a 1996. El período comprendido se estima es relevante porque se enmarca en el inicio de un desajuste macroeconómico, caracterizado por una contracción del gasto público y una reducción real del ingreso de las familias y

*Análisis Económico*, No. 21, Volumen X, UNAM, pág. 64.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, pág. 64.

<sup>3</sup> Se entiende por ajuste en los casos, en que solamente cambian las cuotas establecidas para los elementos de las tarifas, por modificación en los casos en que se varié alguno de los elementos de la tarifa o la forma en que estos intervienen; por reestructuración los casos en los que se adiciona o suprime alguna o varias tarifas.



las empresas; bajo estas restricciones se implementan continuas reestructuraciones, ajustes o modificaciones a la tarifa

En el contexto recesivo de los años ochenta la política económica se manejó con estrategias gradualistas para corregir el déficit público y el endeudamiento interno y externo; por la vía de una alineación

doméstica, trasladando costos crecientes a ingresos decrecientes.

constante y generalizada de precios y tarifas de bienes y servicios que oferta el Estado y por la reducción y eliminación de subsidios y transferencias. (ver Cuadro 1.1 y 1.2)

**Cuadro 1.1. Finanzas del Sector Público**

	Gasto del Gobierno/PIB	Ingresos/PIB	Diferencia
1976	37.9	28.8	9.1
1977	29.9	23.6	6.3
1978	31.2	25.0	6.2
1979	32.6	25.5	7.1
1980	34.4	26.9	7.5
1981	40.9	26.8	14.1
1982	47.2	30.3	16.9

Fuente: Aspe Armella, Pedro. "El Camino Mexicano de la Transformación Económica" Ed. FCE., pág. 23.

**Cuadro 1.2 Indicadores de las Finanzas Públicas**

	Gasto Público (incre.% real)	Gasto corriente/inversión	RFSP	Déficit Operacional	Déficit primario
1982	-8.0	55.3	16.9	5.5	7.3
1983	-17.3	46.1	8.6	-0.4	-4.2
1984	0.8	43.2	8.5	0.3	-4.8
1985	-6.1	36.4	9.6	0.8	-3.4
1986	-13.3	34.6	15.9	2.4	-1.6
1987	-0.5	33.8	16.0	-1.8	-4.7
1988	-10.3	29.3	12.4	3.6	-8.0
1989	0.4	26.7	5.5	1.7	-7.9
1990	6.1	34.5	4.0	-1.8	-7.9
1991	3.7	37.6	1.5	-2.7	-5.6

Fuente: Aspe Armella, Pedro. "El Camino Mexicano de la Transformación Económica" Ed. FCE., pág. 23.

A la par el gasto corriente y de inversión sufrieron significativas disminuciones en términos relativos, traduciéndose a su vez en la disminución de

los déficit de las empresas estatales en relación con el PIB y como proporción del déficit público. (ver Cuadros 1.3 1.4 y 1.5).



**Cuadro 1.3 Situación del Sector Público. Principales Indicadores (porcentaje del PIB nominal)**

Años	1980	1991
Déficit operacional	3.6	(2.5)
Inversión	10.7	4.5
Ahorro	7.1	7.0
Ahorro externo	4.1	0.8
Ahorro interno	3.0	6.2
Consumo	10.0	8.1
Endeudamiento interno	0.5	(0.8)
Endeudamiento externo	3.5	1.0

Fuente: Ayala Espino, José "La Reforma del Estado: Saldo y Beneficio", en: *Planeación Estratégica: reestructuraciones internacionales, estrategias y políticas nacionales*. Ed. Plaza y Valdés, Fac. de Economía, pág. 146-148.

**Cuadro 1.4 Inversión Fija Privada y Pública (1980-1991) en % del PIB a Precios Constantes de 1980.**

Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Privada	14.1	14.4	11.9	10.4	10.7	11.7	10.9	11.5	12.4	13.1	14.3
Pública	10.7	12.1	10.3	6.2	6.3	6.2	5.5	4.5	4.4	4.2	4.5

Fuente: Ayala Espino, José "La Reforma del Estado: Saldo y Beneficio", en: *Planeación Estratégica: reestructuraciones internacionales, estrategias y políticas nacionales*. Ed. Plaza y Valdés, Fac. de Economía, pág. 146-148.

**Cuadro 1.5 Indicadores Presupuestarios de las Empresas Estatales.**

Años	1979-82	1983-88
Déficit	1.0	(1.7)
Déficit sin Pemex	2.9	2.3
Déficit E.P./Déficit Gob.	11.2	(18.2)
Transferencias sin Pemex	0.8	0.7
Inversión/ PIB	7.0	4.1
Deuda/PIB	20.4	21.0

Fuente: Ayala Espino, José "La Reforma del Estado: Saldo y Beneficio", en: *Planeación Estratégica: reestructuraciones internacionales, estrategias y políticas nacionales*. Ed. Plaza y Valdés, Fac. de Economía, pág. 146-148.



La búsqueda de ajustes a las tarifas domésticas con sentido social y bienestar es una demanda permanente en la ciudad de Mexicali, B.C.. Las formulaciones de la política económica contra los subsidios se mantienen y los criterios de gasto e ingreso gubernamental se regirán por la austeridad. Las tendencias para los próximos años son ajustar las variables macroeconómicas clave, entre ellas el gasto público, por tal motivo parece difícil una postura del gobierno federal contraria a su determinación de racionalizar el gasto; por ello no son probables las políticas reversibles en materia de precios y tarifas y la adecuación tarifaria local debe ser una propuesta que contemple criterios de eficiencia y equidad.

Para ello evaluaremos las reestructuraciones y ajustes tarifarios 10 años atrás, con énfasis en los últimos 6 años; esto nos permitirá precisar si sean realizado ajustes utilizando los criterios ya mencionados (eficiencia y equidad).

Siguiendo la cronología de los ajustes tarifarios, en paralelo con la gravedad de la crisis o extensión de la misma tenemos que para el año de 1983 se decreta un ajuste, modificación y reestructuración de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica.

La justificación a dichos ajustes es que se considera importante "compensar parcialmente los incrementos en los costos internos y externos y el deterioro en el precio real de la electricidad, reducir la presión financiera, atender la creciente demanda del mercado eléctrico, por lo que se requiere ineludiblemente, allegarse recursos propios adicionales que contribuyan al mejoramiento de su economía.<sup>1</sup>

Como es notable la justificación del ajuste parte de razones económicas-financieras de la empresa, y si bien se consideran necesarios dichos ajustes para permitir la realización de nuevas obras e

inversiones, no se pondera el impacto socioeconómico por estratos, regional y sectorial.

Por otra parte, se identifican fundamentaciones de corte político que se manejan como definición de las prioridades nacionales, tales como las citadas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Reordenación Económica, que recomiendan una política tarifaria flexible y realista que permita a mediano plazo la autosuficiencia.

Con el afán de lograr esta autosuficiencia financiera y fortalecer los ingresos del sector paraestatal, el acuerdo de ley fundamenta el ajuste tarifario ante la evidencia documentada, revisada y probada por parte de CFE, de la insuficiencia de recursos propios derivados de la venta de energía eléctrica. Se especifica que ante las necesidades de erogaciones en diversos renglones de la industria eléctrica, los ingresos provenientes de la venta de energía eléctrica constituyen un reducido porcentaje del total del gasto, y que por resultar deficitarias todas las tarifas se requieren crecientes aportaciones y subsidios del gobierno federal.

Las limitaciones del ahorro interno, el endeudamiento externo y el pago de su servicio, un índice de inflación de 100%, altas tasas de interés; junto con una reducción del gasto social, integrado por subsidios, aportaciones y transferencias entramparon y agravaron al sector eléctrico. En el caso de la frontera norte y en particular la ciudad de Mexicali estos desequilibrios nacionales se multiplicaron por la vulnerabilidad externa asociada al tipo de cambio y su conexión con el desempeño de la economía local. La caída del ingreso real per cápita derivada de estos desajustes impactaron el confort y bienestar ofrecidos por el acceso y uso de la energía eléctrica, indispensable en época de verano; y que se convirtió desde entonces en un bien de acceso limitado y uso restringido.

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 30 de Diciembre de 1983, pág. 33.



Para el caso del sector doméstico, el acceso limitado es una condición por el lado de la oferta, ya que existe un diferencial deficitario entre demanda y consumo. En cambio el uso restringido es una condición de la demanda potencial, que no se materializa dadas las limitantes en el ingreso familiar para cubrir el precio adicional de la necesidades reales de confort.

Estas restricciones no han podido ser superadas porque los ajustes, reestructuraciones y modificaciones tarifarias no ponderan las características geoeconómicas de la región noroeste y climáticas de Mexicali en particular.

Con los continuos ajustes tarifarios los impactos en el ingreso y confort se agudizaron en esta región. En este análisis secuencial compararemos los ajustes con las condiciones macroeconómicas globales y locales: en 1983, 1984 y 1985 los ajustes tenían como fin eliminar el rezago deficitario acumulado, las finanzas públicas prácticamente se hallaban en banca rota, la fuga de capitales, el disparo del servicio de la deuda, y la reducción de las divisas provenientes del alto precio del petróleo hacían insostenibles mayores transferencias y subsidios al sector eléctrico.

En las proyecciones manejadas por CFE y explicitadas en el Diario Oficial del 30 de Diciembre de 1983 de la Federación, se prevén situaciones críticas si no se ajustan las tarifas a los indicadores de la inflación, que en esos años aumentaba aceleradamente. "La revisión tarifaria propuesta para el período 1984-1988, toma como punto de partida la situación en la que se encuentran las tarifas en el presente mes de diciembre, reconociéndose que solamente con una política tarifaria de correcciones graduales, sostenidas durante varios años, será posible alcanzar el equilibrio entre el precio medio y costo medio en el sector eléctrico."<sup>1</sup>

Por esta vía se ha buscado la igualación de la relación precio/costo, y por consiguiente el saneamiento financiero de CFE, para ello se llevaron a cabo dos convenios de rehabilitación financiera celebrados entre el gobierno federal y CFE en agosto de 1986 y agosto de 1989. Además CFE se compromete a impulsar programas de productividad de mano de obra, organización interna e incremento en la eficiencia en la utilización de combustibles; así como limitar la contratación de nuevo personal. Tanto los convenios de saneamiento financiero, como los de mejoramiento productivo, de diversificación de fuentes energéticas y de programas de ahorro, no han surtido el efecto esperado en términos microeconómicos para CFE, ante esto la vía más fácil de igualar precio/costos es el incremento a las tarifas eléctricas que se aplican anualmente o en un plazo de tiempo menor a un año.

El equilibrio financiero se ha buscado por medio del autofinanciamiento del servicio, el Estado al no considerar monopolio a CFE por su funciones y fines socioeconómicos supone que las reestructuraciones y ajustes tarifarios inducirán cambios en la eficiencia y productividad de la empresa; sin embargo "la fórmula comúnmente aceptada de intervenir en condiciones de monopolio natural implícitamente supone una regulación perfecta que no implica costos; que las autoridades pueden inducir a los monopolios a producir eficientemente; y que los precios que establecen las entidades gubernamentales proporcionarían las señales apropiadas a los consumidores."<sup>2</sup>

Así, las distorsiones sectoriales, de mercado y macroeconómicas impiden un desempeño eficiente de CFE; no se logran economías de escala derivadas de una óptima

<sup>1</sup> *Ibid*, pág. 35.

<sup>2</sup> Kessel, Georgina. "Reformas al Marco Regulatorio y las Instituciones de Regulación en el Sector Eléctrico". *La Modernización del Sector Eléctrico*. Ed. CIDE - SEMIP, pág. 56.



combinación de factores y recursos como resultado de las distorsiones que ocasiona una excesiva regulación.

En el período comprendido entre 1983 y 1988, delimitado en primer lugar porque en 1983 se manifiestan los graves desequilibrios económicos y su impacto social, se inicia a la par una constante revisión y ajuste a las tarifas eléctricas, manifestadas anteriormente como objetivos tendientes a corregir gradualmente el rezago en los precios de venta de la energía eléctrica.

A nivel nacional en 1983 el PIB decrece al nivel más bajo de la década con un -5.2, el índice de inflación alcanza un 80.8%, disminuye en 1984 a 59.2, para dispararse de nuevo en 1986 y 1987 a una tasa de 105.7% y 159.2 respectivamente. Estas altas tasas de inflación se retroalimentaban con cada devaluación, afectando tasas de interés y deuda externa. En 1982 la paridad cambiaria pasa de 26 a 150 viejos pesos representando un 473% de porcentaje devaluatorio, en 1984 se devalúa de 210 pesos a 450 en 1985; para 1987 el tipo de cambio registro 2,278 viejos pesos por dólar.

Aunado a estos desajustes monetarios y de precios, el gobierno federal aplica una política restrictiva en su gasto público con fines de estabilización, que precisamente en 1983 registra un porcentaje de reducción mayor con -17.3 %, para pasar en 1984 a un 0.8 en términos positivos de crecimiento real; empero la contracción del gasto sigue y en 1985 registra un -6.1%, en 1986 13.3%, en 1987 -0.5%, y 1988 -10.3%. El gobierno enfrenta además los requisitos de pago del endeudamiento externo, lo cual representaba transferencias muy altas en proporción al PIB; tan solo en 1982 y 1983 el pago del servicio de la deuda significó 10.1 y 12.9 del PIB.

De 1984 a 1988 el pago del servicio de la deuda como proporción del PIB se estabilizó en un promedio de 8.3. El alto déficit y las obligaciones de pago de la deuda, junto con la merma de recursos que

significó la caída del precio del petróleo en 1982 y 1986 obligaron al Estado a iniciar políticas de recorte, disminución y racionalización del gasto corriente y de inversión; a la par se diseñó un esquema de desincorporación de empresas públicas, alineación de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, y una expansión de la base tributaria con el objetivo de sanear las finanzas públicas.

Los impactos de estas medidas en el ámbito local se multiplicaron por el peso del sector externo en la economía de Baja California. Por citar algunos ejemplos: el índice de precios al consumidor en Baja California fue mayor que el resto del país, el porcentaje de inflación anual medido respecto al año anterior para cada caso registra para 1983 101.9 a nivel nacional contra 120.1 en B.C; en 1985 se alcanza un 57.7 a nivel nacional contra 58.4 en Baja California, otro año de alta inflación es 1987, el INPC refleja un porcentaje de 131.8 frente un 147.9 del IEPC.<sup>1</sup>

El tipo de cambio se depreció de manera más acelerada en Baja California y se comportó muy errática su paridad, ante esta situación los precios de insumos, bienes de capital, material y equipo importado por CFE impactaba en sus costos, la devaluación de igual forma tuvo efectos negativos en las familias de Mexicali, al traducirse en incrementos de la canasta básica, servicios y tarifas domésticas.

Los ajustes a las tarifas eléctricas se volvieron anuales con el objeto de no acumular rezagos y contribuir a la rehabilitación financiera del sector paraestatal eléctrico; se formula así una nueva concepción de la tarifa expresa por el gobierno federal "como parte integral del esfuerzo de ahorro, se han anunciado una serie de decisiones sobre la política de

<sup>1</sup> Véase: García Montaña, Jorge. "Configuración Económica de Baja California", en: *Estudios Fronterizos*, Nos. 27-28, Enero-Abril/Mayo-Agosto de 1992, pág. 38.



precios y tarifas del sector público, que significan abandonar esquemas rígidos que habían conducido a la descapitalización de los organismos y empresas públicas, para adoptar un enfoque realista que otorgue a cada bien o servicio un precio acorde a su costo real.<sup>1</sup>

De 1983 a la fecha se han promulgado en el Diario Oficial de la Federación 17 acuerdos de ajuste, reestructuración y modificación de tarifas eléctricas.

El segundo período de reestructuraciones y ajustes tarifarios parte de 1989 a 1995, la periodización obedece a las consideraciones hechas por parte del gobierno federal respecto a las posibilidades de sanear las finanzas de CFE, entre 1984 y 1989; sin embargo, independientemente que el ambiente macroeconómico se torno más favorable los ajustes al precio de la energía eléctrica continuaron.

Entre 1989 y 1995 los indicadores básicos de la economía nacional reflejaban una recuperación estable y duradera, ello hacia suponer que el superávit primario en las finanzas públicas se traduciría en ahorro público canalizado a nuevas inversiones en infraestructura (electricidad entre otras); como el sector paraestatal se redujo, los recursos recibidos de la privatización y de la contracción del gasto debieron canalizarse a los rubros estratégicos de la economía pública (PEMEX, CFE, etc.).

Empero, el monto de recursos captados fue de 33.8 billones de pesos y fueron destinados a cumplir los compromisos de deuda del gobierno federal desde 1983, año que inició el proceso de desincorporación.

“El proceso de redimensionamiento del sector público permitió que el gobierno federal obtuviera cuantiosos ingresos, por la venta de entidades públicas, principalmente

de Teléfonos de México y de algunas de las instituciones bancarias. Dada la naturaleza extraordinaria y no recurrente de esas operaciones, los ingresos así obtenidos no se usaron para financiar gastos ordinarios del ejercicio, sino para disminuir la deuda neta del sector público.<sup>2</sup>

Por ello, aunque el gobierno federal se ufanaba de un saneamiento financiero y fiscal, aunado con una baja en la inflación, las tasas de interés y las transferencias externas netas, los ajustes en los precios y tarifas del sector público continuaron ante las expectativas sociales de la utilización y transferencia de recursos a sectores económicos y rezagos sociales.

Para 1994 la tasa de inflación fue de 7 % anual, de 1989 a 1993 el promedio de crecimiento del PIB fue de 2.9%, cifra superior al crecimiento de la población; por su parte el sector de electricidad creció en 1994 6.6%. El gobierno pudo además reducir su déficit público de niveles de 12.5% en 1988 a un superávit equivalente a 0.5 y 0.7 del PIB en 1992 y 1993. La deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México pasó de 68% del PIB en 1988 a 22% en 1994.<sup>3</sup>

Si consideramos el ambiente macroeconómico como un factor inhibitor o alentador del sano desempeño de las empresas públicas, entre ellas CFE, tendríamos que cuestionar la legitimación de los ajustes aplicados desde 1990, ya que las tasas de inflación descienden, se limitan o racionalizan los subsidios, y se logra una reducción real del costo financiero de los pasivos de las empresas públicas.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Informe Anual del Banco de México 1991, pág. 60.

<sup>3</sup> Véase: “Aspectos del Sexto Informe de Gobierno”, CSG. *Comercio Exterior*. Vol. 44, México, Noviembre de 1994.

<sup>4</sup> El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación contempla 88mil 251 millones de pesos para cubrir el costo financiero de la deuda del gobierno federal y de los organismos y

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de Diciembre de 1985, pág. 6.



En los objetivos delineados en los acuerdos de reestructuración, modificación y ajuste a las tarifas eléctricas se hallan contempladas políticas simplificadoras, de mejoramiento productivo, de reconversión tecnológica, de desarrollo de fuentes alternas de energía, y de limitación de contratación de personal para incidir, según CFE, en los costos internos, alentando con ello economías de escala que impacten en el precio final de venta del fluido eléctrico.<sup>1</sup>

Estas pretensiones —si realmente se cumplieron—, no se han traducido para esta región en un abaratamiento del precio de la luz eléctrica, además CFE invoca el contexto adverso macroeconómico para justificar nuevos ajustes, y con ello se neutraliza la reconversión de las instalaciones y plantas hacia patrones más económicos y eficientes, puesto que el usuario cubre los diferenciales en los costos que no se abaten por medio de la productividad y eficiencia de la empresa.

Notamos que los ajustes tarifarios de 1984 a 1988 se definieron como transitorios de corto tiempo, sujetos a asegurar el sano financiamiento del sector eléctrico, y como una necesidad de igualación de precios inducidos por las altas tasas de inflación y el recorte a subsidios y transferencias. La segunda etapa de ajustes a las tarifas eléctricas extiende y retoma los mismos argumentos de carácter externo y coyuntural.

Ante esto optamos por identificar los determinantes de los ajustes, las reestructuraciones y modificaciones

---

empresas bajo control presupuestal. Por lo que respecta a los organismos y empresas paraestatales, el costo financiero de sus pasivos para 1996 ascendió a 17mil 121 millones de pesos, lo que representa una reducción real del 10.4%. Véase: *El Mercado de Valores*, Núm. 1, Enero de 1996, pág. 18.

<sup>1</sup> Estos compromisos aparecen en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de Diciembre de 1985, del 17 de Diciembre de 1987, del 2 de Septiembre de 1989, del 4 de Diciembre de 1989, y del 12 de Noviembre de 1990 entre otros.

tarifarias del sector doméstico con el objeto de ser más explícitos.

Encontramos que en todos los acuerdos del Diario Oficial de la Federación se repiten los argumentos que sustentaron las reestructuraciones y ajustes tarifarios, los elementos utilizados se adecuan al contexto y se presentan como fuerzas externas ajenas a la institución. Así mismo los elementos de carácter interno se consideran restricciones coyunturales, derivadas de los ajustes macroeconómicos, sin ponderar las limitantes estructurales de la empresa y los impactos sectoriales, regionales y sociales de tales ajustes.

La revisión de 17 acuerdos de reestructuraciones, ajustes y modificaciones tarifarias de 1983 a 1995 permitió identificar los argumentos básicos y continuos de carácter técnico-económico y financiero; destacan los siguientes:

Deterioro del precio real, incremento en los costos, saneamiento las finanzas del sector eléctrico, la inflación, relación precio-costos, costos de producción, política de precios y tarifas rígidas, demanda del mercado eléctrico, costos de suministro, y relación deficitaria entre el precio medio de venta y el costo de producción.

Los elementos que sustentan la política de la tarifa móvil son ante todo de carácter económico-financiero, en cambio los ajustes hechos por motivos climáticos se han realizado bajo estos determinantes, y por ello la regionalización de la tarifa para clima cálido no se diseña con fines sociales, especiales para esta región en particular y para las restricciones locales de la CFE División Baja California.

Ello nos demuestra que los objetivos sociales, de compensación y equidad, no se cumplen en la región, ya que desde un enfoque macroinstitucional, el gobierno federal expresado en la política económica busca ante todo el autofinanciamiento del sector eléctrico.



Así los objetivos de eficiencia y equidad no se logran regionalmente, puesto que el usuario local no tiene un acceso pleno a la energía y al confort en la época de verano, derivado de sus restricciones presupuestales y el precio del servicio en Baja California (inequidad regional). Por otra parte, la búsqueda de la eficiencia técnica-productiva y económico-financiera intentada por medio de la tarifa móvil no ha mejorado la capacidad de oferta, producción, generación y distribución de CFE Baja California (ineficiencia técnica).

Ante esta situación recomendamos un nuevo esquema de distribución y comercialización aplicado por CFE, con mayor autonomía en la toma de decisiones, en la obtención y canalización de sus propios recursos para proyectos de inversión, investigación y desarrollo regionales.

Lograr esto significa una estructura administrativa-institucional inspirada por la descentralización, el federalismo fiscal y el desarrollo regional, así el diseño, formulación y aplicación de políticas del sector eléctrico, los ajustes tarifarios y los proyectos de inversión redundarían sin lugar a dudas en una verdadera eficiencia técnica y equidad social.

### **Conclusiones y Propuestas.**

El problema tarifario ligado a las condiciones climáticas en la ciudad de Mexicali, Baja California, ha sido identificado como resultado de limitantes productivas y tecnológicas, las cuales se resolverán en la medida en que, o aumenta la oferta total, o disminuye la demanda total en la temporada de verano.

Como los enfoques están vinculados a funciones de producción y consumo, es decir empresa (CFE) y usuarios, las políticas propuestas han privilegiado las medidas que buscan reducir el consumo (ahorro de energía) sin atender las capacidades de crecimiento de la oferta y los aumentos de

productividad para traducirlos al precio final del fluido eléctrico.

Por otra parte el marco jurídico del sector eléctrico requiere adecuaciones para posibilitar un verdadero federalismo fiscal, del cual se logre una mayor autonomía de gestión para CFE Baja California, y una participación más activa, estratégica e independiente del Poder Legislativo en la regulación sectorial que la Constitución le otorga. Se incluyen algunas propuestas para su reflexión, recordando que están ligadas a otras que aparecerán en siguientes ensayos.

1. Para el diseño de una estructura tarifaria más equitativa para Baja California se recomienda la integración de un grupo parlamentario que promueva modificaciones al marco jurídico del sector eléctrico, específicamente a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica en los Artículos 12, 30, 31 y 46.
2. Se deben modificar además el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, fracción X, ampliar el Artículo 33 en sus fracciones VI y VIII, y modificar los Artículos 51, 52 y 53 de la Ley de Entidades Paraestatales, con el fin de fortalecer la autonomía de gestión de CFE.
3. En correspondencia a las anteriores propuestas es pertinente que el legislativo ejerza facultades constitucionales en materia de energía eléctrica que se expresan en el Artículo 73, fracción X y fracción XXIX punto 5 inciso a, y fracción XXIX-E.
4. Atendiendo a las restricciones técnico-productivas de la empresa (CFE) y económico-



sociales de las familias, se debe crear un marco jurídico-operativo para CFE -B.C. diseñado bajo una política social-regional que eleve a derecho social básico el uso, disfrute y confort derivado del consumo de energía eléctrica en los meses de verano para la región.

**Bibliografía.**

- Banco de México. Informe Anual 1991.
- Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1983.
- Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1985.
- Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1992, "Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica".
- Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, Ed. Porrúa.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y 1995-2000.

- *Análisis Económico*, No. 21 Volumen X. UNAM. "Alcances y Límites de la Estrategia de Estabilización en México"
- *Comercio Exterior*, Vol. 44, Noviembre de 1994. "Aspectos del Sexto Informe de Gobierno".
- *Estudios Fronterizos*, No.27-28 Enero-Abril/Mayo-Agosto de 1992. UABC "Configuración Económica de Baja California.
- *El Mercado de Valores*, Año XLVII. Diciembre de 1987. Pacto de Solidaridad Económica.
- Rosas Figueroa, Aniceto y Roberto Santillán López. *Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México*. Esc. Nacional de Economía, UNAM.
- Secretaría De Energía, Minas e Industria Paraestatal, CIDE. *La Modernización del Sector Eléctrico*. Ed. SEMIP.
- Villareal, René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública*. Ed. Diana.



BIBLIOTECA.





## CONTENIDO

La persistencia de las fronteras culturales. El individualismo en América del Norte  
Iván Zavala

El estado del Banco Mundial  
Christian Anglade

La violencia política en el Perú: un esbozo interdisciplinario de interpretación  
Carlos Mansilla

La ira frente a la autoridad  
Ma. de los Angeles Sánchez-Noriega

La contaminación tiene solución  
Enrique Suárez-Íñiguez

Ética política  
Rosendo Bolívar Meza

Economía de la educación. Reseña de enfoques  
Ariel Kleiman

El Servicio Civil: requisito de la Administración Pública para el siglo XXI  
Raúl Cisneros Guzmán

Identidad y papel de la abogacía en Europa  
Vittorio Olgati

Quintana Roo. La agenda de fin de siglo  
Saúl Vargas Paredes

Liberalización política en México: un enfoque de mercado a la competencia electoral  
Cuauhtémoc López Guzmán

La transición a la democracia y la lógica de funcionamiento de la política en México. La crisis de la política del estatismo y las opciones de cambio  
Enrique Carpio Cervantes

Reconversión industrial en México: la innovación tecnológica y las características del mercado de trabajo  
Valeriano Ramírez Medina

Una interpretación sobre Nietzsche  
Lourdes Quintanilla Obregón



Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Centro de Estudios Políticos



9 770185 161032

Número de Reserva 1229

Estudios Políticos

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE, 2000, No. 25

ISSN 0185-1616

# Estudio Político



Iván Zavala  
Christian Anglade  
Carlos Mansilla  
Ma. de los Angeles Sánchez-Noriega  
Enrique Suárez-Íñiguez  
Rosendo Bolívar Meza  
Ariel Kleiman  
Raúl Cisneros Guzmán  
Vittorio Olgati  
Saúl Vargas Paredes  
Cuauhtémoc López Guzmán  
Enrique Carpio Cervantes  
Valeriano Ramírez Medina  
Lourdes Quintanilla Obregón

No. 25

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA  
SEXTA ÉPOCA Núm. 25, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE, 2000



# ***LIBERALIZACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO: UN ENFOQUE DE MERCADO A LA COMPETENCIA ELECTORAL***

***Cuauhtémoc López Guzmán***

## **Resumen**

El documento establece una similitud entre el funcionamiento de una economía de mercado y la dinámica de un sistema electoral competitivo. Los supuestos de optimización, equilibrio y asignación eficiente, propios de un mercado de competencia perfecta, se trasladan al mercado político. Se enfatiza que el proceso de transición democrática de México abre las posibilidades de fortalecer mecanismos que redistribuyan el poder político y terminar con el sistema semicompetitivo o monopolístico.

Las bondades de un mercado de competencia perfecta para una comunidad política se traducen en mayores opciones partidistas, un verdadero equilibrio en la representación y la maximización de los recursos fiscales propios de una aguda competencia electoral y una constante alternancia gubernamental. Por otra parte, los partidos y candidatos se ven forzados a aplicar técnicas de mercadotecnia electoral para posicionarse en las preferencias electorales de la compleja sociedad de consumo.

## **Abstract**

A similarity between the behavior of a market economy and the dynamics of a competitive electoral system is established in this document. The usual assumptions of optimization, balance and efficient distribution of a competitive free market are transferred to the political market. It is emphasized that the democratic transition of Mexico opens options the strengthen mechanism that redistribute political power, thus



ending with the present monopolic or semicompetitive system. To a political community a market with perfect competition means a wider variety of parties. It also implies a true balance in people's representation and maximization of fiscal resources as it happens in an intense electoral competition and a frequent power alternation in office. In addition parties and candidates are forced to apply marketing techniques appealing to the electoral preferences of a complex consumer society.

## I. Introducción

Este documento presenta una relación conceptual entre liberalización política y mercados competitivos. El vínculo se establece a partir de una simplificación axiomática, la cual supone que un mercado competitivo es aquel donde ningún participante (oferente, demandante) posee un poder mayor a otros ni es capaz de alterar el precio. En el terreno de lo político, un mercado competitivo será cuando se presente la imposibilidad de un partido para concentrar el poder transferido de las urnas al diseño de políticas públicas (oferente) y existan mecanismos compensatorios que equilibren tendencias monopolísticas en la representación (demandantes).

El objetivo es confrontar conceptos propios del análisis microeconómico de mercados competitivos, oligopólicos y monopolísticos; traduciendo al estudio de la liberalización política y la promoción de un sistema de partidos competitivo, donde la apertura política supone la cancelación de un modelo semicompetitivo y/o monopolístico en el ejercicio del poder en México.

La elaboración diagramática se adopta del instrumental microeconómico, adaptándolo al funcionamiento de un mercado político competitivo, en donde:

*a)* La liberalización económica rompe con los monopolios y genera un sistema competitivo que induce a los oferentes a reducir costos y aumentar productividad. En forma similar, la liberalización política diversifica la oferta partidista (alienta la participación) y presiona a los

oferentes (partidos) a eliminar rigideces burocráticas y ser más eficientes (costos/votos);

*b)* La liberalización económica permite la innovación tecnológica (en procesos y productos) necesaria para conservar, expandir y conquistar mercados. Por su parte, la liberalización política induce a la innovación (en la gestión pública) bajo la lógica del más apto y capaz (sobrevivencia) que permite a los oferentes maximizar los recursos públicos para consolidar segmentos del mercado electoral (nichos de votos) y conquistar las preferencias del elector indefinido;

*c)* El consumidor o cliente se beneficia al disponer de opciones que satisfacen sus preferencias; en el mercado político, el cliente (elector) dispone de posibilidades de elección, las cuales pueden cambiar en relación a la calidad del producto ofertado (programa de gobierno);

*d)* Tanto el monopolio como el oligopolio son sistemas menos eficientes en la asignación de los recursos y la combinación de factores, por lo que se traduce en menores niveles de bienestar para la sociedad. Siguiendo la misma tónica, un sistema semicompetitivo o no competitivo limitará las posibilidades de innovación y eficiencia, tanto en el diseño de las políticas públicas como en el manejo racional y equitativo del presupuesto; lo que limitará la resolución de problemas y crecerá sin ningún control el dispendio gubernamental, traduciéndose en menores niveles de vida para la comunidad.

Como la correspondencia entre economías desreguladas y la liberalización política se considera típica de un sistema liberal-democrático, —que afanosamente se desea consolidar en México— es necesario puntualizar los límites, el enfoque y la hilación teórico-conceptual de este ensayo.

1. La lógica de funcionamiento de la microeconomía, aplicada al estudio de mercados, de las preferencias y opciones del consumidor y de los rendimientos a escala que impactan en la creación de ventajas competitivas, se trasladan al estudio del mercado político adaptándolos a los conceptos propios de la ciencia política. Para vincular la relación entre



eficiencia en la producción de un bien (oferente = partido) y las preferencias del cliente (consumidor = elector) se utiliza el concepto de sociedad de consumo al aplicarlo al ámbito de un mercado político en formación, al igual que la intención de fortalecer los mecanismos del libre mercado en el ámbito de la economía. El límite conceptual se traza al vincular conceptos de mercados desregulados y sus bondades teóricas para un país que pasa de una etapa de economía cerrada a una de libre mercado; similar desempeño observará una Nación que inicie e impulse un proceso de apertura democrática y liberalización política.

2. El enfoque empleado mezcla conceptos aplicados por la ciencia política a los regímenes autoritarios, en transición y democráticos; es decir, los marcos de referencia y caracterizaciones sobre sistemas político-electorales competitivos, semicompetitivos y no competitivos; centrándonos en la transición democrática que atraviesa el sistema político mexicano. La visión o enfoque se ubica en los supuestos teóricos del liberalismo político que enarbolan la competencia electoral como sinónimo de la competencia económica (que preconiza el liberalismo económico). Se parte de una crítica al tipo de régimen político en México y su disociación con el sistema político adoptado constitucionalmente para enfocarnos en las premisas del liberalismo que debieron ser y/o deberán ser vigentes.

El lector debe ubicar el planteamiento dentro de las corrientes o escuelas de pensamiento de la transición, pero con una peculiar aproximación al enfoque de *marketing* derivado de los conceptos extraídos de la economía, particularmente de la microeconomía, la teoría de la elección pública y las políticas públicas.

3. Respecto al cuerpo del ensayo se dividió en dos apartados, su nexos se encuentra en matizar las diferencias de los tipos de régimen político y su comparación con el régimen político mexicano, enfatizando sus variantes y modalidades de operación y funcionamiento, para comprender su clasificación dentro de los parámetros del modelo de mercado (competitivo y no competitivo). Además, la conexión se realiza destacando la evolución del régimen político mexicano con la clasificación aquí empleada. Sin pretender encasillarlo en un modelo, se trabaja más

en discutir su transformación gradual de un modelo autoritario (semi-competitivo y/o monopólico) a uno democrático (competitivo).

Finalmente, el intento de combinar conceptos<sup>1</sup> de la micro-economía, especialmente el enfoque de mercados, con el desempeño y clasificación teórica de los regímenes políticos desarrollados por la ciencia política, presenta una gran dificultad en el análisis y combinación de las teorías, en las fronteras conceptuales y su adecuación a los fenómenos sociopolíticos, ya que frente a su lógica y dialéctica no es fácil trazarlos diagramáticamente ni ligar los marcos de referencia, diseñados para captar y leer dos ámbitos de la realidad teóricamente muy disímbolos, pero pragmáticamente muy vinculados.

## II. El modelo de mercado semicompetitivo

### a) Ubicación teórica de los regímenes políticos

El orden de posguerra dividió al mundo en dos grandes sistemas económicos centrados en ideologías holísticas que proyectaban una sociedad sin Estado, identificándolo como un orden artificial ajeno a la sociedad y al hombre. En conexión con un sistema —capitalista o socialista— se fortalecieron las funciones del Estado, ligadas al control social y la reproducción de determinado régimen político.

La profecía del fin del Estado fue paradójicamente una convergencia del liberalismo y el marxismo, lógicamente su sustituto natural no ajeno al hombre era, por una parte, el mercado; por otra, la comunidad. La identificación ideológica se convirtió en la matriz para construir y

<sup>1</sup> Las limitaciones conceptuales de análisis, apreciación y teóricas son responsabilidad del autor. El intento de desarrollar un trabajo que combine el instrumental teórico de la ciencia política y la economía forma parte de mi formación profesional, y expreso mis disculpas a quienes (economistas y politólogos) les parezca este ejercicio intelectual algo exótico, fuera de los cánones tradicionales u ortodoxos de la ciencia. Si así fuera, no será extraño que se me considere un hereje.



legitimar a cualquier régimen político, desde los regímenes fundados en la democracia liberal, pasando por los regímenes populistas y aquellos que su legitimidad provenía del mando de clase o casta.

La geometría política de posguerra se plasmó en dos planos ligados a la afiliación ideológica: Liberal o Marxista en el eje horizontal y Democrático o Autoritario en el eje vertical (véase gráfica 1). Así, la ubicación y clasificación de un régimen político se realizaba con relativa facilidad, ya que las coordenadas ideológicas (altitud y longitud) nos permiten localizar y definir a casi cualquier sistema político y modo de producción.

No obstante, la posibilidad de insertar en este plano a varios gobiernos se complicó, en la medida en que ciertos regímenes combinaron elementos de sistemas políticos de manera dual (sistema formal vs. sistema real) con prácticas e instituciones autóctonas producto de su historia y determinantes socioeconómicas. Con relación al sistema económico, la intervención del Estado en la economía y las especificidades que adoptó en los países en vías de desarrollo complicaron más esta ubicación.

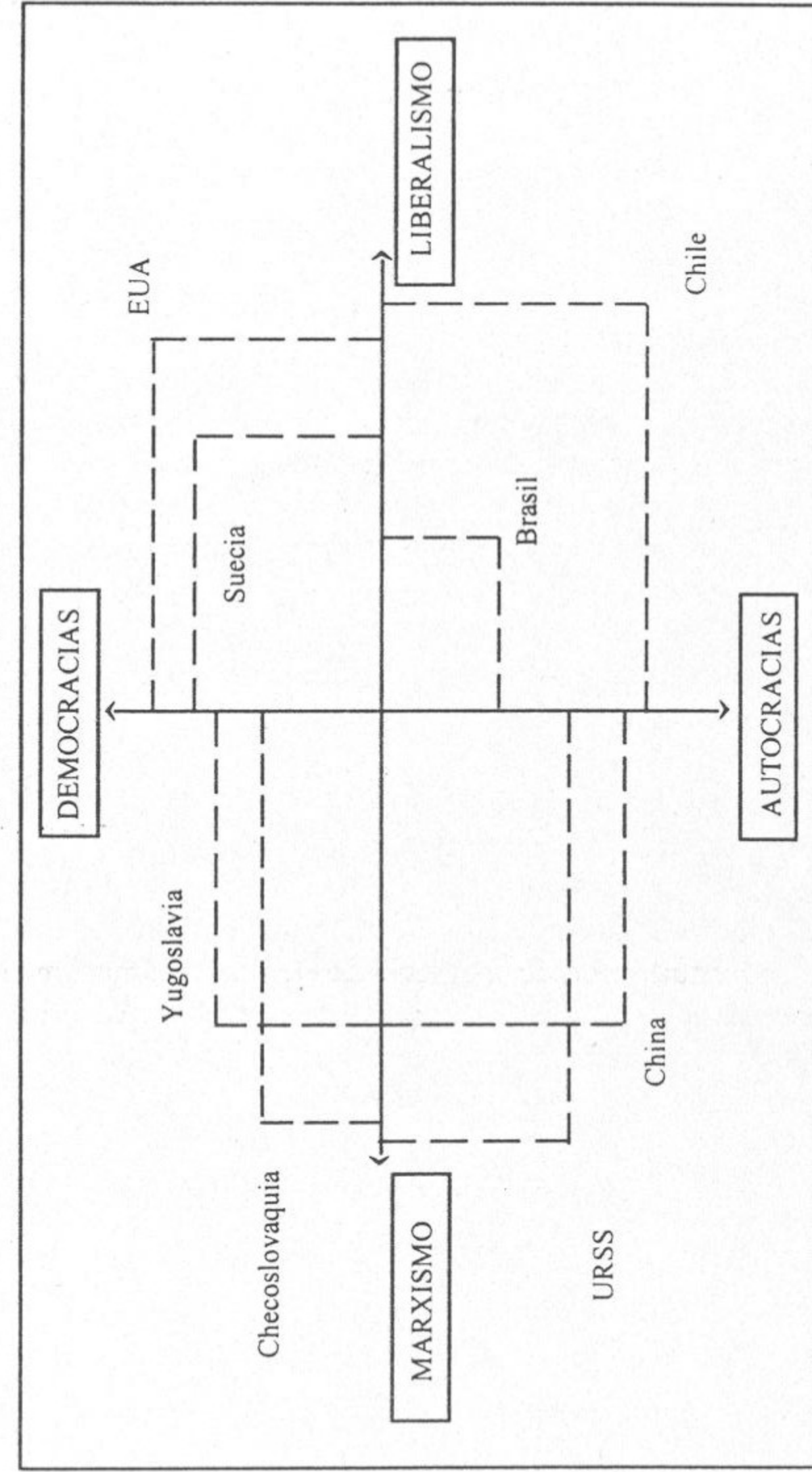
Del nivel ideológico se erigió un sistema político; en conexión con este nivel se integraron diversas modalidades de economías socialistas o capitalistas y se multiplicaron los esquemas de gobierno, tanto los emanados de los sistemas políticos democráticos, como los centrados en la dictadura del proletariado.

La variada gama de sistemas políticos finalmente se redujo a aquellos sistemas que permiten, posibilitan y promueven la pluralidad ideológica y política, tanto los totalitarismos de izquierda como de derecha se agotaron y sus referentes han caducado. Por otra parte, la economía de mercado se convirtió en el esquema de producción y transacción más viable para la mayor parte de los países del orbe.

b) *Cómo clasificar al modelo político-electoral en México*

Logramos aproximarnos así a una clasificación limitada, atendiendo al modelo de competencia política (cerrada o abierta) en relación con el

GRÁFICA I  
Geometría política de posguerra



Fuente: Elaboración propia basada en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, y Maurice Duverger, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*.

La ubicación de Chile y Brasil corresponde a periodos de dominación militar. Yugoslavia y Checoslovaquia se ubicaron como democracias marxistas de acuerdo a la clasificación de Duverger. La ubicación geométrica del país sugiere mayor o menor apego ideológico al modelo económico y al tipo de régimen político. El esquema es una visión global, por lo que no se construyó a partir de alguna medición cuantitativa o comparativa rigurosa.



régimen político y una clasificación relacionada con tipo de mercado político (competitivo, semicompetitivo o monopolista).

En el caso de México, se observa que la fundación del partido de Estado restringió y difirió la competencia competitiva en el mercado electoral, al nulificar las capacidades y posibilidades de alternancia política, indispensables y necesarias para dar vigencia a un verdadero sistema democrático.

Como la correspondencia entre origen revolucionario y mandato político quedó asociado a la representación popular, el Estado mexicano obtuvo por varias décadas una legitimidad fundadora del poder por vía de las reformas sociales y no por medio de las urnas.

Es por ello que la matriz social-revolucionaria del Estado mexicano suplantó eficazmente la matriz liberal-democrática, ya que la respuesta inmediata para transformar al país y el poder oligárquico no se identificaba con una activa participación popular, libre y directa, sino que se orientaba a establecer una representación corporativa capaz de simplificar el proceso de consulta, negociación y consenso entre los actores políticos y el sistema.

Esto determinó que las modalidades de ascendencia política competitiva se limitaran a las reglas de competencia por el poder a partir de las lealtades y disciplina consagrada dentro de la familia revolucionaria, lo que permitió el acceso al poder y su usufructo sin más límite que los impuestos por los equilibrios jerárquicos de lealtad, compromiso y reparto que observaban los beneficiarios respecto a sus benefactores.

Además de la concentración en la distribución del poder, los medios, reglas e instituciones para competir por el poder quedaron en manos de los usufructuarios; sin duda alguna, se limitaron los escasos medios alternativos de los opositores para competir. Así, formalmente la competencia política se redujo a una relación asimétrica entre el partido oficial y los partidos opositores. Como la competencia real por el poder quedó en el seno de la familia revolucionaria, el conflicto competitivo se resolvía neutralizando la acción independiente de los poderes constituidos y equilibrando la lucha por los espacios de colocación política. Sin embargo, hoy existe un rechazo a la designación como mecanismo de

conciliación y unidad para la familia revolucionaria, al trasladarse la competencia real por el poder a las urnas, el Ejecutivo pierde su tradicional capacidad de disciplina al nutrido espectro de grupos de poder que aglutina el PRI, y finaliza con ello la distribución del poder en un contexto carente de competencia real

La falta de competencia real terminó por deslegitimar al equipo que tenía el balón, dictaba las reglas y las aplicaba (árbitro), ya que sus victorias eran el resultado de una competencia donde el contrincante es un invitado decorativo, sin capacidades reales de vencer.

Durante un largo periodo en la historia de México esta relación político-electoral se combinó con un elegante y fino estilo de jugar (partido hegemónico, no único) que confundía a muchos analistas y politólogos (nacionales y extranjeros) al identificar al régimen revolucionario como un sistema democrático *sui generis*, o —entre otras tantas definiciones— como una democracia pactada.

El modelo de mercado semicompetitivo es aquel donde se presentan

diferentes situaciones históricas de elecciones que no son completamente liberal-occidentales ni absolutamente represivas del disenso político. Sus funciones se orientan más hacia las elecciones competitivas que hacia las no competitivas y, además, están expuestas al ideal democrático de competencia política.<sup>2</sup>

Para el caso del régimen emanado de la revolución mexicana, la orientación democrática fue expresada en la retórica y utilizada hacia fuera para legitimar la vía de acceso al poder por parte de la coalición revolucionaria, sin que se ofertaran medios y recursos equitativos para los partidos opositores. De allí que la disputa y competencia por el poder estaba cargada de un simbolismo democrático (campañas electorales y organización de la jornada), pero en realidad se efectuaba en un marco

<sup>2</sup> Nohlen Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994, p. 17.



de manipulación electoral, control social y subordinación política. Esto permitía al gobierno nulificar los votos opositores, destinar recursos presupuestales a los sectores integrados al partido oficial y extender los programas gubernamentales a los candidatos priístas; así como disciplinar a los grupos de poder local a las preferencias del gran elector.

Ante esta paradoja, surge la pregunta de cómo ha sido posible que un sistema en el cual la mayoría de los candidatos y de los electores coinciden en que sólo un partido puede ganar, no haya derivado en monopartidismo estricto, ya sea porque la oposición eventualmente decide que no tiene caso participar en esas condiciones y se retira, o porque el gobierno termina prohibiendo toda oposición electoral. Pero también surge la pregunta opuesta: cómo ha sido posible que un sistema donde siempre se ha tolerado, y a veces incluso se ha estimulado la existencia de una oposición electoral, no haya derivado en elecciones competitivas, que eventualmente conducen a la alternancia política o al gobierno multipartidario.<sup>3</sup>

La dualidad del sistema semicompetitivo se centra en alentar la oposición política, reduciendo los medios de la competencia real; sin embargo, Molinar Horcasitas no considera que en México la oposición real nace del mismo sistema y su relación estuvo centrada en la negociación poselectoral, antes que en la confrontación abierta y sistemática.

La evidencia en México demuestra la premisa elaborada por Nohlen en relación a la evolución de un sistema semicompetitivo a uno competitivo derivado de la necesidad de legitimar el acceso al poder, que por varias décadas se consiguió por otras vías ajenas a las urnas.

### c) Crisis y reforma: el problema de la transición simultánea

¿Qué fuerzas y factores aceleraron el proceso de transición democrática y cómo influyó la sociedad civil en este cambio?, son complejas

<sup>3</sup> Juan Molinar Horcasitas, "En busca de la legitimidad", *Nexos*, núm. 164, México, agosto de 1991, p. 8.

respuestas, ya que son el resultado de una interacción entre la lucha política partidista, los valores cívicos y de respeto a la voluntad popular de cientos de organizaciones civiles y medios de comunicación, así como el acelerado empobrecimiento y la reducción de las oportunidades de ascenso social que la actual política económica genera.

Es preciso, para cualquier estudio sobre la transición democrática en México, combinar una lectura de las transformaciones en el ámbito de la política y las orientaciones macroeconómicas de ajuste que se ha aplicado en la última década; esto implica observar un proceso de transición simultánea que presenta grandes retos y amenazas.

En primer lugar, se observa una impugnación social y política al modelo de modernización económica, derivado del deterioro del nivel de vida de grandes sectores sociales, principalmente la clase media, además de un fracaso objetivo y medible de los fines esenciales de la política económica: no poder sostener el crecimiento económico y reducir el desempleo.

En segundo lugar, el modelo de modernización económica hace evidentes sus desequilibrios y vulnerabilidad, lo que permite cuestionar no sólo al modelo económico sino al proceso político-decisional que lo materializa.

De esta manera, el cuestionamiento es tanto al modelo macro-económico, como a la estructura autoritaria que lo sostiene. Ante el cuestionamiento social, el gobierno salinista impulsó un proyecto de reforma del Estado, que a pesar de su consistencia conceptual se entrampó por las tensiones que caracterizan a las transiciones simultáneas.

Orientar una economía cerrada al libre mercado y romper el autoritarismo corporativo e implementar un sistema competitivo de partidos puede desembocar en desequilibrios que atentan contra la estabilidad política y la legitimidad del modelo económico.

La modernización económica más que eliminar las distorsiones estructurales las agravó; al extenderse los desequilibrios macroeconómicos, los argumentos y cuestionamientos de los grupos opositores y de los sectores perdedores adquirieron fuerza y legitimidad. Por otra parte, la relación entre el diseño y aprobación de políticas contra los costos aso-



ciados al consenso pueden menguar el proceso democrático exacerbado por la liberalización política.

México se enfrenta a esta contradicción, la simultaneidad de su transición significa una transición accidentada, compleja y bidireccional desde la perspectiva autoritaria.

Es decir, aunque ciertos estudiosos —aquéllos a favor del libre mercado y los teóricos de la modernización— han argumentado, además, que la democratización y la liberalización económica son complementarios, la mayoría de los analistas académicos se han inclinado a pensar lo contrario, sosteniendo que son incompatibles, cuando menos bajo las condiciones que actualmente enfrentan las naciones en desarrollo. Aun aquellos estudiosos que piensan que los dos procesos son, a fin de cuentas, compatibles, tienden a dudar que puedan ponerse en práctica de manera simultánea.

Existen dos versiones de esta tesis sobre la incompatibilidad de la transición: una de ellas se centra en el potencial que tiene la democratización para debilitar la reforma económica, y la otra argumenta que el alto costo de la reforma económica puede volver a los actores sociales cruciales en contra de la democratización.<sup>4</sup>

Podemos ilustrar la crisis económica, utilizando la variable *inflación*, para medir la gravedad de la crisis económica y la variable *votos opositores* para medir la gravedad de la crisis política.

Para graficar la crisis económica, nos basamos en los índices de inflación anual, y para graficar el deterioro de la credibilidad gubernamental o irritación social producto de la contracción económica, elegimos los votos de oposición al PRI.

Para graficar los votos de oposición electoral al PRI se utilizaron para los años de 1985 y 1991 los votos obtenidos por la oposición para diputado federal; en el caso de los años de 1982, 1988 y 1994 el indicador de votos de oposición se obtuvo de las elecciones para presidente de la República.

<sup>4</sup> J. Thomas Biersteker, Elliot Armijo Leslie y F. Lowenthal Abraham (1995), "Los problemas de las transiciones simultáneas", revista *Este país*, pp. 2-10.

Como podemos observar, el índice inflacionario refleja una grave crisis económica y social, que alcanza su máximo en el año de 1987; la tendencia de los votos de oposición es menos sintomática de una crisis política; pero si establecemos una correspondencia entre crisis económica y política notamos que en el año de 1988 el partido oficial se enfrenta al mayor rechazo en la urnas en la elección presidencial con 49.6% de votos de oposición.

Esta conducta electoral es la respuesta a los efectos directos en el ingreso y el bienestar familiar que se redujeron y profundizaron. A la par de la crisis económica, existe una grave crisis política desde 1982 que ejemplifica la estrecha conexión entre variables económicas y fenómenos políticos.

La tendencia muestra una relación directa entre inflación y votos de oposición después de 1988. Esto se explica quizá por los esfuerzos del gobierno por atender los indicadores económicos para rescatar credibilidad, y de esta forma fortalecer al partido oficial. De alguna manera esto influyó para que en las elecciones de 1991 el PRI aumentara su votos, reduciendo el porcentaje de oposición a 39.1%

Sin embargo, 1994 refleja un punto de inflexión al reiniciarse la crisis económica, a pesar de lograrse la tasa de inflación más baja (7% anual), el caudal de votos de oposición alcanza el 47.6%.

El índice de inflación refleja de manera más real una grave situación de crisis; empero el indicador de votos opositores al partido oficial no puede establecerse como patrón homogéneo a nivel nacional, tampoco es una variable que demuestre fielmente la correlación entre gravedad de la crisis económica y oposición al PRI.

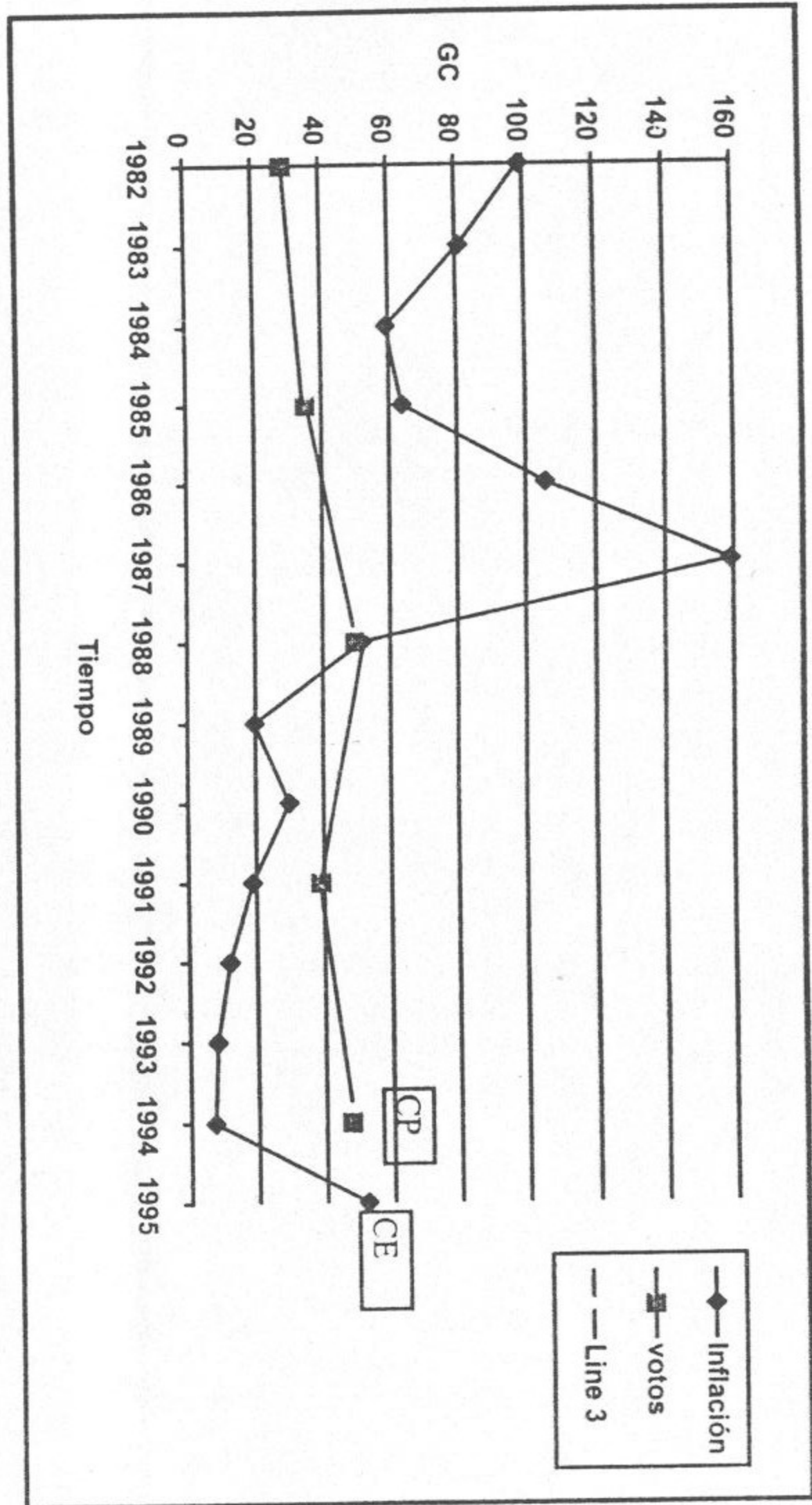
La gráfica 2 ilustra lo arriba citado. La relación en la gráfica es de carácter ilustrativo, explicar qué metatendencias se observan sin el propósito de establecer una relación de causa-efecto lineal.

#### d) Etapas de la transición democrática

La diferencia entre apertura democrática y liberalización política nos



GC = Gravedad. T = Tiempo. CP = Crisis Política. CE = Crisis Económica.  
Fuente: Elaboración de Cuauhtémoc López Guzmán.



GRÁFICA 2  
Gravedad de la crisis política y económica

permite ubicar el proceso de transición que atraviesa el país, la diferenciación servirá para establecer las características de un modelo semi-competitivo, pero con rasgos y matices pluralistas.

Esta paradoja es precisamente la que confundió a varios politólogos al pretender identificar el modelo político-electoral de México; tal como lo cita Molinar Horcasitas, el sistema electoral mexicano puede ser sintetizado como un sistema de elecciones no competitivas pero disputadas.

La paradoja que plantea Horcasitas resulta de la confusión entre apertura democrática y liberalización política, esto lo lleva a sorprenderse de la compleja relación entre la no competitividad y el multipartidismo.

En sentido estricto, en México operaron mecanismos de apertura democrática sin una verdadera liberalización política (de allí el énfasis en comprender la naturaleza atípica del modelo semicompetitivo).

La apertura democrática ofreció las posibilidades a los partidos de oposición de disputar los puestos de elección popular bajo un marco legal e institucional no imparcial, dentro de una estructura política vertical-corporativa y frente un partido hegemónico. Todo esto limitaba la competencia real, pero alentaba la disputa derivada del reclamo al fraude electoral y la concesión para acallar las voces disidentes ante la disposición del régimen de modificar gradualmente esta relación asimétrica.

Por liberalización se entiende un proceso de redefinición y ampliación de los derechos e individuos y grupos, con la particularidad de garantizar la vigencia de derechos individuales y colectivos ya consagrados en la carta magna (caso de México). Por tal motivo, el proceso de liberalización no inicia con un nuevo diseño constitucional democrático, sino que se centra en el respeto constitucional de los preceptos liberal-democráticos y popular-representativos heredados del movimiento revolucionario.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Sobre este tipo de procesos véase: Javier Hurtado, "Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político", en *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, FLACSO, Universidad de Guadalajara, Porrúa, pp. 121-141.



La apertura democrática denota una voluntad unilateral a ceder espacios copados y ligados a un vértice no democrático —autoritario—, permitiendo la inclusión limitada y gradual de la oposición política a las instancias de representación legislativa y alcaldías; además la constante referencia a la legitimidad en el acceso al poder requirió de la participación continua del adversario en el juego político-electoral.

La liberalización política rompe los marcos corporativos-clientelares que limitan la competencia, amplía los derechos de los ciudadanos frente al Estado, los grupos y partidos opositores logran acceder a una variada gama de combinaciones de estrategias electorales y organización política que reduce la relación asimétrica entre el partido hegemónico y los opositores.

Como la apertura política era limitada y gradual, sus efectos positivos no alentaron la competitividad electoral; sólo con un proyecto de liberalización política un régimen autoritario inicia un verdadero proceso de transición hacia la democracia.

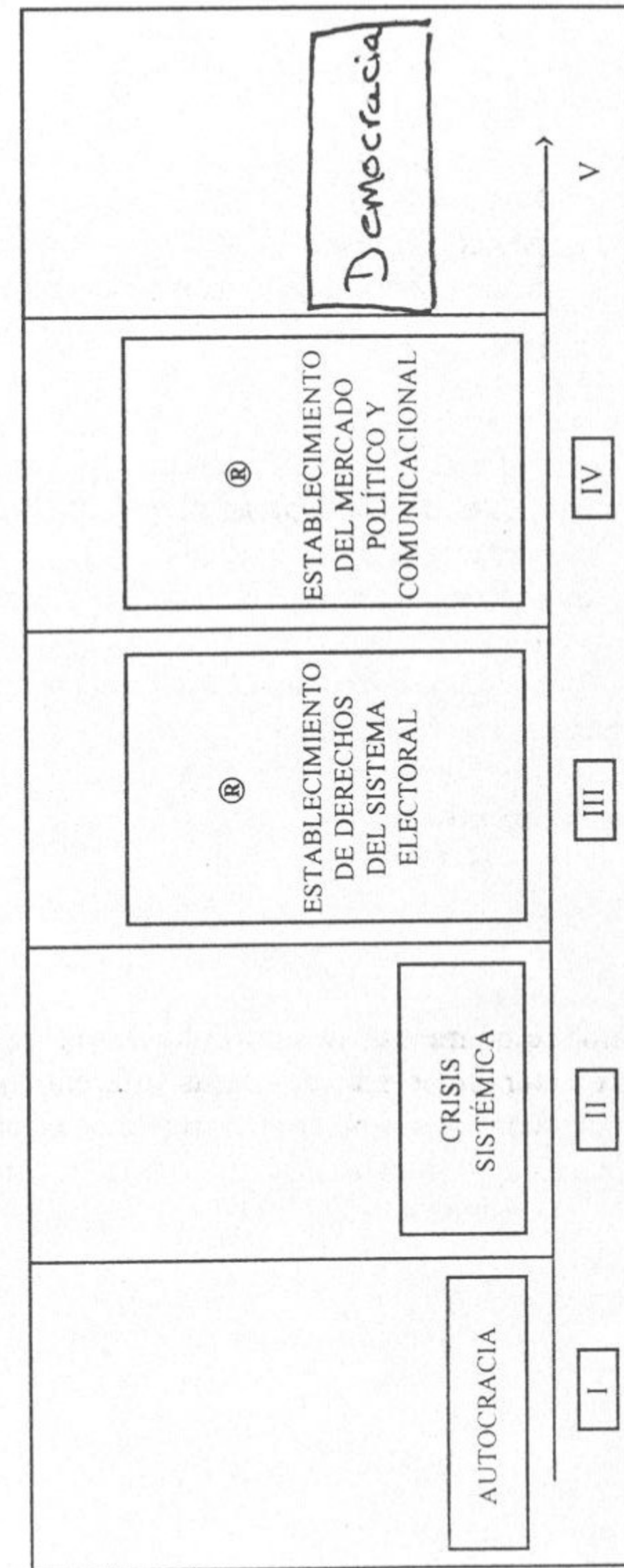
Este proceso ha iniciado en México, pero como su evolución ha sido el producto de negociaciones políticas y presiones sociales, es difícil ubicar su punto de partida.

De esta manera, el momento de la actual transición mexicana se ubica en el interin que va de la liberalización al inicio de la construcción de un régimen democrático. O sea, se ubica en el inicio de una primera transición democrática, y no en el paso de ausencia de democracia en un país que tuvo instituciones y tradiciones democráticas a —de nueva cuenta— un régimen democrático<sup>6</sup> (ver Cuadro 1).

El gráfico ilustra las etapas de evolución o restablecimiento hacia la democracia; para el caso de México, la fase II de crisis sistémica podemos ubicarla desde 1968 hasta 1988. Esta periodización se identifica con la demanda democrática en dos versiones. La versión del 68 se centraba en sostener un diálogo público con el gobierno (forzar la apertura) y limitar la actitud política arrogante, implícita e inmovible del sistema: el presidente y el partido simbolizan la totalidad nacional y la histo-

<sup>6</sup> *Idem*, p. 139.

CUADRO 1  
Etapas de transición



Fuente: "Transición a la democracia y procesos electorales", revista *Transición*, p. 12.



ria patria.<sup>7</sup> En cambio, la versión del 88 se centra en el respeto al voto (legitimidad de origen) y el fin del control del proceso electoral y la manipulación de los resultados por parte del gobierno. La fase de crisis sistémica está conectada entre el 68 y el 88 por la acelerada pluralización política de la sociedad y el estrecho margen de acción independiente en los limitados espacios de representación no corporativa.

La tercera etapa (establecimiento de derechos y del sistema electoral) se halla en consolidación, pero su ubicación cronológica parte de 1988. Su diseño y construcción entre las distintas fuerzas políticas partidistas se ha polarizado, imprimiéndole un carácter permanente de cooperación y conflicto, derivado paradójicamente del mismo sistema competitivo que redistribuyó el poder.

La cuarta y quinta etapa serán analizadas desde la perspectiva de mercado, su concreción será posible sólo a través de un sistema de partidos competitivos y mercados comunicacionales desregulados. La democracia —tan anunciada en nuestro país— es, por tanto, la fase terminal y supone la extensión del reclamo electoral a la participación y sanción social con y frente a los gobernantes.

#### e) Mercado político semicompetitivo: características

Derivado del enfoque de mercados, un oligopolio es definido como una situación donde existen dos o más empresas (oferentes), pero incapaces de configurar un sistema de asignación de recursos eficiente. Existe una rivalidad entre pocos que translada la competencia centrada en la productividad a la competencia centrada en la maximización de utilidades sin efectos positivos para el consumidor (demandantes).

Si nos centramos en un mercado político semicompetitivo (oligopólico), encontraremos una relación de posibles confabulaciones entre éli-

<sup>7</sup> En relación a estas características del movimiento de 1968, véase Octavio Paz, "El ogro filantrópico", 1979; Federico Reyes Heróles, "La democracia difícil", 1991, y Enrique Krauze, "La presidencia imperial", 1997.

tes, partidos políticos y gobierno que maximizan sus utilidades políticas sin beneficio real para el ciudadano (concertaciones) e implica un desplazamiento de los intereses nacionales por los intereses de grupos.

El resultado es que la población no tiene incidencia sobre el desarrollo, en tanto que los grupos de interés gozan de una capacidad de influencia desproporcionada. El gobierno, por su parte, se convierte en una caja negra para los beneficios de los grupos de interés a costa del apoyo político que una mayor participación ciudadana podría generar.<sup>8</sup>

El modelo político semicompetitivo desplazará la participación social y la toma de decisiones colectivas. En la medida que aumentan el número de individuos que participan en la adopción de un conjunto de decisiones, se incrementarán los costos asociados para llegar a un acuerdo. Así, la acción y peso de las élites políticas en la toma de decisiones simplifica las negociaciones, reduce los costos derivados del disenso y elimina la complejidad de la unanimidad.

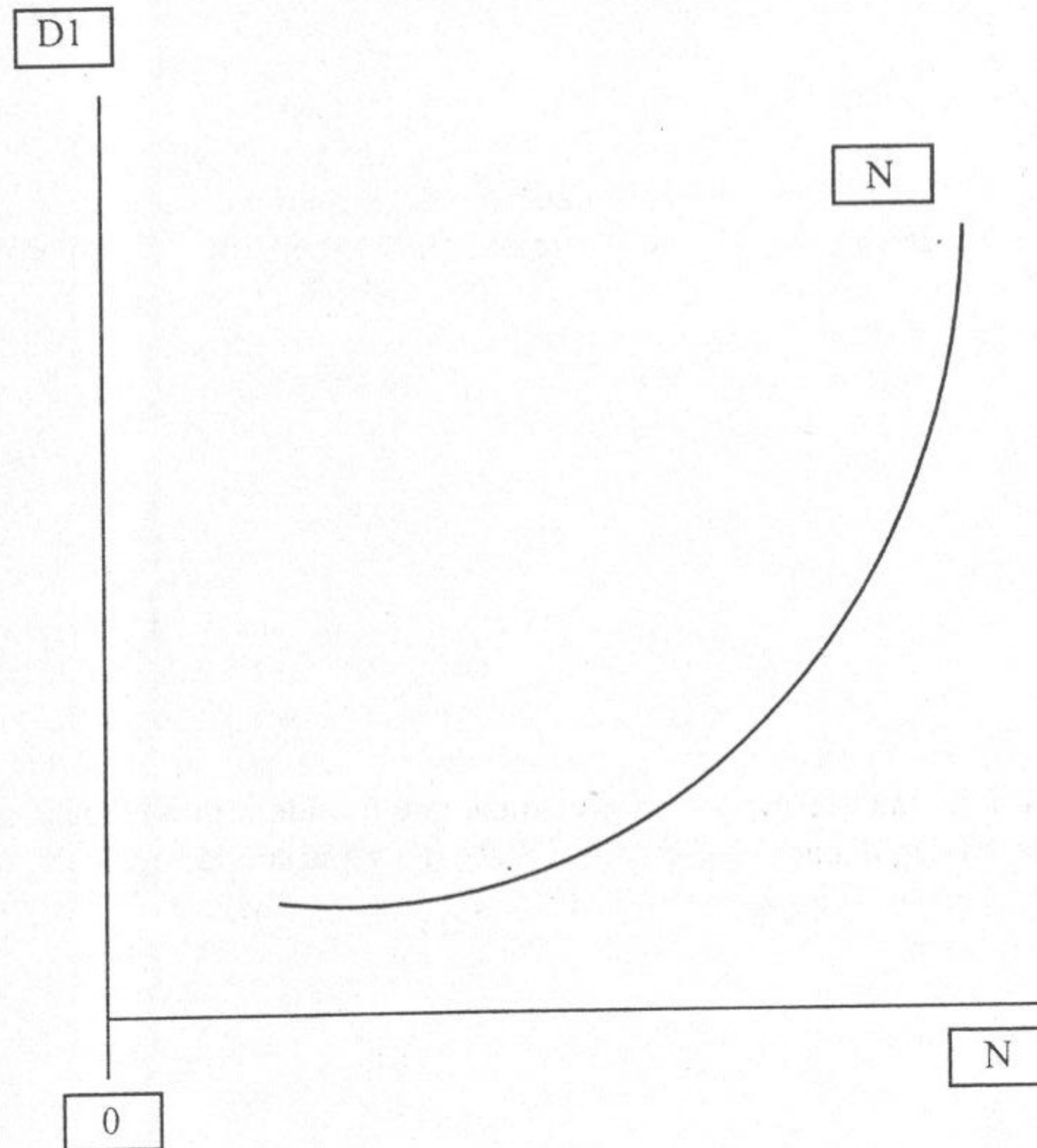
La estructura de consulta y negociación tiende a ser vertical, desplazando al individuo y ciudadano como ente motriz de los acuerdos y decisiones; las corporaciones y grupos de presión sintetizan el proceso de negociación y consulta necesario para legitimar al régimen. El modelo de mercado oligopólico se caracteriza por su tendencia a configurar una estructura industrial imperfecta dominada por un reducido número de oferentes. Al trasladarlo a un mercado político semicompetitivo, existe una reducida oferta política-partidista que impide o inhibe una participación ciudadana activa e independiente. La complejidad de la democracia radica en la relación creciente entre costos y número de participantes (ver gráfica 3).

Ello supone que desde una perspectiva de intercambio Estado-sociedad el consenso y participación se vincula a un mercado político, ya sea restringido (por el lado de la demanda) en los regímenes autoritarios y acotado (por el lado de la oferta) en los regímenes democráticos.

<sup>8</sup> Luis Rubio, "La democracia y la economía", en *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*. México, FLACSO, Universidad de Guadalajara, Porrúa, pp. 49-71.



**GRÁFICA 3**  
**Los costos en la toma de decisiones**



Fuente: Daniel Ramos Torres, "Una aproximación a la teoría de la elección pública", revista *Enlace*, núm. 47, marzo-abril, 1998.

Por lo tanto, los procesos de intermediación fluyen en sentido inverso. En los regímenes democráticos la transmisión de demandas y propuestas se da con facilidad, mientras que las soluciones se tornan complejas (más participantes = mayor disenso = mayores costos). En cambio, en los regímenes autoritarios la transmisión de demandas y propuestas se dificulta (control político y reducido número de participantes), y el diseño de las políticas públicas se facilita (acuerdos cupulares, pactos corporativos, etcétera).

La interpretación de la gráfica 3 permite comprender los costos en que se incurre con una mayor participación política. El eje vertical (D1) representa los costos en la participación de las decisiones y N es el número de individuos necesarios para llegar a un acuerdo. Nótese que al aumentar la cantidad de participantes, se incrementan los costos como consecuencia de la mayor complejidad de las decisiones. La función es creciente y cuanto más deseemos la unanimidad, se incrementarán los costos en la toma de decisiones.

En México, la transición democrática implica, por una parte, el desarrollo y funcionamiento de instituciones democráticas que suplanten las formas tradicionales de pactar los acuerdos elitistas-corporativos, pero además es indispensable que los mecanismos de consenso predemocráticos sirvan como infraestructura para asegurar la estabilidad asociada a sociedades atadas a prácticas políticas donde el mercado de la participación y pluralidad no ha llegado.

Asimismo, en la construcción de estas formas institucionales de mayor consenso, resulta significativo en la mayoría de los casos la coexistencia de procedimientos democráticos con prácticas políticas predemocráticas o formas políticas propias de sociedades tradicionales (populismo, caciquismo, patrimonialismo, corporativismo estatal) que sólo se explican por la particular configuración histórica de sus formas estatales y porque aún tienen un peso simbólico específico en términos de culturas políticas nacionales.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> César Cansino y Víctor Alarcón Olguín, "La relación gobierno-partido en un régimen semicompetitivo. El caso de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 151, México, UNAM.



### III. El modelo de mercado competitivo

#### a) El mercado político: premisas y supuestos

Para muchos analistas políticos, la ruptura del modelo semicompetitivo en México obedece a una pluralización acelerada de la sociedad y la modernización de las relaciones capitalistas, impulsando estas fuerzas económico-mercantiles la lógica del mercado en el ámbito político.

La confrontación política llevada a la formulación de proyectos y soluciones se equipara a la oferta productiva, y la disputa entre partidos se translada a la publicidad de marcas. Ello ha servido para desarrollar lo que se conoce con el término de *marketing* político regido por su correspondiente ley de oferta y demanda.

La teoría de la elección pública sostiene esta visión donde “los partidos defienden (ofrecen) ciertas posturas explícitas en programas electorales y genéricas en las ideologías de partido. Los individuos votan (demandan) a aquellos que encarnan o recogen sus particulares preferencias”.<sup>10</sup>

Esta intersección corrige las desviaciones en que pueden caer un gobierno por el mal diseño, ejecución y control de las políticas públicas y la administración del presupuesto; por otra parte, equilibra la representación de intereses evitando la preeminencia de intereses de grupo.

En una economía de mercado la ley de la oferta y la demanda en un mercado competitivo cumple funciones de corrección y equilibrio en los precios y la producción, de tal forma que ningún productor o consumidor puede influir en el precio. Es el mercado quien despeja los precios y la producción en el punto de equilibrio que maximiza el consumidor y el empresario.

Supuestos en que se basa el funcionamiento de un mercado político desregulado:

- El hombre político —como el empresario— busca maximizar su utilidad.

- El hombre político busca aumentar el número de sus electores ofreciendo sus programas al mercado electoral.

- El individuo votante-consumidor votará por quien le ofrezca más, considerando su precio (impuestos soportados).

La dimensión publicitaria adquiere importancia al entenderse que los hombres (productos) y los partidos (marcas publicitarias) se hallan limitados a la vanalidad de la sociedad consumista. Esta visión hace explícito

...la existencia de un mercado político en el que las ideologías y sus exponentes serían expuestos al gusto de un consumidor que los aceptarían o rechazarían como cualquier otro bien. En un contexto de abierta competencia, donde se consideraba al mercado como una constante casi inalienable en su vigencia, las ideas políticas y, de una manera principal, los hombres y las mujeres que habrían que sustentarlas, tendrían que ser “vendidos” según parámetros de una publicidad competitiva y agresiva, siendo uno de sus objetivos generar una credibilidad adecuada para el producto a comercializar.<sup>11</sup>

#### b) Mercado político y elección pública

En una economía de mercado, la ley de la oferta y la demanda es el mecanismo que refleja las preferencias individuales, orientando a los productores a ofertar los bienes demandados. Los regímenes democráticos están inspirados a tomar decisiones bajo un proceso institucional que permita que las preferencias individuales se transformen en preferencias colectivas. Las reglas de la decisión se procesan en un primera etapa:

<sup>11</sup> Enrique González Casanova Fernández, “De la legitimidad al *marketing* político: el problema de la credibilidad”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 162, México, UNAM.

<sup>10</sup> Daniel Ramos Torres, “Una aproximación a la teoría de la elección pública”, revista *Enlace*, núm. 47, marzo-abril de 1998, p. 16.



por los partidos políticos (proyecto de gobierno), por medio del voto se canalizan las preferencias individuales, y corresponde al gobierno en turno trasladar los beneficios de los bienes públicos indivisibles al mayor número de contribuyentes.

Sin embargo, la dificultad radica en cómo jerarquizar o priorizar las políticas públicas a implementar en relación a las demandas detectadas en el mercado político y la capacidad financiera para satisfacerlas. Por otra parte, el proceso decisional adoptado (regla de la mayoría, unanimidad) puede representar grandes costos, asociados a la carga fiscal que N cantidad de individuos cubrirán en favor de otros grupos sociales. Se estará ante una situación perjudicial que conducirá a una tiranía de la mayoría, y los principios de eficiencia y equidad no se cumplirán.

En oposición a la tiranía de la mayoría, se podrá presentar una influencia desproporcionada de los grupos de presión para canalizar sus intereses valiéndose del desconocimiento y la falta de información entre opciones políticas que limitan la ponderación de las consecuencias que tienen las personas al emitir su voto con respecto a su propio bienestar.

En segundo lugar, los políticos no poseen los medios para conocer con exactitud las preferencias de los electores y la demanda de bienes públicos que les permita priorizar la implementación de las políticas públicas. Así, los grupos de poder influyen sobre la oferta política (partidos políticos) y sobre la demanda (ciudadanos con un solo voto).

### *c) Competencia electoral y mercado político en México*

La ubicación competitiva o semicompetitiva del sistema electoral mexicano se relaciona con el sistema de partidos y a su vez, éstos nacen y operan dentro de los marcos legales emanados del sistema político. Esto significa que la existencia de un mercado político competitivo está determinada por factores de orden constitucional y legal (reconocimiento al disenso) y por factores de orden operativo y procedimental (elecciones e instituciones imparciales).

Sin embargo, un mercado político competitivo requiere una socie-

dad civil plural, moderna e informada capaz de diferenciar y evaluar la oferta política partidista. Es decir, el mercado político debe expresar sin ninguna distorsión las preferencias y demandas del elector (demanda), así como los medios a emplear y las estrategias de solución de los partidos (oferta).

Es preciso enfatizar que un mercado político competitivo requiere tanto de un sistema de partidos consolidado y abierto, como de una sociedad civil participativa, equitativa y madura, que posibilite la concreción de las bondades de un mercado desregulado.

Al igual que la economía de mercado —un mercado político— debe orientar y eficientar los recursos con que cuenta una sociedad hacia un uso óptimo (condición de Pareto), situación que se puede realizar sólo en condiciones de competencia perfecta. De esta manera, una sociedad elevará su nivel de bienestar, siempre y cuando los individuos logren diferenciar y evaluar las alternativas de mercado entre una colección de necesidades a satisfacer. Frente a un axioma de mercado se encuentra el Estado de bienestar.

Sin embargo, el Estado de bienestar conduce a una situación no óptima al desplazar al mercado (político y económico), remplazándolo por una maquinaria burocrática que distorsiona las señales de precios e imposibilita una situación de equilibrio entre las necesidades sociales y el bienestar individual (teorema de la imposibilidad de Arrow).

En particular, México mantuvo por varias décadas un esquema de mercado político semicompetitivo, tanto por el lado de la oferta, como por el lado de la demanda. Un mercado interno deprimido, con estructuras productivas monopólicas, poco eficientes y con bajos niveles de productividad. La baja productividad también fue el resultado de estrangulamientos sectoriales y sociales tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda.

La necesidad de consolidar la democracia implica fortalecer el componente oferta y demanda (ciudadanos y partidos), ya que sin la correspondencia entre ellos se presentarán discontinuidades en el largo transitar democrático de México.

La no correspondencia permitió el ejercicio autoritario del poder:



en cambio, hoy se experimenta la ingobernabilidad. La justificación del autoritarismo provenía de la falta de modernización y culturización de las masas, hoy la ingobernabilidad se presenta como el resultado de la irrupción del ciudadano en la política. La modernización y culturización social entrapa y obstruye el fluido proceso decisional autoritario de antaño.

Consolidar la democracia, al permitir la participación abierta y plural de los actores políticos encara, grandes retos que deben ser afinados. Ante las expectativas de regresión, o ante la frustración por el largo y accidentado camino de la transición, los consensos no cristalizan y las bondades de un mercado político pueden paradójicamente revertir la tendencia democratizadora, en lugar de ampliarla y afianzarla

En la medida que no se hallan diseñado y articulado mecanismos institucionales y sociales que den vigencia a un verdadero mercado político competitivo, en países como México —donde los mecanismos decisionales eran verticales y autoritarios, centrados en acuerdos cupulares corporativos, de control, neutralización y mediación política— hacen muy rígido el tránsito a procesos decisionales democráticos. En términos económicos, un mercado cerrado o protegido enfrentará graves asintonías en el marco de una apertura comercial que conducirá paradójicamente a satanizar los efectos inmediatos del libre mercado. La falta de adecuaciones y el bajo nivel competitivo de las empresas (acostumbradas al paternalismo y un menor grado de incertidumbre) provocarán desequilibrios estructurales serios con efectos multiplicadores sobre el conjunto del aparato productivo.

Similar desempeño observarán ciertos grupos sociales rezagados y marginados del mercado político comunicacional, vinculados a esquemas clienterales y limitadas formas de participación independiente. Un mercado político competitivo debe incorporar a estos segmentos sociales a la participación democrática: de no corregirse, los efectos bondadosos de la democracia serán cuestionados, no sólo por no desaparecer con ella la desigualdad económica, sino por reducirles los mecanismos tradicionales de intercambio político-clientelar del cual recibirán beneficios inmediatos.

México requiere un mercado político accesible, fluido y predecible. Para ello se necesitan cambios integrales en la sociedad civil y los partidos políticos como los que se proponen en el Cuadro 2.

Para finalizar sólo agregamos que el mercado político es el ámbito donde se intersectan la oferta y demanda políticas de la sociedad y el sistema electoral es el medio de asignar el poder público derivado de las preferencias y expectativas de una comunidad.

El sistema electoral puede ser (como en la economía de mercado) la estructura de asignación de recursos políticos (monopólico, oligopólico o competitivo). El sistema político, la red de intercambios de bienes y capital político; y el sistema de partidos, la expresión del libre juego de la oferta y demanda política.

#### *d) Eficiencia y legitimidad: racionalidad económica versus populismo*

Un elemento importante a destacar en el desempeño de un gobierno tiene que ver con la forma de asignación de recursos, ya que su uso y destino incide en su legitimidad al cumplir o satisfacer los diversos objetivos sectoriales e institucionales. En última instancia, la cobertura de necesidades materiales, de infraestructura y de programas subvencionados le ofrecen al Estado fuentes de apoyo político y reduce el descontento entre diversos estratos sociales y grupos de poder.

Sin embargo, las modalidades de administración y gestión de los recursos públicos y las demandas sociales son resueltas con criterios de racionalidad opuestos en un régimen autoritario o en una democracia. Desde un punto de vista macroeconómico, la eficiencia opera en sentido opuesto; un gobierno autoritario y populista alcanzará mayor legitimidad aumentando el gasto público, el escaso control presupuestal, provoca desviación y despilfarro, su administración y asignación es elitista y su distribución se orienta a satisfacer demandas sociales y sectoriales como medio de cooptar y asegurar las lealtades al régimen (ver gráfica 4).



**CUADRO 2**  
**Ampliación de valores democráticos**

Partidos Políticos	Sociedad Civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitar burocracias partidistas</li> <li>• Evitar el corporativismo e influencia desproporcionada de élites</li> <li>• Diferenciar su proyecto político</li> <li>• Evitar la desviación en la representación popular</li> <li>• Evitar la atomización partidista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer agrupaciones políticas</li> <li>• Contar con medios y recursos para participar fuera de los partidos</li> <li>• Conocer la ideología y proyecto político de cada partido</li> <li>• Ampliar los niveles socioculturales del individuo para elegir con mayor independencia</li> <li>• Fortalecer mecanismos de sanción y consulta social</li> </ul>

Fuente: Elaboración de Cuauhtémoc López Guzmán.

Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública.<sup>12</sup>

La Gráfica 4 es ilustrativa; al respecto tenemos una relación creciente entre los costos (eje vertical) por cada unidad adicional de satisfactores públicos. Por lo tanto, la racionalidad fiscal y hacendaria se supeditan a las crecientes demandas políticas y de bienestar sancionadas por el Estado. Aunado a ello, el Estado populista-autoritario carece de límites jurídicos y contrapesos políticos que evalúen y fiscalicen el gasto público. Esto provoca graves déficits fiscales, endeudamiento y desviaciones presupuestales que más tarde impactarán al contribuyente. La mayor legitimidad tiene un costo fiscal y hacendario que mermará significativamente el nivel de vida de la comunidad.

Esta legitimidad, fundada en la expansión del gasto y las luchas igualitaristas convergieron con el agotamiento del Estado de bienestar keynesiano, y se provocó en nuestro país un acelerado deterioro de la legitimidad del Estado populista en escala proporcional a su restricciones presupuestales.

Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del Estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello, ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos.<sup>13</sup>

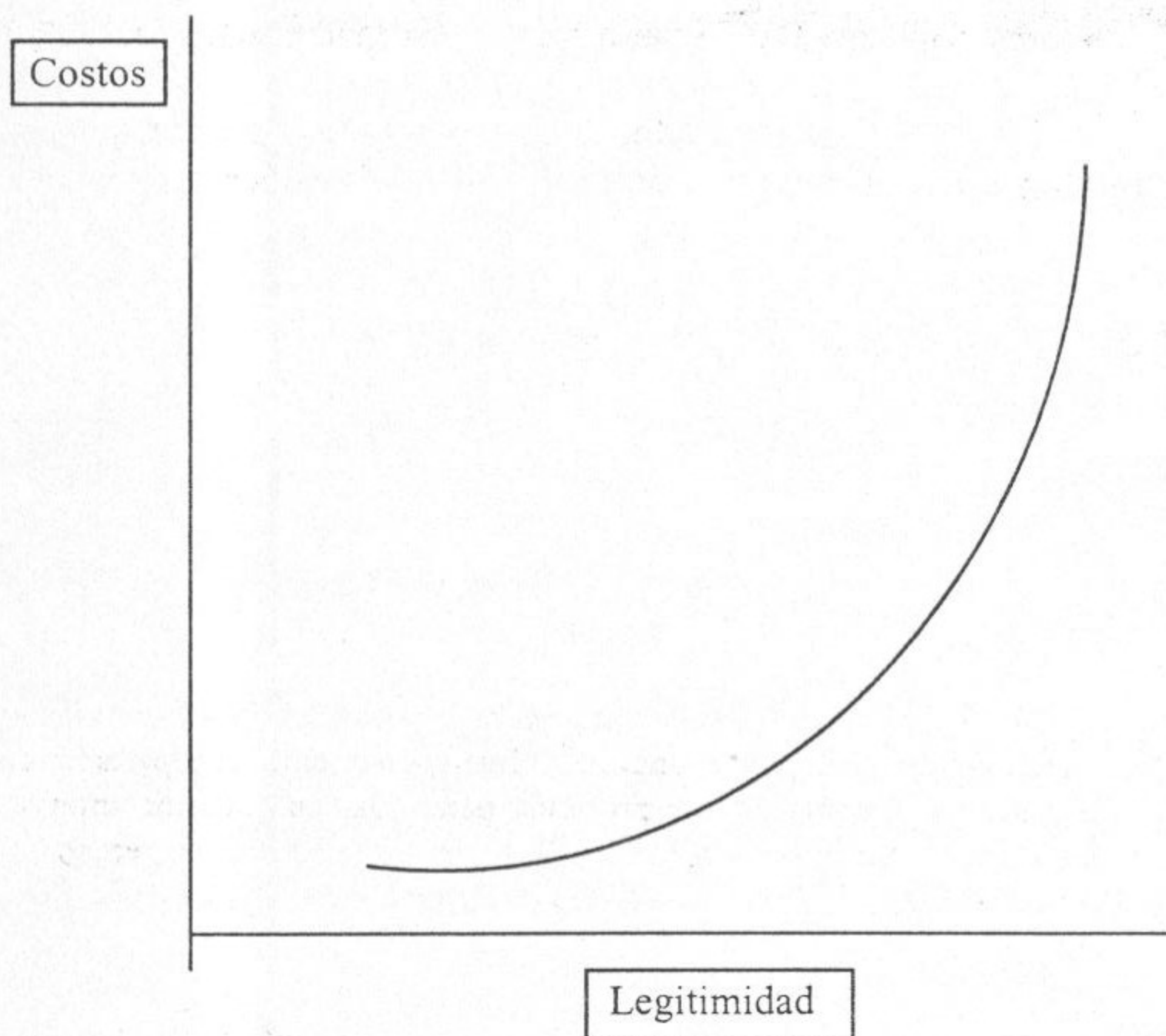
Desde la visión de las políticas públicas, sólo un gobierno democrático puede alcanzar un mayor nivel de eficiencia en la asignación

<sup>12</sup> Luis Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, p. 17.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 16.



**GRÁFICA 4**  
**Costos crecientes y legitimidad**  
**en un gobierno populista**



La gráfica tiene su origen en la teoría de los costos. Expresa en términos microeconómicos la relación creciente entre costos/insumos por unidades adicionales de producción de una industria no competitiva. La aplicación se centra en correlacionar la eficiencia (gasto público) y la legitimidad del Estado.

del gasto. Por otra parte, la legitimidad no proviene directamente de mayor gasto gubernamental, sino de su asignación eficiente; la fiscalización y evaluación del desempeño de un gobierno se mide por su productividad (relación insumo/producto).

Esta racionalidad sólo puede ser procesada en un gobierno democrático. En contraste a las presunciones tecnocráticas, las democracias aseguran los medios de balance, contrapeso, sanción y alternancia política que posibilita que las decisiones se filtren y consensen entre los múltiples intereses sociales; se pluraliza la toma de decisiones al redistribuirse el poder a través de los canales del mercado político competitivo.

La eficiencia y legitimidad se garantizan a través de una administración pública orientada a abatir costos de administración, evitar burocratismos, mejorar estructuras organizacionales, mejorar los esquemas de coordinación intergubernamental y de asignación presupuestal. También se le debe dar prioridad a los proyectos de inversión en relación a su costo y el beneficio social, propiciando procesos de consulta y evaluación ciudadana.

La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia.<sup>14</sup>

La relación eficiencia-legitimidad se ilustra en la Gráfica 5.

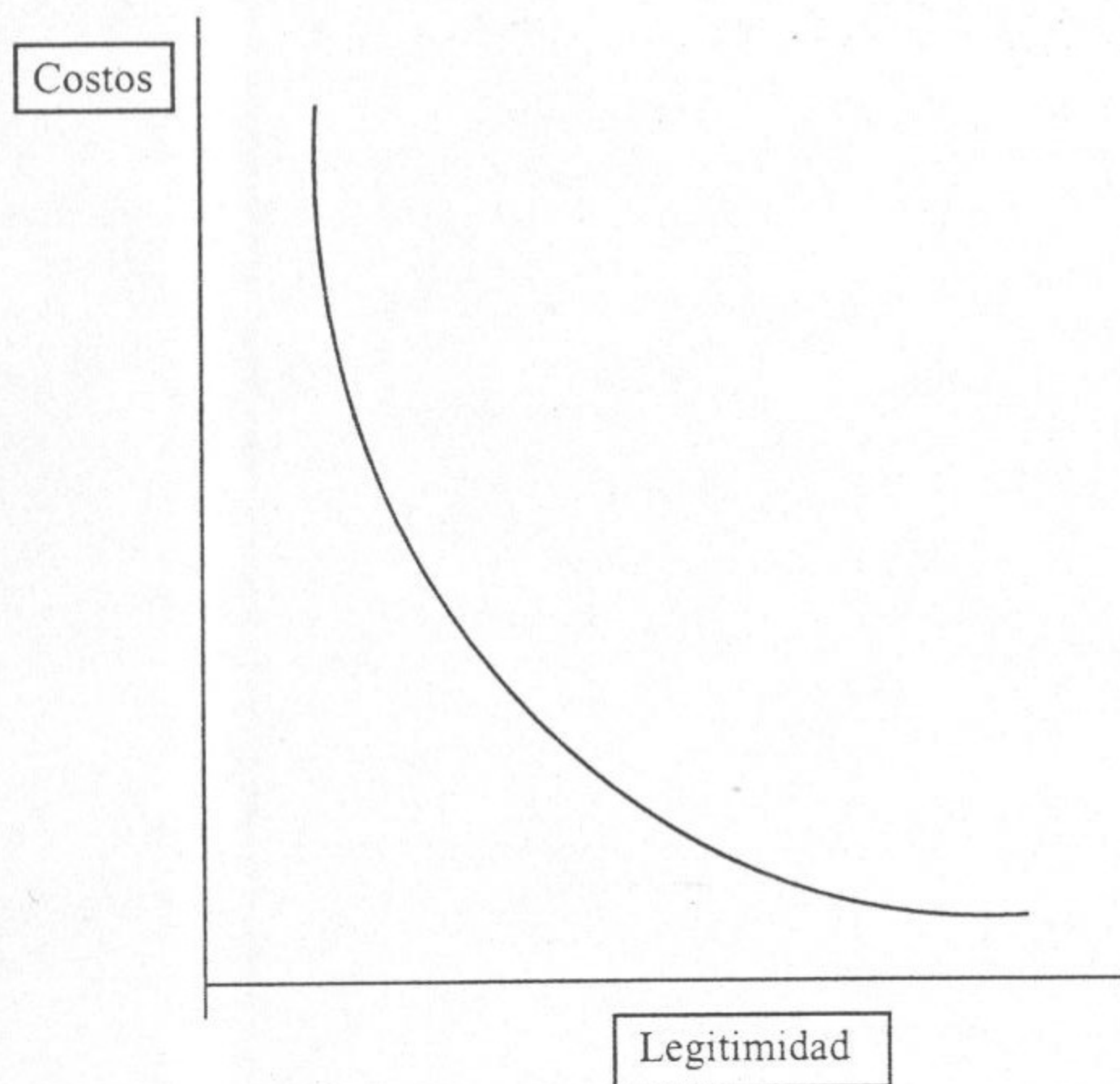
En contraposición al gobierno populista, los gobiernos democráticos fundamentan su legitimidad en la eficiencia económica, reduciendo costos por unidades adicionales de satisfactores (costos decrecientes). Un manejo racional del gasto, una asignación equitativa del presupuesto y un equilibrio fiscal, son las bases del crecimiento económico y la redistribución del ingreso nacional.

La optimización del gasto y su destino se puede observar, evaluar y

<sup>14</sup> *Idem*, p. 23.



**GRÁFICA 5**  
**Costos decrecientes y legitimidad**  
**en un gobierno democrático**



La microeconomía explica por medio de la teoría de los costos, los rendimientos productivos centrados en una combinación dada de factores y recursos. Esta interpretación fundamenta la aplicación diagramática para aplicar los modelos de gobiernos competitivos inspirados en las políticas públicas.

fiscalizar por los órganos del Estado y agencias sociales que permiten aplicar correctivos, cuestionar y sancionar a la administración pública y sus funcionarios al valerse de procesos y normas erigidas y regidas por las instituciones democráticas.

#### IV. Conclusión

El sistema político mexicano operaba con múltiples acuerdos y pactos entre élites abiertas y masas movilizadas que permitía disminuir las tensiones del sistema. Cooptando y neutralizando poderes independientes, el Estado pudo por varias décadas procesar los conflictos sociales con mecanismos corporativos y patrimonialistas. La dinámica de transmisión y acceso al poder se efectuaba sin competencia electoral real y los partidos políticos se hallaban en condiciones asimétricas respecto al partido oficial.

Por otra parte, la concepción paternalista de los gobernantes anquilosó y frenó la participación política independiente de la sociedad, los rituales y hábitos autoritarios se extendieron a la totalidad de las instituciones públicas nacionales desactivando la participación popular.

Sin embargo, los mecanismos de competencia política y el orden legal inequitativo evidenció la incapacidad del PRI para vencer al adversario político sin recurrir al manipuleo y fraude electoral. El esquema semicompetitivo de competencia electoral tuvo que ser desmantelado en medio de una grave crisis de credibilidad al sistema y frente a una irruptiva participación social.

La transición a la democracia exige una correspondencia entre el papel activo, crítico y propositivo de los partidos políticos emergentes, pero también una articulación moderna de los diversos grupos, clases y movimientos sociales, ya que la cultura, prácticas y creencias políticas se hallan desfasadas por el mismo rezago educativo y material en que reproducen sus valores. Esta asimetría social obstaculiza o reduce las posibilidades de una participación de mercado político de competencia perfecta en el que oferentes (partidos) y demandantes (ciudadanos)



logren corregir el extenso poder del que gozan los grupos de poder dentro de los partidos y la limitada capacidad sancionadora de la sociedad frente a sus gobernantes.

## V. Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Barranco, F. J., *Técnicas de marketing político*, México, REI, 1997.

Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier, y Pérez Fernández del Castillo, Germán (Comps), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*.

Bedolla, Francisco, "Transición a la democracia y procesos electorales", revista *Transición*, año 0, núm. 1, enero de 1996.

Cansino, César y Alarcón Olguín, Víctor, "La relación gobierno-partido en un régimen semicompetitivo. El caso de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 151, México, UNAM.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*.

Elliot Armijo, Leslie; J. Biersteker, Thomas, y F. Lowenthal, Abraham, "Los problemas de las transiciones simultáneas", revista *Este país*, núm. 47, febrero de 1995.

González Casanova Fernández, Enrique, "De la legitimidad al marketing político: el problema de la credibilidad", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 162, México, UNAM.

Leroy Miller, Roger, *Microeconomía*, Colombia, Mc Graw Hill, 1980.

Molinar Horcasitas, Juan, "En busca de la legitimidad", revista *Nexos*, núm. 164, agosto de 1994.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter C., Philippe, y Whitehead, Laurence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, España, Paidós 1994.

Ramos Torres, Daniel, "Una aproximación a la teoría de la elección pública", revista *Enlace*, núm. 47, marzo-abril de 1998.

Stiglitz, *La economía del sector público*, Ed. Antonio Bosch.



\$ 15.00/ISSN 0188-9362

revista de  
ciencias sociales

d e i d e a s

Año 9, núm. 34, abril-junio, 2001

# La defensa del borrego cimarrón

## Educación y mercado laboral

Universidad Autónoma de Baja California



# EL EJIDO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Cuauhtémoc López Guzmán\*

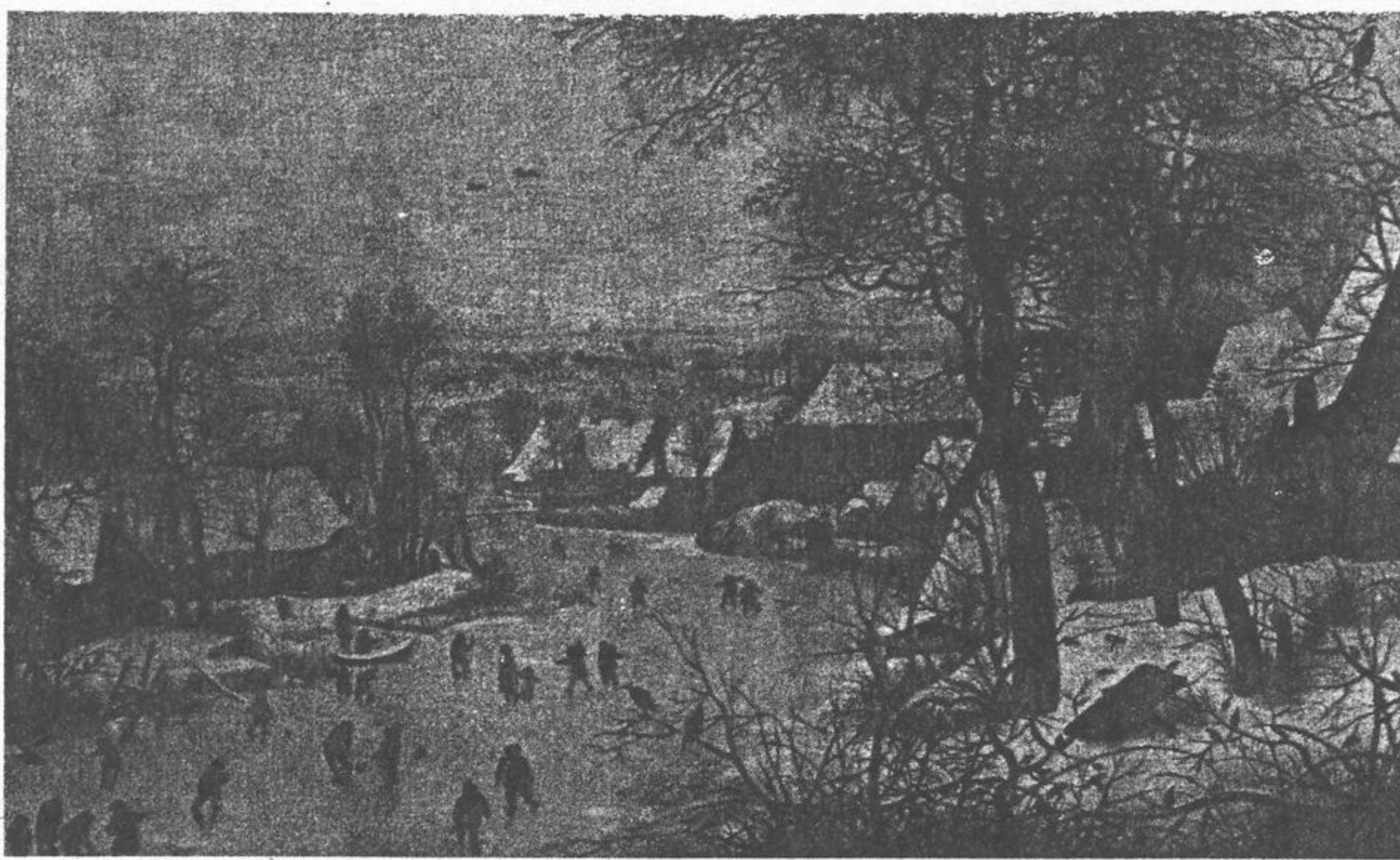
**E**l campo en México requiere del diseño de políticas proteccionistas. Para que pueda competir con la productividad alcanzada en otras latitudes, no basta con la reforma a la tenencia de la tierra y su usufructo, es necesario crear unidades productivas capaces de aumentar y diversificar la oferta de alimentos centradas en la utilización de tecnología, financiamiento y asesoría que posibilite la explotación intensiva de la tierra cultivable.

Por ello es necesario estudiar los antecedentes históricos del ejido en México, haciendo un alto en la experiencia expropiatoria realizada por el general Lázaro Cárdenas en el valle de Mexicali, y algunos de los pasajes más emotivos de la historia agraria nacional. Incluimos además una reflexión acerca de la participación del Estado en el sector agrícola y su relación política con el ejido.



*\*Licenciado en administración pública y ciencias políticas, con maestría en economía internacional, maestro de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, UABC.*





## La agricultura y el concepto de ejido

La agricultura es labranza o cultivo de la tierra que tiene por objeto obtener los frutos que se requieren para satisfacer las necesidades humanas. La agricultura es una actividad o rama económica que se encuentra ubicada en el sector agropecuario o primario de la economía de un país.

Las actividades principales de la agricultura son:

- a) preparación del terreno; b) limpieza del terreno;
- c) roturación; d) siembra; e) beneficio o labores de cultivo;
- f) cosecha; g) transporte; y h) almacenamiento.<sup>1</sup>

Nuestro país cuenta con 195.8 millones de hectáreas de los cuales son susceptibles de aprovechamiento agrícola 30 millones que representan 15.3% de la superficie total del país. Sin embargo, únicamente se cultivan entre 20 y 25 millones de hectáreas al año; de éstas, 4.8 millones son de riego, cerca de un millón son de humedad y más de 18 millones son de temporal.

El ejido es la unidad fundamental de la organización campesina en sus aspectos sociales, económicos y culturales. Es un espacio territorial, político y plural que se erige al mismo tiempo en órgano de representación y en una unidad económica integral y que tiene como finalidad la explotación racional de los recursos.

El ejido se convirtió en la pieza central de una nueva estructura agraria con diversas formas operativas, para materializar los preceptos de restitución de tierras y justicia social del movimiento revolucionario.<sup>2</sup>

Al concluir la lucha armada se redactó en la Constitución el artículo 27 inspirado en las demandas campesinas, pero garantizando el Estado, la promoción y protección a la propiedad privada de la tierra sujeta a limitaciones y regulaciones estatales.

## Antecedentes históricos del ejido

Desde época de la colonia inició el despojo de tierras a los indios por parte de los españoles, situación que intentó ser limitada o frenada por disposiciones legales e instituciones sociales de procuración agraria creadas por la Corona. Sin embargo, en general en las etapas colonial e independiente de nuestro país, no lograron su cometido esencial. Como los hechos consignados en la historia lo demuestran, el despojo de la tierra en perjuicio de indígenas y campesinos fue constante y ascendente, al margen de la ley e instituciones, pero también contando con el apoyo de éstas hasta lograr las enormes concentraciones de la tierra a principios de nuestro siglo.

Tanto en el periodo colonial como en la etapa posterior a la independencia, la subordinación y el sometimiento de los pueblos indígenas fue llevada a cabo primero por el encomendero, luego el hacendado y después el latifundista.

La expansión y dominación territorial en la colonia implicó la apropiación violenta, ilegal y extensa de la tierra; pero ante la ineficacia en la contención de los despojos en perjuicio de los indígenas para hacer valer los derechos de los pueblos indígenas, la Corona creó las siguientes instituciones de procuración agraria:

- Expedición de cédulas en 1535 que ordenan la devolución de tierras despojadas.
- Se nombra la figura de oidor protector de indios.
- En 1542 se nombra al protector de naturales.
- En 1543 se nombra un procurador general.

<sup>1</sup> J. Méndez Morales, *Problemas económicos de México*, Ed. Mc Graw Hill.

<sup>2</sup> J. L. Calva, et. al., *El ejido en México: crisis y modernización*, Fundación Friedrich Ebert.



- En 1573 se establece la variante de procurador de pobres.
- En 1575 se creó otra figura llamada fiscal de la audiencia protector de los indios.
- En 1582 se da el nombramiento de visitadores para la protección de los indios.
- En 1589 aparece el protector de indios.
- Para 1603 se designa al procurador general de indios.
- Otra modalidad fue originada en 1634 llamada abogado de indios.
- En 1798 se expide la ordenanza para establecer el cargo de fiscal protector de la propiedad indígena.<sup>3</sup>

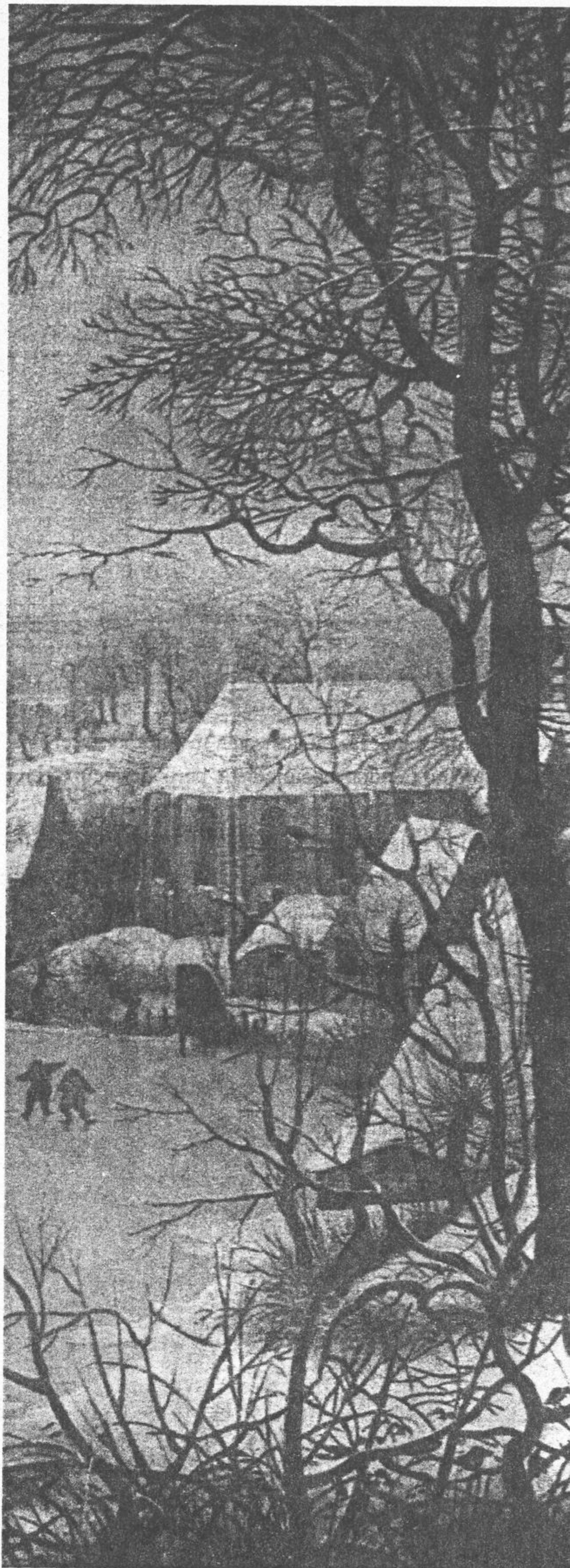
En la etapa posterior a la independencia se extienden y retoman las normas e instituciones tutelares para proteger y defender a los indígenas. En 1847, Ponciano Arriaga presenta su proyecto de ley para el establecimiento de las procuradurías de pobres. Con el auge del liberalismo en 1856, Ignacio Comonfort expide la *Ley de desamortización de bienes de manos muertas* con el propósito de lograr la titulación individual de la tierra.

Con ello se abre un periodo de 64 años en el que, al menos oficialmente, dejan de existir las instituciones de procuración de justicia, ya que se deseaba alentar el carácter privado de la tenencia de la tierra, rigiéndose las actividades agrícolas por el derecho común.

En el periodo porfirista se recrudecen los conflictos sociales por la concentración de la propiedad de la tierra, mejor conocidas como haciendas. Éstas unidades de producción implicaban la desaparición de los sistemas comunales de producción. Como se puede apreciar, la política agraria del porfiriato apuntaba hacia un objetivo claramente definido: crear en México las condiciones sociales y también técnicas, necesarias para el desarrollo capitalista, obligando a los latifundios a convertirse en explotaciones capitalistas y al campesinado comunitario a transformarse en semiproletariado desarraigado.

Durante el movimiento revolucionario, una demanda y anhelo del pueblo es la devolución de las tierras despojadas desde la colonia, hasta el porfiriato. Los distintos ejércitos y movimientos revolucionarios enarbolaron la restitución de las tierras. La revolución convocó y atrajo a muchos hombres por la lucha por la tierra, particularmente los ejércitos campesinos comandados por Francisco Villa y Emiliano Zapata.

<sup>3</sup> Consultado en I. Rivera Rodríguez, "La procuración agraria en la historia de México", revista *Estudios agrarios*, núm. 4, julio-septiembre de 1996.





El *Plan de Ayala* promulgado por el zapatismo declaraba que: la revolución campesina en México proclama inequívocamente la voluntad de los campesinos de entrar en posesión de los bienes que le había arrebatado la oligarquía porfirista.

Desafortunadamente, las diversas concepciones de la reforma agraria enfrentó a los ejércitos revolucionarios entre ellos. Al concluir la lucha armada se redactó en la *Constitución* el artículo 27 inspirado en las demandas campesinas, pero garantizando el Estado, la promoción y protección a la propiedad privada de la tierra sujeta a limitaciones y regulaciones estatales.

El artículo 27 constitucional consagra la existencia del ejido, identificándolo como la forma de organización campesina idónea a las tradiciones históricas, culturales y agrarias de los pueblos. Junto con la ex Unión Soviética, México fue de los únicos países del mundo donde la tierra estaba nacionalizada jurídicamente. La similitud provenía de gobiernos surgidos de una revolución social que identificaban la reforma agraria como esencia de su movimiento libertario. Para ubicar el enfoque de la reforma agraria en México, es necesario retomar las premisas del artículo 27 constitucional, las cuales están inspiradas en el pensamiento popular-nacionalista, pero sin incurrir en el sistema de producción socialista, aún a pesar de la concepción colectiva de su explotación, el ejido no alteró en nada las relaciones de intercambio y comercialización capitalistas. Los siguientes son los elementos centrales del 27 constitucional:



- La naturaleza de la propiedad rural.
- La restitución de tierras a los pueblos ilegalmente desposeídos, la dotación de tierras a los pueblos que carecen de ellas o que no las tienen en cantidad suficiente.

•La pequeña propiedad no afectada por las leyes revolucionarias.

- La expropiación y el fraccionamiento de los latifundios.
- La limitación de las extensiones de tierras que pueden poseer los particulares o las sociedades.
- La creación de nuevos centros de población agraria.
- La capacidad jurídica de los sujetos regidos por el derecho agrario.

Así, durante un extenso periodo de la historia posrevolucionaria, el ejido será el esquema de producción agrícola y modelo de organización social tendiente a elevar los niveles de producción alimentaria y estimular el bienestar social. Los distintos gobiernos emanados de la revolución promovieron el desarrollo agrícola de México, sin embargo, aplicaron una variedad de políticas, a veces ambiguas e incluso contradictorias que generaron un caos. A más de 80 años de la promulgación del 27 constitucional, tenemos el siguiente panorama en la estructura ejidal del país:

•A pesar de que existe potencial para la diversificación de cultivos, existe una marcada orientación de la mayoría de los ejidos al cultivo del maíz. Alrededor de 70% de éstos se dedican al cultivo de este producto.

•La mayor parte de la superficie ejidal tiene vocación ganadera, sin embargo, la mayor parte realiza actividades agrícolas. El 99% de los ejidos del país se dedica a la agricultura como actividad primordial.

•Un poco más de la mitad de los ejidos no dispone de agua potable entubada y alrededor de 80% de los ejidos no tiene caminos pavimentados.

•El minifundismo en tierras ejidales es un fenómeno generalizado. Poco más de 58% de los ejidatarios tienen predios iguales o menores a 5 hectáreas; en algunas entidades del país llega a ser menor de 1.5 hectáreas.

•54.4% del total de ejidos no recibe ningún tipo de asistencia técnica; 58% de los ejidos no cuenta con tractores y sólo 37.8% de los ejidos cuenta con algún tipo de instalación agropecuaria.







- A principios de siglo, la población rural representaba alrededor de 70% de la población total, porcentaje que disminuyó cerca de 27% en 1990.

- En 1910 el sector primario de la economía aportaba 27.5% del PIB, en la actualidad, este porcentaje se ha reducido en 20 puntos porcentuales para ubicarse en 7.5% del PIB.

La crisis estructural del sector agropecuario se ha manifestado como el resultado de diversos factores: estancamiento de la producción, descenso del ritmo de exportaciones, contracción de la inversión agrícola pública y privada y estancamiento tecnológico.

- El sector campesino está conformado por cinco tipos de productores: los de infrasubsistencia, los de subsistencia, los estacionarios, los excedentarios y los transicionales que suman 98% de los productores; en cambio, los productores empresariales representan solamente 2% del total.

- Los modelos de desarrollo económico-social enfocados al campo, han sido muy disímboles y en cada administración la interpretación y concepción de la reforma agraria ha sido también muy diferente.

### **Antecedentes históricos del ejido en Baja California. Perspectiva local**

Al final de siglo XIX, el territorio norte de Baja California se encontraba, casi en su totalidad, bajo el control de compañías extranjeras. Un sinnúmero de concesiones se traspasaban a diferentes manos hasta llegar al predominio de unas cuantas empresas, creándose latifundios.

A partir de 1899 se inician los traspasos de propiedades y derechos a compañías extranjeras como la California Development Company y la Colorado River Land Company.

Ya instalada en el valle de Mexicali, la Colorado desarrolló una campaña de compras con el propósito de apoderarse de todos los terrenos que tenían otras compañías. Finalmente llegó a poseer la cantidad de 325 492 hectáreas, es decir, casi todo el valle mexicalense.

Aunque ya se tenían antecedentes de la incorporación de mano de obra de origen mexicano al valle de Mexicali, no es sino hasta el lapso que va de 1916 a 1918 cuando su integración se da masivamente en las empresas agrícolas.





Para la década de los años treinta, aparecieron movimientos sociales que reivindicaban la tierra, desarrollándose algunas invasiones en las propiedades que controlaban las compañías extranjeras. En 1937 se llevó a cabo el asalto a las tierras que dio inicio a la reforma agraria en el estado. Precisamente esa etapa coincidió con una política favorable hacia el sector agrícola nacional, en donde las reformas cardenistas, habían traído una extensa repartición de tierras, favoreciendo a un gran número de campesinos.

A partir de la reforma agraria se transformó la tenencia de la tierra, apareciendo el sistema ejidal, lo que convirtió al jornalero agrícola en campesino.<sup>4</sup>

### Perspectiva nacional

Desde el porfiriato, el valle de Mexicali estaba en poder de la Colorado River Land Company. En 1923, un grupo de rancheros acaudillados por el villista Marcelino Magaña, invadió 5 600 hectáreas del enorme latifundio pero no pudo mantenerlas mucho tiempo. A principios de 1937, instigados por líderes cetemistas, algunos campesinos de la comarca invadieron terrenos de la compañía. Posteriormente, el presidente dispuso la organización de 44 núcleos ejidales en una superficie de 90 500 hectáreas para beneficio de 16 000 familias y otras 60 500 hectáreas fueron distribuidas entre pequeños propietarios y colonos.



En 1936 la población del territorio de Baja California fue estimada en 53 500 habitantes, asentados en una extensión de 70 000 km<sup>2</sup>. El valle de Mexicali tenía una población de 33 500 habitantes en 4 500 km<sup>2</sup>.

El valle, en 35 años de explotación agrícola, no había logrado tener un sustancial desarrollo agrícola e industrial. La principal producción era el algodón, gracias al aprovechamiento de las aguas del río Colorado, que permitieron a la Colorado River Land Company, crear en la región una de las haciendas algodoneras más grandes del mundo.

La principal causa de la despoblación en el valle de Mexicali y del estancamiento en su desarrollo era, evidentemente, la concentración de la propiedad rural. Los jornaleros formaban en el latifundio una verdadera población flotante en el campo.

En 1937, existían en la zona 1 182 colonos que explotaban una superficie de 20 788 hectáreas. En contrapartida, la Colorado River Land Company tenía 266 500 hectáreas.

En un manifiesto a la nación, del 28 de septiembre de 1936, el presidente Lázaro Cárdenas externó su voluntad de poblar los territorios con elementos nacionales, tener

<sup>4</sup> Consultado en J. Moreno Mena, "La conformación histórica del mercado de trabajo agrícola en el valle de Mexicali", revista *Estudios fronterizos*, núm. 33, IIS-UABC, enero-junio de 1994.



nuevas fuentes de producción y contar con las necesarias comunicaciones. Ello requería, además del reparto de tierras en manos de empresas extranjeras, terminar el ferrocarril de Mexicali a Santa Ana para entroncarlo con el sur Pacífico y desarrollar obras de riego. Reconoció el esfuerzo de los mexicanos ahí residentes para mantener su identidad nacional y prometió acelerar su integración a la nación. El 14 de abril de 1936, se firmó un convenio entre la Secretaría de Agricultura y la compañía para ampliar la superficie de cultivo y mejorar la situación de los campesinos asalariados y de los trabajadores mexicanos repatriados, a través de la colonización.

Este nuevo intento de reparto, vía colonos, sólo benefició a un reducido número de pequeños propietarios. Las peticiones de tierras presentadas por los jornaleros agrícolas, fueron invariablemente negadas.

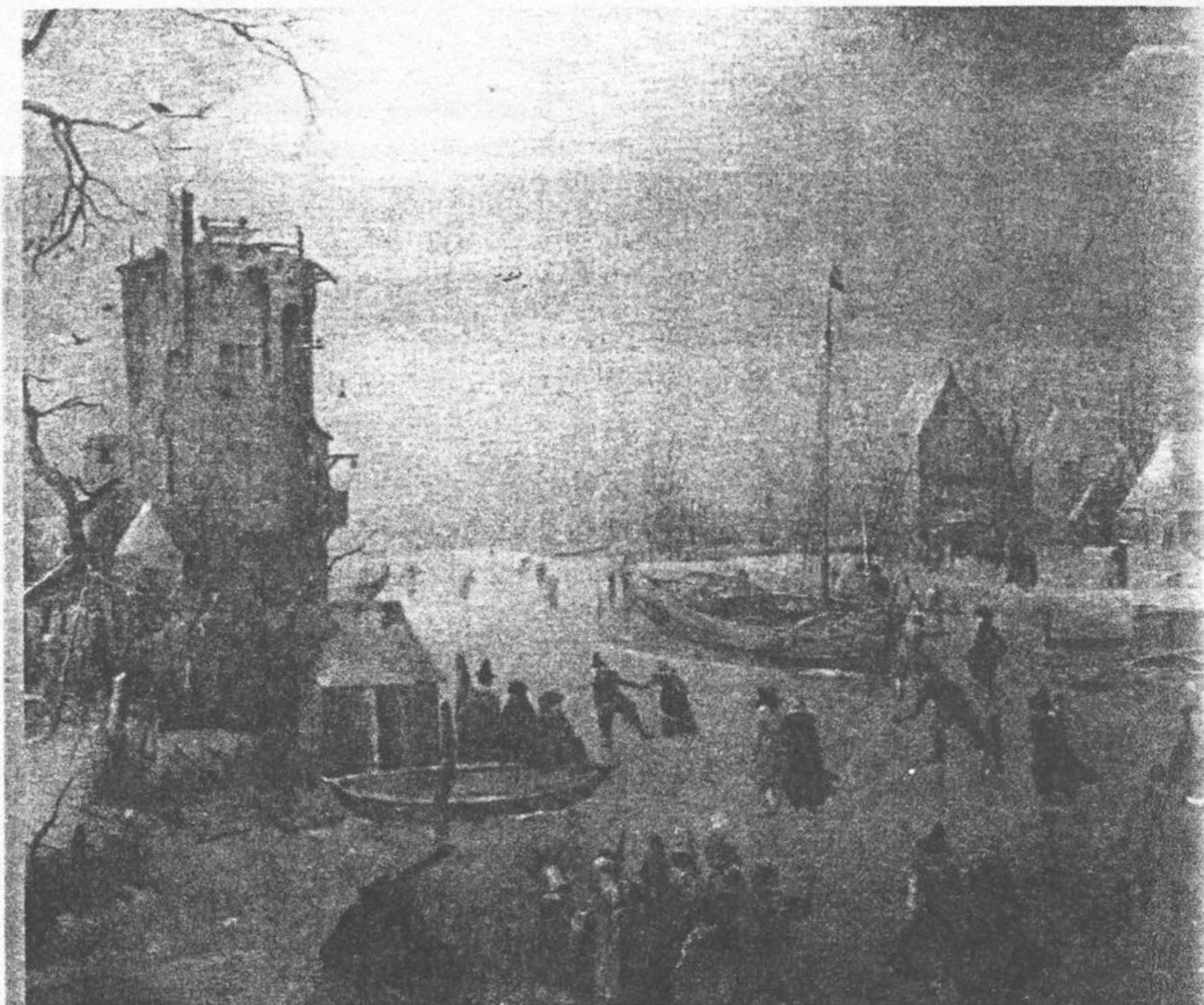
Ante esta situación y estando ya organizados algunos comités agrarios, el 27 de enero de 1937, sus dirigentes acordaron ocupar terrenos de la compañía y sus arrendatarios, lo que dio lugar a que fueran detenidos algunos participantes. Un grupo de campesinos fue recibido en la ciudad de México por el presidente Cárdenas, produciéndose poco después cambios trascendentales.

El 2 de junio la Secretaría de Agricultura notificó a la Colorado River Land Company que quedaban en suspenso las obligaciones que aquella había contraído en el contrato del 14 de abril del año anterior en tanto no quedara resuelto el problema ejidal en el valle de Mexicali.

Poco antes, el 14 de marzo de 1937, el general Cárdenas dictó un acuerdo para la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios del territorio norte de Baja California.

Una comisión del Departamento Agrario, se trasladó a la región, y en menos de 90 días se repartieron 99 924 hectáreas apropiadas para cultivo agrícola a 16 000 ejidatarios, distribuidos en 44 núcleos de población ejidal, estableciéndose 67 sociedades colectivas ejidales. Cabe resaltar que paralelamente, se entregaron 60 460 hectáreas a pequeños propietarios y colonos agrícolas.

El 13 de diciembre de 1937, el Departamento Agrario autorizó en las tierras restantes de la Colorado River, proseguir el fraccionamiento conforme al contrato del 14 de abril de 1936.

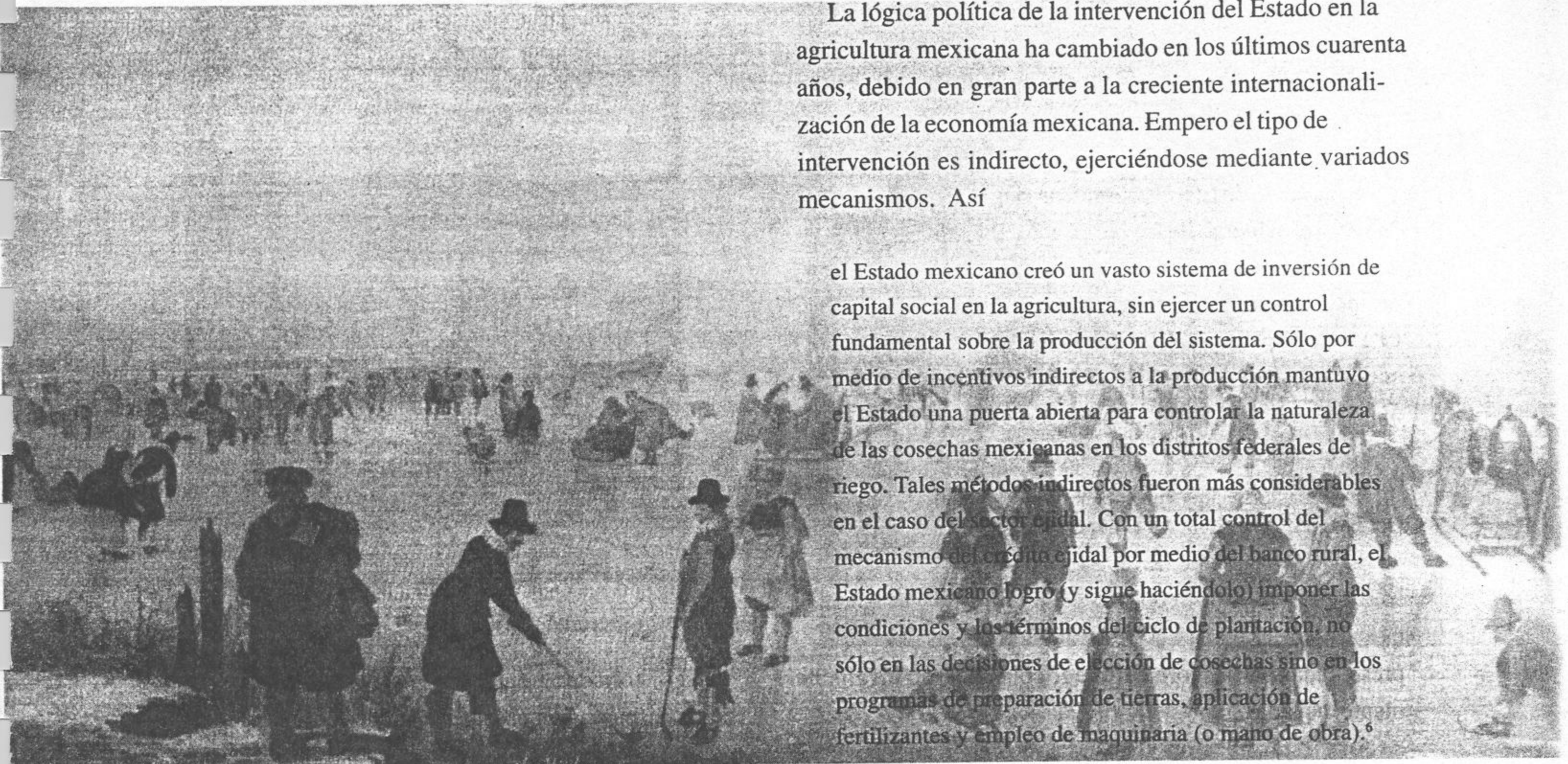


El historiador Adalberto Walter Meade comenta que poco después, el gobierno consideró conveniente recuperar todas las tierras usufructuadas por la compañía, y realizar las medidas necesarias para proteger los intereses nacionales de los colonos, ejidatarios y pequeños propietarios.

Francisco Gómez Jara expone que la organización de los productores en cooperativas y el otorgamiento de créditos suficientes y baratos, permitieron que los campesinos recién dotados iniciaran la explotación con los recursos técnicos más modernos y los frutos de su trabajo mejoraran directamente a sus comunidades. Las presiones internacionales contra México por la expropiación del petróleo y el aumento de las necesidades de crédito agrícola en todo el país, unidos a otros cambios en la orientación de la reforma agraria, culminaron con el fraccionamiento de los ejidos, disolviéndose las sociedades colectivas, subordinándose la producción campesina a empresas extranjeras, principalmente la Anderson Clayton, que a través del control de créditos y la comercialización, reprodujeron el monocultivo algodonero monopolizando sus ganancias. A partir de 1945, el reparto de tierras se canaliza a favor de la pequeña propiedad, la que recibe 74 600 hectáreas hasta 1962, que adicionadas a las dotaciones del periodo cardenista, suman 142 100 hectáreas contra 137 800 hectáreas de propiedad ejidal.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Para un análisis global véase J. Calderón Salazar, *Reforma agraria y colectivización ejidal en México*, Universidad Autónoma de Sinaloa.





La lógica política de la intervención del Estado en la agricultura mexicana ha cambiado en los últimos cuarenta años, debido en gran parte a la creciente internacionalización de la economía mexicana. Empero el tipo de intervención es indirecto, ejerciéndose mediante variados mecanismos. Así

el Estado mexicano creó un vasto sistema de inversión de capital social en la agricultura, sin ejercer un control fundamental sobre la producción del sistema. Sólo por medio de incentivos indirectos a la producción mantuvo el Estado una puerta abierta para controlar la naturaleza de las cosechas mexicanas en los distritos federales de riego. Tales métodos indirectos fueron más considerables en el caso del sector ejidal. Con un total control del mecanismo del crédito ejidal por medio del banco rural, el Estado mexicano logró (y sigue haciéndolo) imponer las condiciones y los términos del ciclo de plantación, no sólo en las decisiones de elección de cosechas sino en los programas de preparación de tierras, aplicación de fertilizantes y empleo de maquinaria (o mano de obra).<sup>6</sup>

## La participación del Estado y la rectoría en el campo

México tiene una larga tradición de intervención del Estado en la agricultura. La génesis de la idea de la estatización de la reforma agraria integral (o productividad

agrícola con cierta transformación estructural) llega al final de un largo espíritu revolucionario de agrarismo, con el abandono histórico de la reforma agraria y la consolidación del agronegocio como principal motor de la economía rural.

En el tema que analizamos, el Estado mexicano, animado por su medio siglo de intervención en la agricultura y la reforma agraria, y capacitado por el artículo 27 constitucional y por varios apoyos jurídicos como las leyes federales de reforma agraria, aguas y de asociación rural, continúa sintiéndose obligado a tratar de forjar el futuro panorama de la agricultura mexicana.

En un sistema que trata de crear productos agrícolas como parte de la economía pública, ante la inadecuación del mercado, el Estado ha actuado como si los alimentos básicos fuesen un bien público. En términos económicos el Estado decide el grado óptimo de la producción y la distribución, pero no el mercado. Por causa de los inconvenientes y las distorsiones del mercado, el Estado intentó apropiarse el control del sistema agrícola, con el propósito de dar un nivel básico de seguridad alimentaria nacional, gobernado por el cálculo económico de las dependencias del Estado.

Desafortunadamente las políticas de desarrollo agrario, centradas en la racionalidad del sistema productivo social, pero determinadas por la lógica del mercado, se colapsaron, dieron por resultado el agravamiento de las condiciones iniciales de desigualdad social, productiva, y económica que, precisamente se deseaba resolver con estrategias planificadas y proyectadas burocráticamente.

Así, lo que en un principio se planteó como base de la liberación campesina y palanca de su desarrollo social, se convirtió paradójicamente, en una negación del bienestar y la libertad para cientos de ejidatarios.

<sup>6</sup> S. Sanderson, *La transformación de la agricultura mexicana*, Ed. Alianza Editorial Mexicana, pág. 226.



Existen numerosas tareas en el desarrollo agropecuario que, ya sea por su carácter global, por la forma imperativa en que deben realizarse o por no haber agentes privados que las asuman, son materia de acción estatal. Esta asignación pragmática de tareas encierra implícitamente una definición del Estado; lo sitúa en el nivel global de la acción, y lo caracteriza como el único capaz de actuar legítimamente en forma imperativa y como el responsable, en último término, de toda actividad, puesto que la conducción general del proceso de desarrollo y la regulación de las actividades agropecuarias son responsabilidad estatal, y porque se requiere permanentemente de decisiones políticas.

El Estado mexicano ha sido un importante gestor de la reproducción y expansión del sector agropecuario, pero el desenvolvimiento económico lo condujo a una encrucijada: el Estado mexicano aplicó un esquema bimodal de crecimiento que ayudó a reforzar los efectos de desigualdad generados por la acumulación de capital en el agro, polarizándose el campo en una agricultura tradicional del sector campesino fundamentalmente y una agricultura moderna y comercial del sector empresarial.

El sostenimiento del sector campesino obedeció, básicamente, más a razones de índole política y social que a razones económicas, su sobrevivencia es orgánica a la reproducción de un Estado social ampliado o semicorporativo en sus tres órdenes: social, político e ideológico.

En los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo el Estado mexicano continuó con su gestión ya tradicional; en el primero, reactivó el reparto agrario y reasignó recursos financieros al sector campesino y al sector empresarial, buscando contrarrestar la prolongada recesión agrícola. En el segundo dio marcha atrás al reparto agrario y refuncionalizó la actividad agrícola y pecuaria con el SAM, gracias a la disponibilidad coyuntural de recursos financieros que permitió el auge petrolero.

La profundización y prolongación de la recesión económica en el sexenio de Miguel de la Madrid, a partir de la caída del precio del petróleo y la crisis de la deuda externa, aunada a la inflación endógena, agravó nuevamente la situación en el agro y volvió a aparecer la crisis de la autosuficiencia alimentaria.

Esta pérdida de capacidad es producto, en parte, de la crisis estructural del sector y, asimismo se debe al estancamiento tecnológico y al descenso de la rentabilidad, especialmente en el sector empresarial.

El actual gobierno ha entendido que la crisis del sector agropecuario se sitúa en dos niveles: uno estructural que plantea una crisis de reproducción, y otro de acumulación que plantea una crisis de crecimiento.

En el nivel estructural la estrategia se orienta a reestructurar el sistema agrario, de ahí la reforma al artículo 27 y a su ley reglamentaria, para configurar nuevas reglas del juego en la reproducción del agro, que permitan rearticular en un nuevo orden estructural las condiciones básicas de la reproducción económica. Estos cambios van acompañados de otra medida estructural que es la desregulación estatal en el sector.

En el nivel de la acumulación se trata de recapitalizar al campo, alentando la inversión privada nacional y extranjera, la difusión tecnológica, la apertura al mercado mundial, la eficiencia económica y la competitividad.

Independientemente del tipo de reformas y del tipo de regulación (de mercado, estatista) los problemas del campo mexicano deben ser abordados desde una perspectiva de totalidad; en donde se contemplen simultáneamente los aspectos geográfico, cultural, agrario, político, económico y jurídico.



El Estado mexicano, heredero de la revolución campesina, ha diseñado políticas para modificar la estructura productiva, incrementar la productividad y garantizar la autosuficiencia alimentaria; empero si desagregamos cada componente de la problemática del sector agropecuario nos percatamos de los grandes retos que habrá que superar ante las necesidades de alimentación y competencia comercial.

•**Aspecto geográfico.** Las políticas de fomento agropecuario deben de identificar las particularidades regionales para impulsar las vocaciones regionales y aprovechar los recursos y clima de acuerdo con los tipos de cultivo potencialmente aptos. Las políticas de Estado para el sector campesino deben de integrarse con las demandas y propuestas de expertos y productores a fin de no obstruir las dinámicas de crecimiento y eslabonamiento local.

•**Aspecto cultural.** La cultura y tradiciones de los habitantes del campo se encuentra atada a la tierra y sus significados místicos heredados de los pueblos indios; por lo que las políticas de modernización deben de ser consistentes con los valores y estilos de vida rural. De implementarse una liberalización y reestructuración del sector por la vía del libre mercado se multiplicaran los problemas sociales de marginación, desempleo y desnutrición.

•**Aspecto agrario.** El Estado ha creado una serie de instituciones encargadas de definir las estrategias del crecimiento agropecuario, sin embargo éstas no han podido resolver los problemas fundamentales del campo como la baja productividad y reducido nivel de inversión. Ante esta situación el gobierno ha optado por reformar el artículo 27 constitucional para alentar por la vía de la modificación en la tenencia de la tierra el crecimiento del sector y su modernización.

Entidades públicas que intervienen en la elaboración de las políticas agrícolas

Entidades públicas	Composición	Actividad principal
Gabinete agropecuario	Presidente SAGAR SHCP SECOFI SRA SEDESOL SEMARNAP CONASUPO BANRURAL FIRA AGROASEMEX ASERCA	Principales decisiones de política agrícola
Comisión Intersecretaría del gabinete Agropecuario	SAGAR SHCP SECOFI SRA SEDESOL SEMARNAP STPS SEP Gobernadores Senadores Diputados Organizaciones de productores	Preparación del Programa Nacional de Desarrollo para el Sector Agrícola
Congreso	Diputados Senadores	Aprobar el presupuesto





•**Aspecto político.** El campo en México ha sufrido del control, manipulación, clientelismo y corporativismo en que se encuadró la relación entre las centrales campesinas adheridas al PRI y su capacidad de representación. Si las actuales políticas de desregulación no son sintonizadas con políticas de liberalización política se mantendrá un pesado lastre en el desarrollo del campo.

•**Aspecto económico.** Los indicadores económicos del sector agropecuario muestran tendencias decrecientes en los niveles de ingreso per cápita, contribución al PIB, inversión pública, privada; y en general de una severa recesión que se traduce en demanda de importaciones de alimentos básicos para compensar el consumo interno. El Estado debe armar una estrategia de fortalecimiento del campo para volver menos vulnerable al país frente a la necesidad de alimentos.

•**Aspecto jurídico.** El marco legal del sector ejidal ha sido desregulado para estimular la inversión privada y elevar la productividad del campo. Mediante nuevas reglas para el sector el Estado está empeñado en eliminar el minifundismo que afecta la escala de producción e impide una mayor productividad.

Para interrelacionar las instituciones que inciden en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas agrarias se presenta un esquema que ilustra el ámbito de competencia, nivel y denominación de cada una de ellas. El Estado mexicano se materializa a través de instituciones, las cuales surgen derivadas del compromiso histórico del Estado posrevolucionario hacia el ejido.

## Conclusión

Durante decenios el ejido fue el centro productor de alimentos y el esquema de organización campesino que permitió el reparto y la explotación de la tierra en armonía con los intereses de la burocracia política. Su función de articulación social y política del campesinado con el partido oficial, minimizó su potencial productivo y combativo.

Sin embargo, hoy, ante su transformación estructural, el ejido debe permanecer a fin de impulsar a cientos de productores agrícolas que no cuentan con las capacidades competitivas necesarias para sobrevivir; de lo contrario, si se le deja frente a las fuerzas de la expansión capitalista, éste será avasallado por el mercado, a menos que se le dote con apoyos financieros, legales y técnicos.

## Bibliografía

- CALDERÓN Salazar, Jorge, *Reforma agraria y colectivización ejidal en México*, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- CALVA, José Luis, et al., *El ejido en México: crisis y modernización*, Fundación Friedrich Ebert.
- MÉNDEZ Morales, José, *Problemas económicos de México*, Ed. Mc Graw Hill.
- MORENO Mena, José, "La conformación histórica del mercado de trabajo agrícola en el valle de Mexicali", revista *Estudios fronterizos*, núm. 33, IIS-UABC, enero-junio de 1994.
- RIVERA Rodríguez, Isaías, "La procuración agraria en la historia de México", revista *Estudios agrarios*, núm. 4, julio-septiembre de 1996.
- SANDERSON, Steven, *La transformación de la agricultura mexicana*, Ed. Alianza Editorial Mexicana.



---

---

# Revista del área económico-administrativo-contable

Año 8, núm 31, julio-septiembre de 2000



- Globalización e integración regional:  
conceptos de nuestro tiempo
- Los ajustes de las tarifas eléctricas:  
proceso, normatividad y políticas



# Los ajustes a las tarifas eléctricas: proceso, normatividad y políticas

Cuahtémoc López Guzmán\*

*Para entender el proceso institucional y la legalidad en las reestructuraciones tarifarias, vinculamos las políticas sociales y criterios financieros con la intención de describir la red y nudos institucionales, políticos y burocráticos que ejercen funciones específicas en el proceso de ajustes tarifarios, así como el marco normativo que se aplica para legitimar dichos ajustes.*

*Uno de los aspectos críticos, inciertos y nebulosos —al menos para gran parte de la población usuario del servicio de energía eléctrica—, es sin duda el desconocimiento del proceso de reestructuración tarifaria, el marco jurídico que lo ampara y las instituciones involucradas.*

\* Profesor de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas, UABC.



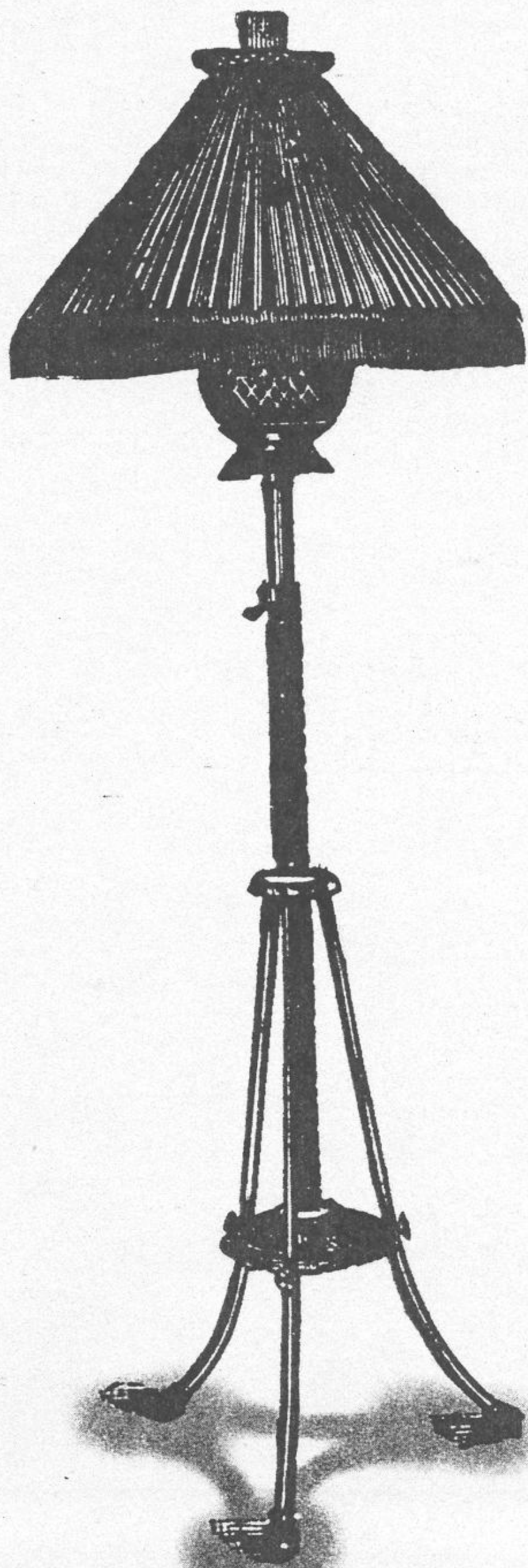
Además de la falta de conocimiento de estos elementos, se carece de información general y accesible a este acto de autoridad, que para la sociedad mexicalense representa un sentir manifiesto de descontento ante un alza en el precio del fluido eléctrico residencial.

El objetivo de desagregar el proceso administrativo y legal de una reestructuración, modificación o ajuste a las tarifas eléctricas domésticas, es propiciar un acercamiento crítico a la legalidad y legitimidad del acto, intentando esclarecer los flujos intergubernamentales y los ámbitos de acción en que nacen y se aprueban los aumentos a las tarifas eléctricas.

### **Proceso institucional de ajuste y reestructuración tarifaria**

Encontramos que el artículo 12 de la *Ley del servicio de energía eléctrica* faculta a la junta de gobierno de CFE a elaborar la propuesta de ajuste a las tarifas; las fracciones VI y VII de dicho artículo, mencionan que la junta de gobierno deberá acordar las propuestas de ajuste a las tarifas de acuerdo con el estado financiero y patrimonial del organismo.

Asimismo, la *Ley del servicio público de energía eléctrica* en su artículo 30, menciona que la venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El artículo 31 de la misma ley establece a las instituciones participantes en los ajustes tarifarios, señalando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial y a propuesta de la Comisión





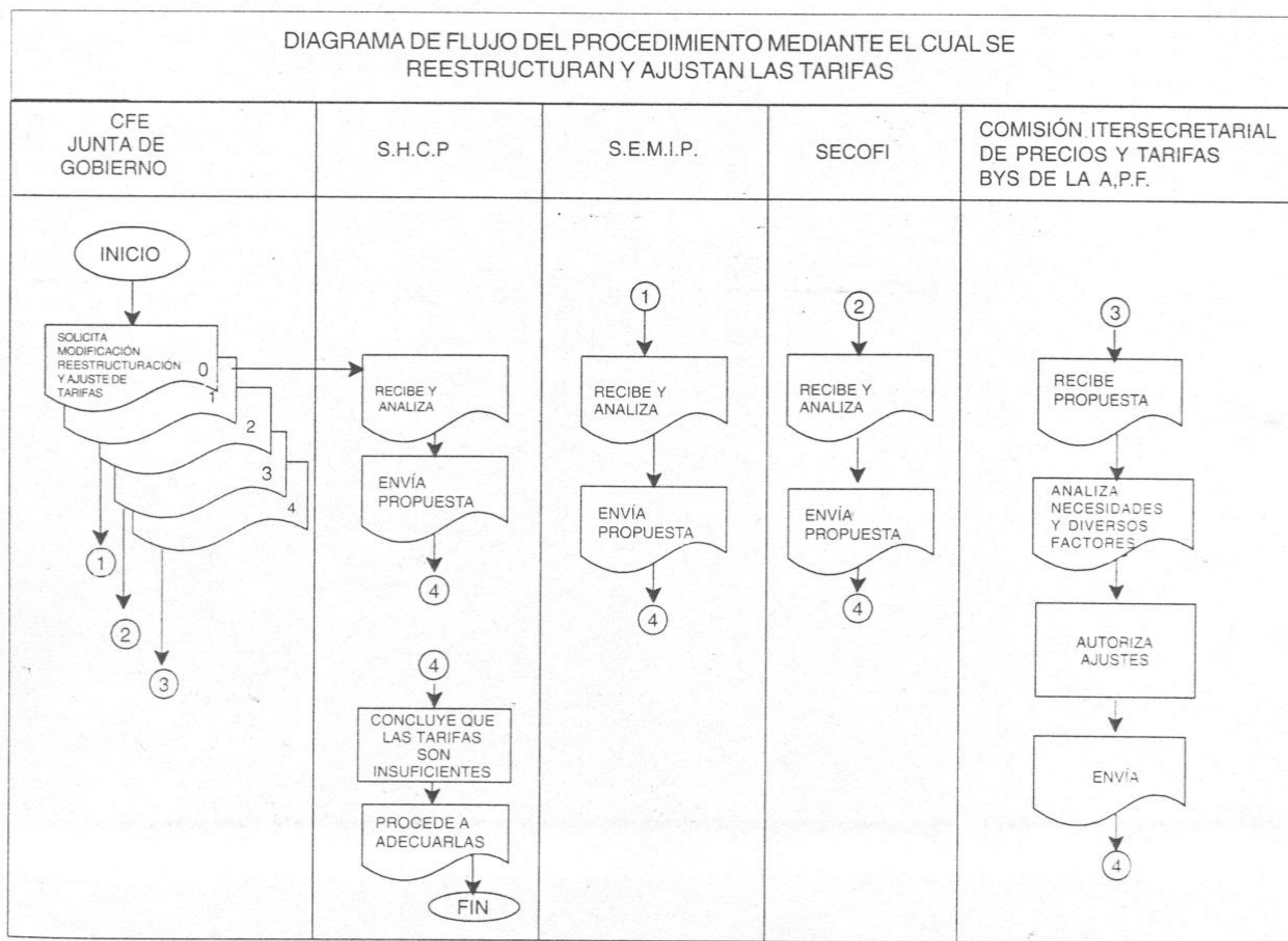
Federal de Electricidad, fijará las tarifas, su ajuste o reestructuración, de manera que tienda a cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público y el racional consumo de energía.

Por otra parte, la *Ley federal de entidades paraestatales* reafirma que corresponde al órgano de gobierno de CFE (para este caso) fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la paraestatal, siempre y cuando informe a la coordinadora de sector (SE) y a la SHCP, situación prevista en el artículo 26 de la misma ley.

La normatividad le otorga gran peso a la SHCP, tanto en los criterios de observancia para los ajustes tarifarios, como en la política económica, expresada presupuestalmente en los ingresos y egresos del sector paraestatal; esta situación queda demostrada en el artículo 15 de la *Ley de planeación*, fracción II y V.

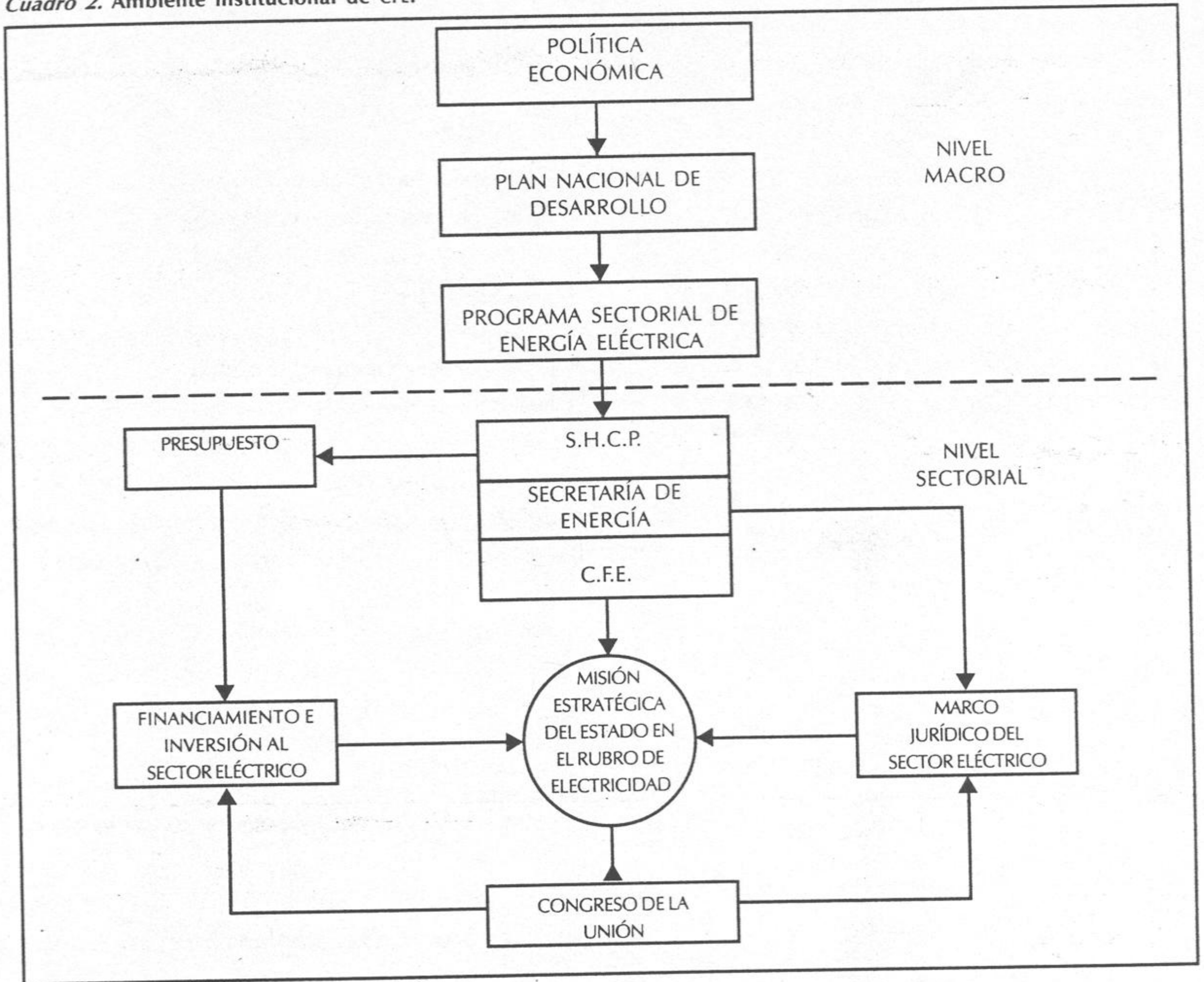
La fracción II determina que a la SHCP le corresponde proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del plan y los programas.

CUADRO 1. PROCESO INSTITUCIONAL DE AJUSTES TARIFARIOS





Cuadro 2. Ambiente institucional de CFE.



La fracción v faculta a la SHCP en la consideración de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, en el logro de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Notamos la ausencia normativa de ponderaciones regionales de impacto social y económico, así como la inexistente intervención del gobierno o alguna instancia social local que participe en los ajustes tarifarios.

Para fungir como balance y representación política regional, los diputados federales deberían asumir una postura y participación en las propuestas de ajuste tarifario, sustentados en la

facultad normativa en materia de electricidad que les otorga el artículo 73 constitucional (fracción x y la fracción XXIX, punto 5 inciso a).

Sin la debida concurrencia del legislativo en un acto soberano de la hacienda pública —que son los ajustes tarifarios—, la representación del interés regional sobre una problemática que rebasa lo estrictamente financiero y tecnológico de los ingresos de CFE en Baja California, no se podrá sostener una propuesta que pondere el costo social, la sangría familiar y las condiciones climáticas que superan fronteras termométricas humanamente inadaptables sin los medios artificiales de confort creados por la tecnología.



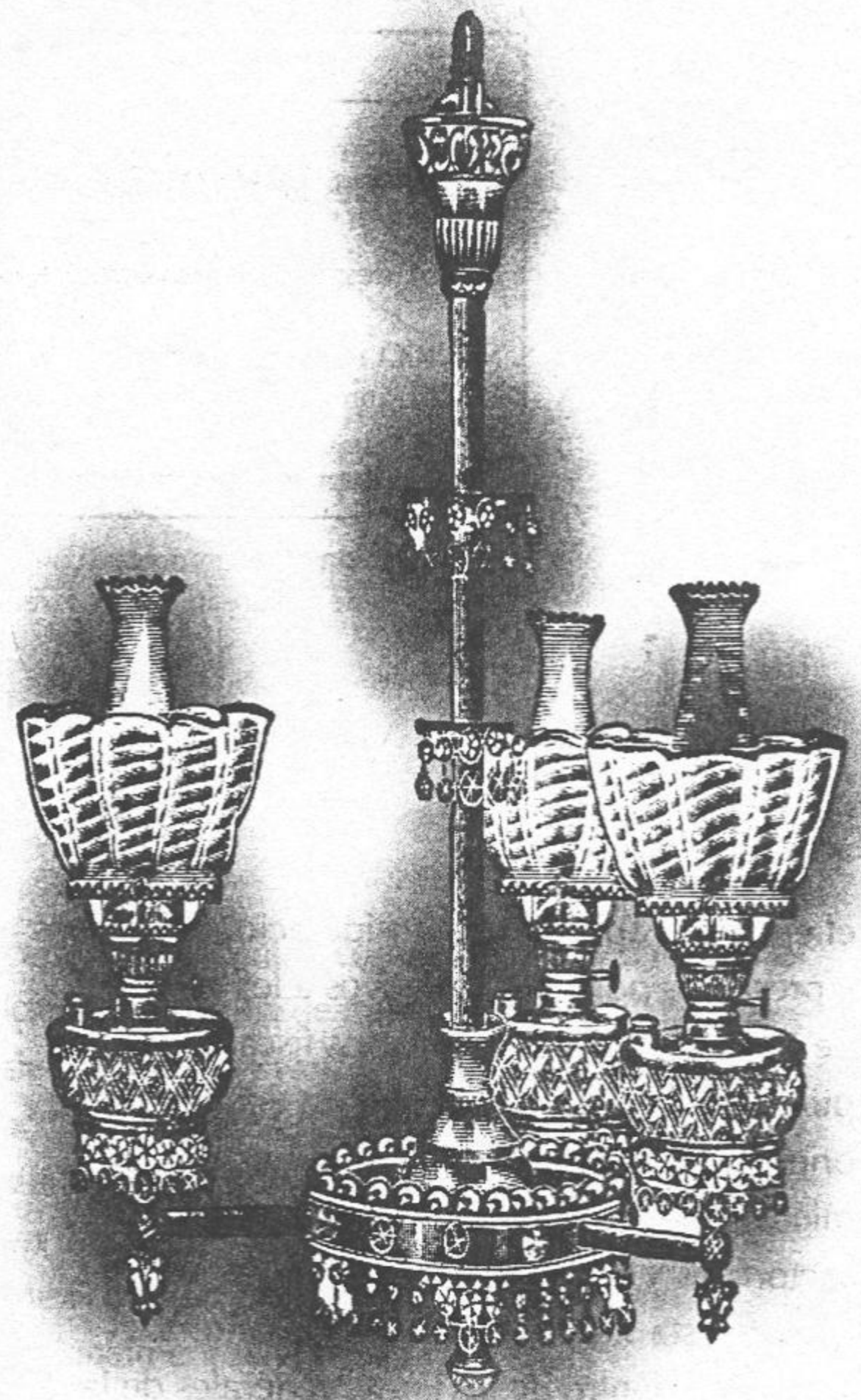
La propuesta estaría marcada por una efectiva representación del legislativo en el proceso de ajuste tarifario (como contraloría especial) en la creación de un nuevo marco jurídico para el sector eléctrico, especialmente sobre tarifas para zonas calurosas y una adecuada coordinación institucional con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para ilustrar la mecánica, etapas e instituciones involucradas en los ajustes tarifarios, desarrollamos un diagrama de flujo que ilustra lo ya explicado (ver cuadro 1).

Además de ilustrar el proceso institucional de ajustes tarifarios, incluimos un esquema explicativo del ambiente macroeconómico que congela o limita los recursos destinados a nuevas inversiones para CFE. Se integra también el nivel sectorial donde las políticas energéticas son formuladas en conjunto con la Secretaría de Energía, así como los recursos disponibles y aprobados por el poder ejecutivo y legislativo de cara a satisfacer la creciente demanda eléctrica del país (ver cuadro 2).

El diagrama refleja el ambiente institucional de la Comisión Federal de Electricidad, enmarcado en un nivel macroeconómico y un nivel sectorial, el nivel macro incluye tres componentes que se ligan en una supraordenación.

La determinación de la política económica es dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y rige nacionalmente, en ella intervienen el gabinete económico (poder ejecutivo) y articulando por necesidades políticas a diversos sectores sociales y económicos corporativizados para respaldar los ajustes fiscales y financieros de corte ortodoxo.



Como la política económica es empleada para el diseño del modelo económico, el poder legislativo era disciplinado para avalar las medidas de ajuste, que casi siempre por su contenido y alcance son antipopulares. En este caso se enmarcan los ajustes tarifarios que son parte de las directrices de saneamiento financiero y autofinanciamiento del servicio.

Sin embargo, dada la poca capacidad de modificar la política económica del legislativo,



**CUADRO 3. PARTICIPACIÓN DEL DÉFICIT DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL DÉFICIT TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO.\***

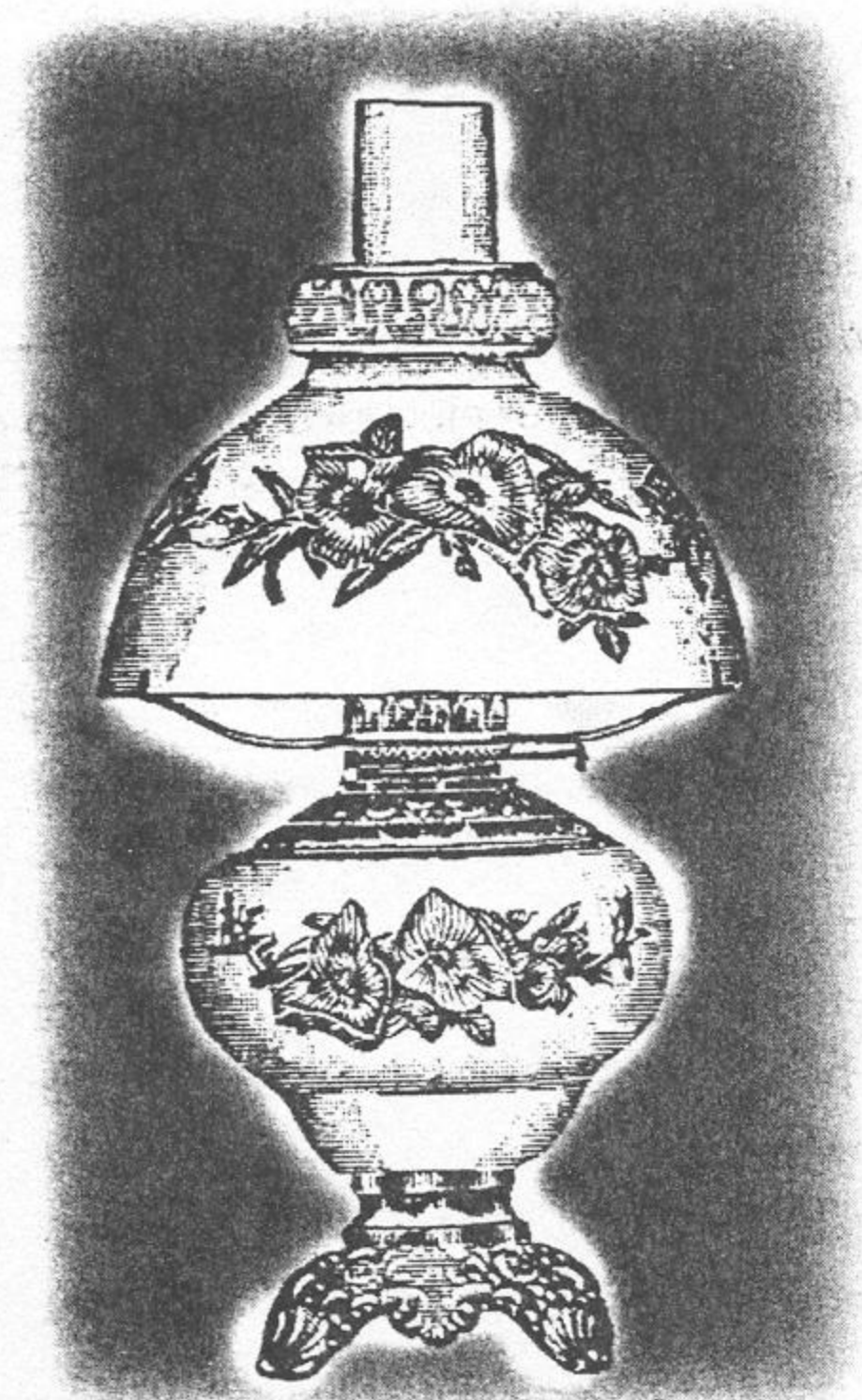
	1977-1982	1983-1984
MÉXICO		
Déficit antes de transferencias	49.5	29.0
Déficit después de transferencias	31.3	-14.6
MÉXICO (excluido Pemex)		
Déficit antes de transferencias	31.9	58.5
Déficit después de transferencias	12.9	15.0

\*Incluye solamente empresas controladas presupuestalmente.

**Fuente:** René Villareal, *Mitos y realidades de la empresa pública*, Ed. Diana, pág. 73.

el ejecutivo aplica, por consideraciones sociales y presiones políticas, paliativos a los recortes de los subsidios e incrementos fiscales (impuestos). Por lo tanto, la política económica se orienta a corregir desequilibrios macroeconómicos, a pesar de provocar desequilibrios sectoriales y regionales.

Ante esta situación se debe armar una propuesta dentro de las líneas generales de la política económica que considere y pondere los desajustes socioeconómicos que ocasionan un incremento de las tarifas domésticas; las modalidades de corrección podrían ser fiscales, financieras y tecnológicas, que ligadas, resultarán viables para el sector eléctrico, la comunidad mexicalense y el gobierno federal.





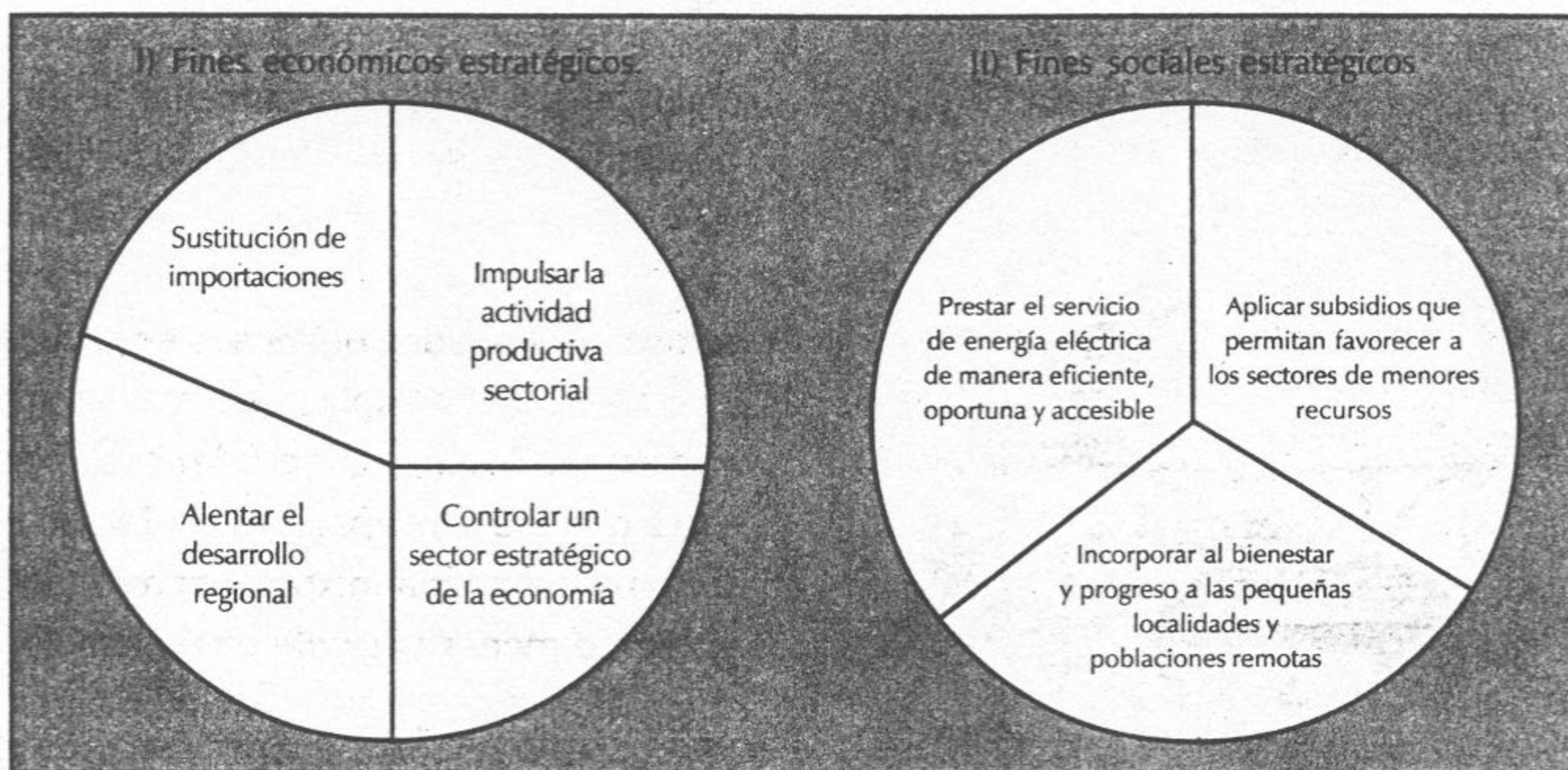


FIGURA 1. MISIÓN ESTRATÉGICA DUAL DE LA CFE.

## Los fines económicos y sociales de CFE como empresa pública

La función de las empresas públicas en la economía como una modalidad de intervención estatal, se ha debatido política y académicamente, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, ya que la incursión del Estado en las diversas etapas del proceso productivo con fines redistributivos, de compensación y creación de infraestructura, se haya en crisis.

La crisis fiscal del Estado mexicano (particularmente) y del estado de bienestar en general convergen y se agudizan frente a los desequilibrios macroeconómicos que experimenta nuestro país y el proceso de cambio estructural iniciado en los primeros años de la década de los ochenta.

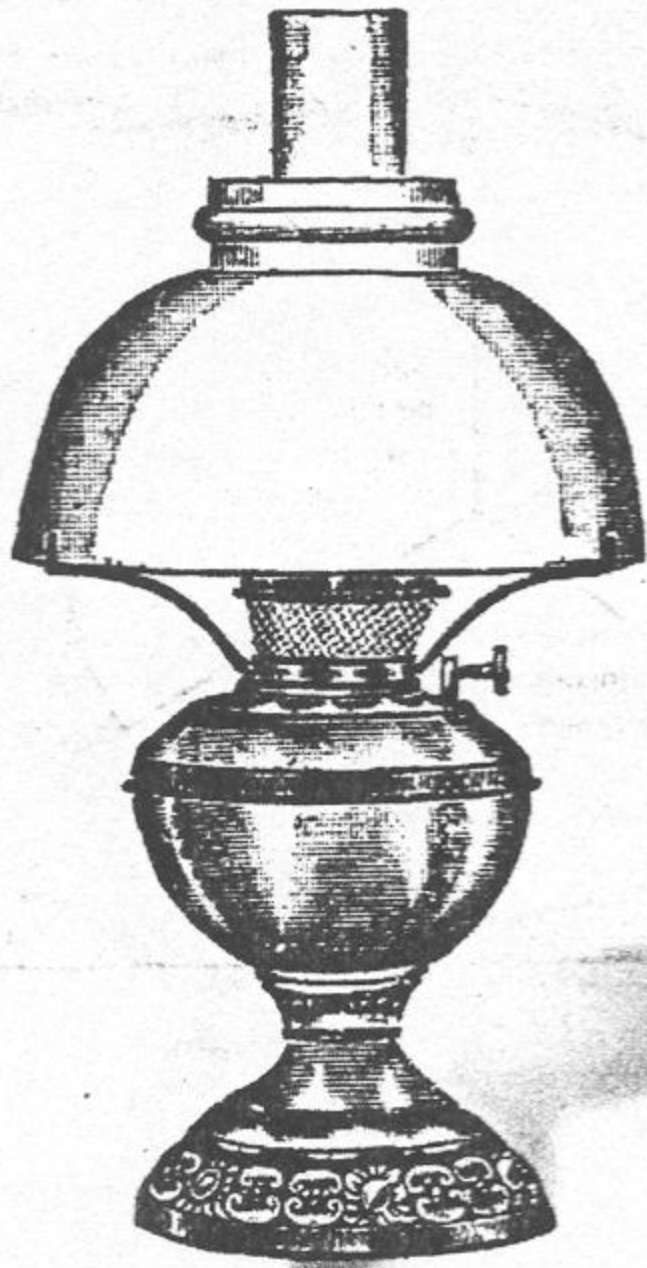
El Estado mexicano, producto de un movimiento social armado inspirado en anhelos democráticos y justicia social, emprendió proyectos sociales y económicos reivindicadores de las demandas modernizadoras de la sociedad.

Después de la segunda guerra mundial, los países

capitalistas intentan corregir, activar y direccionar la economía de mercado; las modalidades de intervención varían de país a país, estas acciones son una reacción ante la experiencia sufrida por la gran depresión de los años treinta en Estados Unidos e Inglaterra; en el caso de México es un proyecto de gobierno constitucionalmente definido.

Independientemente del grado y modalidad de intervención estatal en la economía, los gobiernos que plantearon el desarrollo económico y social como función directa del Estado, se consideraron estados de bienestar, keynesianos o de economía mixta. En México, la intervención fue muy variada —desde incentivos de política fiscal, gasto público, empresas paraestatales y la planeación del desarrollo—; en los países desarrollados, por ejemplo Estados Unidos, se privilegió el manejo de herramientas macroeconómicas keynesianas para activar la demanda agregada, y con ello el crecimiento económico.





Un enfoque integral de la participación estatal considera tanto la que se realiza de manera directa a través de las empresas públicas y del gasto público, como la indirecta que constituye un diverso arsenal de instrumentos de política económica que en términos generales buscan inducir un determinado comportamiento de los agentes económicos.<sup>1</sup>

Sin embargo, en México el Estado asumió un papel directo en la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos, aplicó políticas de subsidios, transferencias y tarifas deficitarias, junto con estrategias planificadoras del desarrollo nacional.

Ante los logros económicos y sociales que el modelo desarrollista alcanzó, la lealtad y legitimidad de las masas al Estado se conservó y reprodujo en una dinámica perversa que en algunos países derivó en populismo.

En nuestro país, el crecimiento de empresas públicas, el incremento del gasto, el despilfarro de recursos, mala administración, descoordinación y duplicidad de funciones, terminaron por atrofiar la capacidad del Estado en la consecución de las metas explícitas de bienestar y crecimiento que los distintos gobiernos se plantearon.

La quiebra e incapacidad del Estado benefactor o de economía mixta, es el resultado de un gobierno menos eficiente en el manejo y asignación de recursos frente a una gran gama de necesidades y demandas sociales y de infraestructura que el mismo Estado extendió e integró en sus obligaciones políticas. Dicha ineficiencia se traduce en ilegitimidad (al no operar la dinámica del populismo), la falta de recursos altera la lealtad manifiesta de las masas al Estado, que se sustentaba en la ampliación de los derechos sociales, laborales asistenciales y burocráticos.

La probabilidad de problemas en torno a una lealtad masiva, se ve incrementada adicionalmente por el hecho de que el Estado de bienestar se va sobrecargando sistemáticamente de exigencias que él mismo ha sancionado directamente.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> R. Villareal, *Mitos y realidades de la empresa pública*, Ed. Diana, pág. 19.

<sup>2</sup> C. Offe, *Contradicciones en el estado de bienestar*, Ed. Alianza, pág. 31.

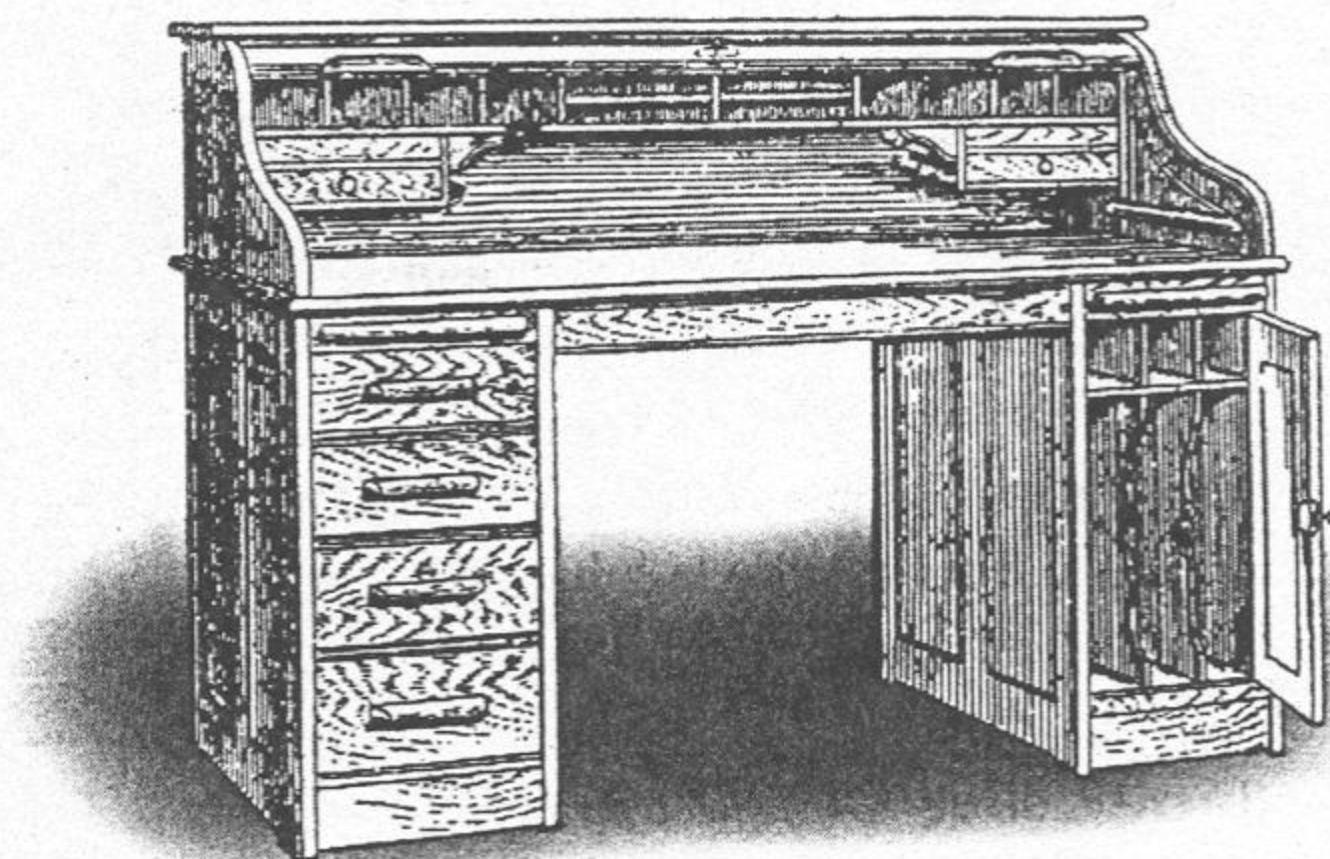


Ante esta situación asistimos al desmantelamiento del Estado ampliado, materializado en las paraestatales que mediante la desincorporación de las no prioritarias, o bien de la reducción de sus subsidios y en la búsqueda de una operación eficiente, autofinanciable y rentable.

Sin embargo, habrá que pensar en los fines, objetivos y funciones que deberían desempeñar las empresas estratégicas (CFE) para la economía nacional y el bienestar social, hasta aquí consideramos una categoría de análisis política para explicar la emergencia del Estado empresario, al mismo tiempo, correlacionaremos la crisis fiscal del Estado mexicano, y las limitantes estructurales, institucionales y de mercado que afectan el desempeño óptimo de CFE de un contexto de economía cerrada a uno de apertura comercial.

La participación del Estado en la economía, a través de las empresas públicas, tiene varios objetivos; en algunos casos se incursionó en la actividad empresarial para cumplir objetivos sociales; en otros, se pretendió aumentar la tasa de inversión y contribuir a la formación de capital y al proceso de acumulación.

El cumplimiento de objetivos duales de gran parte de las paraestatales, las obliga a operar para alcanzar el bienestar y la justicia social; por otra parte, las limitantes de recursos, inversión y presupuesto, les impide cumplir cabalmente sus funciones; por lo tanto, la corrección de su déficit social y financiero se pretende eliminar a través de la alineación de precios y tarifas y la contracción del gasto en inversión.



La percepción de estas políticas en el usuario y/o consumidor, tiene doble impacto, ya que por una parte, el usuario desembolsa una mayor cantidad de dinero por el bien o servicio, afectándose con ello su ingreso y consumo. Además de esto, el usuario percibe que el bien o servicio no mejoró o carece de calidad ante la contracción presupuestaria que el gobierno federal le impone a las paraestatales.

La imposibilidad de mejorar el servicio o el bien, no sólo se considera como resultado de la restricción de recursos públicos, como el recorte presupuestal, la disminución de subsidios y transferencias y/o la cancelación de programas. Una parte de la crítica al mal funcionamiento de las paraestatales proviene de la concepción ideológica y política, que sostiene que en la administración de las empresas los particulares son más eficientes, productivos e innovadores, logrando con ello un patrón de producción óptimo en relación con los factores y recursos disponibles.



El criterio de utilizar una empresa pública como un instrumento de redistribución del ingreso, lleva a fijar precios o tarifas –para los bienes y servicios producidos– a niveles inferiores al costo de producción, sin importar la racionalización de los recursos y su asignación. Esta política y concepción ideológica prevaleció en la etapa expansionista del Estado y la economía mixta; la existencia de monopolios del Estado (CFE) se estipula constitucionalmente y atiende a los intereses de la soberanía nacional, relegándose el equilibrio presupuestario y el déficit gubernamental (ver cuadro 1).

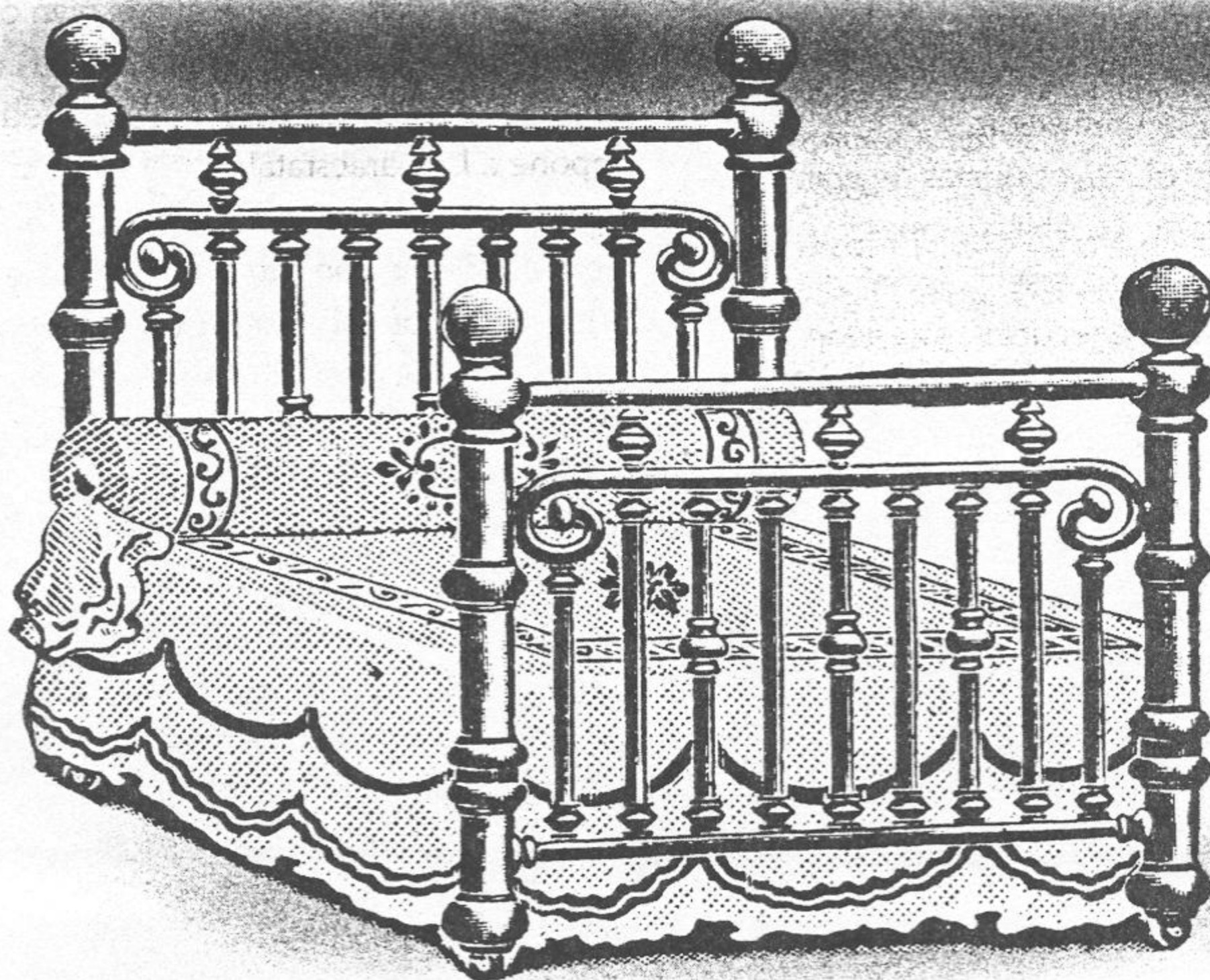
La creación de las empresas públicas en México obedeció a las siguientes razones:

a) Creación de empresas para ejercer algunas de las nuevas funciones que la constitución enco-

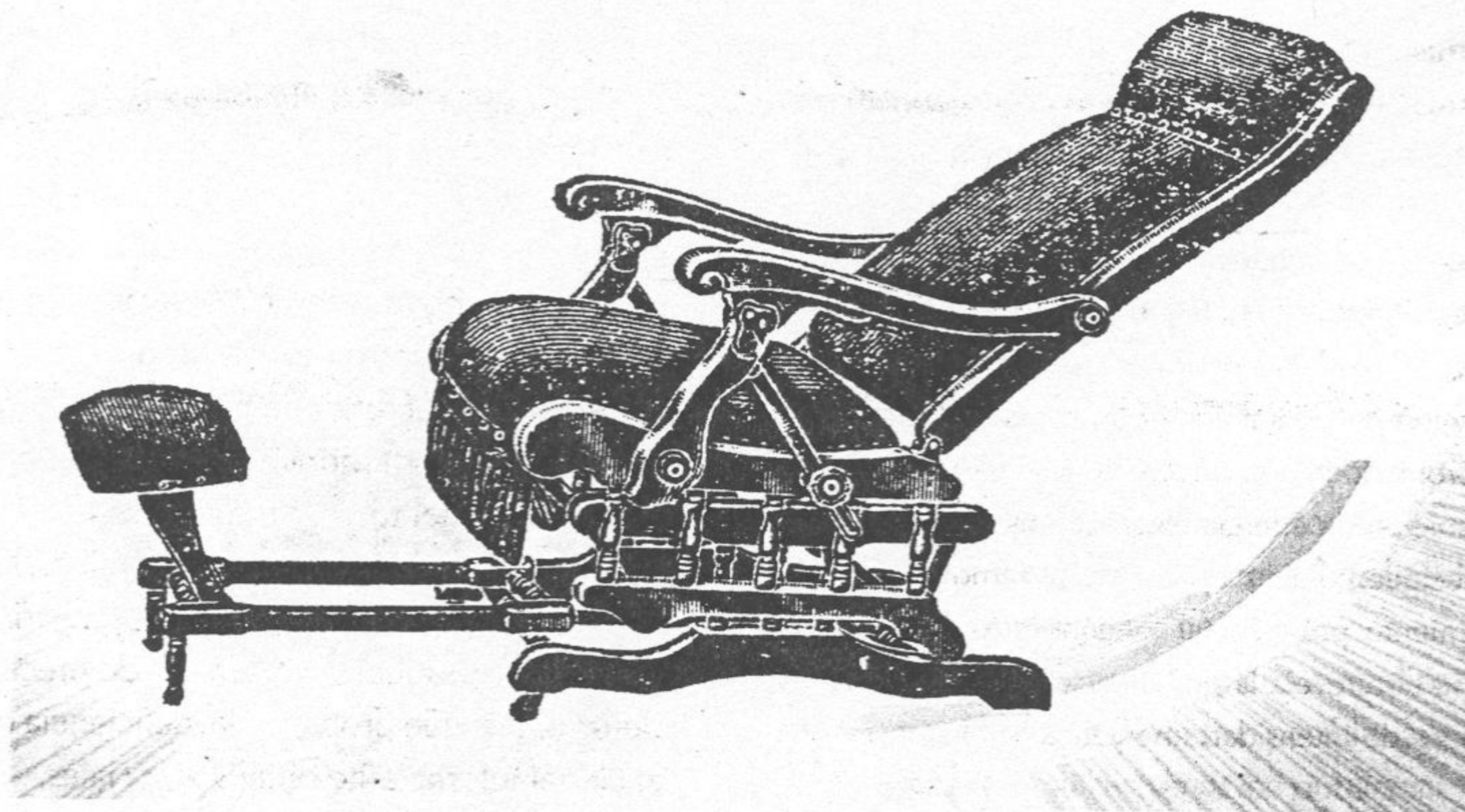
mendaba al Estado, tales como la estabilidad del sistema económico nacional y el impulso al desarrollo (Banco de México, Nacional Financiera, Comisión Nacional de Caminos, Banco de Crédito Agrícola).

b) Constitución de entidades para la explotación nacional de los recursos estratégicos o para la generación de insumos de uso difundido a nivel industrial o agrícola (Petróleos Mexicanos, CFE, Ferronales, Altos Hornos de México, Fertilizantes Mexicanos).

c) Compra de empresas desarrolladas inicialmente por el sector privado, pero que no pudieron operar adecuadamente por problemas vinculados a los altos montos de inversión, largos periodos de maduración de las inversiones o deficiencias de gestión (Ingenios Azucareros, Grupo Somex).







d) Constitución de entidades para impulsar el desarrollo tecnológico y los servicios modernos de apoyo a la actividad productiva y comercial (Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Instituto de Comercio Exterior).

e) Creación de empresas para lograr objetivos específicos de bienestar social, mediante el suministro de productos básicos de consumo masivo a precios adecuados o por instrumentos específicos que garanticen el ingreso campesino (Conasupo).<sup>3</sup>

Si ubicamos la misión estratégica de CFE basándonos en esta clasificación, encontramos una dualidad de fines y objetivos; agrupados en dos categorías, aquéllos que se consideran de beneficio social, de incorporación al progreso de clases sociales marginadas; la otra categoría de objetivos en la misión estratégica, es proveer una plataforma energética accesible y barata a los sectores productivos, alentando con ello la industrialización y el crecimiento económico del país (ver figura 1).

En el diagrama se presentan los fines de carácter económico de CFE y los fines sociales, considerando la dualidad de funciones intrínsecas de la institución. Esta situación impone a CFE dos lógicas, si bien no excluyentes, sí problemáticas; por una parte, los objetivos sociales, enmarcados constitucionalmente, se han tratado de cumplir por medio de la organización monopólica en la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Por otro lado, al querer cumplir con los fines económicos, la institución se halla inserta en una dinámica de mercado, constreñida por los determinantes de inversión y financiamiento. El problema derivado de escasez de recursos limita la inversión en la infraestructura eléctrica nacional, postergando o posponiendo proyectos de desarrollo del sector eléctrico. Empero, la demanda eléctrica nacional se incrementa

<sup>3</sup> R. Villareal, *op. cit.*, La clasificación elaborada por el autor la incluimos íntegra, dada que refleja los objetivos centrales de la creación de empresas públicas en México.



ante la misma tasa natural de crecimiento poblacional y el aumento que el crecimiento del PIB auspicia en la demanda sectorial.

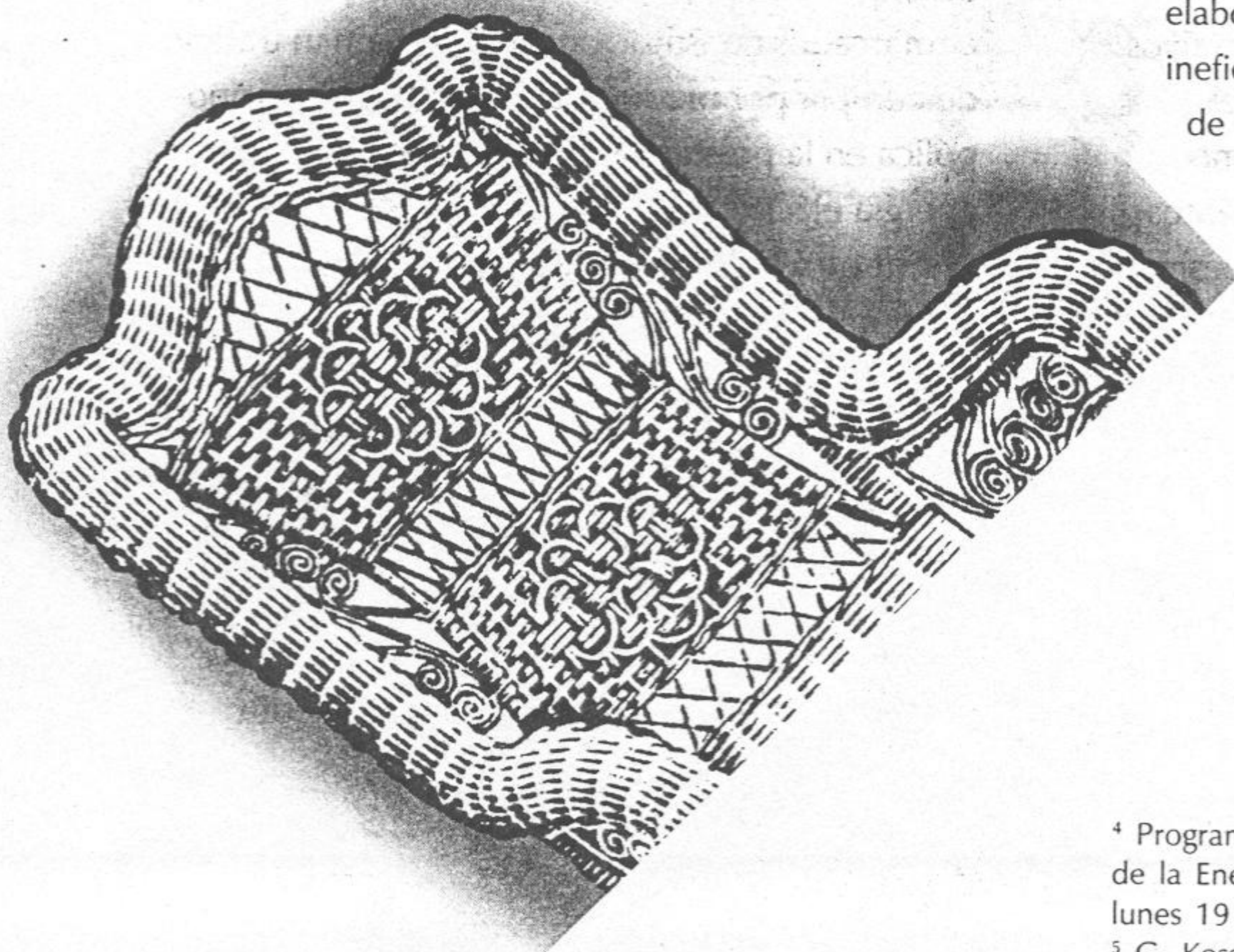
El crecimiento promedio anual de la disponibilidad bruta de energía eléctrica en los últimos 15 años fue de 5.87%, en tanto que la población del país creció a un ritmo del 2.0% y el producto interno bruto (PIB) en 1.9%. Así, la demanda de energía eléctrica observó tasas de crecimiento altas, superiores al ritmo de crecimiento poblacional y económico del país, lo que revela la persistencia de índices elevados de intensidad energética.<sup>4</sup>

El dilema se presenta entre eficiencia y equidad, por ello, el carácter de público alude a la propiedad, el control y la misión; en cambio, el carácter de empresa alude a los criterios de eficiencia, autofinanciamiento y rentabilidad; el ser un monopolio, con afanes socioeconómicos y una empresa dentro del mercado, la cual funciona para obtener un retorno a la inversión (desplazando los fondos públicos) que complica su funcionamiento.

Los desequilibrios macroeconómicos, sumados a los estructurales y sectoriales, restringen la función de producción a señales de precios deformados que propician la ineficiencia organizacional interna ante objetivos sociales.

Desde hace varias décadas se ha reconocido que estructuras de mercado de competencia imperfecta –como los monopolios y oligopolios– impiden que los precios de los bienes y servicios ofrecidos, reflejen los costos reales de los recursos que se utilizan en su elaboración, lo que provoca una asignación ineficiente de los recursos y niveles menores de bienestar para la sociedad.<sup>5</sup>

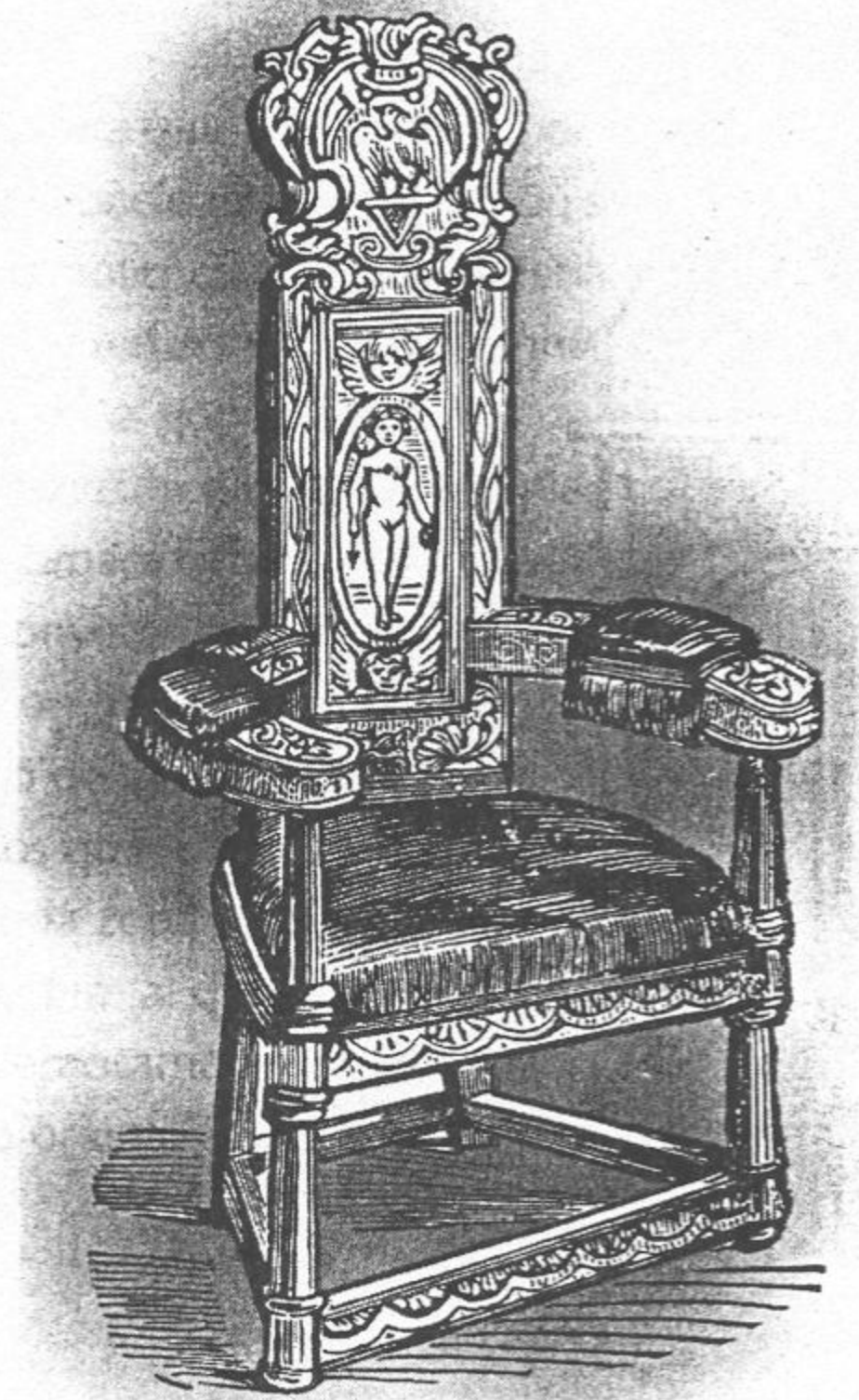
Estas distorsiones de mercado –se supuso–, serían eliminadas con la intervención estatal, incidiendo en los nudos estructurales del sector eléctrico; sin embargo, más que romper con los desequilibrios intersectoriales, el Estado, con su excesiva regulación y su organización burocrática, los perpetuó y alimentó.



<sup>4</sup> Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, *Diario oficial de la federación*, lunes 19 de febrero de 1996, pág. 21.

<sup>5</sup> G. Kessel, "Reformas al marco regulatorio y las instituciones de regulación en el sector eléctrico", en *La modernización del sector eléctrico*, Ed. SEMIP-CIDE, pág. 55.

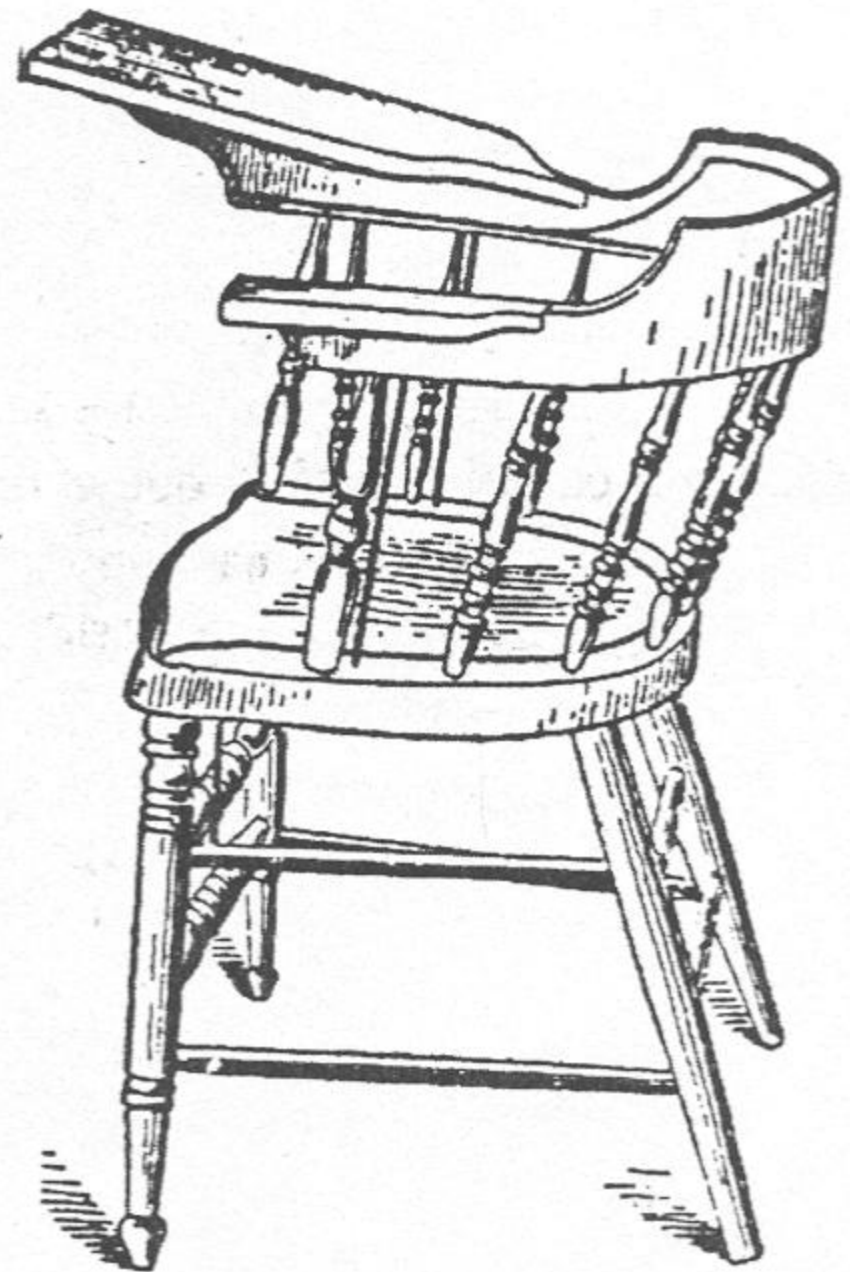




Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que la regulación es imperfecta y costosa; y que la intervención gubernamental cuyo propósito es corregir las imperfecciones del mercado, puede tener consecuencias adversas en lo que se refiere a la eficiencia de la asignación de recursos y aquella con la que operan las empresas reguladas. La intervención gubernamental puede también restar flexibilidad a la operación de las empresas por la supervisión a la que quedan sujetas debido a la normatividad. Cuando la empresa es propiedad del Estado, su operación está sujeta a continuas interferencias por parte del gobierno y a limitaciones en su autonomía financiera.<sup>6</sup>

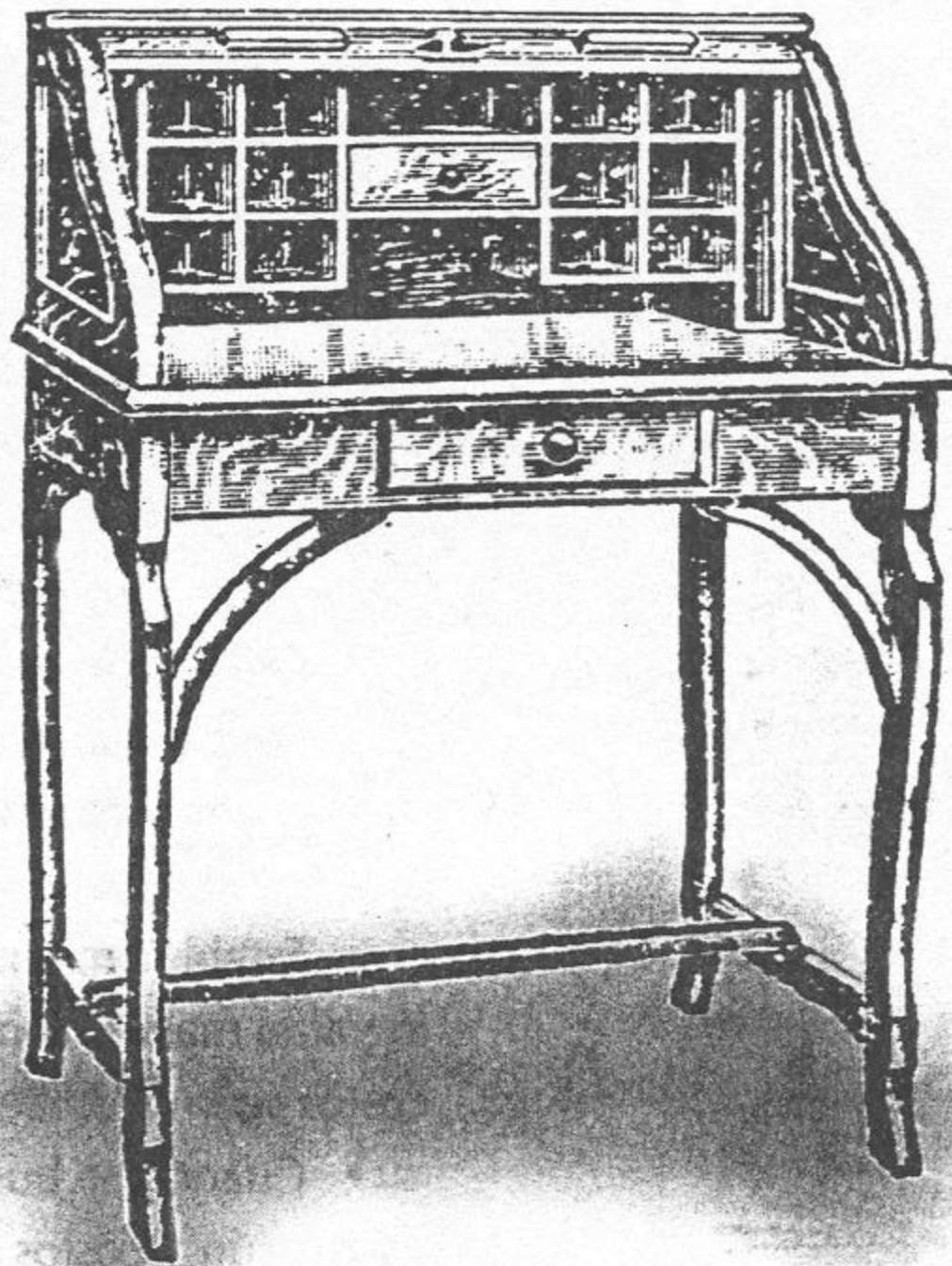
El establecimiento de CFE como monopolio, se justifica de acuerdo con sus fines, aunque ante la concepción rentable del servicio su sustento social se resquebraja; las siguientes son las acciones emprendidas por CFE para eliminar los aspectos perversos del mercado y las desigualdades socioeconómicas sociales y regionales:

- Control de precios y aplicación de subsidios para favorecer determinados estratos de consumidores, aún cuando la utilidad contable pueda ser negativa.
- Establecimiento de monopolios (CFE) para lograr el mayor bienestar posible, aunque sus costos sean altos (servicios públicos).
- Cuando se busca el desarrollo de una región aún a costos elevados (infraestructura y polos de desarrollo).



<sup>6</sup> *Op. cit.*, pág. 56.





- Control y regulación de un sector estratégico para promover un desarrollo económico, dinámico y armónico sectorialmente.

### **Conclusión**

Si los fines económicos y sociales de CFE se establecen bajo un enfoque general, éstos se han cumplido y se cumplen, puesto que el resto del país goza en verano de un clima menos extremo que Mexicali, con capacidad de generación y oferta energética superior; reduciéndose su costo, y consecuentemente, la facturación por consumo de energía eléctrica no representa una alta proporción del ingreso familiar.

Sin embargo, las características climáticas regionales son singulares, ya que la temperatura alcanza los 45 grados centígrados en época de verano, rebasándolos en ocasiones, lo que ha significado que se considere una de las regiones más calientes del mundo.

Ante esta situación regional, los habitantes se hallan limitados en su confort ante el precio del servicio (electricidad) y los efectos de la falta de confort pueden provocar problemas de salud, deshidratación, mareos, desmayos y hasta la muerte en situaciones extremas de falta total de energía eléctrica, afectando en mayor medida a niños y ancianos.

Es difícil establecer de qué manera articulamos un derecho social al confort sólo para una región en particular; sin embargo, al igual que se establecen en un país zonas económicas exclusivas de libre importación, de exclusividad para instalación de juegos y casinos, delimitaciones geoeconómicas para definir impuestos, salarios y excepciones fiscales, o regiones protegidas para la inversión, entre otras. De esta manera podría funcionar la inclusión del derecho al diseño de una tarifa única, especial para la región, delimitada ésta geográficamente por el nivel de temperatura que la caracterice.

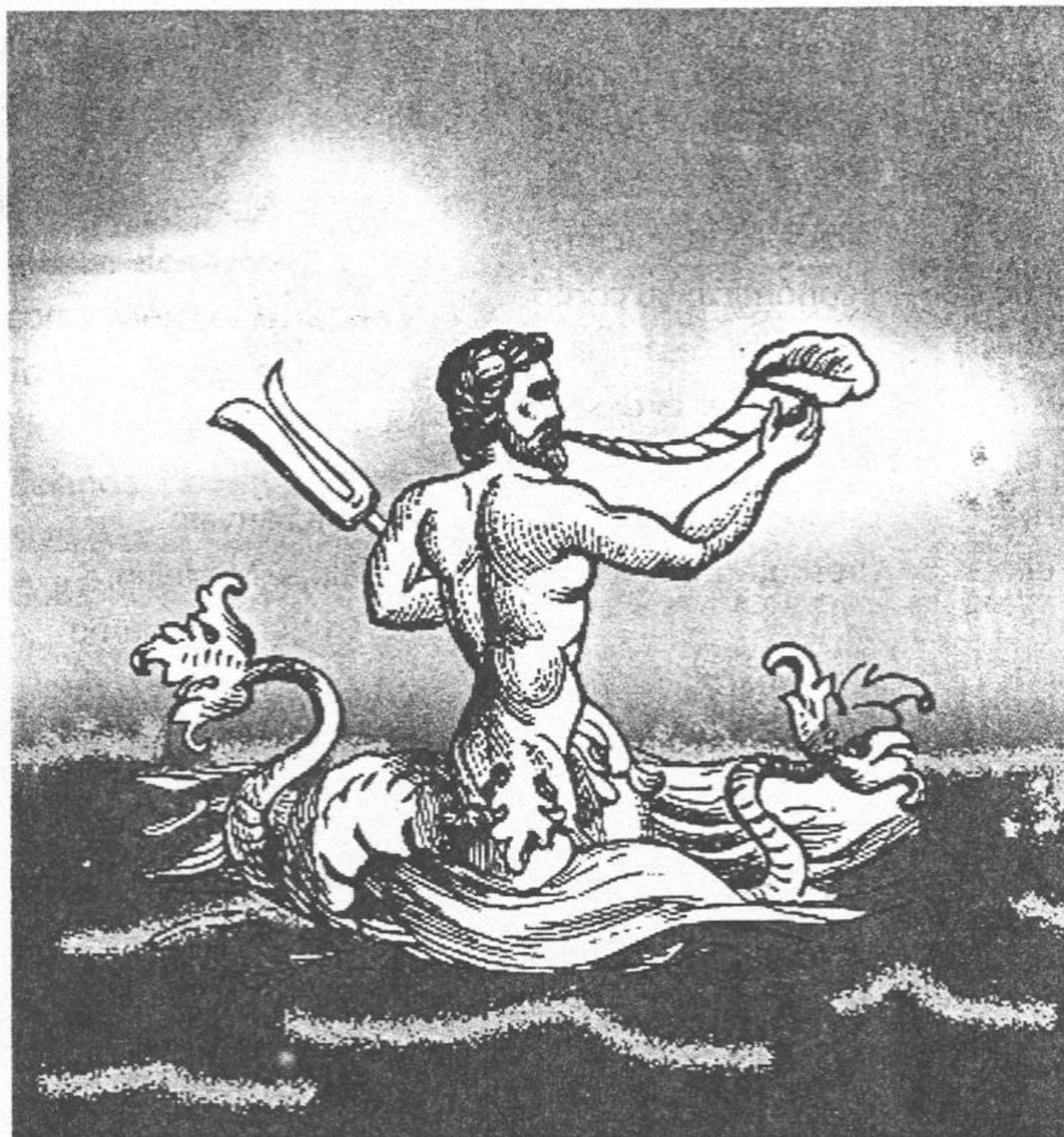


Se considera que esta medida podría ser viable si la capacidad de generación satisficiera la demanda potencial, que se materializaría al momento de reducirse la tarifa doméstica, estableciendo el gobierno federal un esquema de modernización e inversión en planta para ampliar la capacidad de oferta instalada, además, convenir con los gobiernos estatal y municipal un proyecto de autofinanciamiento del servicio de alcance local.

Sabemos que no es la misma lógica el delimitar una zona económica exclusiva, que lo que se plantea al querer demarcar esta región como extremosamente cálida, sin embargo, una alternativa orientada por subsidios crecientes (si

se diera) sólo sería un paliativo temporal, dado que la política económica está planteada en sentido inverso; además, en un ambiente recesivo, de escasez de recursos, es una necesidad suponer transferencias y compensaciones crecientes del gobierno federal a CFE Baja California sólo por consideraciones y favoritismos políticos.

Han sido variadas las propuestas sobre regionalización de las tarifas domésticas, considerando la temperatura como factor clave, se plantea que CFE modifique las tarifas domésticas tomando en cuenta temperaturas máximas registradas en la región y no 32 grados como promedio en el diseño de la tarifa 1E. **P**





# ESTUDIOS FRONTERIZOS

REVISTA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Nueva época, vol. 2, núm. 3, enero-junio de 2001

ESTUDIOS FRONTERIZOS

## ARTÍCULOS

NORMA FIMBRES DURAZO Y GUADALUPE GARCÍA  
INMIGRACIÓN Y MOVILIDAD LABORAL DE LOS ESTADOS  
MEXICANOS RESIDENTES LEGALES EN LOS ESTADOS  
DE ESTADOS UNIDOS CALTECO, CALTECO

CUAUHTEMOC LÓPEZ GUZMÁN  
LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN BAJA CALIFORNIA  
HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO DE PODERES

RAÚL BALBUENA BELLO  
REGIÓN Y GLOBALIZACIÓN: EL PROBLEMA DE LA ENTIDAD

FRANCISCO JULIAN DURAZO HERRMANN  
MÉXICO Y LA APACHERÍA





- INEGI. 1991. *XI Censo general de población y vivienda, 1990. Resultados definitivos. Tabulados básicos. Baja California*. INEGI, Aqs.
- Massey, Douglas, et al. (1991). *Los ausentes*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Ed. Alianza, México, D. F.
- Ortega Villa, Guadalupe (1993). "Localización residencial en la ciudad de Mexicali: una aplicación del Modelo de Alonso", Tesis de Maestría (mimeo), Instituto de Investigaciones Sociales, UABC, Mexicali, B.C.
- U.S. Bureau of the Census. *Census of Population: 1900, 1910, 1920, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990*. Washington, D. C.
- *Agriculture Census for Imperial County, 1980, 1990*. Washington, D. C.
- U.S. Department of Commerce (1992). *Statistical Abstract of the United States 1992*. U.S. Department of Commerce. Economics and Statistics Administration. Bureau of the Census. Washington, D.C.
- Verduzco Igartúa, Gustavo (1990). "La migración urbana a Estados Unidos: un caso del occidente de México". *Estudios Sociológicos*. El Colegio de México, Vol. VIII, núm. 22, enero-abril.

CUAUHTÉMOC LÓPEZ GUZMÁN\*

## LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN BAJA CALIFORNIA: HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO DE PODERES

### RESUMEN

Desde que el Partido Acción Nacional triunfó en las elecciones para gobernador en el estado de Baja California en 1989 se inauguró en México la alternancia política en una gubernatura, con ello se rompió el mito de que era imposible para el PRI compartir el poder a ese nivel. Los escasos espacios ganados o cedidos por el mismo partido en el poder, sirvieron para que la oposición confrontara y criticara la centralización del poder y la neutralización de la representación, es decir, más que ofertar a sus electores discursos nacionalistas, los partidos de oposición abanderaron los resentimientos anticentralistas del norte del país en particular, y desacreditaron la relación viciada entre el legislativo y el ejecutivo tanto a nivel federal como estatal. De acuerdo con estas consideraciones, en este ensayo se exploran las posibilidades de fundar una nueva relación horizontal y vertical entre poderes en el estado de Baja California, gobernado por el Partido Acción Nacional en los últimos diez años.

### ABSTRACT

Ever since the National Action Party (PAN) won the governor elections in the State of Baja California in 1989, Mexico experienced the inauguration of a political alternation in a governor's office, which brought about the smashing of the myth that it was impossible for the PRI to share power at that level. The scarce forums won or surrendered by the party ever present in power, allowed the opposition to confront and criticize the centralization of power and the neutralization of representation, that is, rather than offering its voters nationalistic discourses, the opposition parties joined the cause of the anti-centralist resent, particularly present in the northern part of the country, and discredited the decaying relationship between the legislative and the executive powers (the presidency), both at a federal and states levels. In view of these considerations, the possibilities of setting the foundations for a new horizontal and vertical relationship among powers in the state of Baja California, which during the last ten years has been governed by the National Action Party, are discussed in this essay.

\* MAESTRO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS DE LA UABC. Correo electrónico: cspoldoc@hotmail.com



Desde que el Partido Acción Nacional (PAN) triunfó en las elecciones para gobernador en el estado de Baja California en 1989, en México se inauguró la alternancia política en una gubernatura, y con ello se rompió el mito de que era imposible que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que hasta entonces era el partido oficial a nivel estatal, compartiera el poder en ese nivel. Si bien es cierto, antes de esa fecha el mismo PAN y otros partidos habían conquistado alcaldías o curules en los congresos federal y locales, estas posiciones eran espacios limitados en donde el origen fundamental del acceso a esas instancias provenía ya fuera de una negociación pre o poselectoral, o de los mismos espacios que el régimen cedía ante las presiones sociales y la necesidad de pluralizar y dinamizar el anquilosado sistema de partido hegemónico que deterioraba la vitalidad federalista y republicana de las instituciones. Esos espacios de representación popular abiertos a la oposición fueron utilizados para confrontar y criticar la centralización del poder y la neutralización de la representación; es decir, más que ofertar a sus electores discursos nacionalistas, los partidos de oposición —y sobre todo el PAN— supieron abanderar los resentimientos anticentralistas del norte del país en particular, y desacreditar la relación ya muy viciada entre los poderes legislativo y ejecutivo, tanto a nivel federal como estatal.

De acuerdo con estas consideraciones, en este ensayo se exploran las posibilidades de fundar una nueva relación horizontal y vertical entre poderes en el estado de Baja California, gobernado por el Partido Acción Nacional en los últimos diez años.

La dinámica de los gobiernos divididos (para el caso de Baja California) debe corregir, al igual que en nivel federal, la preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo, y revitalizar la autonomía municipal. Una de las tesis centrales del PAN es la descentralización como medio para el fortalecimiento de la democratización nacional, y con ello se intenta acabar con la cultura y prácticas presidencialistas. Sin embargo, a quienes observamos el proceso democratizador en el estado nos preocupa que la anhelada alternancia no quede tan sólo en un cambio del personal político y en la aplicación de nuevas formas de gestión administrativa. Es deseable que la alternancia política corrija los vicios

no agotados del presidencialismo que se extienden a los gobiernos locales; y que ésta sea el mejor medio para vincular la toma de decisiones entre diversos grupos sociales. También independientemente del partido que controle la mayoría parlamentaria, los gobiernos municipales y el poder ejecutivo, es necesario armonizar y equilibrar las relaciones de coordinación y cooperación en contextos de gobiernos divididos. Pero sobre todo, es deseable que el PAN contribuya al ejercicio pleno de un sistema presidencial regido por la lógica de los balances y contrapesos.

Este trabajo aborda la relación existente entre el poder ejecutivo y el legislativo, considerando que el gobierno panista presume regirse por principios democráticos que harán posible la eliminación de la subordinación de los legisladores al gobernador, la obediencia servil de los alcaldes, y el disciplinamiento total a las decisiones del gobernador.

La alternancia política (protagonizada por el PAN) es identificada como la posibilidad de modificar los ritos y códigos adoptados del presidencialismo en los gobiernos estatales, sin que por ello se sacrifique la unidad y fortaleza partidista. Una verdadera reforma en el sistema político mexicano con nuevas prácticas y esquemas de funcionamiento parece nacer desde los gobiernos locales venciendo un sinnúmero de obstáculos e inercias institucionales. Éstas son, pues, las coordenadas del presente trabajo.

#### LAS PRÁCTICAS Y RITOS DEL PRESIDENCIALISMO EN LOS GOBIERNOS LOCALES

El sistema político mexicano surgido del pacto político de 1929,<sup>1</sup> permitió eliminar el recurso de la armas en la disputa por el poder y desactivar a grupos y movimientos disidentes que amenazaban la estabilidad política y, además, posibilitó la unidad y conciliación nacional, pero ello

<sup>1</sup> Para el autor los puntos básicos del pacto de 1929 son a) el partido es el único acceso al poder político en México; b) el jefe máximo de la revolución es el árbitro indiscutible en todas las disputas políticas; c) la jefatura máxima del partido y la presidencia se identifican y consolidan en la figura del ejecutivo, y d) el poder del presidente está estrictamente limitado a su periodo constitucional de seis años. (Blum, 1996).



a cambio de subordinar a los diversos grupos de poder local a través del control de los recursos fiscales y de las lealtades al presidente en turno.

Como las expectativas de promoción política y ascenso social del conjunto de la clase política quedaron en manos del presidente, los gobernadores avalaban, defendían y difundían los proyectos y políticas del centro, sin que existiera en ello la más mínima defensa de la autonomía de los estados y el respeto al sistema federal. Precisamente, como el sistema político funcionaba al margen de las normas e instituciones formales, las reglas no escritas sustituyeron la vigencia del estado de derecho, concentrándose en el ejecutivo poderes inscritos en la Constitución y los derivados de las reglas informales del pacto de 1929.

La defensa de la soberanía y la unidad nacional se utilizaron para limitar los márgenes de acción entre los gobiernos estatales evitando cualquier posible alianza de gobernadores rebeldes al centro. Así, la autonomía de los estados quedó reducida a un simbólico ejercicio de las pocas facultades que la Constitución no prohibió a los gobiernos locales.

El sistema federal se canceló, pues la concentración de los poderes presupuestales en una persona derivó en un hombre fuerte capaz de instrumentar dentro de un amplio programa de gobierno las políticas económicas y sociales que redujeran los grandes rezagos sociales, crear la infraestructura física necesaria para impulsar el crecimiento, y mediante una activa participación del estado en la economía, disolver los nudos estructurales del subdesarrollo.

Todo este accionar estatal quedó vinculado al desempeño sexenal del presidente en turno, por lo que hoy pervive el culto a los personalismos como forma moderna del caudillismo; es decir, la figura del caudillo se institucionaliza con el cargo, pero no desaparece, por el contrario, el eje de articulación con los diversos grupos de poder hace que se extienda y reproduzca el culto a la figura del presidente, sintetizándolo como el gran benefactor ante las masas, como el gran elector (transmisor y árbitro en la lucha por el poder) dentro de la coalición revolucionaria, y como el gran conciliador entre los diversos grupos de presión.

Por todo ello, desde el surgimiento del Estado de la revolución, el presidente de la república ha sido mucho más que un ejecutor, pues le ha correspondido organizar a grupos sociales (de trabajadores o

económicos), promover proyectos de desarrollo, definir el rumbo económico, conducir la política educativa, resolver acerca de las formas de propiedad, arbitrar conflictos sociales, representar al país en el exterior, modificar la Constitución, regular la lucha política, intermediar entre distintos intereses, etcétera. De ahí el carácter exacerbado del presidencialismo mexicano. (Espinoza Toledo, 1996).

Estas tres funciones centrales (gran benefactor, gran elector y gran conciliador) se ejercieron con mayor vigor y funcionalidad mientras se mantuvo inalterado el monopolio de acceso al poder (1929-1988); durante este extenso periodo la concentración de poderes se logró con base en la transferencia de lealtades que los otros poderes depositaron en un hombre. La condición de mantener inalterado el acceso privilegiado al poder de la coalición fue el fundamento para cohesionarse en torno al hombre que cada seis años ocupaba el cargo sin graves fisuras, desacato e indisciplina.

El presidente es árbitro incuestionado, aunque no neutral, en las disputas entre los distintos componentes del partido oficial, casi la totalidad de los actores incluidos en el sistema político. La aceptación de la autoridad presidencial como última instancia de los conflictos permitió mantener la disciplina entre los diversos grupos políticos locales y nacionales, a los que se abría una perspectiva de largo plazo, gracias a la garantía del relevo presidencial. (Romero, 1996).

El sistema político mexicano de corte presidencial se edificó con gran éxito reduciendo al máximo la naturaleza friccional entre los poderes legislativo y ejecutivo que caracteriza, precisamente, a un sistema presidencial. La clave del éxito residió en la hegemonía de un partido y la sumisión de los representantes populares surgidos del mismo partido del presidente.

Los ritos y prácticas del presidencialismo se extendieron con diversas modalidades sexenales en la totalidad de los estados gobernados por la coalición revolucionaria, y el gobernador desempeñó las mismas funciones de benefactor social, elector político y conciliador social en su respectivo feudo estatal.



El presidencialismo mexicano, como forma alterada del sistema presidencial, sustituyó la arquitectura institucional propia de un sistema de balances y contrapesos, por un esquema de alianzas y pactos fluidos y coyunturales que solidificaron las estructuras corporativas y elitistas.

"Para convertirse en una instancia concentradora de poder, el ejecutivo hubo de penetrar y subordinar al resto de las estructuras políticas previstas en la Constitución; esto es anular los centros de poder que, a través de su acción autónoma, pudieron haber compartido y contrabalanceado el poder ejecutivo" (Casar, 1996).

Ello determinó que el presidente se convirtiera en el engranaje central de la política mexicana, pero con una flexibilidad asombrosa para que el sistema político se autorreparara y regenerara al cambiar la correlación de fuerzas al interior del bloque en el poder cada seis años.

Por un lado, la utilización de las llamadas facultades metaconstitucionales no ha dependido de la voluntad exclusiva del presidente de la república, sino de la obediencia del conjunto de dirigentes y líderes asociados al poder y del manejo político que cada gobernante es capaz de llevar a cabo. En otras palabras, no se trata de una serie de facultades que se entreguen en paquete y mecánicamente con el cambio de mandos, sino de un juego de fuerzas y de intercambios recíprocos con los dirigentes de las distintas organizaciones que respaldan la figura presidencial. (Espinoza Toledo, 1996).

Es decir, los componentes democráticos vigentes en un sistema representativo y los fundamentos de legitimidad de acceso al poder, así como el respeto al estado de derecho, fueron reemplazados por una serie de normas e instituciones informales que servían para garantizar la disciplina de los diversos actores políticos. La cohesión y coherencia del sistema político quedó así determinada por la observancia de las reglas no escritas, y no por el respeto al marco constitucional y el derecho. Estas prácticas, ritos y reglas no escritas del sistema político

mexicano se aplican, en mayor o menor medida, por parte de los gobernadores; la posible permanencia, desuso y sustitución de esas prácticas en aquellos estados donde se ha dado la alternancia, posibilita la desaparición del autoritarismo en nuestro país.

Los estudios de diversos politólogos y juristas hacen énfasis en diversos factores que convergen en la desviación del sistema presidencial en México: el presidencialismo, que con el uso del término denota la exacerbación del poder y el ejercicio autoritario del mismo. En el cuadro 1 se sintetizan los factores centrales que consolidaron el presidencialismo, retomados de escritos clásicos como *La formación del poder político en México*, de Arnaldo Córdova; *Reforma al sistema político mexicano*, de Luis Rubio; *El presidencialismo mexicano*, de Jorge Carpizo, y *La formación del sistema político mexicano*, de Víctor López Villafañe.

La fundación del estado posrevolucionario se dio con la promulgación de la Constitución de 1917. En ella se establece el tipo de gobierno que se constituye, definiéndose como una república representativa, democrática y federal unida por estados libres y soberanos. Sin embargo, la supresión de estos rasgos institucionales se logró con relativa facilidad, ya que, por medio de una alianza política en 1929, se creó un sistema de arreglos y pactos que fortalecieron la centralización del poder en un hombre, que paradójicamente debía cumplir con los preceptos constitucionales; es decir, que el presidencialismo mexicano no es un fenómeno anticonstitucional, sino proconstitucional.

Esta extraña paradoja complicó aún más la dinámica del sistema político mexicano, ya que las normas e instituciones informales o el estado de derecho prevalecían a discreción de los intereses del ejecutivo. Si se necesitaba solucionar controversias entre gobiernos estatales y afectar intereses particulares, se aplicaba la ley y se dirimían los asuntos de manera institucional; pero si se requería suprimir o limitar a grupos políticos locales o destituir a personajes no gratos, se accionaban las instituciones informales y las reglas no escritas. También las recompensas y promociones personales dentro de la familia revolucionaria tenían como parámetros de su actuación la discrecionalidad del presidente.

En México, la notable y ampliamente reconocida dificultad analítica que presenta su sistema político parece tener su



origen en la especial relación que existe entre las instituciones formales y las informales, entre las normas escritas y aquéllas no escritas y, que sin embargo en su conjunto, determinan día con día las conductas válidas posibles de todos los actores del sistema, a tal grado que pareciera que las normas e instituciones formales funcionan principalmente para asegurar el funcionamiento en la realidad de las normas e instituciones informales (Blum, 1996).

La función central de los individuos vinculados a esta dinámica autoritaria fue, precisamente, ampliarla y reproducirla, pero con una serie de variantes personales en la conducción de un gobierno estatal; es por ello que, podemos identificar la reproducción de los ritos y prácticas políticas calcadas del nivel federal a nivel de gobierno estatal, simple y sencillamente porque, hasta hace unos pocos años, el conjunto de la clase gobernante aún pertenecía a una misma filiación partidista (ver cuadro 2).

Además, el esquema de relación subordinada de partido-ejecutivo se reproduce a nivel local: el poder de designación de candidatos a presidentes municipales, diputados locales y funcionarios del partido es facultad del gobernador; ello se traduce en la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros poderes: es un presidencialismo regional (Espinoza Valle, 1998:53-54).

Por prácticas políticas entendemos la ejecución de una serie de reglas propias del sistema político derivadas del pacto político de 1929, y el término rito lo usamos para diferenciar los valores políticos y sociales de los individuos; es decir, las prácticas son la reproducción colectiva en la ejecución de las reglas, y el rito es la interiorización individual que legitima los códigos subyacentes de intercambios de activos.

Para ser más claros: una práctica política central en el sistema político mexicano fue la de no oponerse a ninguna decisión presidencial por parte de los legisladores pristas; el rito, en cambio, es el valor de la disciplina que legitima la acción, ya que a cambio de la sumisión ante

CUADRO 1. Causas del presidencialismo en México.

Causas del presidencialismo	Amaldo Córdova	Luis Rubio	Jorge Carpizo	Víctor López Villafañe
Factores políticos	El presidencialismo surge como una lucha política contra el caudillismo.	El presidente nombra a la clase política en los puestos relevantes. Jefe del partido oficial.	Nombra al sucesor. Subordinación del ejército. El legislativo está en manos del mismo partido del presidente.	La lucha contra la presidencia despótica se convirtió, paradójicamente, en el fortalecimiento legal en la <i>Constitución de 1917</i> .
Factores económicos		Determina la política económica, fiscal, gasto y deuda. Concentración de recursos.	Amplias facultades para regular, intervenir y definir la política económica.	Facultades muy amplias en materia económica.
Factores sociales	El presidente cuenta con gran capacidad para instrumentar reformas sociales. El presidente se convierte en el árbitro supremo en la lucha de clases.		Arbitro de las pugnas sociales.	Armonizador de intereses de clase.
Factores culturales	Se fomenta en las masas el culto al poder presidencial.	Control de los medios de opinión.		Herencia hispana e indígena autoritaria.
Factores históricos	El presidente recibe una gran fuerza como producto de la experiencia histórica de rompimientos y revueltas.			Desde la independencia, el ejecutivo se consolida en respuesta a una realidad política desquiciada e inorgánica.
Factores jurídicos	Poderes extraordinarios permanentes.	Concentración de iniciativas de ley en política interna y exterior.	El poder judicial está ligado al partido del presidente.	La <i>Constitución</i> avala los amplios poderes del presidente para legitimarlo.

FUENTE: Elaboración propia.



CUADRO 2. Imitación del presidencialismo y subordinación de los gobiernos estatales.

Presidente de la república	Gobernadores emanados del PRI
Jefe nato del partido oficial.	Máximo líder del partido en el estado.
Nombra y controla los principales cargos de la administración pública; promueve o frena las carreras políticas de los legisladores y gobernadores.	Designa a los integrantes de su gabinete, nombra al presidente del partido a nivel estatal, y determina los méritos para la ocupación de cargos electorales locales, alcaldías y diputaciones.
Designa a su sucesor.	Participa en conjunto con el presidente de la república en la designación del candidato a gobernador.
Funge como árbitro y conciliador entre los diversos grupos de poder del PRI y aquellos externos al partido.	Se encarga de cooptar los movimientos sociales y conciliar pugnas políticas de alcance local; con ello puede ganar una promoción política importante, ya que ésta es, sin duda, la cualidad más admirada en la cultura política autoritaria.
El poder presidencial se halla limitado por el periodo constitucional del cargo.	El poder de un gobernador se ejerce atendiendo las directrices del poder central (subordinación), pero reproduciendo los vicios y cultura del presidencialismo.

FUENTE: Elaboración propia.

el presidente, se recibirá un activo (promoción a gobernador de su estado natal, por ejemplo).

Ahora, es importante preguntarnos si las funciones de control y subordinación ejercidas por los gobernadores emanados del PRI, cambiarán en las entidades federativas donde el gobernador pertenece a otro partido. De continuar con dichas prácticas un gobierno estatal surgido de las filas de la oposición tradicional (PRI, PRD), el autoritarismo y los personalismos seguirán obstruyendo la democratización del sistema político mexicano.

Ante esto, ¿es posible identificar nuevas dinámicas entre el legislativo y el ejecutivo en Baja California a partir del arribo al poder del Partido

Acción Nacional?; ¿es adecuado limitar el peso político del gobernador en favor de un verdadero equilibrio de poderes?; ¿cómo cohabitan los gobiernos divididos surgidos del nuevo sistema de partidos competitivo? Estos temas serán abordados en el siguiente apartado.

#### COOPERACIÓN Y CONFLICTO: DINÁMICA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

Con el triunfo panista en 1989, Baja California se convirtió en el primer estado gobernado por un partido distinto al resto de los gobiernos estatales (de origen priista), y con ello surgió el primer gobierno dividido; es decir, por primera vez en la historia política posrevolucionaria el ejecutivo quedaba en manos del Partido Acción Nacional, junto con la mayoría legislativa. Sin embargo, no logró la mayoría absoluta, generándose una dinámica de cooperación y conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo.

Así, el mapa político de la entidad, como resultado del proceso del 2 de julio de 1989, quedó configurado de la siguiente manera: además de la gubernatura, el PAN obtuvo las alcaldías de Ensenada y Tijuana, y en manos del PRI quedaron la capital (Mexicali) y Tecate. El congreso local quedaría integrado por nueve diputados del PAN, seis del PRI, uno del PARM, uno del PPS, uno del PFCRN y uno del PRD (Espinoza Valle, 1998).

Con estos resultados, la alternancia en el poder de un partido de oposición se hacía realidad a nivel de gubernatura desde 1929. De esta manera, se pudo atestiguar que la añorada democratización del sistema podía forjarse en las urnas, olvidándose algunos actores agraviados y excluidos de cualquier intención de cambio violento.

#### ¿PERO QUÉ ES LA ALTERNANCIA POLÍTICA?

La alternancia política es la etapa inicial del proceso de democratización y en ella confluyen el fin e inicio de un régimen. En México, el sistema electoral semicompetitivo y de partido hegemónico permitió la



competencia partidista y la celebración de elecciones periódicas; sin embargo, no existía una verdadera competitividad partidista ni imparcialidad electoral.

Frente a este inequitativo orden, la democracia se equipara a tener elecciones regulares, conducidas limpiamente y con un conteo honesto. Sin embargo, es importante mencionar que por muy esenciales que sean las elecciones para un régimen democrático, no garantizan un sistema democrático.

Con la alternancia política en México, un sistema de partido semicompetitivo feneció y se consolidó otro de mayor competitividad. Esto permite conceptualizar la alternancia política como la transferencia del poder entre partidos que se sujetan a un orden legal e institucional para gobernar, acatando siempre la voluntad popular expresada en las urnas. Y aquí se presenta un aspecto muy característico de la alternancia política: la proliferación de partidos políticos hasta alcanzar un número abrumador. Si bien las expectativas y oportunidades de acceder al poder se abren, el hecho de que exista una mayor cantidad de partidos no significa que existe un sistema más democrático.

Igualmente, una democracia no se agota con la celebración de elecciones y la transparencia de los resultados; de hecho, con esta práctica se deben accionar variados mecanismos de representación y consenso; si estos mecanismos no aparecen con la alternancia política, la democratización se retardará o frenará.

Un sistema democrático debe ofrecer una variedad de procesos competitivos y canales para la expresión de los intereses y valores, tanto asociativos como partidarios, colectivos e individuales, así como funcionales y territoriales.

Para evaluar si en Baja California la alternancia política ha conducido a una democratización, es importante explorar nuevas dinámicas y mecanismos institucionales que rompan con la excesiva concentración del poder en el ejecutivo estatal, que se renueve y dignifique la función legislativa, especialmente que el congreso cumpla sus funciones de control presupuestal y de producción legislativa.

Con la alternancia política en Baja California han aparecido nuevos tipos de gobierno que debemos abordar primero teóricamente determinando sus características y naturaleza, con el fin de vincularlo

a las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo que se observan en el marco de los gobiernos divididos en Baja California.

### ¿QUÉ ES UN GOBIERNO DIVIDIDO?

Para comprender la naturaleza de los gobiernos divididos es necesario enfatizar que son un producto típico de los sistemas presidenciales, en donde existe una verdadera separación de poderes, además de que influyen factores electorales, sociodemográficos y de competitividad partidista.

Por gobierno dividido se entiende "aquél en que la mayoría de la cámara pertenece a un partido y el presidente (o gobernador) a otro. Y al contrario, cuando un partido posee el control, tanto del ejecutivo como del legislativo, unicameral o bicameral, se habla de gobierno unificado, mientras que cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de gobiernos no unificados" (Hurtado, 1998:46).

La estabilidad orgánica entre el legislativo y el ejecutivo federal, así como en nivel estatal, empieza a sustituirse por una dinámica de cooperación y conflicto resultado de la conformación plural del poder legislativo. En Baja California esta relación ha forzado alianzas congresionales a fin de imprimirle fluidez al proceso legislativo. Sin embargo, en todo sistema presidencial opera la lógica de obstrucción del legislativo (si es dominado por otro partido distinto al del gobernador para este caso) hacia al ejecutivo; ello es producto del dilema de cooperar en el diseño de una política exitosa que capitalizará políticamente el ejecutivo, en cambio, el fracaso político será compartido traduciéndose en menores índices de votación para el partido colaboracionista. Ello implica que los costos de cooperar son muy altos para un partido opositor que desea precisamente magnificar los errores del ejecutivo, y así facilitar la futura derrota electoral del partido al que pertenece el gobernador.

El cuadro 3 muestra la composición partidista en el Congreso del Estado desde 1989. Observamos una configuración parlamentaria proclive al estancamiento y el obstruccionismo. La composición de las legislaturas XIII, XIV y XVI se encuadran en el concepto de gobiernos no unificados, que son aquellos donde ningún partido político cuenta con mayoría absoluta (congresional).



CUADRO 3. Composición de representantes políticos en el Congreso del Estado de Baja California, 1989-2001 (número de diputados por fracción parlamentaria).

Partido político	Legislatura			
	1989-1992 XIII	1992-1995 XIV	1995-1998 XV	1998-2001 XVI
PAN	9	9	13	11
PRI	7	10	11	11
PT	2			
PRD	1	3	1	3

FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado.

La relación legislativo-ejecutivo en el estado de Baja California ha pasado de ser un esquema subordinado y disciplinado, a una relación de acuerdos y negociaciones volátiles y coyunturales. La parálisis institucional de gobiernos no unificados ha sido resuelta mediante el cabildeo y negociaciones del ejecutivo con diputados de otros partidos para garantizar la gobernabilidad. De hecho, la necesidad de alianzas y negociaciones obligó a Ernesto Ruffo durante su mandato, a encontrar y fomentar el consenso en torno a temas de impacto social, ante una legislatura proclive al obstruccionismo; la gobernabilidad puede ejercerse con una política de alianzas centrada en la adhesión de algunos diputados priistas a la fracción parlamentaria del PAN, mientras que legisladores de partidos pequeños (PARM, PPS, PFCRN) capitalizaron su posición uniéndose al bloque priista.

El esquema de gobierno no unificado que durante dicho periodo gubernamental se presentó, requería de una alianza sólida. La peculiar adhesión de dos legisladores del PRI del sector campesino en apoyo al gobernador Ruffo Appel, evidenció para muchos analistas una ágil maniobra del entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari. Con ello quedaron superados los supuestos de un sistema de partidos disciplinados, en donde resulta muy difícil llegar a tales alianzas sin costos políticos que asumir.

La falta de incentivos para cooperar en un gobierno dividido aumenta si existe un sistema de partidos polarizado ideológicamente y disciplinado. La orientación de los partidos nacionales que mayor peso tienen en la política local (PRI, PAN y PRD) parece confirmar esta premisa.<sup>2</sup> Además, el bajo incentivo para cooperar proviene de un juego de suma cero en que los partidos de oposición enfocan sus estrategias a la conquista del cargo del ejecutivo (estatal o federal). La tradicional desventaja o ineficiencia técnica del legislativo frente al ejecutivo ha fortalecido al gobernador, reproduciéndose los esquemas de subordinación que se observan a nivel federal. La alternancia ha generado una mayor independencia, cuestionamiento y responsabilidad del legislativo ante la sociedad; sin embargo, todavía se carece de mecanismos institucionales y legales que permitan fortalecer las capacidades técnicas de las legislaturas.

Para fortalecer el equilibrio horizontal entre el ejecutivo y el legislativo estatal, son necesarios cambios de carácter institucional y político, donde los cambios de carácter institucional vienen a ser todos aquellos que modifican las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; normalmente se tipifica en la elaboración de una constitución presidencial que establece una separación de poderes donde existen órganos con diversas funciones y legitimidad. Empero, la autonomía e independencia no se ejercen a nivel operativo, ya que la normatividad introduce nexos interpodereos que significan dependencias y subordinaciones, especialmente desde el poder legislativo.

Por otra parte, los cambios de carácter político deben afectar estilos y prácticas añejas del sistema político, de orden electoral, de partidos, incluyendo factores de tipo socioeconómico, de la cultura política y de la sociedad.

<sup>2</sup> Acerca de la dinámica del gobierno dividido y del sistema de partidos en México, recomendamos el ensayo de Ulises Carrillo y Alonso Lujambio. "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del congreso mexicano, 1997-2000". Que puede ser consultado en internet en la siguiente página electrónica: <http://132.248.82.108/rms/rms298/carrillo.html>



Si bien es cierto que cada legislatura estatal cuenta con variados ordenamientos jurídicos y configuraciones políticas, estas recomendaciones se centran en la dinámica histórica de reproducción de la subordinación del legislativo ante el ejecutivo estatal, por ello también son aplicables al congreso federal.

Para consolidar la independencia del legislativo frente al ejecutivo en el análisis y aprobación del presupuesto, en el control y fiscalización del gasto, y en el diseño coherente de iniciativas de ley, es necesario dotar al legislador de equipos de especialistas en políticas públicas e investigadores parlamentarios capaces de procesar, evaluar y emitir opiniones técnicas de la política económica y la ordenación del presupuesto, del destino y composición del gasto, y la aplicación de diagnósticos sectoriales que respalden y justifiquen las reformas o iniciativas de ley.

En la medida en que prevalezca esta desventaja técnica entre el ejecutivo (administración pública) y el legislativo, seguirán ocurriendo escandalosos fraudes, cuentas secretas y discrecionalidad en la asignación del presupuesto. Tanto la incapacidad técnica y administrativa del legislativo evidencian el porqué para fiscalizar al gobierno en varias ocasiones se debe recurrir a auditorías privadas y consultorías de especialistas erogándose grandes sumas de dinero por dichos servicios.

El arribo de legisladores de partidos de oposición no es condición suficiente para garantizar la independencia del poder legislativo, se requiere de un equipo especializado dentro del congreso en cada legislatura conformada por asesores del más alto nivel académico.

Por otra parte, la capacidad de crítica y cuestionamiento del poder legislativo hacia el ejecutivo no se garantiza con el control de las asambleas con el arribo de partidos de oposición, sobre todo si el ejecutivo también pertenece al mismo partido que tiene mayoría en el congreso. La capacidad legislativa del ejecutivo no significa mayor coherencia, sintonía y consenso en la creación de leyes. Si al sustituir a un gobernador de una afiliación política por otra se mantiene una mayoría parlamentaria del mismo partido del gobernador, se corre el riesgo de reproducir la relación subordinada entre los dos poderes. "A partir de los elementos aquí expuestos, puede imaginarse la hipótesis

de qué hubiera pasado de un congreso bajo el control absoluto del PAN. Es muy probable que su relación con el ejecutivo hubiera sido todavía más parecida que la actual relación que se establece entre el PRI y los congresos que domina" (Guillén, 1993:123).

Anteriormente, la relación de subordinación legislativo-ejecutivo (tanto a nivel federal como local) se entendía como el resultado del control de las carreras políticas de los diputados y senadores por parte del presidente (o del gobernador a nivel estatal). Sin embargo, el factor de partido disciplinado-hegemónico determinó que el naciente sistema de partidos en México se fundara en una disciplina rígida y una polarización ideológica. Es decir, a nivel local, la posible perpetuación de la subordinación del legislativo ante el gobernador se presenta como una condición de la disciplina del partido, y no como el producto del arreglo de promociones políticas personales.

Como primer elemento significativo tenemos que, a través del PRI, el presidente mantenía su intervención en los procesos de selección de candidatos a diputados y senadores. La mayoría de los legisladores debían su asiento en las cámaras al ejecutivo federal y no a los electores. Fue común que los candidatos seleccionados por el PRI tuvieran asegurado su escaño, una vez transcurridas las elecciones. Un segundo elemento fue la disciplina del partido. Los legisladores se hallaban disciplinados al presidente porque no tenían incentivos para actuar de manera contraria. La disciplina era la fórmula política que los diputados y senadores ejercitaron para dar continuidad a sus carreras políticas, puesto que se premiaba la disciplina y se castigaba la desobediencia. (Casillas, s/f).

Ante este panorama tenemos que la disciplina partidista rígida afecta arreglos institucionales en ambientes de gobiernos divididos. A nivel local, las fórmulas para impulsar acuerdos de gobernabilidad se han centrado en la negociación política del gobernador, tanto a legisladores de su propio partido como a los de oposición. Asimismo, la naturaleza de partidos disciplinados ha mostrado tanto en los niveles federal y



local, las dificultades para construir una exitosa relación entre el congreso y el ejecutivo, de allí que consideremos importante un relajamiento de la disciplina partidista con el fin de garantizar la crítica y el cuestionamiento al ejecutivo en turno, independientemente de qué partido conserve la mayoría y el control en el congreso, así como la gubernatura.<sup>3</sup>

En otras palabras, sólo con la evolución hacia un sistema de partidos menos disciplinados y menos polarizados ideológicamente, se alentará la crítica y el cuestionamiento (contrapeso y balance) al ejecutivo. La alternancia política y el pluralismo parlamentario en Baja California sólo desembocarán en una verdadera relación democrática entre el legislativo y ejecutivo si la votación en bloque es sustituida por un esquema más flexible de cabildeo y patrocinio por parte del ejecutivo. Esta situación pondría fin a los acuerdos cupulares, la subordinación y la complicidad que acompañan a gobiernos unificados surgidos de partidos rígidamente disciplinados.

En Baja California se han presentado indicios de esta realidad entre la mayoría panista en el congreso y el gobernador, lo cual decepciona a los apologistas de la democracia y confunden a la sociedad. Si el sistema electoral y el sistema de partidos tienden a crear y concentrar mayorías divididas, se repetirá el control absoluto del gobierno en medio de una creciente polarización ideológica. Esto demostrará que el supuesto equilibrio de poderes no funciona con la alternancia política en Baja California.

Otro aspecto a observar en la búsqueda del equilibrio de poderes tiene que ver con la responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*) por parte del ejecutivo y los legisladores. En el sistema de partido hegemónico las facultades fiscalizadoras, de evaluación y

<sup>3</sup> Para un enfoque integral entre sistema presidencial, sistemas de partido y condicionantes electorales que afectan la relación fluida y armoniosa de los sistemas presidenciales en América Latina, recomendamos: "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica", de Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, en La Reforma del Estado, UNAM, México.

cuestionamiento del poder legislativo no se ejercieron —tanto en nivel federal como estatal— en tanto que la disciplina partidista y el control de las promociones políticas de los legisladores por parte del ejecutivo degeneraron en complicidad, corrupción e improvisación en la aprobación y control del gasto y en la mala formulación de las leyes.

Al presentarse a nivel local y nacional la alternancia política tanto en los gobiernos estatales como municipales, así como en los congresos —tanto en nivel local y nacional—, es necesario garantizar la rendición de cuentas. En la medida en que desaparece el monopolio de acceso al poder se reclama el fin de la corrupción e impunidad. Sin embargo, un gobierno dirigido por partidos de oposición tendrá pocos incentivos en desarrollar procesos de rendición de cuentas, ya que al ser sustituida una mayoría por otra, es probable que lo que se inicie sea una cacería de brujas, ya que lo único que se buscará será evidenciar al gobierno saliente de vicios y corruptelas para aumentar las simpatías al partido alternante y asegurar mayores votos en elecciones futuras.

Y es así como surge la necesidad de un mecanismo de responsabilidad en el que tanto los legisladores y el gobernador sean sancionados por la ciudadanía, y donde la reelección para gobernador y diputados auspiciaría dicha responsabilidad y mejoraría las habilidades técnicas y políticas de los legisladores. La reelección permitiría que tanto el legislador como el gobernador actuaran con compromiso social y probidad, pero, sobre todo, el elector tendría una forma directa de hacer un juicio de la gestión gubernamental y del desempeño de sus legisladores; además, le permitiría expresar y canalizar sus demandas por medio de congresistas con mayores vínculos sociales, fortaleciéndose así la representación popular.

En Baja California la dinámica política se ha transformado y pluralizado con los triunfos electorales del PAN. La cultura y las prácticas políticas que prevalecieron con anterioridad se han desgastado, tanto la actuación del legislativo, del ejecutivo y los gobiernos municipales se adecuan a las exigencias sociales y la competitividad electoral. Empero, modificar algunos preceptos políticos posrevolucionarios como el de la no reelección, terminar con el excesivo centralismo (fiscal y político) y fortalecer a los gobiernos municipales, sólo será posible mediante una relación equilibrada y cooperativa tanto en el plano



horizontal como en el vertical. La alternancia política, la crisis fiscal del estado y el agotamiento del presidencialismo son los detonantes de dichos cambios; sin embargo, en la construcción de un verdadero sistema presidencial de balances y contrapesos es necesaria una activa participación popular.

#### CONCLUSIONES

La alternancia política en Baja California así como en otros estados de la república, está alentando la democratización del sistema político mexicano. Al gradualismo de la transición se le suma el localismo de los avances democráticos; esto ha significado que en los estados gobernados por los partidos de oposición (PAN, PRD) aparezcan nuevas formas de gobernar en contradicción con los tradicionales acuerdos corporativo-clientelares de los gobiernos priistas.

En Baja California la redistribución del poder (tanto en forma vertical como horizontal) abre grandes perspectivas de corrección del excesivo presidencialismo local; y así mantener un verdadero equilibrio de poderes. Esto implica también que los diputados aumenten su productividad legislativa y capacidad técnica en la formulación de leyes. Para lograrlo se recomienda un equipo de investigadores parlamentarios y expertos en políticas públicas como asesores de las distintas fracciones legislativas; además, se hace necesaria la reelección inmediata de los diputados para profesionalizarlos y responsabilizarlos de sus decisiones.

Por otra parte, la dinámica de los gobiernos divididos en Baja California está provocando nuevas conductas, posiciones y estrategias de consenso y cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, la tendencia observada de parálisis y no cooperación propia de parlamentos con mayorías divididas, debe ser corregida con nuevos mecanismos consensuales y legales, de lo contrario, ejercitar la pluralidad y la democracia con una estructura institucional y jurídica desfasada, tendrá un alto costo político.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Blum Valenzuela, Roberto (1996). *De la política mexicana y sus medios. Deterioro institucional o nuevo pacto político*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio. s/f. "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del congreso mexicano, 1997-2000", para ser consultado en internet en la página: [http:// 132.248.82.108/rms/rms298/carrillo.html](http://132.248.82.108/rms/rms298/carrillo.html)
- Carpizo, Jorge. 1994. *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.
- Casar, Ma. Amparo (1996). "El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político", en: Ricardo Espinoza Toledo (Coord.), *Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política*, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Casillas, Carlos. s/f. "Gobierno dividido en México", para ser consultado en internet en la página: <http://www.nexos.com.mx/nexos/oct250/temcen/tema5.html>
- Espinoza Toledo, Ricardo (coord.) (1996). "Presidencialismo", en: *Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política*. UAM/IFE/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Córdova, Arnaldo. 1994. *La formación del poder político en México, Era*, México.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. 1998. *Alternancia política y gestión pública*, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Guillén López, Tonatiuh. 1993. *Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Hurtado, Javier. 1998. "Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México", revista *Este país*, abril de 1998.
- López Villafañe, Víctor. 1993. *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, México.



- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica", en: La reforma del Estado, UNAM, México.
- Romero, Jorge Javier (1996). "La construcción institucional del presidencialismo" en Ricardo Espinoza Toledo (Coord.) Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política, uam, ife, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Rubio, Luis (1994). *Reforma al sistema político mexicano*, Diana, México.

RAÚL BALBUENA BELLO\*

## REGIÓN Y GLOBALIZACIÓN: EL PROBLEMA DE LA IDENTIDAD

---

RESUMEN

En este documento se presenta una reflexión sobre la relación que se establece entre región, globalización e identidad. Partiendo de una interpretación en cuanto a identidad se refiere, el objetivo aquí, es mostrar que el proceso de globalización en tanto dominante, no tiende a desaparecer a la región, antes bien, la reafirma. Procesos financieros y productivos sostenidos a través de los lineamientos de la libre competencia aparecen como elementos que van a caracterizar más profundamente el proceso de regionalización. En lo que al caso de nuestro territorio hace, la frontera norte es un ejemplo claro de lo que la región representa en el proceso de globalización. La identidad regional no subyace a la globalización, la frontera norte así lo manifiesta, los procesos laborales y la cercanía con el país más poderoso del mundo representa una enorme ventaja para los intereses del capital privado transnacional que llegan a establecer sus empresas a lo largo de la frontera norte. Así pues, el norte del país se enfunda en una identidad especial a partir de exigencias globalizantes. Es entonces que la región y la globalización aparecen en este documento como un problema de la identidad (o de identidades si se requiere).

## ABSTRACT

Region, globalization and identity are the central elements in this document. To starting the interpretation of identity, I shows that the globalization process, even though is the dominant process, doesn't make disappear the region, but it reaffirm it. Financial and productive processes sustained through the limits of the free competition appear as the elements that will characterize the regionalism process more deeply. The north frontier is a clear example of what the region represents in the globalization process. The regional identity doesn't underlie to the globalization, the north frontier, the labor processes and its proximity to the most powerful country of the world represents an enormous advantage for the interests of the transnational enterprises when some companies establishing its along the north frontier. Therefore, the region and the globalization appear as a problem of the identity (or of identities if it is required in this document).

---

\* MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES-UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA. Correo electrónico: balbuena@faro.ens.uabc.mx



# Usos y Desafíos de la Cultura Política en México



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

REVISTA TRIMESTRAL No 2, NUEVA ÉPOCA, AGOSTO DE 2001

## TRABAJO DE MENORES

LA INCORPORACIÓN PREMATURA AL MERCADO LABORAL DE MENORES EN LA INDUSTRIA

## Diagnóstico del PRI

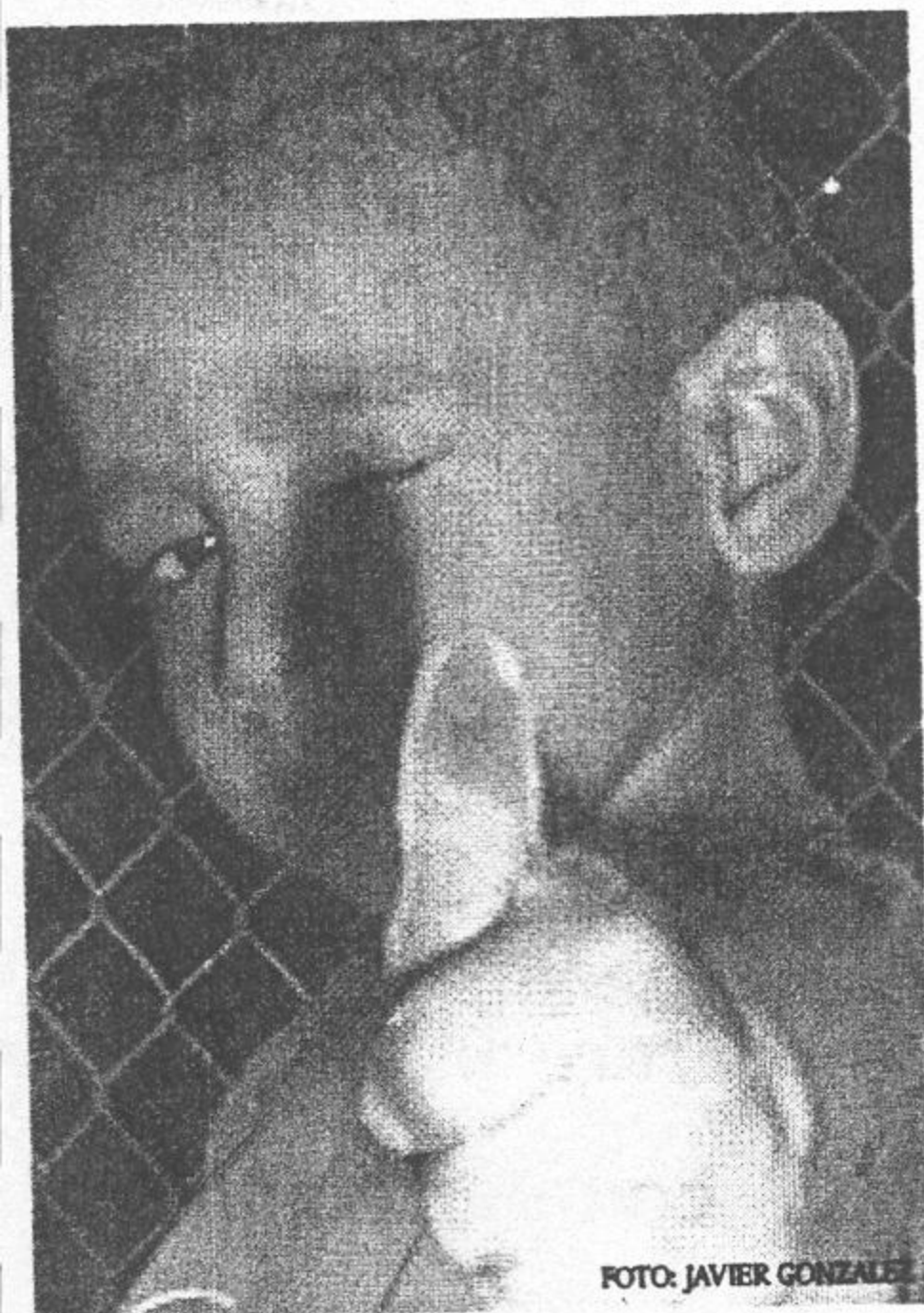


FOTO: JAVIER GONZALEZ

La reglamentación sobre las campañas políticas; algunas propuestas de discusión para su modificación

## OPERACIÓN GUARDIAN:

Tragedia para los trabajadores migrantes indocumentados

## EL PARTIDO POLÍTICO Y LA INGENIERIA GUBERNAMENTAL EN BAJA CALIFORNIA

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

REFLEXIONES SOBRE LA JORNADA ELECTORAL DEL 2 DE JULIO DEL 2000

## USA VS MÉXICO

## UN SEXENIO Y DOS TRIENIOS POR UN LUSTRO



# DIAGNÓSTICO DEL PRI

M.C. Cuahutémoc López Guzmán  
Profr. de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de la  
Universidad Autónoma de Baja California

## INTRODUCCIÓN.

En 1994, después del asesinato de Luis Donald Colosio y Francisco Ruiz Massieu inicié un estudio de la crisis del PRI, tanto los aspectos históricos y conceptuales, como de los ideológicos del PRI, mismos que fueron combinados y articulados a fin de presentar un diagnóstico del partido.

Los objetivos fueron identificar las rupturas políticas que desembocaron en violencia, la incapacidad de renovación del partido ante la dinámica del cambio social que lo afectaba, así como los riesgos que implicaba definir su modernización y democratización.

En esta ocasión nos hemos propuesto seguir con la orientación general de la primera parte, pero concentrándonos en la actual crisis del PRI, es decir su derrota electoral para el cargo del ejecutivo, principal actor político en el contexto de un sistema presidencialista y de partido hegemónico.

Nos planteamos como objetivo comprender la redistribución del poder que está ocurriendo dentro del partido, se considera que esta redistribución del poder se deriva de la derrota electoral del PRI, y que ello puede

se identifican las contradicciones de la ideología y el discurso revolucionario con las realidades sociales.

## I. LA FAMILIA SE DIVIDE.

La unidad de la familia revolucionaria quedó sellada con la distribución

de los cargos públicos a nivel horizontal como vertical, así, el acceso, ocupación y circulación de toda una gama de puestos públicos por parte de los políticos se daba a pesar de carecer de los perfiles técnicos deseables en la administración pública; por otra parte, la rotación en los cargos de elección popular --aún a pesar del precepto constitucional de no reelección-- fue fácilmente evadido, ya que muchos políticos pasaban de una representación local a una federal o viceversa, o de la administración pública a un cargo de elección o viceversa.

Esta distribución del poder operaba en un esquema piramidal, en la cúspide el presidente de la república cada sexenio determina a los integrantes del gabinete, daba su anuencia a quienes se postularían para gobernadores, diputados federales y senadores, la misma dinámica ocurría a nivel estatal y municipal. Como la distribución del poder se daba en el marco de un sistema no competitivo, el PRI se convirtió en la plataforma de acceso al poder político.

El que el PRI fuera la plataforma de acceso al poder, no significó que todos los buscadores de poder se educaban en sus filas y competían

elección popular y en la administración pública. En otras palabras, aunque el PRI fue una instancia de legitimidad para llegar al poder, la mayoría de los nuevos funcionarios de alto nivel tenían una limitada actividad política-electoral; la mayoría de los

altos puestos burocráticos se conquistaban, conservaban y escalaban a través de las relaciones personales y familiares, por el perfil y preparación profesional y el origen universitario.<sup>1</sup> "El Partido Revolucionario Institucional ha sido otra fuente tradicional de reclutamiento del personal político; pero a pesar de su notable importancia electoral y política, no ha sido la institución reclutadora y formadora de los dirigentes nacionales y altos jerarcas del poder ejecutivo. Aunque casi la totalidad del gobierno declaran su adhesión al partido, su experiencia como militantes y en actividades de dirigencia partidista es muy restringida, y en varios casos inexistente."

El ser priistas era una obligación al ser funcionario público en cualquier nivel de gobierno, por lo tanto, políticos como tecnócratas al competir por el poder político tenían que acercarse al partido. Sin embargo este acercamiento era más simbólico que real, ya que en las campañas electorales los candidatos a puestos de

<sup>1</sup> En México existe un debate sobre la lucha entre políticos y tecnócratas, una posición parte de la idea que los políticos se formaban en el partido y que por

cambio se dice que los tecnócratas, aunque con mucha preparación académica son menos aptos para gobernar.

<sup>2</sup> Morales Camarena, Francisco. "La Tecnocracia en México: las Actitudes Políticas de los Funcionarios Públicos" Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1994. P.87.



elección popular invitaban a colaborar y trabajar en las campañas a un reducido círculo de amigos, colegas y leales, muchas veces, incluso eran recomendados o parientes de otro amigo funcionario o político, que sin ser conocedores o especialistas en algún área del saber llegaban a ocupar prominentes puestos en la administración pública.

Esta reflexión es necesaria para acercarnos a la dinámica de reparto del poder dentro del PRI entre tecnócratas y políticos, nos interesa desentrañar algunas ideas y premisas que plantean algunos politólogos respecto a la división que desde hace 20 años se gestó entre tecnócratas y políticos.

**La derrota electoral para el cargo de presidente de la república y la crisis de credibilidad del PRI se considera el resultado del ascenso al poder de los tecnócratas,** a ello hay que agregar que se les identifica como elitistas y excluyentes. Las interrogantes planteadas en este documento son: ¿cómo se caracteriza la división entre tecnócratas y políticos dentro del PRI y porque estas diferencias son más parte de sus intereses de grupo que de su origen universitario?

Algunos estudios sobre la pugna y las diferencias políticas y conceptuales de los políticos y tecnócratas se centran en posiciones irreconciliables, como dos bandos separados, con códigos propios e ideologías antagónicas, *sin embargo, nosotros planteamos que existen muchas coincidencias y puntos de encuentro, y a pesar de evidentes y claras divergencias derivadas de su formación profesional e intelectual* son dirimibles en un contexto de distribución equitativa del poder, y sumamente incendiarias en un contexto de derrotas electorales y polarización ideológica, tal como ocurre hoy en el PRI.

“Desde el punto de vista teórico, importa destacar el hecho de que la naturaleza misma de la política en sistemas autoritarios tiende a atenuar las diferencias de conducta entre estos dos grupos. Una cosa es establecer que existen algunas diferencias de preparación y trayectoria entre políticos y técnicos en estos regímenes, y otra postular que sus ideas sobre política y gobierno difieren. En otras palabras, es mucho más útil analizar las divisiones de la élite gobernante mexicana de acuerdo con el interés, la ideología y la política que

según la experiencia y trayectoria de los funcionarios, sean estos políticos o tecnócratas.<sup>3</sup>

Si la familia revolucionaria esta dividida, este cisma es más el resultado del desgaste en la credibilidad de los gobiernos emanados del PRI, (y por consecuencia la perdida de votos) el clientelismo, la corrupción, el centralismo y el autoritarismo, estos vicios y practicas del sistema político mexicano han existido mucho antes del arribo de los tecnócratas al poder.

Como el sistema político basaba su funcionamiento y cohesión en un presidente fuerte y en un partido hegemónico para resolver el acceso y la transferencia de poderes -en un contexto de un sistema no competitivo- no existan perturbaciones externas graves que amenazaran la estabilidad política. De tal forma que la vieja clase política del Partido Revolucionario Institucional añora las gastadas practicas políticas de donde se presume los abogados tenían un mayor control del sistema político, electoral y social.

Así, que quienes reniegan de la derrota del PRI el 2 de Julio reconocen que los tecnócratas -menos capaces para negociar- y con extrañas ideas

**Cuadro 1. Características entre políticos y tecnócratas.**

<b>POLÍTICOS</b>	<b>TECNÓCRATAS</b>
Formación política dentro del PRI	Formación académica de postgrado en el extranjero (maestría y doctorado)
Ascenso al poder vía electoral-partidista	Ascenso al poder vía técnico-administrativa
Tendencias popular -nacionalistas	Tendencias elitistas y modernizadoras
Defienden la rectoría del Estado en la economía	Se apegan al concepto del Estado promotor
El político parte de que todo problema se soluciona por medio de la negociación	El tecnócrata considera que todos los problemas tienen una solución técnica óptima.
Sus habilidades son las de mantener la estabilidad del sistema político.	Sus habilidades son las de impulsar el crecimiento económico
Origen social de clase media y baja	Origen social de clase alta y media
Centro de formación: Facultad de Leyes de la UNAM y otras facultades de Derecho de provincia	Centro de Formación: Facultad de Economía de la UNAM, el ITAM, CIDE y ITESM
Se ubican en las secretarías encargadas de mantener la estabilidad política, Gobernación, Reforma Agraria, del Trabajo.	Se ubican en las Secretarías de Hacienda, Comercio, Energía y el Banco de México.

Fuente: Elaboración del autor.



modernizadoras ajenas a nuestra cultura patrimonial y autoritaria llevaron al PRI a una crisis de discurso, identidad y credibilidad.

A partir de esta premisa, la actual crisis del PRI parece tener cabida en la división de individuos con respecto a su origen social, académico e intelectual.

Para identificar las principales características entre tecnócratas y políticos elaboramos el **Cuadro No. 1, sin embargo, la identidad política de ambos grupos queda suprimida al parecer, si existen coincidencias generacionales (recuérdese la auto identificación del grupo salinista como la generación del cambio) y si el acceso al poder se mantiene libre de una verdadera competencia política.**

En 1994 la crisis de la familia revolucionaria -apuntábamos- tenía su origen en la lucha entre políticos y tecnócratas, hoy a seis años mantenemos la misma opinión, empero la disputa no se daba -como creíamos entonces- por una formación académica e ideológica opuesta.<sup>4</sup>

Hoy, ante la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional las pugnas entre tecnócratas y políticos parece ser el resultado de la pérdida del monopolio político del PRI y la consecuente reducción de oportunidades de ascenso político, rotación y enriquecimiento de la vieja clase política.

Es decir, los políticos no disputan a los tecnócratas el poder por su apego a ideologías modernizadoras, sino por su claudicación ante las fuerzas opositoras, la renuncia y entrega de algunos triunfos electorales del PRI a partidos de oposición por vías no democráticas y su debilidad negociadora.

Esta hipótesis se acerca a la evidencia empírica, ya que desde la XIV asamblea del PRI los políticos limitaron las oportunidades electorales a los tecnócratas (candados), y frente al triunfo del Partido Acción Nacional para el cargo de presidente de la república, los priístas más reaccionarios demandaron la renuncia de Ernesto Zedillo, por no frenar al PAN y desconocer su triunfo electoral.

En este sentido nos acercamos a la identificación del perfil y apego ideológico de tecnócratas y políticos en relación con sus convicciones democráticas.

Existe una paradoja en los estudios entre los políticos y tecnócratas respecto a sus actitudes políticas y convicciones ideológicas. Algunos analistas consideran que existe una propensión autoritaria en los tecnócratas, ya que para aplicar sus modelos económicos deben limitar las expresiones de inconformidad social e impugnaciones partidistas.

Como sus políticas tienen un fundamento técnico, basadas en las teorías económicas sus soluciones son óptimas, la política entonces perturba una asignación eficiente porque se distribuyen los recursos bajo criterios clientelares y corporativos. Esta premisa no coincide con la evidencia empírica en México, puesto que desde que paradójicamente asumieron el poder los tecnócratas, la democratización del sistema político se aceleró (1982-2000).

En otras palabras las presiones democratizadoras tuvieron que ser conducidas desde una posición conciliatoria y no autoritaria, esto desde luego no les extiende a los tecnócratas las credenciales democráticas per. se. Paradójicamente los políticos de la vieja guardia, los acusan (a los tecnócratas) de ser incapaces de aplazar o diferir por la vía de la negociación política las reformas democratizadoras que posibilitaron la derrota del PRI.

La presunción de que los políticos son más hábiles para negociar se basa en el prolongado éxito de dominación hegemónica del partido oficial. Sin embargo las habilidades para mantener la estabilidad política se deben al proceso de liberalización que el sistema fue operando con fines legitimadores; pero sobre todo para desactivar a grupos y partidos opositores, sin que ello les dé hoy a los políticos de la vieja guardia una reputación democrática.

El que fueran muy hábiles para reducir las tensiones del sistema bajo métodos y prácticas autoritarias, o eliminar y cooptar movimientos sociales opositores que demandaban una verdadera democratización no significa gran capacidad de conciliación, sino de control, manipulación e incluso represión.

“Entre muchas otras cosas, el régimen priísta se ha distinguido por haber aplicado con éxito una estrategia de apertura política destinada a relegar, más que a alcanzar, su propia democratización. Esta peculiar política ha sido denominada dentro de la ciencia política como “liberalización política”, y es típica de diversos autoritarismos que, cuando se percatan de que no podrán continuar con sus rasgos esenciales, emprenden un proceso de apertura limitada o superficial con miras a permitir el desahogo de las tensiones ciudadanas. Con ello es posible prolongarse más en el tiempo sin perder la esencia autoritaria del régimen.”<sup>5</sup>

A partir de 1982 la crisis económica tuvo que ser encarada por la fracción de tecnócratas que arribó al poder, empero en vez de cerrar el sistema político para limitar las críticas y cuestionamiento al modelo económico instrumentado, se optó por una estrategia liberalizadora, en medio de una deteriorada credibilidad gu-

<sup>4</sup> López Guzmán Cuauhtémoc. “Diagnostico del PRI” Revista Debate Democrático. No. 1, Año 1, Diciembre de 1995. Mexicali B.C.

<sup>5</sup> Crespo José Antonio. “Efectos Políticos de los Comicios de 1997” Revista Estudios # 48 ITAM. 1997. p. 27



bernamental producto de los excesos, errores e intolerancias de la vieja clase política. Los tecnócratas también (al igual que hoy los políticos) acusaron a los gobernantes populistas de ser responsables de los graves problemas económicos que les heredaron: como inflación, déficit público, deuda externa, un sector paraestatal obeso e ineficiente; junto con una creciente tasa de desempleo y pobreza.

Ubicar entonces de manera preconcebida a los tecnócratas como autoritarios y a los políticos como democráticos en el contexto de un sistema político autoritario es sumamente complicado, pensamos que su inclinación democrática o autoritaria está determinada por razones de índole social e ideológica, y no por su formación profesional y experiencia administrativa. Por ello, el estilo de gobernar de políticos y tecnócratas

no modificó los rasgos característicos del presidencialismo autoritario. Tanto Salinas de Gortari como López Mateos, por citar casos de formación académica e ideológica opuestas, operaron con las tradicionales reglas derivadas del pacto político del 29.

“En resumen el ascenso de los tecnócratas al poder no ha tenido un efecto claro en el estilo de gobernar del régimen. Esto hace resaltar las limitaciones de una tipología que establezca diferencias conductuales entre políticos y técnicos en el contexto de un sistema político autoritario como el de México. De hecho, los tecnócratas y los políticos mexicanos no se comportan de maneras sistemáticamente diferentes. Eso no significa que la élite política mexicana sea homogénea, sino que confirma que las divisiones más importantes dentro de la élite surgen por

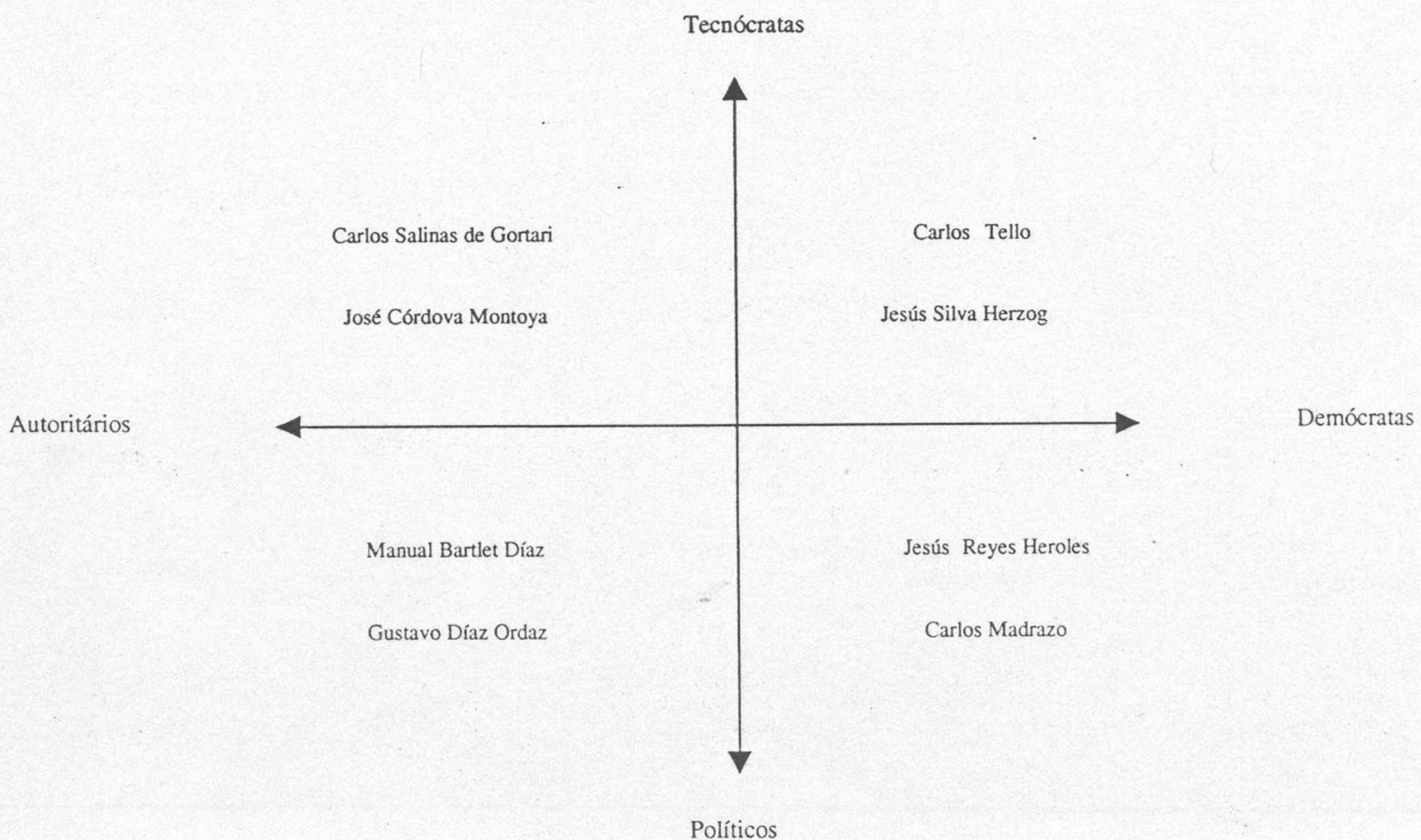
diferencias de interés y de ideología política y no son el resultado de la preparación o trayectoria de los individuos per. se.<sup>6</sup>

Para visualizar las tendencias democráticas o autoritarias que políticos y tecnócratas tienen, desarrollamos un diagrama que refleja la ubicación ideológico-política para ambos grupos; este diagrama muestra que los tecnócratas y políticos pueden superar sus diferencias de formación e identificarse por su afinidad ideológica.

## II. LA REDISTRIBUCIÓN DEL PODER DENTRO DEL PRI.

La crisis del Partido Revolucionario Institucional se ha identificado como parte de una etapa terminal del mismo, por ello la desaparición del PRI es posible no sólo por haber sido derrotado en las pasadas elecciones federales para el cargo de presidente

*Diagrama 1. Identificación Ideológica de la Clase Política Priísta.*



Fuente; Elaboración del Autor.

El diagrama se centra en destacar las tendencias generales y de conducta social de los políticos y tecnócratas arriba citados. La identificación de demócrata o autoritario en el sistema político mexicano sólo es posible inferir de las posiciones y acciones que cada individuo desempeñó en determinadas circunstancias, esto limita por supuesto conferirle a dicha clasificación un carácter unimodal y rígido



de la república. El PRI como partido oficial no desarrolló capacidades competitivas y hoy para evitar su fragmentación o escisión es conveniente que los priístas empiecen por aceptar sus desaciertos como gobernantes e identificar las estrategias de reforma.

Sin embargo, antes de plantear una reforma de fondo, habrá que preguntarnos quién la conducirá y cómo se legitimara el nuevo tipo de liderazgo dentro del PRI. Para empezar el PRI tendrá que pedir perdón a la sociedad por aquellos eventos de represión (sobre todo a la izquierda) que han quedado registrados en la memoria colectiva nacional; además de avergonzarse de la corrupción, la demagogia, el populismo, la ineficiencia gubernamental y el pésimo manejo de las finanzas públicas que han ocasionado una elevadísima deuda externa y acelerado crecimiento de la pobreza.

Los partidos comunistas de las antiguas naciones socialistas de Europa del Este, y la otrora Unión Soviética ya lo han hecho, lo mismo hizo el Vaticano avergonzándose de la santa inquisición y sus inhumanos castigos a quienes se les definía como herejes. También algunos gobiernos Sudamericanos al reestablecerse la democracia han buscado reconciliarse, pero sin olvi-

dar ni perdonar a aquéllos que les reprimieron o mintieron cuando gobernaron bajo recias dictaduras militares.

Si bien los mexicanos no padecemos de un nivel de represión y control ideológico similar a una dictadura, ni se canceló la libertad de comercio y empresa, y no hemos padecido de escasez de alimentos; tenemos que reconocer entonces que el estado mexicano (aun en los periodos más nacionalistas) jamás intentó estatizar los medios de producción con fines igualitaristas.

Pero ello no salva al PRI de pedir perdón a la sociedad mexicana, porque el otro discurso-que afirma que el PRI garantizó la paz social y el crecimiento económico-ya caducó, y hoy para que los priístas recuperen la confianza y credibilidad de los electores tendrán que hacer un acto de contricción política.

Al eliminarse la conducción autoritaria del PRI por parte del presidente y reducirse los apoyos oficiales y la protección burocrática el partido se enfrenta a una complicada situación política y económica que podría arrastrarlo a una severa crisis de identidad y de viabilidad.

Una posible división del PRI puede ocurrir como resultado de las luchas internas por la búsqueda de un nuevo liderazgo al que Ernesto Zedillo re-

nunció, presumiblemente por convicciones democráticas. Por otra parte, las divergencias ideológicas y de interés entre los grupos políticos romperá la unidad priísta si los reformadores no acuerdan una composición plural y descentralizada de los comités de refundación del PRI.

La redistribución del poder en el PRI puede tomar varias direcciones, e incluso perderse si no se generan los consensos mínimos para reformar las estructuras y replantear nuevas prácticas en las que se concilien los diversos proyectos que en el seno del PRI existen.

Históricamente el PRI ha funcionado como una maquinaria de conciliación de intereses, esa capacidad de articulación e inclusión se tiene que poner a prueba, justo cuando, paradójicamente ha quedado acéfalo, por lo tanto, la conducción y reforma del partido requiere una estrategia inteligente para organizar, transformar y depurar al partido; es decir una estrategia simultánea de organizarse para no dividirse y transformarse para no desaparecer.

Las diferentes visiones y proyectos de reforma tendrán que surgir de las divergencias entre la misma familia revolucionaria, la cual es cada vez más plural e indisciplinada. Los antagonismos serán entre los siguientes actores:

**Cuadro 2.** Grupos y Fracciones de poder del PRI

Tecnócratas Liberales	Políticos Populistas
Grupos de Poder Local	Grupos de Poder Central
Corporaciones Priísta	Movimientos Ciudadanos
Burocracia Política	Sindicatos Priístas
Intelectuales	Pragmáticos
Caciques Locales	Empresarios Priístas

Fuente: Elaboración del autor.

La variada gama de intereses y concepciones ideológicas hacen la tarea de reformar al PRI un gran reto, porque además de las pugnas entre grupos, existe una lucha por fortalecer

al partido en los Estados y Municipios y desligar los asuntos políticos locales de las decisiones y criterios centralistas.

Es posible que la reforma de PRI implique la fragmentación (no división) del partido bajo diversas denominaciones regionales o estatales para consolidarlo de acuerdo a la



dinámica política de cada entidad federativa; pero vinculado a una especie de matriz nacional que sólo se encarga de diseñar los planteamientos y posicionamientos ideológicos y políticos de alcance nacional e internacional.

La estrategia sería entonces, dar reversa al modelo de fusión y centralización de partidos del cual surgió el PNR en 1929. "El PNR nació como un frente de las principales organizaciones políticas existentes en México, tanto a nivel nacional como local, a fin de encontrar mecanismos institucionales, en particular en el aspecto electoral, que permitieran la consolidación del aparato estatal posrevolucionario"<sup>7</sup>

La redistribución del poder dentro del PRI tiene que darse en dos dimensiones, las cuales deben instrumentarse por vías democráticas. Una dimensión de la reforma del PRI es de orden territorial y significa construir una auténtica autonomía para los comités estatales y municipales del partido. La otra dimensión, es de orden organizativo, y comprende la desaparición del modelo corporativo para dar paso a un esquema de articulación de intereses por medio de las organizaciones ciudadanas.

La afiliación y participación en el partido debe ser voluntaria, basada en la promoción de interés y no en su manipulación.

**III. LA IDENTIDAD DEL NUEVO PRI.** Después de la derrota del 2 de Julio, el Partido Revolucionario Institucional tiene que trazar las coordenadas de su nueva ubicación político-ideológica ante la apremiante necesidad que los priístas deben tener por recuperar la credibilidad y confianza del electorado.

Como ahora el PRI es oposición y a la vez gobierno tiene que rediseñar

<sup>7</sup> Garrido Luis Javier. "El Partido de la Revolución Institucionalizada" Ed. Siglo XXI. México 1987. Pag. 99

un ideario congruente con esta nueva realidad, pero sobre todo es urgente que los militantes y simpatizantes del PRI tengan bien definido qué principios y preceptos sustentarán el discurso político; sin que por ello se tenga que renunciar a la herencia revolucionaria de la que invariablemente nunca podrá sustraerse.

La herencia revolucionaria debe ser conservada y enarbolada, ya que debemos recordar que el movimiento libertario de 1910 fue igual que otras revoluciones sociales y políticas una ruptura con un régimen dictatorial y elitista.

Que los gobiernos emanados del PRI hallan desvirtuado los principios esenciales o fundamentales de la revolución mexicana no significa que tengan que negar su origen revolucionario, lo apremiante es adecuar los preceptos básicos de la revolución y construir un discurso a tono con las exigencias sociales y los retos de la modernización económica.

La ideología de la revolución mexicana ha sido definida por varios politólogos como una extraña combinación de preceptos socialistas, liberales, agraristas y nacionalistas sin una coherencia estructural.<sup>8</sup> Es decir, el PRI ha utilizado una colección de principios revolucionarios que emanaron de una revolución con varios frentes, en particular los revolucionarios apegados al liberalismo decimonónico (Madero, Pino Suárez, Carranza, Obregón) luchando por la vigencia del sufragio efectivo y la no reelección (la versión revolucionaria democrático-liberal de las clases alta y media).

Por otro lado, los revolucionarios comprometidos con la justicia social (Francisco Villa, Felipe Ángeles,

<sup>8</sup> Véase Córdova Arnaldo "La Ideología de la Revolución Mexicana" y "La Formación del Poder Político en México. Ed. Era. Además González Casanova Pablo. "El Estado y los Partidos Políticos en México"

Zapata, Carrillo Puerto, Cárdenas) luchando por la redistribución de la riqueza por la vía de la expropiación de la tierra y la creación de la educación pública gratuita. (la versión popular-nacionalista de la revolución de las clases desposeídas).

De estas dos vertientes emergió un sistema político autoritario y corporativo resultado de una inacaba revolución burguesa que no produjo un estado democrático. Por otra parte, la neutralización y manipulación de la revolución proletaria le imprimió el carácter populista y tutelar al estado mexicano.

Resultado de esta amalgama de ideas y preceptos surgió el nacionalismo revolucionario, el cual intentó dar coherencia al proyecto de nación del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, ante la búsqueda de una vía alternativa de reforma estatal y modernización económica en la década de los ochenta el Nacionalismo Revolucionario deja de ser funcional para estos fines y se despliega una nueva concepción del discurso revolucionario definido por el propio Carlos Salinas de Gortari como Liberalismo Social.

La nueva versión de la ideología de la revolución se sustenta en los valores del liberalismo e individualismo, pero ajustados a la promoción de la solidaridad social por parte del estado.

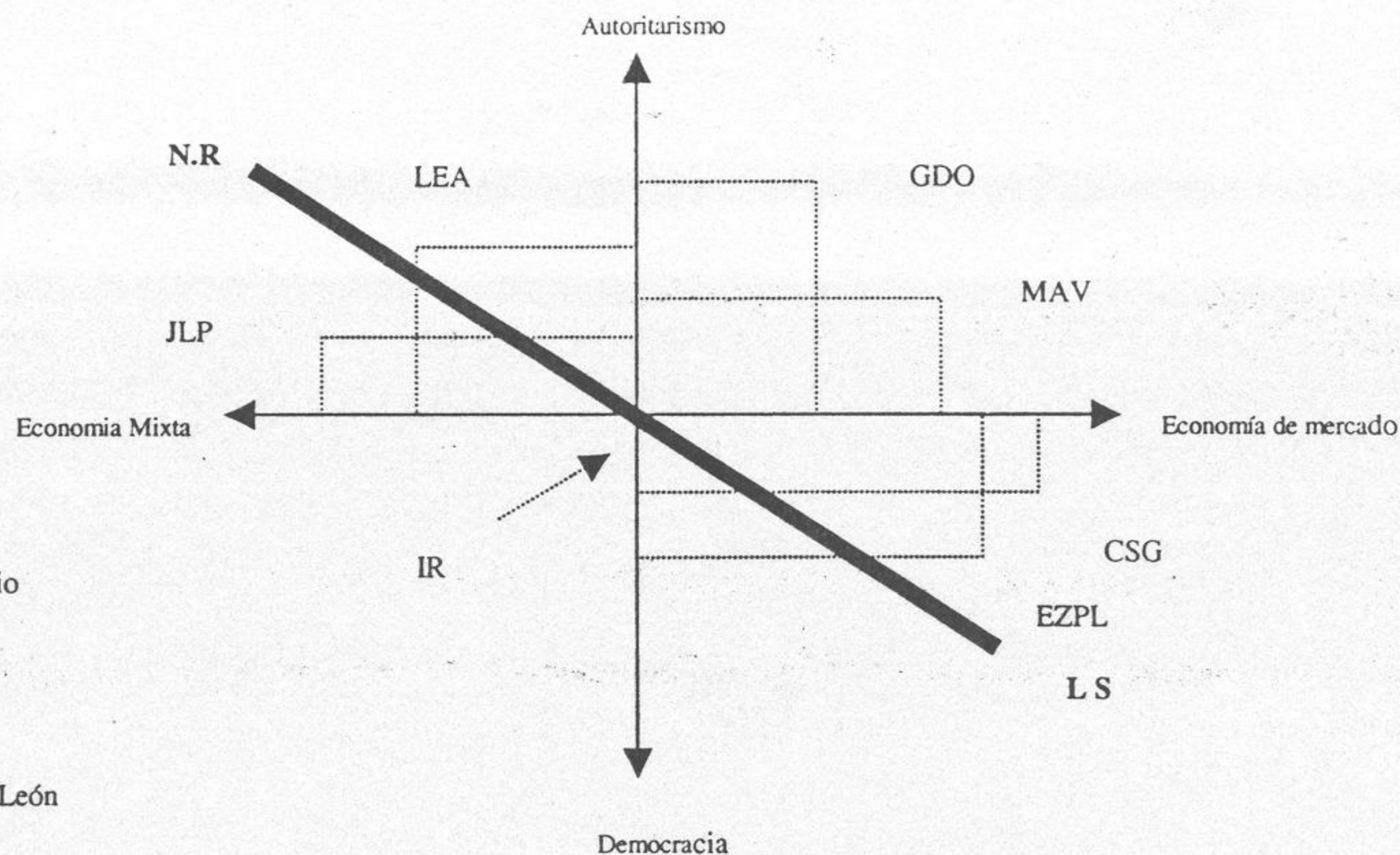
La ardua tarea que hoy tiene el PRI es retomar el Nacionalismo Revolucionario, reformular el Liberalismo Social o apegarse a una nueva concepción ideológica del ejercicio del poder. Por su origen ideológico el PRI tiene que acercarse a la socialdemocracia o al socialismo liberal. Desafortunadamente, hasta el momento de concluir este ensayo ningún pronunciamiento del PRI parece estar orientado a esta tarea, desde luego los diversos grupos del partido parecen estar más interesados en cómo se distribuirá el poder entre las diversas camarillas revolucionarias.



La matriz de la ideología revolucionaria nos ilustra las dos vertientes discursivas empleadas por los gober-

nantes priístas para justificar sus respectivas políticas.

**Diagrama 2. Matriz de la Ideología Revolucionaria.**



IR = Ideología Revolucionaria  
 LS = Liberalismo Social  
 NR = Nacionalismo Revolucionario  
 MAV = Miguel Alemán Valdez  
 GDO = Gustavo Díaz Ordaz  
 LEA = Luis Echeverría Álvarez  
 JLP = José López Portillo  
 CSG = Carlos Salinas de Gortari  
 EZPL = Ernesto Zedillo Ponce de León

El diagrama ubica a los presidentes emanados del PRI que se identificaron con el Nacionalismo Revolucionario (NR) y el Liberalismo Social (LS). Dentro de la vertiente nacional revolucionaria los preceptos centrales son la intervención económica directa del Estado y la consolidación del poder institucional en un hombre (autoritarismo).

Para efectos de comparación, nos es útil contrastar las tendencias modernizadoras de algunos expresidentes. Por ejemplo, Miguel Alemán Valdez, promovió la inversión privada y la industrialización capitalista.

En contraste José López Portillo aplicó una política orientada a fortalecer el aparato productivo por medio de una activa y extensa intervención estatal en la economía. Aunque ambos presidentes desarrollaron un proyecto de modernización económica disímulo, no renunciaron a las prácticas autoritarias y corporativas para imponer su proyecto de desarrollo nacional.

Especial atención merece el periodo de gobierno de Salinas de Gortari, ya que fue quien formuló y difundió la tesis del Liberalismo Social, apegándose ideológicamente los preceptos del libre mercado y la democracia.

Sin embargo, el lector puede apreciar que en su gobierno se reconocieron triunfos electorales a la oposición (PAN) y por lo tanto se le ubica en las fronteras de un régimen democrático. Paradójicamente en el diagrama lo ubicamos a Carlos Salinas de Gortari en el cuadrante de los tecnócratas autoritarios, esta extraña contradicción parece tener explicación en la necesidad de legitimación política que le impuso su sospechoso triunfo. así su vocación democrática fue una restricción y compromiso, y no una convicción política.



## CONCLUSIÓN.

*La derrota del PRI el pasado 2 de Julio debe servir para promover una verdadera democratización y modernización del partido. Después de varios intentos de reforma, refundación y reflexión fallidos, los prisitas, o modifican sustancialmente las practicas y ritos autoritarios o continuaran sufriendo el desprecio y rechazo de la sociedad.*

*La división entre políticos y tecnócratas solo podrá ser superada si el partido se reconstruye como un partido de ciudadanos, separado del estado, con voluntad y vida independiente. Tanto los políticos como los tecnócratas ejemplifican las diversas etapas de modernización del estado mexicano; el desalojo del PRI de los pinos atenuara las discrepancias entre políticos y tecnócratas si los mecanismos de selección de candidatos se trasladan a las bases militantes.*

*La posible desaparición o escisión del Partido Revolucionario Institucional validaría las deducciones que varios politólogos extranjeros y nacionales hicieron en las décadas de los sesentas y setentas sobre el fin del régimen priista. La pluralización social y la vigencia de un sistema político competitivo arrastrarían al PRI a una crisis de adaptación, -apuntaban- ya que el partido no esta diseñado para competir por el poder en un contexto de elecciones competitivas.*

*Además de una transformación de fondo (organizacional y funcional) el partido debe considerar seriamente la modificación de su nombre.*

## BIBLIOGRAFÍA.

- Córdoba Arnaldo. "La Ideología de la Revolución Mexicana" y "La Formación del Poder Político en México" Ed. Era México. 1972.
- Crespo José Antonio. "Efectos Políticos de los Comicios de 1997" En Revista Estudios # 48 ITAM. México. 1997.
- Garrido Luis Javier. "El Partido de la Revolución Institucionalizada" Ed. Siglo XXI. México. 1987.
- González Casanova Pablo. "El Estado y los Partidos Políticos en México" Ed. Era. México. 1982.
- Lindau D. Juan. "Los Tecnócratas y la Elite Gobernante Mexicana" Ed. Joaquín Mortiz. México. 1992.
- López Guzmán Cuauhtémoc. "Diagnostico del PRI" Revista Debate Democrático. IFE. No. 1 Año 1. Diciembre de 1995. Mexicali B. C.
- Morales Camarena Francisco. "La Tecocracia en México: Las actitudes políticas de los funcionarios públicos" Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1994.



# semillero

d e i d e a s

Año 10, núm. 40, octubre-diciembre, 2002

**Alfabeto para otros mundos**

**El sistema político presidencial**



# El sistema político presidencial

CUAUHTÉMOC LÓPEZ GUZMÁN\*

Desde una perspectiva institucional, el sistema presidencial puede operar sin renunciar a la configuración plural del poder legislativo, y puede operar bajo una configuración mayoritaria de un partido. El problema no reside en el origen político de los legisladores y el presidente, sino en el marco normativo que rige sus relaciones y la viciada subordinación que muestran las instituciones a los hombres y éstos a su partido.

\* Licenciado en administración pública y ciencia política; diplomado en políticas públicas y gobierno local. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC en Mexicali. Fotografías de Graciela de la Paz.





### **El sistema presidencial comparado: crisis institucional y de funcionalidad democrática**

El sistema presidencial diseñado por los constitucionalistas estadounidenses no tuvo como fuente legitimadora una teoría específica, sino una colección de principios y preceptos que se agregaron para garantizar el fin del absolutismo y la aristocracia.

En la actualidad, el sistema presidencial se basa constitucionalmente en los principios filosóficos de:

- a) El pensamiento iusnaturalista o la doctrina de los derechos naturales y universales.
- b) El pensamiento constitucionalista o doctrina de la limitación del poder y la división de poderes.
- c) El pensamiento democrático o las doctrinas de la representación.
- d) El pensamiento contractualista o de la formación del poder y la autoridad.

Esta agregación de principios y preceptos revolucionarios sí tienen, en cambio, un origen político y social plasmados en los ideales de la revolución francesa, inglesa y estadounidense. La nutrida camada de intelectuales franceses (Condorcet, Montesquieu, Rousseau) escribieron sus ideas justo cuando se necesitaba crear nuevas instituciones políticas y garantizar los derechos naturales del hombre en el "nuevo" mundo.

Los padres fundadores de los Estados Unidos (Madison, Hamilton, Jefferson) no aceptaban el vínculo de representación directa y democracia popular; es decir, consideraban que el sistema debía frenar los impulsos apasionados y facciosos del pueblo.

Así encontramos una de las premisas del sistema presidencial estadounidense (elecciones indirectas) que salvó a Estados Unidos de presidentes populistas y limitó la polarización ideológica entre partidos.

Era opinión de todos los constituyentes, federalistas y antifederalistas, que las mayorías estaban incapacitadas para autogobernarse; y que todas sus deliberaciones, inevitablemente, tendían a la adopción de decisiones facciosas.<sup>1</sup>

Con esta confección contramayoritaria del sistema presidencial de Estados Unidos, quiero reflexionar sobre la teoría y práctica del presidencialismo en nuestro país. En primer lugar, el sistema presidencial está relacionado con la representación popular (por la vía del sufragio universal) pero sin ningún mecanismo de rendición de cuentas fácil de ejercitar. Para el caso de México, el presidente de la república siempre invoca el carácter representativo de su cargo, además de su inclinación redentora y paternalista ante la sociedad. Esta relación populista de representación del pueblo, ha llevado a una paradójica situación; por una parte, el depositario del mandato (el presidente) se dice fiel intérprete de las demandas sociales, representando los intereses de quienes lo eligieron, pero resulta absurdo

<sup>1</sup> Roberto Gargarella, *Crisis de la representación política*, Ed. Fontamara, México, 1997, pp. 47.



**CUADRO 1. CAUSAS DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO.**

Causas del presidencialismo	Arnaldo Córdova	Luis Rubio	Jorge Carpizo	Victor López Villafañe
Factores políticos	El presidencialismo surge como una lucha política contra el caudillismo.	El presidente nombra a la clase política en los puestos relevantes. Jefe del partido oficial.	Nombra al sucesor. El legislativo está en manos del mismo partido del presidente. Subordinación del ejército.	La lucha contra la presidencia despótica se convirtió paradójicamente en el fortalecimiento legal en la <i>Constitución</i> del 17.
Factores económicos		Determina la política económica fiscal, gasto y deuda.	Amplias facultades para regular, intervenir y definir la política económica.	Facultades en materia económica muy amplias.
Factores sociales	El presidente cuenta con gran capacidad para instrumentar reformas sociales. El presidente se convierte en el árbitro supremo en la lucha de clases.		Árbitro de las pugnas sociales.	Amonizador de intereses de clase.
Factores culturales	Se fomenta en las masas el culto al poder presidencial.		Control de los medios de opinión.	Herencia hispana e indígena autoritaria.
Factores históricos	El presidente recibe una gran fuerza como producto de la experiencia histórica de rompimientos y revueltas.			Desde la independencia el ejecutivo se consolida en respuesta a una realidad política desquiciada e inorgánica.
Factores jurídicos	Poderes extraordinarios permanentes.	Concentración de iniciativas de ley en política interior y exterior.	El poder judicial está ligado al partido del presidente.	La <i>Constitución</i> avala los amplios poderes del presidente para legitimarlo.

desde la teoría de la representación, que quienes lo eligieron no lo puedan remover del cargo ante abusos, corrupción e ineficiencia.

Esta relación de representación popular e irresponsabilidad política ha llevado a intensas crisis de credibilidad, desencanto y legitimidad a varios regímenes latinoamericanos y particularmente a México.

En segundo lugar, el diseño institucional del sistema presidencial (de frenos y contrapesos) no ha funcionado en México porque las instituciones republicanas no han logrado funcionar al margen de las oligarquías partidistas y sus intereses electorales. Independientemente del sistema de partidos que funcione y el tipo de gobierno que de él surja (dividido, unificado, no unificado) las instituciones deben contener y resolver los intereses, conflictos y pasiones propios de la pluralidad partidista.

Desafortunadamente, tal y como Linz lo indicó al invocar una legitimidad democrática, el poder legislativo y el poder ejecutivo siempre (bajo mayorías divididas) tendrán el pleno derecho a recurrir a las masas para inducirlas, seducirlas y manipularlas en pro de sus

convicciones e intereses, los cuales siempre tienen una certificación soberana (el voto).

La derivación del sistema presidencial en México (presidencialismo) tiene múltiples orígenes. Basado en los principales ensayos sobre el sistema político mexicano, han sido elaboradas una serie de comparaciones que se presentan en el cuadro 1.<sup>2</sup>

Sin embargo, el sistema presidencial en México se rige por la división de funciones, más que por el equilibrio y los contrapesos del modelo gringo, pero sin atender a la concepción técnica de órganos que se le imprimen a las funciones legislativas, judiciales y ejecutivas; se debe de modificar la subordinación histórica que mantuvo el poder legislativo en nuestro país.

<sup>2</sup> Se tomaron como referencia: *La formación del poder político en México* de Arnaldo Córdova. *Reforma al sistema político* de Luis Rubio. *El presidencialismo mexicano* de Jorge Carpizo y *La formación del sistema político mexicano* de Víctor López Villafañe.



<p><b>Juan Linz</b> Tesis: En naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos, el cargo presidencial introduce un elemento indeseable de competencia donde el ganador se lo lleva todo, en sociedades que en vez de esto necesitan mecanismos de conciliación</p>	<p><b>Horowitz Lipset y Lijphart</b></p>
<p><b>Premisas</b></p>	<p><b>Rélicas</b></p>
<p>Los regímenes parlamentarios aseguran estabilidad democrática.</p>	<p>La inestabilidad asociada al presidencialismo latinoamericano, tiene su contraparte en Asia y África poscolonial, donde el parlamentarismo ha fracasado.</p>
<p>El sistema presidencial conserva el candado del cargo fijo, lo que puede llevar a crisis de gobernabilidad.</p>	<p>El abuso del poder no es monopolio del sistema presidencial, ya que el parlamentarismo lo extendió en Asia y África, ya sea por medio de un golpe militar o la hegemonía de un solo partido.</p>
<p>El presidente y el legislador poseen legitimidad democrática en situaciones hostiles y polarizadas quien tiene derecho a hablar de parte del pueblo.</p>	<p>En un sistema presidencial donde el legislativo y el ejecutivo no forman parte del mismo partido no se produce el resultado de "el ganador se lo lleva todo".</p>
<p>El desarrollo de partidos políticos modernos, en países social e ideológicamente polarizados, exacerba los conflictos entre el legislativo y el ejecutivo.</p>	<p>El supuesto de "el ganador se lo lleva todo" (presidencialismo) está en función de los sistemas electorales y no de las instituciones.</p>
<p>Las constituciones presidenciales integran principios contradictorios (de ejecutivo fuerte vs personalización del poder).</p>	<p>Los sistemas presidenciales sofocaron la democracia en A.L. y el sistema parlamentario lo eliminó en Asia y África.</p>
<p>El parlamentarismo imprime flexibilidad al proceso político y el presidencialismo lo vuelve rígido.</p>	<p>Linz no ataca al presidencialismo sino a las elecciones plurales; no está a favor del parlamentarismo, sino a favor de coaliciones parlamentarias.</p>
<p>El presidencialismo es problemático porque opera según la norma de que "el ganador se lo lleva todo".</p>	<p>La regla de "el ganador se lo lleva todo" también está presente en sistemas parlamentarios con elecciones plurales en distritos uninominales, especialmente en los sistemas bipartidistas.</p>
<p>El juego de suma cero en los regímenes presidencialistas aumenta el interés en las elecciones, provocando tensión y conflictos.</p>	<p>El tipo de sistema electoral determina el sistema de partidos.</p>
<p>El cargo del presidente es por naturaleza bidimensional; por un lado, el presidente es el jefe de Estado y el representante de toda la nación; por otro lado, representa una opción claramente partidista.</p>	<p>El presidencialismo produce efectos mayoritarios en el sistema de partido, pero produce un efecto de consenso en las relaciones ejecutivo-legislativo.</p>
<p>La inestabilidad superficial que acompaña al parlamentarismo (crisis de gabinete) evita crisis que el presidencialismo no puede desahogar en situaciones de impopularidad, corrupción y rechazo del presidente.</p>	<p>Los legisladores (en el parlamento) a pesar de criticar, debatir o votar en contra —en algunas ocasiones— cuando existe mayoría del partido del primer ministro no lo pueden afectar ni destituir.</p>
<p>El tiempo fijo y limitado del cargo del presidente influye en un estilo político afanosamente ambicioso.</p>	

Esta condición política no requiere ser demostrada, sino explicada, ya que aunque nuestro diseño constitucional no es semejante al gringo, sí es indispensable que los parlamentos modifiquen su condición de agencias al de asambleas soberanas, en donde las facultades constitucionales otorgadas de antaño, se ejerzan y se creen nuevos vínculos representativos y mecanismos consensuales que den funcionalidad al pluralismo de la cámara.

Por otra parte, el equilibrio de poderes no se ejerce con el permanente enfrentamiento entre poderes, se ejerce al colaborar ejerciendo las facultades que la constitución les confiere; si los actores políticos por condiciones

sociopolíticas procesan sus divergencias bajo un marco normativo constitucional, es probable que las instituciones resistan las naturales tendencias polarizadas, disruptivas y centrifugas entre partidos. Por ello, el sistema presidencial funciona si se limita el poder, pero no para paralizarlo sino para especializarlo.

<sup>3</sup> Juan Linz, "Los peligros del presidencialismo"; Donald Horowitz, "Comparando sistemas democráticos"; Seymour Lipset, "La centralidad de la cultura política" y; Arend Lijphart, "Opciones constitucionales para las nuevas democracias", en *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), UNAM.



Hoy no se puede hablar de una división tajante y dogmática entre los tres poderes, como lo proponía el pensamiento liberal; se habla de una división de funciones relativa, en virtud de que no existe una separación total y excluyente, ya que si bien cada uno de los órganos estatales tiene de manera preponderante asignada determinada función, lo cierto es que, de acuerdo con los diversos sistemas jurídicos, se han conferido a tales órganos otras funciones de manera limitada, diferentes de las que esencialmente les corresponde.<sup>4</sup>

Esta situación nos acerca al debate actual sobre la funcionalidad institucional del sistema presidencial en América Latina y, en particular, en México, pero sobre todo ofrece la oportunidad de contrastarlo (el sistema presidencial) con el sistema parlamentario y mixto. Con la intención de profundizar en la revisión teórica del modelo presidencial, retomamos los cuestionamientos, críticas, defensas y propuestas que destacados politólogos han realizado.

En nuestro país estos debates han sido limitados a un pequeño grupo de académicos, intelectuales y políticos, sin embargo, es tiempo de poner a consideración de un público más amplio la posible adopción de componentes institucionales de otros sistemas políticos a fin de fortalecer al mismo sistema presidencial que opera hoy bajo un gobierno no unificado.

Para abordar de manera integral el análisis comparado, contrastaremos las premisas, supuestos y réplicas de diversos autores que han nutrido a la ciencia política con nuevas concepciones sobre gobierno presidencial y democracia representativa.



## El presidencialismo en América Latina: el debate académico

Después de mostrar las premisas de Linz (véase cuadro 2) en sus críticas al sistema presidencial y las subsecuentes réplicas que aparecieron en la academia de ciencia política, es necesario identificar a quienes han avanzado en el debate intelectual sobre este tópico bajo referentes contextuales propios de los países de América Latina.

Hemos seleccionado a autores que se caracterizan por estudiar el sistema presidencial de Latinoamérica desde una perspectiva integral, es decir, que vinculan el desempeño institucional del sistema presidencial y su diseño constitucional como consecuencia de factores históricos, electorales, partidista, sociales y económicos (véase cuadro 3).

### El estudio comparativo de Giovanni Sartori

Para identificar algunos rasgos definitorios de los sistemas políticos Giovanni Sartori, en su obra *Ingeniería constitucional comparada*, destaca la relación entre el diseño constitucional y las instituciones políticas. Él se encarga de señalar los incentivos que hacen posible la gobernabilidad democrática y las determinantes estructurales que posibilitan o inhiben el consenso y el equilibrio de poderes.

Para Sartori todo sistema constitucional tiene como fin garantizar el equilibrio del poder y alentar que en el proceso de acuerdos y definición de políticas, estén representados los intereses ciudadanos mediante un sistema electoral –partidista incluyente. Tanto el sistema presidencial, como el parlamentario y el semipresidencial, son formas de gobierno democráticas por su naturaleza constitucional. Sin embargo, los éxitos y fracasos institucionales de estos sistemas están relacionados, según Sartori, con las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas de cada nación.

<sup>4</sup> Juan Manuel Castellanos Rueda, "La reelección legislativa inmediata", revista *Diálogo y debate*, núm. 9-10, julio-diciembre de 1999, pp. 201-202.



**CUADRO 3. EL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA: ENFOQUES.**

Factores	Autor			
	Dieter Nohlen	Simón Pachano	Mario Serrafiero	Giovanni Sartori
<b>De orden constitucional</b>				
Históricos	En el presidente es en quien recae todo el poder político para afianzar el proceso de emancipación			
Jurídicos		El presidente por mandato constitucional encarna las funciones de jefe de Estado	El principio del equilibrio de poderes ha sido violado por el otorgamiento de sustantivos poderes legislativos a los presidentes	Todo sistema constitucional es un sistema en balances y contrapesos
<b>De orden institucional</b>				
Económico-sociales	El presidente amplió sus facultades para intervenir en el proceso de planeación económica y justicia social			Al sistema presidencial en A.L. lo afectan las desigualdades sociales y el estancamiento económico.
Sistema de partidos	El presidente es el agente estructurador de su partido y el cargo ambicionado por todos los partidos	Los partidos son maquinarias electorales con poca estabilidad y solidez	Es difícil garantizar la gobernabilidad en un sistema presidencial con multipartidismo	No existe una clara relación entre partidos disciplinados e indisciplinados con el buen funcionamiento del sistema presidencial
Poder legislativo		El control horizontal es siempre difícil, ya que provoca pugnas entre los dos poderes	Los conflictos entre el legislativo y el ejecutivo pueden obedecer a una ineficiente burocracia más que al obstruccionismo partidista	
Poder ejecutivo	Las amplias facultades legales impiden el balance y equilibrio de poderes	La rigidez del periodo lleva crisis de sistema	El presidente es portador y representante de las soberanas populares	El mal funcionamiento del presidencialismo está ligado al abuso del poder
Sistema electoral	El presidencialismo es no reeleccionista	La elección directa del presidente estimula la personalización del poder	Es necesario revisar las modalidades de elección de los presidentes para ajustarlas a la pluralidad social	La reelección del presidente es una condición ligada a la perpetración del poder

Sartori presenta una opción de sistema político para México, al cual denomina presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente. Para Sartori, la aplicación del sistema presidencial en América Latina ha ocasionado una serie de enfrentamientos y desencuentros entre legislativo y ejecutivo, producto de su polarización ideológica y social.

En especial, el proceso de democratización en México requiere de un sistema que alterne en fases presidenciales o parlamentarias que se sucedan en situaciones de divisiones irreconciliables como mecanismo correctivo de las distorsiones institucionales que introduce el multipartidismo por la vía de la representación proporcional.

Para distinguir las características definitorias de los tres sistemas, véase el cuadro 4.



CUADRO 4. LOS SISTEMAS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS: DEFINICIÓN Y SÍNTESIS.

	Sistema presidencial	Sistema parlamentario	Sistema semipresidencial
Origen	El presidencialismo fue establecido por primera vez en Estados Unidos por los federalistas, mediante la constitución estadounidense del 17 de septiembre de 1787.	El origen del parlamentarismo se encuentra en Europa. En 1214, los señores feudales ingleses dan a conocer la <i>Carta magna</i> al regente Juan Sin Tierra, donde le exigían explicara por qué cobraría más impuestos y en qué los utilizaría.	Este sistema tiene como modelo al sistema semipresidencialista de Francia delineado en la constitución francesa de 1958 y su adecuación en 1962.
Definición	Un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) es electo popularmente; no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y encabeza o dirige el gabinete que designa.	El sistema parlamentario se centra en una asamblea donde el poder ejecutivo y legislativo se comparten y la composición de ésta se basa en un sistema representativo.	El sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido (diarquía): el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.
Características	Existe separación, equilibrio, autonomía e independencia relativa entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.	Los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder, su característica primordial es que el poder ejecutivo y legislativo se comparten.	El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular para un periodo predeterminado en el cargo.
	La relación es de coordinación, por lo que su funcionamiento es tipificado como rígido.	Los miembros del gabinete (poder ejecutivo) son también miembros del parlamento.	El jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual.
	El presidente es investido de las funciones de jefe del ejecutivo, del gobierno o administración pública, del estado, jefe de las fuerzas armadas y dirige las relaciones internacionales del país.	El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.	El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente y en consecuencia, su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
	Nombra de manera discrecional a los secretarios de Estado.	En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar primer ministro.	El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza o al voto de censura, y en ambos casos requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria.
	Los secretarios de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso.	El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.	La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el potencial de autonomía de cada unidad componente del ejecutivo subsista.
	El presidente y los integrantes del poder legislativo son elegidos popularmente a través del sufragio universal, por lo tanto, el presidente como el Congreso están investidos de la representatividad que emana de los ciudadanos.	La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento.	Frente a mayorías divididas el sistema mixto responde a un posible estancamiento oscilando entre fases parlamentarias o presidenciales: es decir, el sistema francés es presidencial cuando la mayoría presidencial y parlamentaria es la misma, y parlamentario cuando son distintas.
	El presidente no puede disolver al legislativo, ni el Congreso destituir al presidente (salvo casos excepcionales contemplados en las constituciones).	Los ministros permanecen en funciones mientras exista una mayoría en el Parlamento que los apoye.	El sistema funciona basado en una estructura flexible de autoridad dual, (bicéfalo). Con una mayoría unificada, el presidente prevalece sobre el primer ministro; a la inversa, con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro.
	El presidente puede remover o destituir a los miembros del gabinete, ya que éstos son responsables de su gestión sólo ante él.	Una función básica del parlamentarismo es equilibrar las relaciones entre la mayoría y la oposición.	
El presidencialismo se caracteriza por ser un sistema de balances y contrapesos.	El primer ministro es elegido por el parlamento, así, como el gabinete.		
El peso y las facultades del presidente crecieron conforme los estados se vieron obligados a intervenir y regular la economía.	El poder ejecutivo, en la mayoría de los casos, tiene una organización dual, está dividido entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno.		



**El proceso de democratización en México  
requiere de un sistema que alterne en fases  
presidenciales parlamentarias que se  
sucedan en situaciones de divisiones  
irreconciliables como mecanismo correctivo de  
las distorsiones institucionales**

### **Conclusión**

Ante las nuevas condiciones de pluralidad legislativa en los congresos locales y en nivel federal en México, se tienen que diseñar nuevas reglas de funcionamiento interno para las asambleas y modificar el marco normativo-institucional de coordinación entre poderes.

Sin lugar a dudas, estas nuevas reglas de funcionamiento y coordinación, tendrán que partir de reformas constitucionales para darle coherencia y permanencia a los procesos de democratización institucional a fin de hacer viable la pluralidad y el multipartidismo.

Para los estudiosos de los sistemas políticos —aquí citados— sólo el sistema parlamentario y el semipresidencial tienen por condiciones estructurales e institucionales la capacidad de resolver crisis y antagonismos derivados del multipartidismo, las mayorías divididas y la polarización ideológica.

En México se ha reavivado el debate académico en torno a la funcionalidad institucional del sistema presidencial porque existen procesos no acabados que suponen un riesgo regresivo autoritario si no se consolida: a) una transición democrática que rebase lo electoral y se centre en nuevos vínculos representativos; b) una relación de equilibrio institucional entre poderes que se centre en un marco normativo para evitar la parálisis en situaciones de gobierno dividido o no unificado y; c) una mayor profesionalización y destreza técnica de los congresos centrada en la creación de unidades especializadas en técnica legislativa, investigación parlamentaria y los *lobbies*.

Para que los legisladores sean más eficientes y productivos es necesario que cuenten con insumos informativos y formativos, así estas unidades serían útiles en la asesoría, consulta y cabildeo político. De esta manera la producción legislativa se nutre de la técnica y el cabildeo, dos componentes necesarios para elaborar leyes congruentes con la realidad y aceptadas por la comunidad.

Frente a una configuración parlamentaria de gobierno no unificado, actualmente en México tenemos la oportunidad de sugerir cambios constitucionales e institucionales que eviten una futura crisis política. Quienes nos abocamos a estos estudios lo hemos hecho antes y, sin lugar a dudas, esa es nuestra tarea; no dudamos pues de que el uso de arreglos constitucionales alternativos pueden ser viables aunque la aceptación y confección de éstos es sumamente compleja. §

### **Bibliografía**

- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1983.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era, México, 1984.
- DIAMOND, Larry y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, 1996.
- GARGARELLA, Roberto, *Crisis de la representación política*, Fontamara, México, 1997.
- LÓPEZ Villafañe, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, México, 1986.
- NOHLEN, Dieter y Mario Fernández (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- PACHANO, Simón, "Presidencialismo y parlamentarismo", *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm 3, julio-septiembre, 1998.
- REVISTA *Diálogo y debate*, "El poder legislativo en México", núm. 9-10, julio-diciembre de 1999.
- RUBIO, Luis, *Reforma al sistema político mexicano*, Diana, México, 1994.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- SERRAFERO, Mario, "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm 2, abril-junio, 1998.



## CONTENIDO

**Samuel Huntington y la modernización política**

Roberto García Jurado

**Tradiciones culturales y derechos humanos. El caso boliviano entre corrientes individualistas y tendencias colectivistas**

H.C.F. Mansilla

**Movimientos sociales y seguridad nacional**

Víctor Manuel Durand Ponte

**Algunas consideraciones sobre el infierno**

Otilio Flores Corrales

**El veto que no debió ocurrir**

Luisa Béjar Algazi

**Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California**

Cuauhtémoc López Guzmán

**Controversia constitucional. El caso del aeropuerto de Texcoco**

Alberto Ruiz de la Peña Brandy

**El espejo como símbolo de identidad en la obra de Carlos Fuentes**

Enrique Díaz Álvarez

**El acceso a la información en el Distrito Federal**

David A. Figueroa Hernández

**De la *alétheia* a la *doxa* en los estudios de opinión pública**

Fernando Ayala Blanco

ISSN 0185-1616  
Número de Reserva 1229



9 770185 161032

Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Centro de Estudios Políticos



No. 33

REVISTA DE CIENCIA POLITICA  
Séptima Época, Mayo - Agosto, 2003

Roberto García Jurado • H.C.F. Mansilla • Víctor Manuel Durand Ponte  
Otilio Flores Corrales • Luisa Béjar Algazi • Cuauhtémoc López Guzmán  
Alberto Ruiz de la Peña Brandy • Enrique Díaz Álvarez • David A. Figueroa Hernández  
Fernando Ayala Blanco



# **CONFIGURACIÓN PARLAMENTARIA Y PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA**

*Cuauhtémoc López Guzmán*

## **Resumen**

Este trabajo presenta un análisis estático y dinámico del Congreso del Estado de Baja California. El enfoque estático aborda el origen histórico del Congreso, sus facultades constitucionales y la composición partidista. El enfoque dinámico integra un estudio comparativo de la productividad legislativa en dos grandes periodos, del gobierno unificado (1953-1989) y de gobiernos divididos (1989-2001). Además se construyeron indicadores para analizar la dinámica parlamentaria bajo el formato de mayorías divididas con el propósito de racionalizar las condiciones institucionales, políticas y partidistas que determinan la conducta del legislador. Estas conductas propician entre el Poder Legislativo y Ejecutivo periodos de cooperación y conflicto que afectan el rendimiento institucional y la gobernabilidad.

## **Abstract**

This document presents a static and dynamic analysis of the Congress of Baja California, Mexico. The static portion encompasses the historic origin of the congress, its constitutional functions and partisan composition. The dynamic section is a comparative study of the legislative productivity during two periods, the period of a unified government (1953-1989) and the period of a divided government (1989-2001). Additionally, metrics are constructed to analyze the parliamentary dynamics under a divided majority format with the purpose of rationalizing the institutional, political, and partisan conditions that create, between the executive and legislative powers, an environment of cooperation and conflict that affects the yeild of the institution and democracy.



## Introducción

Este ensayo forma parte de los primeros intentos de orden local que buscan identificar nuevas modalidades de actuación y desempeño institucional de los congresos estatales.

En México, el estudio de la vida parlamentaria quedó relegado por parte de la ciencia política por su escasa significación en la definición de las políticas públicas y su reducida capacidad fiscalizadora.

En particular nos interesa destacar las posibilidades de corrección de la subordinación histórica que el Poder Legislativo de Baja California padecía por parte del Poder Ejecutivo estatal. Esta relación de sometimiento institucional local reproducía la omnipresencia federal del presidencialismo autoritario manteniendo al Poder Legislativo como una dependencia del presidente de la República.

En Baja California, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados terminó con el arribo de diputados panistas electos por mayoría relativa en 1989. Por primera vez en la historia de los congresos estatales, el PRI perdía la mayoría absoluta, al mismo tiempo se presentaba el primer gobierno dividido a nivel local al no lograr el PAN la mayoría absoluta, situación que significó un reto de tipo político para el primer gobernador panista (Ernesto Ruffo Appel).

En este campo teórico (gobiernos divididos) y centrándonos en la transformación de las actividades parlamentarias (derivado del pluralismo) nos acercamos al estudio del Congreso de Baja California.

### I. Origen histórico, composición política y facultades constitucionales del Congreso de Baja California

#### a) Origen histórico

En 1953, México se hallaba en un proceso de crecimiento económico gracias a la consolidación de la paz social bajo el encuadramiento corporativo de la clase obrera y campesina. La estrategia simultánea —siempre com-

pleja— de alentar la acumulación capitalista, al confrontarse con las exigencias de la redistribución del ingreso, pudo instrumentarse gracias a la maquinaria corporativa mediadora del Partido Revolucionario Institucional; esta capacidad articuladora entre base social, partido y presidente selló la dinámica clientelar que produjo en la sociedad una desmedida cultura de engrandecimiento a la figura del presidente o gobernador, identificándolo como el gran benefactor ante las masas, como el gran elector (transmisor y árbitro en la lucha por el poder dentro de la familia revolucionaria), y como gran conciliador entre los diversos grupos de interés.<sup>1</sup>

En el ámbito local, estas funciones fueron instrumentadas en escala menor por los gobernadores, quienes se sujetaban y se debían al poder central. Estas tres funciones de articulación —con las masas, con la clase política y con las élites— aumentaron el Poder del Ejecutivo (federal o estatal) respecto a los poderes Legislativo y Judicial.

Bajo esta omnipresencia del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo cedió por cuestiones de disciplina partidista muchas de sus facultades y se subordinó por cuestiones de promoción política-personal ante las políticas del presidente en turno.

El origen partidista común, el carácter hegemónico del PRI y su misión histórico-revolucionaria debilitaron a los parlamentos de su carácter deliberativo; su debilidad también afectó su imagen institucional. En el año de 1953 el PRI era un partido hegemónico nacional; la totalidad de diputados, senadores y gobernadores le pertenecían. Baja California nacía como nueva entidad federativa y, por supuesto, que las condiciones de hegemonía priísta se repetirían por un prolongado tiempo.

El 16 de enero de 1952 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que creaba el Estado de Baja California. En ese mismo año se establecieron las bases normativas para constituir los poderes públicos. Fue designado gobernador provisional el licenciado Alfonso García

<sup>1</sup> Cuauhtémoc López Guzmán, "La Alternancia Política en Baja California: hacia un Nuevo Equilibrio de Poderes", revista *Estudios Fronterizos*, vol. 2, núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC, enero-junio de 2001.



González, quien convocó a elecciones para conformar la legislatura constituyente.<sup>2</sup>

Este Congreso aprobó el 15 de agosto de 1953 la Constitución Política del Estado promulgada por el gobernador provisional, Lic. Alfonso García González, y al día siguiente se convocó a elecciones para elegir las primeras autoridades constitucionales del Estado.

El 25 de octubre de 1953 se eligió el primer gobernador constitucional del Estado, resultando electo el Lic. Braulio Maldonado Sáñez, candidato postulado por el Partido Revolucionario Institucional.

La I legislatura se declaró formalmente instalada el 12 de noviembre de 1953. Fueron siete los diputados electos a quienes correspondió calificar los comicios y tomar la protesta al gobernador electo. Siete fueron los distritos originales en disputa, donde se presentaron candidatos de tres organizaciones: PRI, PAN y FPP (Federación de Partidos del Pueblo).

Todos los distritos fueron ganados ampliamente por los candidatos del PRI, quienes recibieron el 87.1 por ciento de los votos, contra el 9.4% del PAN. Al FPP correspondió el 3.5 por ciento de los sufragios.<sup>3</sup>

La hegemonía priísta en el Congreso local se extendió hasta 1989; sin embargo, en el extenso periodo de gobierno unificado pequeños cambios políticos y electorales permitieron el acceso a partidos de oposición al recinto legislativo.

Para el año de 1968 la aparición y participación de partidos de orientación socialista (como el Partido Popular Socialista) y de orientación nacionalista (como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) diversificaron el espectro ideológico de las propuestas en campaña; presentándose de manera regular en las elecciones para diputados en los

<sup>2</sup> Adalberto Walter Meade, "La Transformación de Territorio a Estado de Baja California", en David Piñera Ramírez (coord.), *Panorama histórico de Baja California*, Centro de Investigaciones Históricas, UNAM-UABC, 1983.

<sup>3</sup> Víctor Alejandro Espinoza Valle, "El Congreso del Estado de Baja California, 1953-2000", publicado por el Poder Legislativo de Baja California, XVI Legislatura, Mexicali, B. C., 2001.

siete distritos electorales que permanecieron de 1953 a 1959. La reestructuración distrital entendida como cambio en el ámbito político aumentó el número de legisladores, no así la pluralidad y representación de partidos de oposición. Hasta 1980 arribaron al Congreso los primeros diputados no priístas por la vía de la representación proporcional.<sup>4</sup>

La primera legislatura se compuso de siete constituyentes de afiliación priísta, el gobernador y los alcaldes pertenecían al mismo partido. Esta composición partidista no se alteraría de manera significativa hasta 1989. Así, durante más de 30 años Baja California mantuvo un gobierno unificado en donde las relaciones entre poderes (de cooperación y coordinación) se desvirtuaron por la identidad partidista traducida en apoyo explícito a un proyecto político común. Tanto los legisladores como el gobernador se identificaban ideológicamente y ello inhibió los controles institucionales del Congreso hacia el Ejecutivo, con ello el apoyo y la colaboración del Legislativo se tradujo en una subordinación política.

Es fácil comprender que dentro de cualquier formato institucional de separación de poderes, sea éste presidencial o parlamentario, una mayoría partidista tratará de imponer su proyecto político, presionado siempre por su electorado y obligado a diferenciarse del resto de las opciones electorales en competencia.

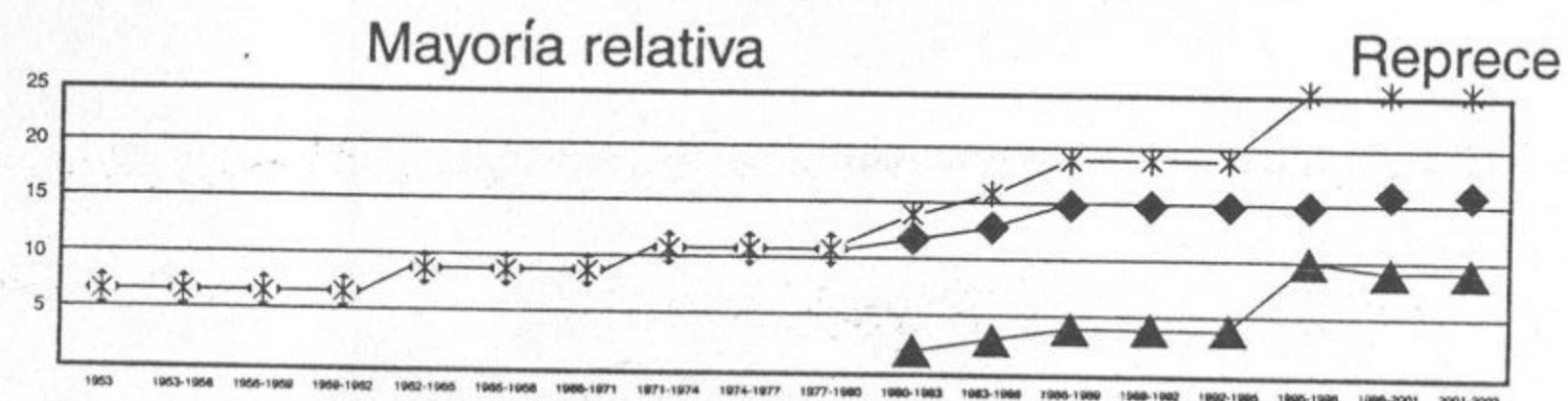
La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional se mantuvo inalterada en el Congreso del Estado de Baja California durante 36 años —de la I a la XII Legislatura. Por su parte, el crecimiento del número de curules fue proporcional al número de distritos y por la introducción del mecanismo de la representación proporcional en 1980 (ver gráfica 1).

<sup>4</sup> Por el Partido Acción Nacional fue Héctor Terán Terán y por el Partido Comunista Mexicano, Félix Vega Ibarra.



GRÁFICA 1

Integrantes del Poder Legislativo en el Estado de Baja California por Mayoría Relativa y Representación Proporcional



FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado.

### b) Composición Política del Congreso

En relación a la composición numérica de diputados por partido, hubo una abrumadora mayoría de diputados priístas en el Congreso del Estado. Sólo en tres legislaturas (XIII, XIV y XV) el PRI se convirtió en primera minoría (ver Cuadro 1). Los datos del cuadro son ilustrativos sobre el carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados en Baja California: del total de diputados elegidos de 1953 a 1989 (225) el PRI llevó a la Cámara a 162 legisladores en 35 años; es decir, en términos porcentuales al 72% de los representantes populares; mientras la oposición en total sumó 63 legisladores, el 28%.

### c) Facultades Constitucionales del Congreso de Baja California

Con la promulgación de la constitución política local y la integración de la Primera Asamblea Constituyente de las instituciones político-representativas en el Estado de Baja California se sustentó la promulgación de las leyes secundarias, en específico la que rige el funcionamiento del Poder Legislativo.

El primer ordenamiento promulgado por la I Legislatura fue un Reglamento para el gobierno interior del H. Congreso del Estado aprobado el 23 de noviembre de 1953. En este documento enlistaron las comisiones integrantes a la Legislatura, las cuales fueron la de Hacienda y Administración, de Legislación y Puntos Constitucionales. Por otra parte, en relación a las Iniciativas de Ley, define a quiénes corresponde esta prerrogativa constitucional.

La Iniciativa de Ley estaba reservada a los diputados, al gobernador, al Tribunal Superior y a los ayuntamientos. Para el desahogo del proceso legislativo, el Reglamento establece tres etapas de seguimiento institucional; éstas son:

- a) El dictamen en Comisiones;
- b) La discusión;
- c) Votación.

En el procedimiento de votación de leyes se indica que será de forma nominal, otorgando a cada diputado la oportunidad de expresar el sentido de su voto de manera verbal. En el tratamiento de otros asuntos la votación puede ser económica y por cédula.<sup>5</sup>

En relación a las facultades de fiscalización, control y rendición de cuentas otorgadas al Poder Legislativo, no encontramos en este reglamento un capítulo o apartado que precise, amplíe o defina las modalidades de sanción y vigilancia al desempeño del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, estas facultades las contempla la Constitución Política de Baja California en su artículo 22. En éste se determina que el Congreso del Estado celebrará dos periodos de sesiones cada año: uno del 1 de octubre al 31 de enero, y otro del 1 de abril al 30 de junio.

Con el fin de cumplir con sus tareas de asignación del gasto y fiscalización de la inversión, la Constitución Política local señala que en el primer periodo de sesiones los diputados se ocuparán

<sup>5</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del H. Congreso del Estado. Documento no publicado.



del examen, discusión y aprobación de los presupuestos de egresos del Estado correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, decretando las contribuciones y percepciones necesarias para cubrirlo e impondrá también las contribuciones y demás ingresos para cubrir las necesidades de los municipios del ejercicio fiscal siguiente y determinará las bases, montos y plazos conforme a los cuales cubrirá la federación sus participaciones a los propios municipios.

En el segundo periodo se ocupará preferentemente del examen, discusión y aprobación de las cuentas públicas del año anterior, tanto del Estado como de los municipios. En esta función no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino también comprobar la exactitud y justificación de los gastos hechos y a determinar las responsabilidades que resultaren.<sup>6</sup>

Debe aclararse que el artículo 22 fue reformado en tres ocasiones, no obstante en su contenido original y el actual están presentes las facultades de aprobación, fiscalización y rendición de cuentas que al suscrito interesa comparar institucionalmente bajo las modalidades de gobierno unificado, dividido y no unificado.

Por otra parte, el artículo 22 también determina las facultades de decretar impuestos, contribuciones y percepciones necesarias para el funcionamiento de la administración pública y el destino del gasto gubernamental.

Las facultades contenidas en este artículo (22) le otorgan al Poder Legislativo una gran capacidad de orientar, determinar y limitar al Poder Ejecutivo, esto es, desde una perspectiva institucional un mecanismo normativo para garantizar el equilibrio de poderes, ya sea dentro de un formato de gobierno dividido, unificado o no unificado.

Sin embargo, desde su promulgación constitucional, este mecanismo no ha sido útil para garantizar este equilibrio y balance entre poderes, por supuesto que el carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional bajo un formato de gobierno unificado en el Congreso del Estado de 1953 a 1989 hizo inaplicable este ordenamiento.

<sup>6</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, edición del Congreso del Estado de Baja California, 1997.

Con el propósito de ubicar las facultades del Congreso del Estado, las hemos clasificado en facultades de control, de fiscalización, políticas, jurisdiccionales y protocolarias.

### *Facultades del Congreso del Estado de Baja California*

#### *De control*

- Crear y suprimir los empleos públicos, según lo exijan las necesidades de la Administración, así como aumentar o disminuir los emolumentos de que éstos gocen teniendo en cuenta las condiciones de la Hacienda Pública y lo que disponga la Ley del Servicio Civil del Estado.

- Vigilar por medio de una comisión de su seno el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Nombrar y remover al Contador Mayor de Hacienda y a los empleados de esa dependencia.

- Otorgar licencias a los diputados y al gobernador para separarse de sus cargos; y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

- Legislar respecto a las relaciones de trabajo entre el Estado, los municipios, las dependencias paraestatales y paramunicipales y sus trabajadores, con base en el apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Formar su reglamento interior y expedir todas las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los poderes del Estado.

- Fijar la división territorial, política, administrativa y judicial del Estado.

#### *Fiscalizadoras*

- Dar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos, con las limi-



taciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aprobar los contratos respectivos y reconocer y autorizar el pago de las deudas que contraiga el Estado.

- Aprobar, para cada ejercicio fiscal, las leyes de ingresos del Estado y de los municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado.

- Revisar cada año las cuentas del Estado y de los municipios y examinarlas cuando se estime conveniente.

#### *Protocolarias*

- Otorgar premios o recompensas a las personas que hallan prestado servicios de importancia a la Nación o al Estado, y declarar beneméritos a los que se hayan distinguido por servicios eminentes prestados al mismo Estado.

- Conceder pensiones a los familiares de quienes hayan prestado servicios eminentes al Estado, siempre que su situación económica lo justifique.

- Designar entre los vecinos, a propuesta del gobernador del Estado, los consejos municipales en los términos de esta constitución y las leyes respectivas.

#### *Jurisdiccionales*

- Declarar si da o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en los términos del artículo 94 de esta constitución. Conocer las imputaciones hechas a los servidores públicos a que se refiere el artículo 93 de esta constitución y fungir, a través de una comisión de su seno, como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en

prejuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 93 de esta constitución.

- Conceder amnistía por delitos de carácter político de la competencia de los tribunales del Estado, cuando la pena no exceda de tres años de prisión, no se trate de reincidentes y siempre que sea acordada por dos terceras partes de los diputados presentes.

#### *Políticas*

- Legislar sobre todos los ramos de la Administración que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren, así como participar en las reformas a esta constitución, observando para el caso los requisitos establecidos.

- Iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como proponer la reforma o derogación de unas y de otras.

- Facultar al Ejecutivo con las limitaciones que crea necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente al Estado en los casos correspondientes.

- Hacer el cómputo total de votos en la elección de gobernador, calificar dicha elección y declarar electo a quien haya obtenido mayoría.

- Calificar la validez de las elecciones de los ayuntamientos y declarar electa a la planilla que haya obtenido la mayoría.

- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir la pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

- Resolver, sobre la designación o ratificación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en los términos de los artículos 59 y 60 de esta Constitución.

- Designar, en los términos que previene esta constitución, al ciu-



dadano que deba sustituir al gobernador en sus faltas temporales o absolutas.

- Convocar a elecciones, cuando fuere necesario conforme a lo establecido en la ley.

- Resolver acerca de las renunciaciones de los diputados, del gobernador y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

- Aprobar o reprobado los convenios celebrados por el gobernador con las vecinas entidades de la Federación respecto a la cuestión de límites, y someter tales convenios a la ratificación del Congreso de la Unión.

- Cambiar provisionalmente, y por causa justificada, la residencia de los poderes del Estado.

- Dirimir los conflictos que surjan entre el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos.

- Resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre el Ejecutivo y el Tribunal Superior, salvo lo prevenido en los artículos 76 fracción VI y 105 de la Constitución General de la República.

- Fijar y modificar la extensión del territorio que corresponda a los municipios, por votos de las dos terceras partes de los diputados presentes, suprimir alguno o crear otro.

## II. Productividad legislativa y sistema de gobierno

### a) Productividad legislativa

Un estudio de carácter local del equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo no sólo debe ser interpretado como resultado de cambios institucionales, normativos y procedimentales derivados del acceso al poder de otros partidos al poder.

En los congresos locales la dinámica parlamentaria se ha fortalecido por el impulso renovador y crítico de la presencia de partidos conocidos como de oposición, sin embargo la vitalidad democrática de un mayor equilibrio de poderes debe corregir la antañuna práctica de subordinación política de los legisladores ante el gobernador en turno; esta relación con-

siderada sana desde la postura de los partidos disciplinados parece estar a punto de cambiar si prosperan cambios de orden institucional y político como la reelección de los legisladores y nuevos mecanismos de representación social.

El estudio comprende los años de 1989 al 2002, periodo que abarca las legislaturas XIII, XIV, XV, XVI y XVII pero ligado a una comparación histórica con el periodo de 1953 a 1986 centrada en indicadores de productividad legislativa y normatividad institucional emanada del Congreso del Estado. Para efectos de comparación, los periodos de estudio del Poder Legislativo local los denominamos de "gobierno unificado" y comprende la etapa de hegemonía priísta, en donde la totalidad o mayoría de diputados y el gobernador pertenecían al mismo partido (PRI).<sup>7</sup>

El segundo periodo comprende la etapa de pluralización de la Cámara, denominado de "gobiernos divididos" dentro de variados subformatos derivados de las alianzas parlamentarias y sus recomposiciones coyunturales.

Para diferenciar las etapas de desempeño legislativo dentro de ambos formatos es preciso conceptualizarlos de acuerdo a la definición elaborada por el politólogo Jorge Alcocer, en la que

se entiende por gobierno dividido aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es con 50 por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos Cámaras si se trata de un sistema bicameral).<sup>8</sup>

En cambio, Javier Hurtado define al sistema de gobierno unificado

<sup>7</sup> El estudio comparativo será temporal relacionando el desempeño institucional del Congreso de Estado de Baja California en los periodos clasificados. El ejemplo de un trabajo similar lo encontramos en María Amparo Casar, "Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", en *Política y gobierno*, vol. VI, núm. 1. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

<sup>8</sup> Jorge Alcocer, "Gobiernos Divididos", revista *Voz y Voto*, núm 96, febrero de 2000, p. 33.



como una situación en que un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo unicameral o bicameral, mientras que cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de gobiernos no unificados.<sup>9</sup>

Para los fines de este trabajo, nos interesa precisar si la aparición de los gobiernos divididos en el Congreso de Baja California restablecerá el equilibrio de poderes (en el marco de un sistema presidencial) y propiciará la productividad legislativa, o por el contrario si degenerará en obstruccionismo e ingobernabilidad (en el marco de un sistema de partidos disciplinados).

Si realizamos una comparación histórica de la productividad legislativa del Congreso con el sistema de partido prevalecte y el tipo de gobierno que éste produce, tendremos que delimitar también el tipo de conducta parlamentaria que opera en la Cámara.

Al observar los datos del cuadro 1 y la gráfica 2 podemos hacer un corte, diferenciando las legislaturas que operaron bajo un sistema de partido hegemónico y de gobierno unificado (1953-1989) y abarca de la I a XII Legislatura. Para hacer esta comparación elegimos sólo la formulación y aprobación de nuevas leyes; es decir, la productividad legislativa relacionada con las leyes que cada legislatura por sí misma aprobó, sin diferenciar el origen de la iniciativa. En este extenso periodo de 36 años la tendencia aprobatoria es creciente, hasta ahora sin identificar el origen institucional de las iniciativas.

Por su parte, las legislaturas que operaron bajo un sistema de partido predominante y de gobierno dividido (1989-2001) abarca de las Legislaturas XIII, XIV, XVI y XVII. En este breve periodo de 12 años la tendencia aprobatoria es decreciente. Atendiendo los resultados de las elecciones locales, la configuración parlamentaria de las cuatro legislaturas se encuadra en el formato de gobiernos divididos.

En relación al tipo de conducta parlamentaria, las legislaturas dominadas por mayoría priísta se disciplinaban a las decisiones del goberna-

<sup>9</sup> Javier Hurtado, "Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México", revista *Este País*, núm. 46, abril de 1998.

CUADRO I  
Composición partidista del Congreso del Estado de Baja California

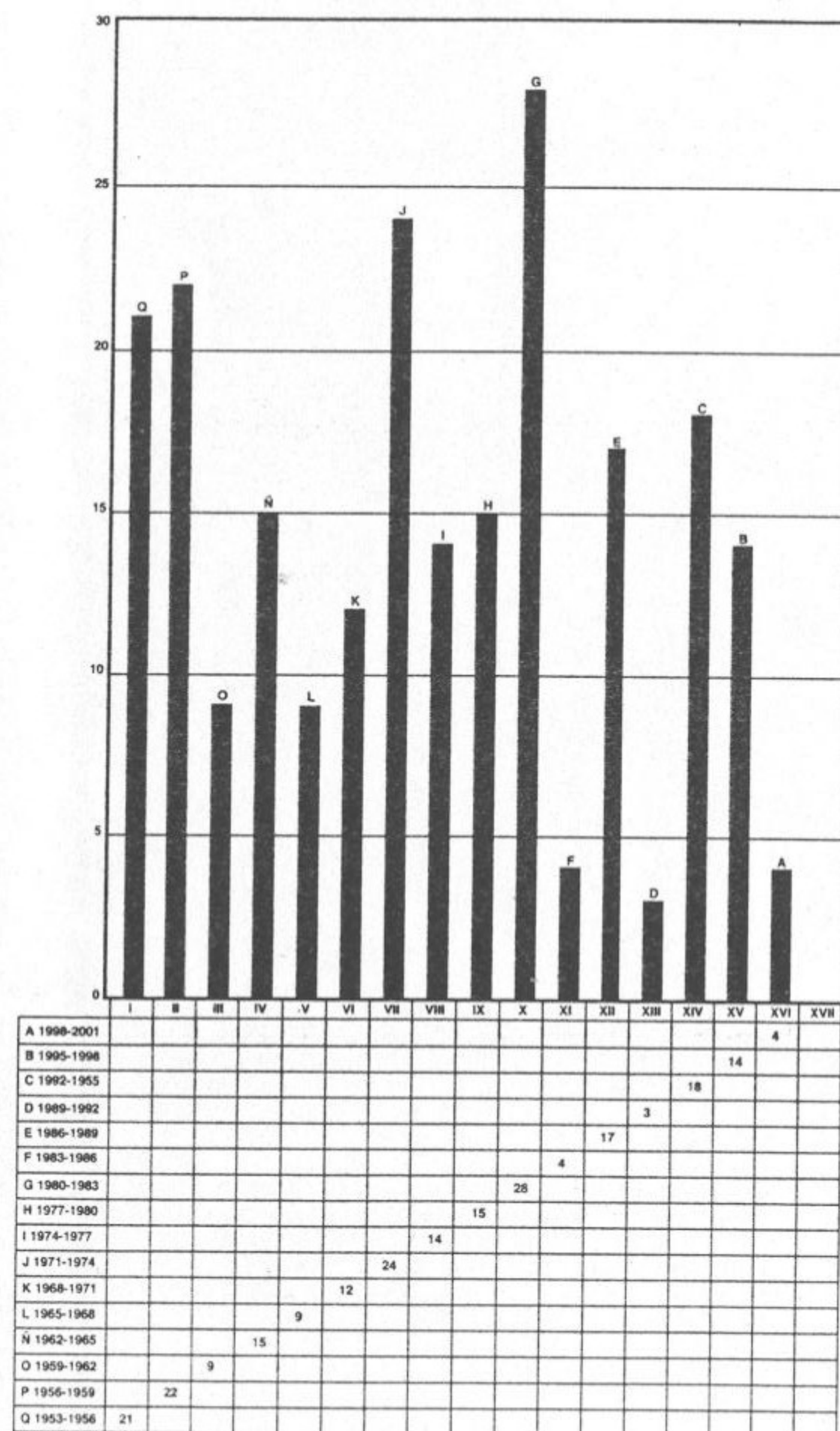
Legislatura	Integrantes	Mayoría	R. Prop.	Suplen	PRI	PAN	PRD	PPS	FRCAR	PSUM	PCM	PST
Constituyente	7	7			7							
I	7	7		2	7							
II	7	7			7							
III	7	7		1	7							
IV	9	9		1	9							
V	9	9			9							
VI	9	9			9							
VII	11	11			11							
VIII	11	11			11							
IX	11	11			11							
X	14	12	2	1	12	1						
XI	16	13	3		13							1
XII	19	15	4	2	14	2				1		
XIII	19	15	4	1	6	9			1			
XIV	19	15	4		7	8	2					
XV	25	15	10	2	11	13	4					
XVI	25	16	9	3	11	11	1					
Total	225	189	36	13	162	44	3	2	2	2	1	1

FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado.



GRÁFICA 2

Leyes aprobadas por el Congreso del Estado de Baja California



FUENTE: Elaboración propia.

dor, la identificación partidista y la sujeción política de éstos eliminó por completo el carácter deliberativo de la Asamblea de Representantes

En cambio, las legislaturas derivadas de la condición predominante del Partido Acción Nacional han producido una configuración plural de la Cámara de Diputados, que sin lugar a dudas ha vitalizado el carácter deliberativo del Congreso, pero aún no ha desaparecido el sistema de voto disciplinado del partido al que pertenece el gobernador.

CUADRO 2

Relación entre número de legisladores y número de leyes aprobadas en cada legislatura (leyes de nueva creación) en el Congreso del Estado de Baja California (1956-2001)

Legislatura	Número de legisladores	Número de leyes aprobadas
I	7	21
II	7	22
III	7	9
IV	9	15
V	9	9
VI	9	12
VII	11	24
VIII	11	14
IX	11	15
X	14	28
XI	16	4
XII	19	17
XIII	19	3
XIV	19	18
XV	25	14
XVI	25	4

FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Baja California.



**CUADRO 3**  
**Origen institucional de las Iniciativas de Ley del Estado de Baja California**

Legislatura	Año	Poder Legislativo		Poder Ejecutivo		Ayuntamientos		Tribunal Superior de Justicia	
		Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas
I	1953-1956	5	5	37	36				
II	1956-1959			32	32	2	2		
III	1959-1962			25	24				
IV	1962-1965	1	1	17	16	2	2		
V	1965-1968	4	2	18	20	4	3		
VI	1968-1971	1		15	16	1			
VII	1971-1974	1	2	49	49	3	3		
VIII	1974-1977			67	67			1	1
IX	1977-1980			56	56				
X	1980-1983	1	1	58	58				
XI	1983-1986	6	6	37	36				
XII	1986-1989	2		28	25	1	1		2
XIII	1989-1992	16	9	32	31	6	6		
XIV	1992-1995	30	27	29	30	11	10		
XV	1995-1998	84	66	27	28	5	6		2
XVI	1998-2001	89	86	31	30	5	5		1

FUENTE: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado.

Por otra parte, no existe una correspondencia entre el incremento de legisladores y el número de leyes aprobadas en cada legislatura en el Congreso del Estado. Podemos observar que entre la I y la X Legislatura la aprobación de leyes nos indica una tendencia creciente, salvo las Legislaturas III y V que no suman diez leyes aprobadas. La suma de leyes aprobadas en las dieciséis legislaturas, divididas entre el número de legislaturas, nos arroja el promedio de 14.2 leyes aprobadas para el Congreso de Baja California. Basándonos en este promedio y sin diferenciar el origen institucional de las iniciativas, ni la configuración partidista en el Congreso, ni el número de legisladores, tenemos que las legislaturas I, II, VII, X y XIV parecen haber sido muy productivas; por el contrario, las legislaturas III, V, XI, XIII y XVI muestran una reducida productividad (cuadro 1 y gráfica 2). Es necesario apuntar que la productividad legislativa para nuestro análisis estará relacionada con el número de iniciativas presentadas por el Congreso en cada legislatura por el número de leyes aprobadas entre el número de legisladores.

Los datos nos permiten diferenciar el ritmo y consenso que logró cada legislatura en la producción de nuevas leyes; sin embargo, no refleja la dinámica parlamentaria ligada a las condiciones institucionales de actuación entre Ejecutivo y Legislativo estatal. Para ello debemos agregar a este estudio cuantitativo de iniciativa y aprobación de leyes, las reglas de funcionamiento institucional en el contexto de gobiernos unificados y de gobiernos divididos.

En el cuadro 3 hicimos una agregación de toda iniciativa de ley que presentaron los poderes facultados constitucionalmente en el periodo que corresponde de 1953 (I Legislatura) a 2001 (XVI Legislatura). Tanto las iniciativas de nueva ley, de reforma, abrogación o derogación, se sumaron para dimensionar el rol de cada poder en la formulación de iniciativas y aprobación de leyes. Es fácil observar cómo el Poder Ejecutivo (gobernador) desempeñó ampliamente las funciones legislativas en el marco de un sistema de gobierno unificado (de 1953 a 1989). Y aunque de 1989 al año 2001 identificamos una mayor capacidad productiva por parte del Poder Legislativo, el Ejecutivo local de origen panista (con tres titulares distintos) mantiene una alta tasa de producción legislativa.



b) *Sistema de gobierno*

Las condiciones políticas e institucionales en las que hoy opera el Congreso del Estado en Baja California se modificaron de manera gradual al cambiar las estructuras políticas y la actuación de los actores. La alternancia en el poder en 1989 se logró gracias a la mejora en el proceso electoral y su normatividad, así como al nivel competitivo de la oposición (PAN); ello ha reconfigurado las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (cambios en la estructura).

Con respecto a la actuación en la Cámara de los actores políticos (diputados), está siendo observada dado su vínculo institucional y representativo con la sociedad, su partido y con el gobernador. Los cambios provocados en los actores políticos por transformaciones ocurridas en la estructura deben incentivar cambios en las reglas del juego. Para llevarlo a un ejemplo burdo, pero ilustrativo, nos permitiremos hacer la siguiente analogía: cambios en las dimensiones de un campo deportivo (estructura) llevará a cambios en la posición y poder del jugador (actores políticos) y por supuesto que las reglas con las que se jugaba antes deberán ahora ser replanteadas.

Esta analogía la hacemos para explicar el cuadro inferior, en donde observamos cambios estructurales de orden político que incide en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Baja California. Bajo el sistema de partido hegemónico (PRI) el comportamiento cameral era disciplinado, con lo que el proceso decisional era fluido gracias a la conformación de gobiernos unificados (de 1953 a 1989) en el marco de un sistema electoral no competitivo.

En cambio, de 1989 a la fecha (2002) el Congreso de Baja California opera bajo el formato de gobierno dividido derivado de un sistema electoral competitivo, pero con un sistema de partido predominante (PAN), bajo condiciones de disciplina partidista menos rígida, pero con posiciones maximizadoras de la oposición en relación con el Ejecutivo estatal.

Es de preocuparnos la amplitud y complejidad del estudio de los gobiernos divididos, por ello retomo del maestro Leopoldo Martínez Herrera las siguientes precisiones de cautela y reserva a fin de no emitir juicios

**CUADRO 4**  
**Sistema político y sus efectos en las relaciones**  
**Legislativo/Ejecutivo local**

<i>Sistema de Partido</i>	<i>Sistema Electoral</i>	<i>Tipo de Gobierno</i>	<i>Posicionamiento Partidista en la Cámara</i>	<i>Efectos en las Relaciones Ejecutivo/Legislativo (B. C.)</i>
Sistema de Partido Hegemónico (1953-1989)	No competitivo	Gobierno unificado	Disciplinado	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Desaparece el carácter rígido del sistema presidencial</li> <li>•Desaparecen frenos y contrapesos</li> </ul>
Sistema de Partido Predominante a nivel local (1989-2002)	Competitivo	Gobierno dividido	Semi-disciplinado	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Con polarización ideológica aparecen tendencias obstruccionistas</li> <li>•Se torna el proceso decisional rígido</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia

definitivos y generales sobre el desempeño institucional de los gobiernos divididos y su funcionalidad democrática.

a) La reciente manifestación estructural de un sistema electoral el cual integra un conjunto de normas o reglas de juego en permanente cambio, así como la existencia de un sistema de partidos apenas en una etapa de emergencia unos y en proceso de consolidación otros.



b) La exigua experiencia que resulta de la existencia de los gobiernos divididos en algunas entidades en nuestro país, determinan apenas una aproximación preliminar en la conducta de los actores institucionales relevantes (gobernadores y congresos locales).

c) La aparición de gobiernos divididos de diversas modalidades que se han experimentado en el corto tiempo de la última década, no permiten desentrañar con claridad y precisión los aspectos específicos de tan diversificadas experiencias. Cada una de las tipologías implica un cierto grado de dificultad y de riesgo para lograr la operación de relaciones positivas Ejecutivo-Legislativo.

d) La combinación e intermitencia de gobiernos divididos con gobiernos unificados dificulta, debido a la irregularidad del fenómeno, darle un seguimiento puntual y sistemático a dicho fenómeno.<sup>10</sup>

Sin embargo, para identificar el tipo de gobierno que ha aparecido en el Congreso en Baja California desde 1989 y las situaciones de colaboración y conflicto que se han buscado y superado para garantizar la gobernabilidad y el consenso, utilizamos el modelo de Alonso Lujambio.

Este modelo nos permite ubicar el tipo de gobierno, la dinámica parlamentaria y grado de consenso entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad de los escaños en el Congreso local.

B) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el Congreso local.

C) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma de una de las fracciones minoritarias del Congreso local.

D) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora (y mono-color) en el Congreso local.

Comparando la tipología de Lujambio, nos percatamos que el Congreso de Baja California ha presentado la situación prevista en el caso "B", donde el Partido Acción Nacional ha logrado la mayoría relativa en

tres legislaturas (XIII, XIV, XV y XVII), como se puede observar en el cuadro 5. En cambio, en la Legislatura XV se presenta la situación de gobierno unificado y en la Legislatura XVI la fracción panista y priísta logran el mismo número de curules (11).

La integración de las legislaturas —XIII, XIV, XVI y XVII— configuraron un gobierno dividido, el gobernador requirió de la obtención de votos opositores para lograr la mayoría absoluta, la capacidad de gobernabilidad se ha logrado por la negociación que en su momento cada gobernador panista confeccionó con el PRI o el PRD (véase cuadro 5).

Siguiendo el trabajo de Martínez Herrera, él estableció un indicador de integración mayoritaria en el Congreso del Estado de Baja California, al cual le denominó déficit cameral y nos permite construir combinaciones alternativas de consenso y conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Para ilustrar lo arriba mencionado, elaboré el cuadro 5, donde además del agregado partidista y cameral introduzco elementos de análisis del desempeño institucional y de los costos políticos de cooperación de los partidos de oposición de acuerdo a una determinada configuración partidista.

Implementé tres indicadores del desempeño institucional del Congreso del Estado de Baja California, Grado de Consenso (GC), Dinámica Parlamentaria (DP) y Nivel de Incentivo (NI).

Para identificar el Grado de Consenso (GC) necesario para que el gobernador logre mayoría en la Cámara establecí un parámetro de bajo, cero y alto, y que está relacionado con el número de votos a cooptar entre los legisladores de oposición. Por ejemplo, las legislaturas XIII y XVII se ubican con un grado de consenso "bajo", ya que requieren de un voto opositor.

En cambio, las legislaturas XIV y XVI requieren de por lo menos dos votos opositores, por lo que se les clasificó con un grado de consenso "alto". Por lo que respecta a la Legislatura XV, el grado de consenso (GC) es de cero, puesto que el Partido Acción Nacional no requiere de votos opositores para impulsar sus iniciativas de ley y las del gobernador en turno. Bajo la modalidad de gobierno unificado operó el gobierno de Baja



California y la cooperación legislativa entre ambos poderes se fortaleció (ver cuadro 3).

Empleamos el indicador denominado Dinámica Parlamentaria, el cual nos muestra las posturas partidistas en el proceso decisional del Congreso; para abarcar las posiciones políticas que asumen las fracciones camerales por condiciones de disciplina partidista, clasifiqué a estas posiciones como de conflicto, consociacional y de colaboración.

He definido el concepto de Dinámica Parlamentaria como una estrategia de acción cameral, donde cada fracción parlamentaria mide su poder respecto a las otras fracciones y asume una posición positiva o negativa, la cual está en constante oscilación.

El indicador que nos refleja la concentración o dispersión del voto opositor al Partido Acción Nacional en la Cámara y su maximización en las negociaciones es el nivel de incentivo (NI). Siguiendo al modelo de Lujambio en las Legislaturas XIII y XVII tenemos un nivel de incentivo positivo, ya que el voto opositor está disperso (véase cuadro) y aunque la dinámica parlamentaria es de conflicto por la lucha en la cooptación de votos y la posible conducta disciplinada de los partidos grandes (PRI y PAN), se presenta para el Ejecutivo una estrategia de consenso baja.

En las Legislaturas XIV y XVI el grado de incentivo es negativo, ya que el voto opositor está concentrado (PRD); empero, nótese que en la Legislatura XIV la dinámica parlamentaria es de tipo consociacional, lo cual significa una tendencia institucional a la colaboración por la posible flexibilidad política de los tres partidos, debido a la cantidad de diputados por partido. En cambio, la Legislatura XVI presenta una dinámica parlamentaria de conflicto por la rivalidad ideológica entre los tres partidos y dado el empate numérico de legisladores del PRI y del PAN.

Finalmente, la Legislatura XV se enmarca dentro del formato de gobierno unificado, con un nivel de consenso "cero", una dinámica parlamentaria de colaboración y con un nivel de incentivo positivo.

**CUADRO 5**  
**Déficit cameral en Legislaturas con gobierno dividido para el Ejecutivo**

Legislatura	Periodo	Integración a la Legislatura	Integración por Partido Político					Déficit Cameral
			PAN	PRI	PRD	Otros	Cantidad	
XIII	1989-1992	19	9	6	1	3*	1	5.26
XIV	1992-1995	19	8	7	4		2	10.52
XV	1998-2001	25	11	11	3		2	8.00
XVII	2001-2004	25	12	10	2	1**	1	4.00

FUENTE: Leopoldo Martín Herrera, "La experiencia del poder compartido en México", *Revista del Congreso del Estado de Baja California, Mexicali*, Baja California, 2001. \*PFCRN 1, PPS 1 y PARM 1. \*\*PVEM. Este partido integró la Alianza por Baja California con el PAN.

**CUADRO 6**  
**Dinámica Parlamentaria en los gobiernos divididos del Congreso de Baja California**

Legislatura	Periodo	Diputados	Elección	Fracciones Parlamentarias					Tipo de Gobierno que produce	GC	DP	NI
				PAN	PRI	PRD	Otros	Otros				
XIII	1989-1992	19	concurrente	9	6	1	3*		dividido	bajo	conflicto	positivo
XIV	1992-1995	19	intermedia	8	7	4			dividido	alto	consociacional	negativo
XV	1995-1998	25	concurrente	13	11	1			unificado	cero	colaboración	positivo
XVI	1998-2001	25	intermedia	11	11	3			dividido	alto	conflicto	negativo
XVII	2001-2004	25	concurrente	12	10	2	1**		dividido	bajo	conflicto	positivo

FUENTE: Elaboración propia. \*PFCRN 1, PPS 1 y PARM 1. \*\*PVEM. Este partido integró la Alianza por Baja California con el PAN. GC: Grado de Consenso. DP: Dinámica Parlamentaria. NI: Nivel de Incentivo.



## Conclusiones

México mantuvo por décadas un Poder Legislativo subordinado por la identificación partidista del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En el ámbito federal y local esta condición limitó la acción independiente y soberana del Poder Legislativo, nulificó la división de poderes y el federalismo.

Los estudios sobre la democratización y modernización de los Congresos locales, tiene un escaso espacio en los anales de la Ciencia Política mexicana. Quienes hemos abordado estos temas de orden local nos encontramos con poca información sobre estudios legislativos. Sin embargo, no podemos estudiar las tendencias democratizadoras en el Sistema Político Mexicano sin considerar la democratización interna del Poder Legislativo y de sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

En este trabajo nos abocamos a identificar la productividad legislativa del Congreso, demostrando que a pesar de que las legislaturas plurales fueron más productivas que las de mayoría priísta, el gobernador (de extracción panista) siguió manteniéndose como eje central en el proceso de iniciativas de ley. Asimismo, se conceptualizó el modelo de gobierno dividido, llevando a cabo una comparación y aplicación empírica de la tipología de Alonso Lujambio con la configuración parlamentaria del Congreso.

El estudio de la productividad legislativa y la dinámica parlamentaria nos permite precisar que:

1. Durante el extenso periodo de hegemonía priísta la productividad legislativa fue baja, pero la aprobación de iniciativas del Ejecutivo fue alta.
2. Bajo el funcionamiento de gobiernos divididos, el Congreso aumentó su productividad legislativa, sin disminuir la del Ejecutivo.
3. Las condiciones de gobierno dividido no fortalecieron las capacidades de fiscalización y rendición de cuentas, dada la dinámica parlamentaria específica para cada legislatura, los diputados de Acción Nacional mantuvieron una posición de disciplina partidista.

Sin lugar a dudas que la composición plural de los congresos locales

(como el de Baja California) han fortalecido las funciones de deliberación, cuestionamiento y representación que ejercen en nombre del pueblo frente al titular del Poder Ejecutivo.

Empero, ello no garantiza (aún) una verdadera democratización, independencia y legitimidad en su desempeño institucional; ya que mientras se mantengan viejos vicios políticos en la conducta partidista, distorsiones en la representación popular y la responsabilidad legislativa los ciudadanos se decepcionarán de la alternancia partidista.

Es necesario que la democratización del Poder Legislativo en Baja California se conduzca por las tres vías siguientes:

- a) Ejercer facultades de fiscalización bajo un marco normativo preciso y transparente.
- b) Modificar el mandato representativo abstracto del diputado.
- c) Introducir el precepto de revocación del mandato.

Para la modernización del Congreso de Baja California se recomiendan las tres siguientes acciones:

- a) Implementar el servicio de técnica legislativa y asesoría política con un conjunto de expertos en Derecho, ciencia política, economía y políticas públicas.
- b) Institucionalizar el proceso de cabildeo.
- c) Establecer un servicio civil en las áreas de administración ajeno a los cambios políticos.

## Bibliografía

- Alcocer, Jorge, "Gobiernos Divididos", revista *Voz y Voto*, núm 96, febrero de 2001, p. 33.
- Casar, María Amparo, "Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1999.



*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, Congreso del Estado de Baja California, 1997.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "El Congreso del Estado de Baja California, 1953-2000", publicado por el Poder Legislativo de Baja California, XVI Legislatura, Mexicali, B. C., 2001.

Hurtado, Javier, "Los Gobiernos Divididos y las Elecciones de 1998 en México", revista *Este País*, núm. 46, abril de 1998.

López Guzmán, Cuauhtémoc, "La Alternancia Política en Baja California: Hacia un Nuevo Equilibrio de Poderes", revista *Estudios Fronterizos*, vol. 2, núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC, Nueva Época, enero-junio de 2001.

Martínez Herrera, Leopoldo, "La Experiencia del Poder Compartido en México", en *Revista del Poder Legislativo de Baja California*, Mexicali, B. C., 2001, pp. 55-56.

*Reglamento para el Gobierno Interior del H. Congreso del Estado*, documento no publicado.

Walter Meade, Adalberto, "La Transformación de Territorio a Estado de Baja California", en *Panorama Histórico de Baja California*, Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, David Piñera Ramírez (coord.), 1983.

## **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CASO DEL AEROPUERTO DE TEXCOCO**

*Alberto Ruiz de la Peña Brandy*

El 22 de octubre de 2001 el gobierno federal decidió expropiar cerca de 5,000 hectáreas de tierras de los municipios de Texcoco, San Salvador Atenco y Chimalhuacán, para construir el nuevo Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, contraviniendo los intereses de los habitantes de estos municipios, lo que impulsó un movimiento social de gran envergadura en la zona oriente del Valle de México, llevando los poderes constituidos localmente a resistirse contra tal decisión del gobierno federal. Ello motivó la interposición de amparos y a la impugnación de las decisiones de otros poderes con base al marco señalado en la norma constitucional —el recurrir a un instrumento novedoso a partir de 1995, radicado en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— y se sometieron al arbitraje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Municipio de Texcoco contrató mis servicios profesionales para la elaboración de la demanda de Controversia Constitucional y me nombró su representante (delegado) ante el Supremo Tribunal.

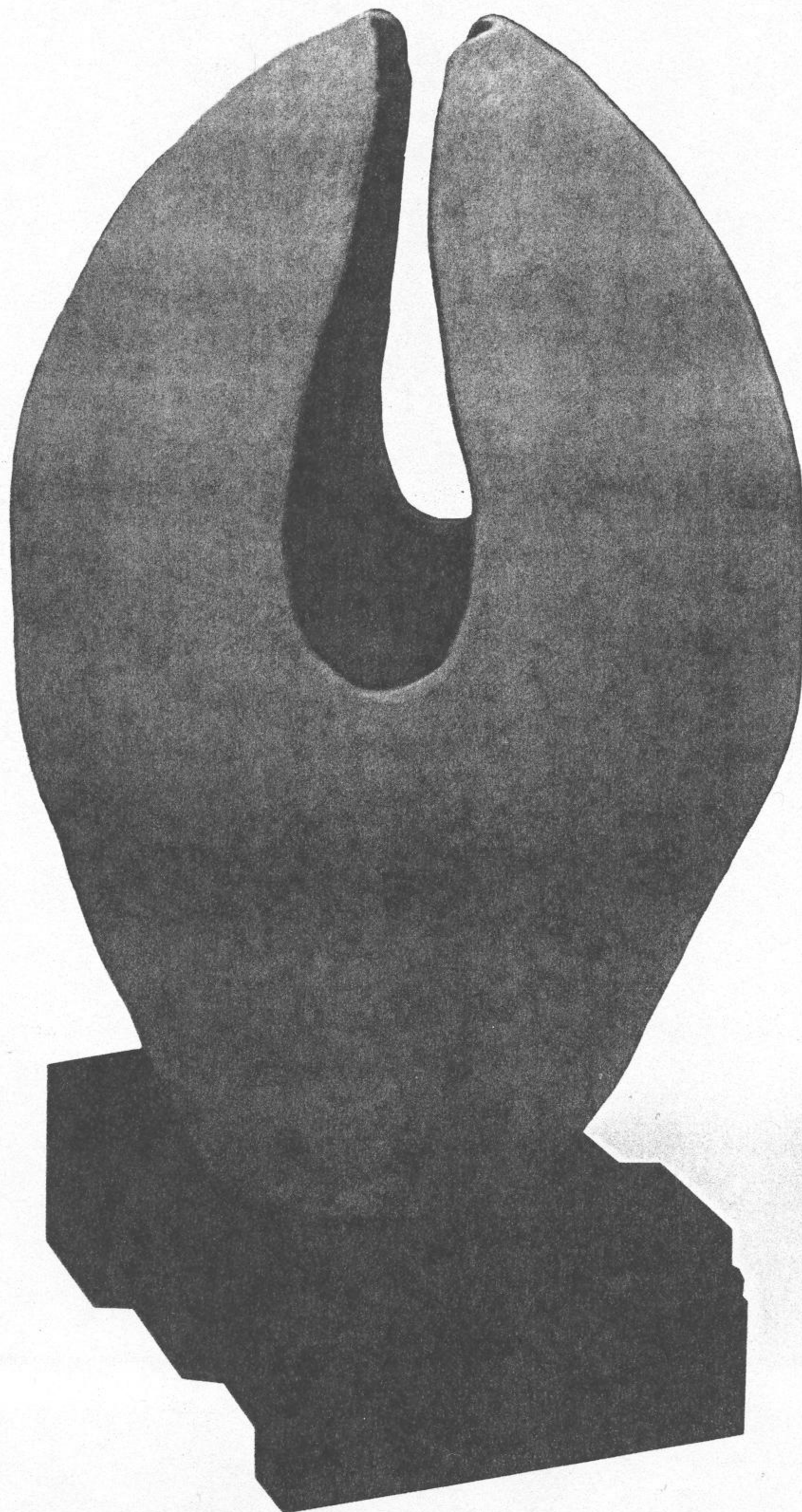
El 4 de diciembre de 2001 se interpuso la demanda y se emplazó a



Revista

# universitaria

de la UABC





## El fin del presidencialismo populista

Cuautémoc López Guzmán

La severa impugnación que padeció Vicente Fox Quezada en su primer informe de gobierno —tanto de la oposición política en el Congreso, como de un amplio sector de la opinión pública— es el resultado de una desmedida lista de compromisos de reforma y una irresponsable campaña publicitaria electoral llena de promesas mesiánicas.

Las expectativas de cambio centradas en un mejor gobierno (honesto y eficiente), junto con la anhelada justicia social y el bienestar familiar producto de mayores y mejores oportunidades de empleo han minado la confianza del ciudadano; recordemos también la apuesta hecha para sostener tasas superiores a 7% de crecimiento económico anual.

Las condiciones en que operó el presidencialismo populista priísta eran política e institucionalmente distintas: en estos términos el presidente era el jefe supremo del partido y le debían obediencia y disciplina los gobernadores de los estados. En términos institucionales, los poderes legislativo y judicial se subordinaron a la omnipresencia del ejecutivo, quien controlaba,

promovía y avalaba la carrera política de la mayoría de los legisladores priístas.

Con este panorama, cada seis años el candidato del PRI tenía con reservas de autocontención propia, todos los recursos activos y lealtades para ejercitar el populismo; tal era el poder que cada seis años todos los grupos de presión, actores políticos y empresarios medían su acción, relación y posición respecto de un solo hombre.

En cambio hoy, la práctica del populismo ejercitada por Fox en los medios y centrada en una estrategia de mercadeo político le resultó exitosa, desafortunadamente para él la escenografía nacional es distinta, caracterizada por el pluralismo político y la competitividad electoral.

La mejor prueba de empantanamiento institucional fue la confección en la primera semana de octubre de 2001 del *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* a fin de desahogar temas de orden legislativo y presupuestal en los que Fox centró sus promesas de reforma. El asunto es que los partidos políticos opositores en el Congreso saben del costo

político por cooperar en políticas exitosas que el presidente capitalizaría, fortaleciendo así su imagen y, por supuesto, posibilitando una futura victoria electoral del PAN en 2006.

En condiciones de un gobierno no unificado y en el marco del fortalecimiento del federalismo, el presidente de la república se ha convertido en un actor institucional de un sistema presidencial democrático, agotándose así el presidencialismo populista autoritario. Es por eso que esta práctica moderna del populismo mediático lleva a Fox a un deterioro de su imagen y confianza. Por paradójico que resulte, un sistema democrático conduce al poder a un individuo populista y carismático, pero hoy ese mismo sistema democrático le impide gobernar, sujetándolo a las condiciones de pluralidad y consenso necesarias para legitimar las políticas públicas.

Las condiciones que están enterrando el populismo son cinco y suponemos que el ejecutivo federal debe replantear su acción, posición y discurso: 1) la pluralidad legislativa en el



Congreso de la Unión; 2) la autonomía del Banco de México; 3) la existencia de gobiernos estatales de partidos de oposición; 4) las restricciones económicas externas; y 5) el triunfo electoral de mayoría relativa que llevó a Fox al poder.

Sabemos que desde 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso en elecciones intermedias y en las elecciones concurrentes de 2000 la Cámara de Diputados Federal quedó conformada bajo el modelo de gobierno no unificado.<sup>1</sup>

La composición de las cámaras da cuenta de la pluralidad y de una nueva dinámica parlamentaria, situación que fortalece la independencia del poder legislativo pero afecta la colaboración entre poderes. Esta configuración parlamentaria es proclive al obstruccionismo; el partido del presidente no cuenta con mayoría simple en ninguna de las dos cámaras y, atendiendo al concepto de gobierno no unificado, tenemos una situación donde nadie cuenta con mayoría absoluta (congresional).

Otra condición que limita el poder del presidente Vicente Fox es la autonomía del Banco de México en materia económica; con esta situación se ha evitado que un presidente maneje discrecionalmente la emisión monetaria, el endeudamiento y la política cambiaria.

La tentación de cumplir las superofertas económicas que prometió Fox en campaña pudieran desplegarse si el Banco de México mantuviera la subordinación de antaño y se ordenara desde Los Pinos un aumento de la oferta monetaria

para estimular el crecimiento económico. Afortunadamente esta situación ha cambiado y la discrecionalidad en el manejo de la política económica se ha reducido.

La tercera condición que frena el presidencialismo populista es la existencia de gobiernos estatales en manos de partidos de oposición al Partido Acción Nacional y los correspondientes Congresos donde impera la pluralidad. Es decir, si a nivel federal la pluralidad legislativa está fortaleciendo el equilibrio de poderes (relación horizontal) a nivel estatal la pluralidad está vigorizando el federalismo (relación vertical). Ejecutivos estatales de partidos en oposición al PAN y congresos plurales hacen muy complicado cualquier intento de reforma constitucional que plantease el presidente Fox.

Otra condición de contención del populismo, pero ajena a la escenografía nacional, son las restricciones económicas externas, principalmente la

dependencia económica con los Estados Unidos. Cualquier candidato a presidente de México responsable no debe prometer a su pueblo un aumento del ingreso, empleo y bienestar sin ponderar las condiciones internacionales.

En la medida en que tengamos mayor integración económica con Estados Unidos, es lógico suponer que mayor será el crecimiento de nuestra economía, empero también los efectos recesivos de Estados Unidos impactan a los diversos sectores con variados grados de intensidad. Una política económica sujeta a un diseño y evaluación democrática siempre será la mejor manera de compartir sus logros o fracasos en términos políticos. Si un presidente con vocación populista se aferra a una estrategia sin apoyo político, rechazo social y en medio de una incertidumbre internacional, será muy precaria su funcionalidad.

Por los efectos de la globalización económica y la

Partido	Mayoría	Plurinominales	Total
PRI	165	74	239
PRD	70	55	125
PAN	64	57	121
PVEM	—	8	8
PT	1	6	7
Total	300	200	500

**Cuadro 1.** Composición de la Cámara de Diputados. Resultados electorales.

Fuente: IFE. *Página electrónica.*

<sup>1</sup> A la fecha las renunciaciones y alianzas coyunturales han modificado el número de diputados en cada fracción parlamentaria.



dependencia económica de México frente a Estados Unidos, ningún candidato en campaña (como lo hizo Fox) puede decir que en sus manos está mejorar el ingreso per cápita, aumentar el empleo y reducir la pobreza. Simple y sencillamente porque la economía no funciona bajo decreto y por compulsión.

La quinta condición que afecta la aceptación de las políticas populistas de Fox es el reducido número de votos que lo llevan a Los Pinos, la fórmula de elección para presidente de la república por mayoría relativa afecta la legitimidad del ganador; en una sociedad plural ideológicamente y polarizada económicamente, la construcción de acuerdos políticos para garantizar la gobernabilidad no puede seguirse sustentando en componendas partidistas. Estas

"concertaciones" en el corto plazo logran desahogar la agenda política, pero en el largo plazo la conducta sospechosa de los políticos y los posicionamientos maximizadores de los partidos terminan por decepcionar al ciudadano, alejándolo de la participación político-electoral.

Para muestra basta decir que el padrón federal electoral sumaba al 2 de julio de 2000 (58 782 737) de electores, de los cuales 37 601 618 ciudadanos acudieron a votar; en términos porcentuales 63.97% cumplió con su derecho a elegir a sus gobernantes, mientras que 21 181 119 de habitantes se abstuvieron (36.03%).

Si damos un vistazo a los resultados electorales para elegir presidente de la república, los datos nos revelan una victoria

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	Primera minoría	Total
PRI	32	13	15	60
PAN	27	9	10	46
PRD	4	5	7	16
PVEM	1	4	—	5
PCD	—	1	—	1
Total	64	32	32	128

**Cuadro 2.** Composición de la Cámara de Senadores  
Fuente: Página electrónica del IFE.

Partido	Votos emitidos	Porcentaje
PAN-PVEM	15 989 636	42.52%
PRI	13 579 718	36.11%
PRD-PT-PAS	6 256 780	16.64%
PCD	206 589	.55%
PARM	156 896	.42%
Padrón electoral	58 782 737	100%
Votos emitidos	37 601 618	63.97%
Abstención	21 181 119	36.03%

**Cuadro 3.** Resultados electorales para presidente de la república (julio de 2000)  
Fuente: IFE. Página electrónica.

muy apretada en términos políticos, ya que Fox es un presidente que fue elegido por 15 989 636 votos. Esto significa que —si asumimos que los más de 21 millones de personas que no votaron decidieron no legitimar al gobernante triunfante—, Fox no solo tiene frenos y obstáculos institucionales, sino sociales.

Si por otra parte sumamos el total de votos emitidos a los partidos perdedores en la elección federal del pasado 2 de julio de 2000 (ver cuadro 3), tenemos que 20 199 983 de ciudadanos se oponen teóricamente a las políticas foxistas. Al sumarle los 20 181 119 de abstenciones tenemos

que 41 381 102 de hombres y mujeres viven bajo un gobierno elegido por una minoría de 15 989 636 ciudadanos.

Esta situación debe servir de sustentación para plantear un nuevo modelo electoral que considere la posible adopción de la segunda vuelta electoral y evitar con ello el triunfo de políticos carismáticos elegidos por una minoría seducida. La segunda vuelta electoral permitiría concentrar las preferencias electorales, derivando así un poder ejecutivo con mayor legitimidad y representatividad.

*Cuautémoc López Guzmán*  
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC.



El sistema político presidencial. Crisis institucional,  
debate académico y revisión teórica  
*Cuauhtémoc López Guzmán*

El Poder Legislativo en opinión de los mexicanos:  
un análisis de la crisis de imagen  
*Andrés Valdez Zepeda*

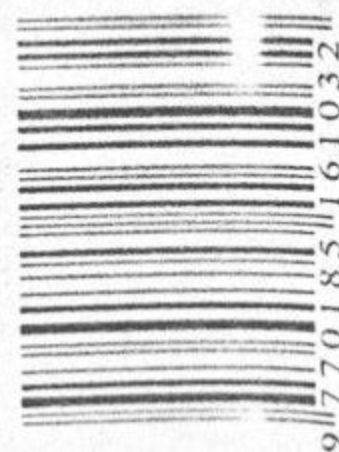
El laberinto de Quetzalcóatl  
*Lucila Ocaña Jiménez*

Algunas formulaciones del concepto y del fenómeno  
de la democracia  
*Otilio Flores Corrales*

Las leyes electorales durante el proceso de la construcción  
de la alternancia política en México  
*Rosendo Bolívar Meza*

Representación y disciplina en los grupos parlamentarios:  
el caso mexicano  
*Luisa Béjar Algazi*

Crítica al programa de la asignatura Metodología  
de la Investigación Política  
*Ma. de los Angeles Sánchez Noriega*



ISSN 0185-1616  
Número de Reserva 1229

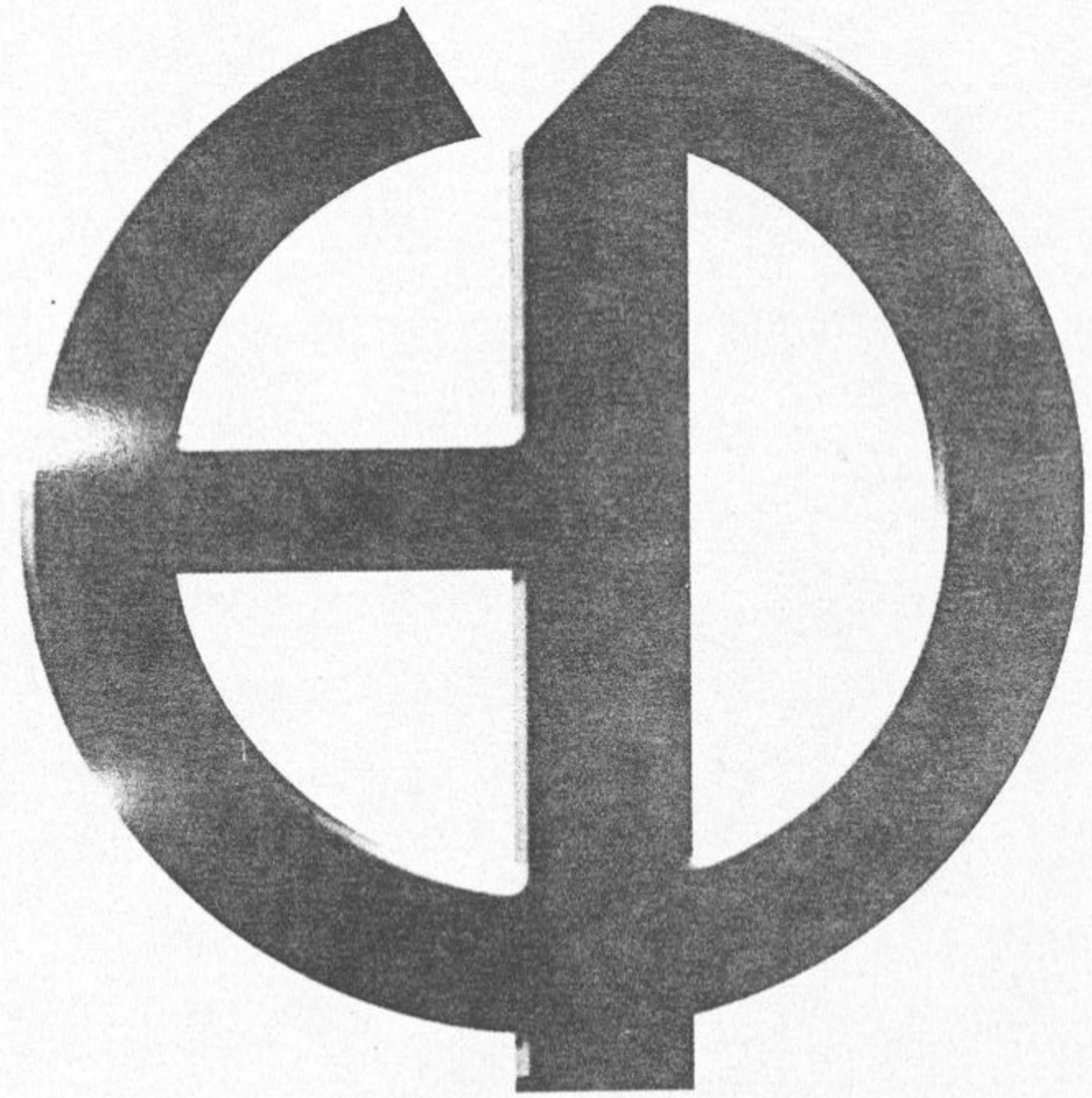
9 770185 161032

ESTUDIOS POLITICOS

3

Septiembre-Diciembre, 2004

# ESTUDIOS POLITICOS



3

Septiembre-Diciembre, 2004  
Revista de Ciencia Política

Cuauhtémoc López Guzmán • Andrés Valdez Zepeda • Lucila Ocaña Jiménez  
Otilio Flores Corrales • Rosendo Bolívar Meza • Luisa Béjar Algazi  
Ma. de los Angeles Sánchez Noriega

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS



***EL SISTEMA POLÍTICO PRESIDENCIAL.  
CRISIS INSTITUCIONAL, DEBATE  
ACADÉMICO Y REVISIÓN TEÓRICA***

*Cuauhtémoc López Guzmán*

**Resumen**

Desarrolla una explicación comparativa del sistema presidencial para México. La intención del autor es adentrarse en el debate iniciado en 1989 por el politólogo Juan Linz con relación a la falta de solidez institucional del sistema presidencial para viabilizar la transición democrática en América Latina; así como garantizar la gobernabilidad en contextos de mayorías divididas. Analiza el presidencialismo desde tres vertientes, apoyadas cada una por diferentes autores: Juan Linz, Dieter Nohlen y Giovanni Sartori.

**Abstract**

This paper elaborates on a comparative explanation of the Presidential System in Mexico. The author delves inside the controversy brought by the political scientist Juan Linz in 1989, about the lack of institutional strength of the Presidential System in order to make feasible a democratic transition in Latin America; and guaranteeing governance in a framework of split majorities.

The analysis of presidentialism follows three approaches, each one supported by different political thinkers: Juan Linz, Dieter Nohlen and Giovanni Sartori.



## Introducción

La intención de este documento es adentrarnos al debate iniciado en 1989 por el politólogo Juan Linz con relación a la falta de solidez institucional del sistema presidencial para viabilizar la transición democrática en América Latina, así como garantizar la gobernabilidad en contextos de mayorías divididas.<sup>1</sup> El documento ofrece tres vertientes:

1. El de la crisis institucional del sistema presidencial, centrado en el planteamiento de Linz y las réplicas a su crítica.
2. El debate académico, centrado en las interpretaciones del presidencialismo en América Latina por Dieter Nohlen.<sup>2</sup>
3. El revisionismo teórico vinculado al estudio comparativo de Giovanni Sartori<sup>3</sup> del presidencialismo con el parlamentarismo y el sistema mixto.

### I. El Sistema Presidencial Comparado: crisis institucional y de funcionalidad democrática

El sistema presidencial diseñado por los constitucionalistas estadounidenses no tuvo como fuente legitimadora una teoría específica, sino una colección de principios y preceptos que se agregaron para garantizar el fin del absolutismo y la aristocracia. En la actualidad, el sistema presidencial se basa constitucionalmente en los principios filosóficos de:

- a) El pensamiento iusnaturalista o la doctrina de los derechos naturales y universales;

<sup>1</sup> Ponencia expuesta por Linz en 1989 en Washington D. C., en la Universidad Georgetown, con el apoyo de la Fundación Ford.

<sup>2</sup> Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.

<sup>3</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 1994.

- b) El pensamiento constitucionalista o doctrina de la limitación del poder y la división de poderes;
- c) El pensamiento democrático o las doctrinas de la representación;
- d) El pensamiento contractualista o de la formación del poder y la autoridad.

Esta agregación de principios y preceptos revolucionarios sí tienen, en cambio, un origen político y social plasmados en los ideales de la revolución francesa, inglesa y norteamericana. La nutrida camada de intelectuales franceses (Condorcet, Montesquieu, Rousseau) escribieron sus ideas justo cuando se necesitaba crear nuevas instituciones políticas y garantizar los derechos naturales del hombre en el nuevo mundo.

Los padres fundadores de Estados Unidos (Madison, Hamilton Jefferson) no aceptaban el vínculo de representación directa y democracia popular, es decir, consideraban que el sistema debía frenar los impulsos apasionados y facciosos del pueblo.

Así, encontramos una de las premisas del sistema presidencial norteamericano (elecciones indirectas) que salvó a Estados Unidos de presidentes populistas y limitó la polarización ideológica entre partidos.

Era opinión de todos los constituyentes, federalistas y antifederalistas, que las mayorías estaban incapacitadas para autogobernarse; y que todas sus deliberaciones, inevitablemente, tendían a la adopción de decisiones facciosas.<sup>4</sup>

Con esta confección contra-mayoritaria del sistema presidencial norteamericano quiero reflexionar sobre la teoría y práctica del presidencialismo en nuestro país.

En primer lugar, el sistema presidencial está relacionado con la representación popular (por la vía del sufragio universal), pero sin ningún mecanismo de rendición de cuentas fácil de ejercitar. Para el caso

<sup>4</sup> Roberto Gargarella, *Crisis de la Representación Política*, México, Fontamara, primera edición, 1997, p. 47.



de México, el presidente de la República siempre invoca el carácter representativo de su cargo, además de su inclinación redentora y paternalista ante la sociedad. Esta relación populista de representación del pueblo ha llevado a una paradójica situación: el depositario del mandato (el presidente) se dice fiel intérprete de las demandas sociales, representando los intereses de quienes lo eligieron, pero resulta absurdo —desde la teoría de la representación— que ante abusos, corrupción e ineficiencia, no lo puedan remover.

Esta relación de representación popular e irresponsabilidad política ha llevado a severas crisis de credibilidad, desencanto y legitimidad a varios regímenes latinoamericanos y particularmente en México.

En segundo lugar, el diseño institucional del sistema presidencial (de frenos y contrapesos) no ha crecido en México porque las instituciones republicanas no han funcionado al margen de las oligarquías partidistas y sus intereses electorales. Independientemente del sistema de partidos que funcione y el tipo de gobierno que de él surja (dividido, unificado, no unificado), las instituciones deben contener y resolver los intereses, conflictos y pasiones propios de la pluralidad partidista.

Desde una perspectiva institucional, el sistema presidencial puede operar sin renunciar a la configuración plural del Poder Legislativo, y bajo una configuración mayoritaria de un partido, el problema no reside en el origen político de los legisladores y el presidente, sino en el marco normativo que rige sus relaciones y la viciada subordinación que muestran las instituciones a los hombres y éstos a su partido.

Tal y como Linz lo señaló al invocar una legitimidad democrática, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo siempre (bajo mayorías divididas) tendrán el pleno derecho a recurrir a las masas para inducirlos, seducirlos y manipularlos en pro de sus convicciones e intereses, los cuales siempre tienen una certificación soberana (el voto).

La derivación del sistema presidencial en México (presidencialismo) tiene múltiples orígenes. Basándonos en los principales ensayos sobre el sistema político mexicano, elaboramos un cuadro comparativo<sup>5</sup> (cuadro 1).

<sup>5</sup> Se tomaron como referencia: *La formación del poder político en México*, de

Sin embargo, el sistema presidencial en México se rige por la división de funciones, más que por el equilibrio y los contrapesos del modelo norteamericano; aunque sin atender a la concepción técnica de órganos que se le imprime a las funciones legislativas, judiciales y ejecutivas, se debe modificar la subordinación histórica que mantuvo el Poder Legislativo en nuestro país.

Esta condición política no requiere ser demostrada, sino explicada, ya que aunque nuestro diseño constitucional no es semejante al norteamericano, sí es indispensable que los parlamentos modifiquen su condición de agencias al de asambleas soberanas, en donde las facultades constitucionales otorgadas de antaño se ejerzan y generen nuevos vínculos representativos y mecanismos consensuales que den funcionalidad al pluralismo cameral.

Por otra parte, el equilibrio de poderes no se ejerce con el permanente enfrentamiento entre poderes, sino al colaborar ejerciendo las facultades que la Constitución les confiere; si los actores políticos por condiciones sociopolíticas procesan sus divergencias bajo un marco normativo consociacional, es probable que las instituciones resistan las tendencias naturales polarizadas, disruptivas y centrífugas entre partidos. Por ello el sistema presidencial funciona si se limita el poder, pero no para paralizarlo sino para especializarlo.

Hoy no se puede hablar de una división tajante y dogmática entre los tres poderes, como lo proponía el pensamiento liberal; se habla de una división de funciones relativa en virtud de que no existe una separación total y excluyente, ya que si bien cada uno de los órganos estatales tiene de manera preponderante asignada determinada función, lo cierto es que de acuerdo con los diversos sistemas jurídicos se han conferido a tales

Arnaldo Córdova, México, ERA, 1984. *Reforma al sistema político*, de Luis Rubio, México, Diana, 1994. *El presidencialismo mexicano*, de Jorge Carpizo, México, Siglo XXI, 1994. *La formación del sistema político mexicano*, de Víctor López Villafañe, México, Siglo XXI, 1986.



órganos otras funciones de manera limitada, diferentes de las que esencialmente les corresponde.<sup>6</sup>

Esta situación nos acerca al debate actual sobre la funcionalidad institucional del sistema presidencial en América Latina y en particular en México, pero sobre todo ofrece la oportunidad de contrastar el sistema presidencial con el sistema parlamentario y mixto. Con la intención de profundizar en la revisión teórica del modelo presidencial retomamos los cuestionamientos, críticas, defensas y propuestas que destacados politólogos han realizado.

En nuestro país estos debates han sido limitados a un pequeño grupo de académicos, intelectuales y políticos; sin embargo, es tiempo de poner a consideración de un público más amplio la posible adopción de componentes institucionales de otros sistemas políticos a fin de fortalecer al mismo sistema presidencial que opera en la actualidad bajo un gobierno no unificado.

Para abordar de manera integral el análisis comparado, contrastaremos las premisas, supuestos y réplicas de diversos autores que han nutrido a la Ciencia Política con nuevas concepciones sobre gobierno presidencial y democracia representativa (cuadro 2).

## II. El presidencialismo en América Latina: el debate académico

Después de mostrar las premisas de Linz en sus críticas al sistema presidencial y las subsecuentes réplicas que aparecieron en la academia norteamericana de ciencia política, es necesario identificar a quienes han avanzado en el debate intelectual sobre este tópico bajo referentes contextuales propios de los países de América Latina.

Hemos seleccionado a autores que se caracterizan por estudiar el

<sup>6</sup> Juan Manuel Castellanos Rueda, "La Reección Legislativa Inmediata", *Revista Diálogo y Debate*, año 2, núms. 9-10, julio-diciembre de 1999, pp. 201-202.

sistema presidencial de Latinoamérica desde una perspectiva integral, es decir, vincular el desempeño institucional del sistema presidencial y su diseño constitucional como consecuencia de factores históricos, electorales, partidista, sociales y económicos (cuadro 3).

## III. El estudio comparativo de Giovanni Sartori

Para identificar algunos rasgos definatorios de los sistemas políticos, Giovanni Sartori —en su obra *Ingeniería constitucional comparada*— destaca la relación entre el diseño constitucional y las instituciones políticas. El se encarga de señalar los incentivos que hacen posible la gobernabilidad democrática y las determinantes estructurales que posibilitan o inhiben el consenso y el equilibrio de poderes.

Para Giovanni Sartori, todo sistema constitucional tiene como fin garantizar el equilibrio del poder y alentar que en el proceso de acuerdos y definición de políticas estén representados los intereses ciudadanos a través de un sistema electoral-partidista incluyente. Tanto el sistema presidencial, como el parlamentario y el semi-presidencial, son formas de gobierno democráticas por su naturaleza constitucional. No obstante, los éxitos y fracasos institucionales de estos sistemas están relacionados —según Sartori— con las condiciones socio-económicas, culturales y políticas de cada nación.

Este autor presenta una opción de sistema político para México, al cual le denomina presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente. Según Giovanni Sartori, la aplicación del sistema presidencial en América Latina ha ocasionado una serie de enfrentamientos y desencuentros entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, producto de su polarización ideológica y social. En especial, el proceso de democratización en México requiere de un sistema que alterne en fases presidenciales o parlamentarias que se sucedan en situaciones de divisiones irreconciliables como mecanismo correctivo de las distorsiones institucionales que introduce el multipartidismo por la vía de la representación proporcional. Y con la finalidad de distinguir las



características definitorias de los tres sistemas, elaboramos el cuadro 3, que las sintetiza y precisa.

### Conclusión

Ante las nuevas condiciones de pluralidad legislativa en los congresos locales y federales en México, se tienen que diseñar nuevas reglas de funcionamiento interno para las asambleas y modificar el marco normativo-institucional de coordinación entre poderes.

Sin lugar a dudas, éstas nuevas reglas de funcionamiento y coordinación tendrán que partir de reformas constitucionales para darle coherencia y permanencia a los procesos de democratización institucional a fin de hacer viable la pluralidad y el multipartidismo.

Para los estudiosos de los sistemas políticos —aquí citados—, solamente el sistema parlamentario y el semi-presidencial tienen por condiciones estructurales e institucionales la capacidad de resolver crisis y antagonismos derivados del multipartidismo, las mayorías divididas y la polarización ideológica.

En México se ha reavivado el debate académico en torno a la funcionalidad institucional del sistema presidencial porque existen procesos no acabados que suponen un riesgo regresivo autoritario si no se consolida:

- a) Una transición democrática que rebase lo electoral y se centre en nuevos vínculos representativos;
- b) Una relación de equilibrio institucional entre poderes que se centre en un marco normativo para evitar la parálisis en situaciones de gobierno dividido o no unificado;
- c) Una mayor profesionalización y destreza técnica de los congresos centrada en la creación de unidades especializadas en técnica legislativa, investigación parlamentaria y los *lobbies*.

Para que los legisladores sean más eficientes y productivos, es

necesario que cuenten con insumos informativos y formativos; así estas unidades serán útiles en la asesoría, consulta y cabildeo político. De esta manera, la producción legislativa se nutre de la técnica y el cabildeo, dos componentes necesarios para elaborar leyes congruentes con la realidad y aceptadas por la comunidad.

Frente a una configuración parlamentaria de gobierno no unificado actualmente en México tenemos la oportunidad de sugerir cambios constitucionales e institucionales que eviten una futura crisis política. Quienes nos abocamos a estos estudios, lo hemos hecho antes, y sin lugar a dudas ésa es nuestra tarea; no dudamos que el uso de arreglos constitucionales alternativos pueden ser viables, aunque la aceptación y confección de éstos es sumamente compleja.

### Bibliografía

- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1983.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, ERA, 1984.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner (compiladores), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, 1996.
- Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1997.
- López Villafañe, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, México, Siglo XXI, 1986.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.
- Pachano, Simón, "Presidencialismo y Parlamentarismo", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm 3, julio-septiembre, 1998.
- Revista *Diálogo y Debate*, "El Poder Legislativo en México", año 2, núm. 9-10, julio-diciembre de 1999.
- Rubio, Luis, *Reforma del Sistema Político Mexicano*, México, Diana, 1994.



Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994.

Serrafero, Mario, "Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm 2, México, UNAM, abril-junio, 1998.

CUADRO 1  
Causas del Presidencialismo en México

<i>Causas del Presidencialismo</i>	<i>Arnaldo Córdova</i>	<i>Luis Rubio</i>	<i>Jorge Carpizo</i>	<i>Victor López Villafañe</i>
Factores Políticos	El presidencialismo surge como una lucha política contra el caudillismo	El presidente nombra a la clase política en los puestos relevantes Jefe del partido oficial	Nombra al sucesor El Legislativo está en manos del mismo partido del presidente Subordinación del ejército	La lucha contra la presidencia despótica se convirtió paradójicamente en el fortalecimiento legal en la Constitución del 17
Factores Económicos		Determina la política económica, fiscal, gasto y deuda. Concentración de recursos	Amplias facultades para regular, intervenir y definir la política económica	Facultades en materia económica muy amplias
Factores Sociales	El presidente cuenta con gran capacidad para instrumentar reformas sociales El presidente se convierte en el árbitro supremo en la lucha de clases		Árbitro de las pugnas sociales	Armonizador de intereses de clase



Factores Culturales	<i>Arnaldo Córdova</i>	<i>Luis Rubio</i>	<i>Jorge Carpizo</i>	<i>Victor López Villafañe</i>
Factores Históricos	El presidente recibe una gran fuerza como producto de la experiencia histórica de rompimientos y revueltas.		Control de los medios de opinión	Desde la independencia el ejecutivo se consolida en respuesta a una realidad política desquiciada e inorgánica
Factores Jurídicos	Poderes extraordinarios permanentes	Concentración de iniciativas de ley en política interna y externa	El poder judicial está ligado al partido del presidente	La Constitución avala los amplios poderes del presidente para legitimarlo

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 2**  
**Las premisas de Juan Linz**  
**y las réplicas de Horowitz, Lipset y Lijphart**

<i>Juan Linz</i>	<i>Horowitz, Lipset y Lijphart</i>
<p>Tesis: En naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos el cargo presidencial introduce un elemento indeseable de competencia donde el ganador se lo lleva todo, en sociedades que en vez de esto necesitan mecanismos de conciliación.</p> <p><b>Premisas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los regímenes parlamentarios aseguran estabilidad democrática.</li> <li>2. El sistema presidencial conserva el candado del cargo fijo, lo que puede llevar a crisis de gobernabilidad.</li> <li>3. El presidente y el legislador poseen legitimidad democrática, en situaciones hostiles y polarizadas quien tiene derecho a hablar de parte del pueblo.</li> <li>4. El desarrollo de partidos políticos modernos en países social e ideológicamente polarizados exacerba los conflictos entre el legislativo y el ejecutivo.</li> <li>5. Las constituciones presidenciales integran principios contradictorios (de ejecutivo fuerte vs personalización del poder)</li> <li>6. El parlamentarismo imprime flexibilidad al proceso político y el presidencialismo lo vuelve rígido.</li> </ol>	<p><b>Réplicas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La inestabilidad asociada al presidencialismo latinoamericano, tiene su contraparte en el Asia y África poscolonial, donde el parlamentarismo ha fracasado.</li> <li>2. El abuso del poder no es monopolio del sistema presidencial, ya que el parlamentarismo lo extendió en Asia y África, ya sea por medio de un golpe militar o la hegemonía de un solo partido.</li> <li>3. Un sistema presidencial donde el legislativo y el ejecutivo no forman parte del mismo partido no se produce el resultado de el ganador se lo lleva todo.</li> <li>4. El supuesto de que el ganador se lo lleva todo (presidencialismo) está en función de los sistemas electorales y no de las instituciones.</li> <li>5. Los sistemas presidenciales sofocaron la democracia en A.L. y el sistema parlamentario lo eliminó en Asia y África.</li> <li>6. Linz no ataca al presidencialismo sino a las elecciones plurales, no está a favor del parlamentarismo sino a favor de coaliciones parlamentarias.</li> </ol>



<p>Tesis: En naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos el cargo presidencial introduce un elemento indecible de competencia donde el ganador se lo lleva todo, en sociedades que en vez de esto necesitan mecanismos de conciliación.</p>	
<p><b>Premisas</b></p>	
7. El presidencialismo es problemático porque opera según la norma de que el ganador se lo lleva todo.	7. La regla del ganador se lo lleva todo, también está presente en sistemas parlamentarios con elecciones plurales en distritos uninominales, especialmente en los sistemas bipartidistas.
8. El juego de suma cero en los regímenes presidencialistas aumenta el interés en las elecciones, provocando tensión y conflictos.	8. El tipo de sistema electoral determina el sistema de partidos.
9. El cargo del presidente es por naturaleza bidimensional, por un lado el presidente es el jefe de Estado y el representante de toda la nación, por otro lado representa una opción claramente partidista.	9. El presidencialismo produce efectos mayoritarios en el sistema ejecutivo-legislativo.
10. La inestabilidad superficial que acompaña al parlamentarismo (crisis de gabinete) evita crisis que el presidencialismo no puede desahogar en situaciones de impopularidad, corrupción y rechazo del presidente)	10. Los legisladores (en el parlamento) a pesar de criticar, debatir o votar en contra —en algunas ocasiones— cuando existe mayoría del partido del primer ministro no lo pueden afectar ni destruir.
11. El tiempo fijo y limitado del cargo del presidente influye en un estilo político afanosamente ambicioso.	

*Juan Linz*

*Horowitz, Lipset y Lipphart*

**CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)**  
**Las premisas de Juan Linz**  
**y las réplicas de Horowitz, Lipset y Lipphart**

**CUADRO 3**  
**El Presidencialismo en América Latina: enfoques**

		<i>Factores</i>					
		<i>De orden constitucional</i>			<i>De orden inconstitucional</i>		
AUTOR	HISTÓRICOS	JURÍDICOS	ECONÓMICO-SOCIALES	SISTEMA DE PARTIDOS	PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO	SISTEMA ELECTORAL
Dieter Nohlen	En el presidente recae todo el poder político para afianzar el proceso de emancipación		El presidente amplió sus facultades para intervenir en el proceso de planeación económica y justicia social	El presidente es el agente estructurador de su partido y el cargo ambicionado por todos los partidos		Las amplias facultades legales impiden el balance y equilibrio de poderes	El presidencialismo es no re-eleccionista
Simon Pachano		El presidente por mandato constitucional encarna las funciones de jefe de Estado y de gobierno		Los partidos son maquinarias electorales con poca estabilidad y solidez	El control horizontal es siempre difícil, ya que provoca pugnas entre los dos poderes	La rigidez del periodo lleva crisis de sistema	La elección directa del presidente estimula la personalización del poder

Fuente: Elaboración propia.



		<i>De orden constitucional</i>			<i>Factores</i>			<i>De orden inconstitucional</i>	
AUTOR	HISTÓRICOS	JURÍDICOS	ECONÓMICO-SOCIALES	SISTEMA DE PARTIDOS	PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO	SISTEMA ELECTORAL		
Mario Serrafiero		El principio del equilibrio del poderes ha sido violado por el otorgamiento de sustantivos poderes legislativos a los presidentes.		Es difícil garantizar la gobernabilidad en un sistema presidencial con multipartidismo.	Los conflictos entre el legislativo y el ejecutivo pueden obedecer a una ineficiente burocracia, más que al obstruccionismo partidista.	El presidente es portador y representante de la soberanía popular	Es necesario revisar las modalidades de elección de los presidentes para ajustarlas a la pluralidad social		
Giovanni Sartori		Todo sistema constitucional es un sistema de balances y contrapesos.	El sistema presidencial en A.L. lo afectan las desigualdades sociales y el estancamiento económico.	No existe una clara relación entre partidos disciplinados e indisciplinados con el buen funcionamiento del sistema presidencial		El mal funcionamiento del presidencialismo está ligado al abuso del poder, como a la falta del mismo.	La reelección del presidente es una condición ligada a la perpetuación del poder.		

Fuente: Elaboración propia

**Los sistemas políticos democráticos: definición y síntesis**

**CUADRO 4**

	<b>Sistema Parlamentario</b>	<b>Sistema Semi-presidencial</b>
<b>Origen</b>	El origen del parlamentarismo se encuentra en Europa. En 1214 los señores feudales ingleses dan a conocer la carta magna al regente Juan Sin Tierra, donde le exigen explicara por qué cobraría más impuestos y en qué los utilizaría.	Este sistema tiene como modelo al sistema semi-presidencial de Francia delineado en la constitución francesa de 1958 y su adecuación en 1962.
<b>Definición</b>	El sistema parlamentario se centra en una asamblea donde el poder ejecutivo y legislativo se comparten y la composición de ésta se basa en un sistema representativo.	El sistema semi-presidencial funciona basado en el poder compartido (diarquía): el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.
<b>Características</b>	Los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder, su característica primordial es que el poder ejecutivo y legislativo se comparten.  Los miembros del gabinete (poder ejecutivo) son también miembros del parlamento.  El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.	El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular para un periodo predeterminado en el cargo.  El jefe de estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual.  El presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.

**CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)  
El Presidencialismo en América Latina: enfoques**



Sistema Presidencial	Sistema parlamentario	Sistema Semi-presidencial
Nombra de manera discrecional a los secretarios de Estado.	En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar primer ministro.	El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del parlamento: están sujetos al voto de confianza o al voto de censura, y en ambos casos requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria.
Los secretarios de Estado no son responsables políticamente ante el congreso.	El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.	La estructura de autoridad dual del semi-presidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios del poder variables dentro del ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el potencial de autonomía de cada unidad componente del ejecutivo subsista.
El presidente y los integrantes del poder legislativo son elegidos popularmente a través del sufragio universal, por lo tanto, el presidente como el congreso están investidos de la representatividad que emana de los ciudadanos.	La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.	Frente a mayorías divididas el sistema mixto responde a un posible estancamiento oscilando entre fases parlamentarias o presidenciales: es decir, el sistema francés es presidencial cuando la mayoría presidencial y parlamentaria es la misma, y parlamentario cuando son distintas.
El presidente no puede disolver al legislativo, ni el congreso destituir al presidente (salvo casos excepcionales contemplados en las constituciones).	Los ministros permanecen en funciones mientras exista una mayoría en el parlamento que los apoye.	El sistema funciona basado en una estructura flexible de autoridad dual, (bicéfalo) con una mayoría unificada el presidente prevalece sobre el primer ministro; a la inversa, con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro.

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)  
Los sistemas políticos democráticos: definición y síntesis

Sistema Semi-presidencial	Sistema parlamentario	Sistema Presidencial
Una función básica del parlamentarismo es equilibrar las relaciones entre la mayoría y la oposición.	El presidente puede remover o destituir a los miembros del gabinete, ya que estos son responsables de su gestión sólo ante él.	El peso y las facultades del presidente crecieron conforme los estados se vieron obligados a intervenir y regular la economía.
El primer ministro es elegido por el parlamento, así como el gabinete.	El presidencialismo se caracteriza por ser un sistema de balances y contra pesos.	El primer ministro es elegido por el parlamento, así como el gabinete.
El poder ejecutivo, en la mayoría de los casos, tiene una organización dual, está dividido entre el jefe de Estado y el jefe de Gobierno.		



Estudio comparativo basado en la comunidad de organizaciones no lucrativas que prestan servicio social en Estados Unidos y México: dos caminos diferentes  
*Cristine R. Martell, Cecilia Cadena y M. Jae Moon*

La servidumbre voluntaria y la condición humana  
*Otilio Flores Corrales*

Las insuficiencias del marxismo crítico y los problemas del mundo contemporáneo (Primera Parte)  
*H.C.F. Mansilla*

Los estudiantes y la política en la UNAM  
*Victor Manuel Durand Ponte*

La administración comunitaria del pueblo azteca  
*Jerónimo Hernández Vaca*

Un partido muy partido: el PRD y su dirigencia 15 años fraccionada  
*Victor Hugo Martínez González*

El proceso de fiscalización en el Congreso de Baja California: normatividad, recursos técnicos y motivaciones políticas  
*Cuauhtémoc López Guzmán*



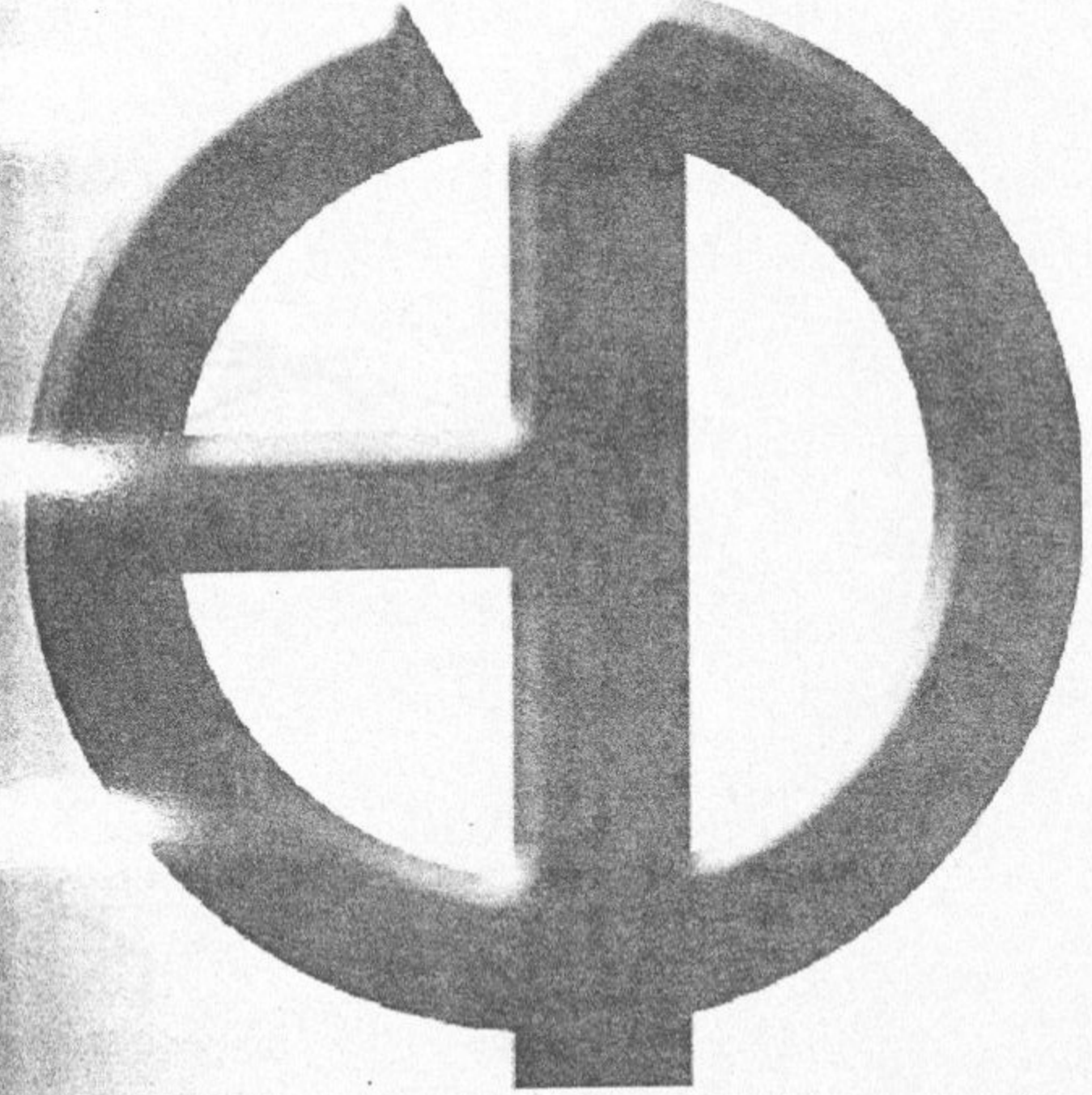
ISSN 0185-1616  
Número de Reserva 1229

9 770185 161032

ESTUDIOS POLITICOS

Septiembre-Diciembre, 2005

# ESTUDIOS POLITICOS



6

Septiembre-Diciembre, 2005  
Revista de Ciencia Política

Cristine R. Martell • Cecilia Cadena • M. Jae Moon • Otilio Flores Corrales  
H.C.F. Mansilla • Víctor Manuel Durand Ponte • Jerónimo Hernández Vaca  
Víctor Hugo Martínez González • Cuauhtémoc López Guzmán

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

6



*indeterminación ideológica y deficiencias programáticas*, México, Plaza y Valdés, 1999.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1980.

Selznick, Phillip, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Nueva York, Harper & Row, 1957.

### Glosario de siglas

ACNR:	Asociación Cívica Nacional Revolucionaria
CD:	Corriente Democrática [del PRI]
CID:	Corriente de Izquierda Democrática
CRD:	Corriente por la Reforma Democrática
FDN:	Frente Democrático Nacional
MRP:	Movimiento Revolucionario del Pueblo
OIR-LM:	Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas
ORPC:	Organización Revolucionaria Punto Crítico
PARM:	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCM:	Partido Comunista Mexicano
PFCRN:	Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (antes PST: Partido Socialista de los Trabajadores)
PMS:	Partido Mexicano Socialista
PMT:	Partido Mexicano de los Trabajadores
PPS:	Partido Popular Socialista
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRS:	Partido Revolucionario Socialista
PRT:	Partido Revolucionario de los Trabajadores

## **EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN EN EL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA: NORMATIVIDAD, RECURSOS TÉCNICOS Y MOTIVACIONES POLÍTICAS**

*Cuauhtémoc López Guzmán*

### Introducción

El Congreso del Estado de Baja California se declaró formalmente instalado el 12 de noviembre de 1953, desde esa fecha y hasta 1989 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo la mayoría legislativa, consolidándose así un gobierno unificado que por más de 30 años eliminó el potencial conflicto y parálisis que puede existir en un sistema de división de poderes como el presidencialista.

En este largo periodo de gobierno unificado, las facultades de fiscalización y control del gasto público fueron de orden ceremonial o formalista. La renuncia a ejercer estas facultades constitucionales se debía a: la mayoría de los legisladores y el gobernador tenían la misma identidad partidista, además el gobernador avalaba la postulación de los candidatos a las diputaciones locales y promovía sus carreras políticas.

En esta lógica de subordinación, control y lealtad, el Poder Legislativo no contaba con los recursos legales y capacidades técnicas



para ejercer eficientemente el proceso de fiscalización, pero además no existían las motivaciones políticas para hacerlo.

Desde 1989, el Congreso de Baja California presenta una configuración legislativa de gobierno dividido con variados arreglos políticos que han superado los conflictos y parálisis que se producen en el marco de partidos polarizados y disciplinados.

En este trabajo se analizan los factores que inciden de manera positiva en el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización del Poder Legislativo, especialmente nos concentramos en relacionar la dinámica parlamentaria del formato de gobierno dividido y su posible impulso institucional hacia un Congreso que produzca innovaciones legales, técnicas y de coordinación entre poderes.

La pregunta es si un gobierno dividido reestablecerá el equilibrio de poderes, centrado en la recuperación de sus facultades constitucionales, en la modernización de sus órganos de control y en una nueva conducta y responsabilidad legislativa (factores institucionales y motivacionales).

Si la conducta de identidad partidista y lealtad continúan por encima de la representatividad ciudadana, los legisladores —aunque cuenten con todos los recursos técnicos y legales— renunciarán al control y sanción al Poder Ejecutivo (perpetuándose el desequilibrio institucional entre poderes).

Estaremos observando la continuación del “Presidencialismo Regional” operando en el marco de un sistema de partido predominante (PAN), reproduciéndose la cultura autoritaria y de control horizontal que durante décadas el Partido Acción Nacional repudió a escala nacional y local.

La relación entre las dos instituciones (Ejecutivo–Legislativo) en Baja California bajo un sistema de partido predominante (PAN), debe servir para estudiar los posicionamientos y conductas que caracterizan la relación entre el gobernador y los diputados bajo el modelo de gobiernos divididos y no unificados. Esto, con el fin de cotejarlo con las prácticas y ritos seguidos durante la etapa de partido hegemónico y bajo el modelo de gobierno unificado.

## I. Facultades Constitucionales de Supervisión del Poder Legislativo en Baja California

La Constitución Política del Estado de Baja California en sus artículos 22 y 27 establecen los periodos respectivos de aprobación presupuestal y supervisión del gasto público, así como las facultades en materia económica respectivamente.

En relación al artículo 22 constitucional es importante precisar algunas ambigüedades jurídicas que pueden complicar las relaciones institucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo en temas tan sensibles como la aprobación presupuestal y la revisión de las cuentas públicas. Para tal caso citamos su contenido:

*Artículo 22.* El Congreso del Estado tendrá cada año de ejercicio constitucional, tres períodos de sesiones, del 1 de octubre al 31 de enero el primero; del 1° de febrero al 31 de mayo el segundo; y el tercero del 1° de junio al 30 de septiembre.

En el primer período, antes de concluir el año, examinará, discutirá y aprobará el Presupuesto del Estado correspondiente al Ejercicio Fiscal siguiente, decretando las contribuciones y percepciones necesarias para cubrirlo e impondrá también las contribuciones y demás ingresos para cubrir las necesidades de los Municipios del Ejercicio Fiscal siguiente y determinará las bases, montos y plazos conforme a los cuales cubrirá la Federación sus participaciones a los propios Municipios.

En el segundo y tercer períodos, el Congreso se ocupará del examen, discusión y aprobación de las Cuentas Públicas del año anterior, tanto del Estado como de los Municipios. En esta función el Congreso investigará si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto; comprobando la exactitud y justificación de los gastos hechos y determinará las responsabilidades que resultaren.<sup>1</sup>

El primer cuestionamiento u observación es que dada la comple-

<sup>1</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, México, Gobierno del Estado.



alidad del estudio y conocimiento de los agregados financieros del gobierno del Estado, la contabilidad gubernamental y la escasa experiencia técnica de los legisladores (sobre todo los primerizos) es demasiado corto el periodo que marca la Constitución para cubrir las tres fases que señala, es decir, examinar, discutir y aprobar.

Estas tres fases eran tramitadas por vía automática en el extenso periodo de gobierno unificado, por lo que el tiempo definido por la Constitución era más que suficiente; sin embargo, además de la complejidad técnica, hoy bajo el formato de gobiernos divididos la fase de discusión puede paralizar la aprobación presupuestal, o por lo menos polarizar las relaciones entre ambos poderes.

Esta situación, hasta hoy no ha generado graves tensiones o bloqueos entre poderes, pero bajo una configuración de mayorías divididas la falta de una previsión constitucional para tal situación bien podría paralizar al gobierno.

Otra observación que merece ser motivo de una reforma Constitucional es la forma imperativa en que están redactadas las facultades de examinar, discutir y aprobar. Por esta inconsistencia legal aprobar se entiende como un fase obligada, es decir, aunque se discuta no exista otra alternativa intermedia de injerencia del Poder Legislativo.

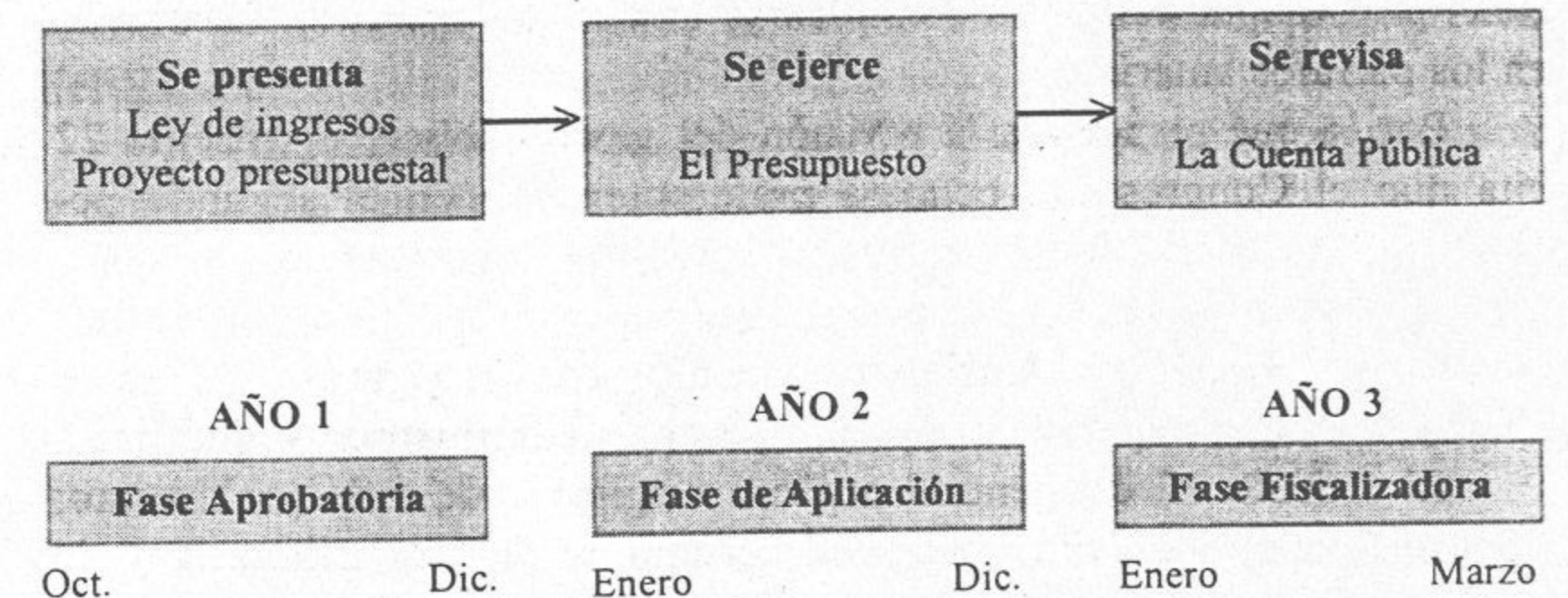
La propuesta que se plantea es modificar la redacción del artículo 22 a fin de precisar las modalidades de co-participación del Poder Legislativo en el proyecto de presupuesto. Para tal caso se deberá redactar como se cita: "En el primer periodo antes de concluir el año, se examinará, discutirá y se podrá modificar, adecuar y aprobar el presupuesto del Estado correspondiente al siguiente ejercicio fiscal.

Con esta orientación se agregan dos fases entre la discusión y la aprobación, así el Congreso tendría una activa participación en la aprobación del presupuesto, obligando a los legisladores a revisar y orientar los recursos de manera más racional, responsable y ecuanime. Por supuesto que se requeriría un mayor plazo para cubrir este proceso, mismo que deberá ser calendarizado por fases y tiempos

específicos, es decir, marcar el inicio y fin de la fase de revisión, de discusión, de modificación o adecuación y finalmente la fase de aprobación.

En el esquema 1 aparece el calendario constitucional para que el Poder Legislativo apruebe el presupuesto, se ejerza y se fiscalice (nótese el limitado periodo de aprobación presupuestal).

**ESQUEMA 1**  
**Proceso presupuestal**  
**Revisión de la Cuenta Pública**  
**Etapas**



FUENTE: Elaboración propia.

Las facultades de modificación y adecuación serían excelentes mecanismos propiciatorios de especialización técnica para los legisladores porque los forzaría a pasar del simple cuestionamiento sin fundamento, el bloqueo partidista y el chantaje al Poder Ejecutivo.

La facultad de modificar el presupuesto está dada por la decisión del Congreso de modificar los montos globales por sector. En cambio, la facultad de adecuar el presupuesto se refiere a la decisión del Congreso de aumentar, suprimir o limitar los recursos a una dependencia o entidad de la administración pública.



Esto quiere decir que el Ejecutivo puede proponer un presupuesto para educación de 200 millones de pesos y 300 millones para turismo, el Congreso puede hacer una modificación al reducir 100 millones a turismo y transferirlos a educación. Esto es una modificación de los montos globales.

Cuando se haga una adecuación, el Congreso, basándonos en el ejemplo anterior, podrá suprimir o limitar los recursos a una dependencia o entidad del sector educativo por su ineficiencia o mal manejo de recursos, es decir, aunque aumentó el presupuesto para educación, se redujo para aquellas dependencias no eficientes.

La modificación y adecuación son dos facultades independientes y combinadas, se puede hacer una modificación global sin adecuación presupuestal, o bien emplearse ambas, tal como lo ilustramos en los párrafos anteriores.

Por lo que respecta a la revisión del gasto público, el artículo 22 cita que el Congreso se ocupará preferentemente en el segundo periodo del examen, discusión y aprobación de las cuentas públicas. De nuevo encontramos el imperativo de aprobación, pero con la salvedad de otorgarle al Legislativo la comprobación rigurosa del gasto asignado a cada dependencia y entidad de la administración pública.

El artículo 22 contiene el espíritu originario de todo parlamento; es decir, un periodo ordinario para aprobar la política tributaria y de gasto y otro para auditar las cuentas gubernamentales; tareas clásicas de todo Congreso. Por su parte, el artículo 27 Constitucional enumera las facultades económicas de la Cámara de Diputados, las cuales se vinculan a las leyes reglamentarias con el propósito de precisar la variada y extensa injerencia del Poder Legislativo en materia presupuestal y financiera.

Esta vinculación tiene el propósito de identificar los mecanismos legales que permiten al Poder Legislativo ejercer la supervisión y sanción sobre el Poder Ejecutivo; la capacidad legal de frenar y balancear al Poder Ejecutivo tiene aquí una concreción jurídica, que aunque no se despliegue por inconsistencias técnicas y afinidades políticas partidistas (en ciertas ocasiones), representan opciones poten-

ciales de activarse que en condiciones de gobiernos divididos enfrentados pueden desembocar en parálisis legislativa, pugnas políticas e ingobernabilidad.

Facultades Económicas del Congreso del Estado de Baja California (artículo 27 constitucional):

- Dar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos, con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aprobar los contratos respectivos y reconocer y autorizar el pago de las deudas que contraiga el Estado.

- Aprobar, para cada ejercicio fiscal, las leyes de ingresos del Estado y de los municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado.

- Revisar anualmente las cuentas del Estado y de los municipios y examinarlas cuando se estime conveniente.

## II. Recursos y Capacidades Técnicas de la Contaduría Mayor de Hacienda

Una vez revisadas las facultades constitucionales en materia económica del Congreso del Estado de Baja California, se identificarán las atribuciones que la Contaduría Mayor de Hacienda ejerce como órgano técnico del Poder Legislativo; además de vincular el ordenamiento jurídico que sustenta sus funciones fiscalizadoras con sus recursos y capacidades para cumplir con dichas funciones.

Al ser el órgano técnico del Poder Legislativo encargado de la revisión de las cuentas públicas, es decir, de la auditoría al Poder Ejecutivo, esta atribución se traduce en poder de control y sanción, condición que puede en el futuro convertirla en una instancia de enorme respeto, credibilidad e integridad. Si las tendencias hacia la profesionalización de los órganos técnicos del Poder Legislativo se consolidan, se mantiene el pluralismo e independencia de la Cámara de



**CUADRO 1**  
**Leyes reglamentarias de las facultades constitucionales del**  
**Congreso en materia económica**

<i>Ley</i>	<i>Artículo Constitucional</i>	<i>Fases en las que el Poder Legislativo interviene</i>	<i>Artículo que lo precisa</i>
Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California	22 y 27	•Fiscalización del Sector Público •Examen de proyectos de ingreso y egreso •Revisión de la Cuenta Pública • Sanciones y rendición de cuentas	2  11 y 12  23, 24, 25 y 26 35, 36, 43, 50, 51, 52
Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California	27	•Autorización de Endeudamiento Público	5, 7, 19 y 20
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	27	•Aprobación presupuestal •Evaluación del Gasto Público	17, 30, 33 y 43 49
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California	Título 8o.	•Juicio Político	3, 5, 8, 11, 12, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 37, 38, 39

Fuente: Elaboración propia.

Diputados y se debilita la disciplina partidista, se estará alentando el equilibrio de poderes, situación que favorecerá la honradez, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

En el marco jurídico del Estado de Baja California, el ordenamiento legal que regula el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda es La Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California.

Esta fue promulgada en septiembre de 1992 por el gobernador Ernesto Ruffo Appel; consta de 11 capítulos donde se identifican a las entidades a fiscalizar y la regulación de las fases del proceso de auditoría gubernamental, así como las atribuciones del Contador Mayor de Hacienda.

El artículo 2 señala que la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano de fiscalización dependiente y auxiliar del Congreso del Estado, y hasta el 2002 la Comisión de Hacienda y Administración ejercía la facultad de fiscalización, la cual ahora se denomina Comisión de Fiscalización del Gasto Público.

La entidades sujetas a fiscalización son:

- I. El Poder Ejecutivo del Estado
- II. El Poder Judicial del Estado
- III. Los Ayuntamientos y
- IV. Los Organismos o instituciones que administren o manejen fondos o valores públicos.

Pero con el fin de revisar a las entidades se emplean agregados financieros que permiten auditar los recursos con mayor cobertura y diversificación en correspondencia con las distintas opciones de financiamiento y administración de recursos por transferencias. "La Cuenta Pública Anual de las Entidades se integra por las Cuentas Públicas de ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública."<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Véase artículos 15 y 23 de la Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California.



En entrevista realizada en la ciudad de Mexicali, Baja California, la contadora mayor de Hacienda, la C.P. Francisca Mora Quiñonez, nos indicó que el universo a auditar es de 110 entidades y para ello cuentan con 231 empleados, algunos de ellos con especialidades y funciones orientadas a la auditoría gubernamental, fiscal y financiera. También cuentan con expertos en control y supervisión de obra pública e infraestructura.

Sin embargo, aceptan la colaboración y apoyo ocasional de asesores independientes, especialistas en diversas disciplinas para sustentar una opinión técnica sobre investigaciones encargadas por el Congreso del Estado.

Desde su creación, la Contaduría Mayor de Hacienda ha sido dirigida por 11 titulares, los cuales son nombrados y removidos por el Congreso; empero, en la ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California no aparece ningún perfil idóneo.

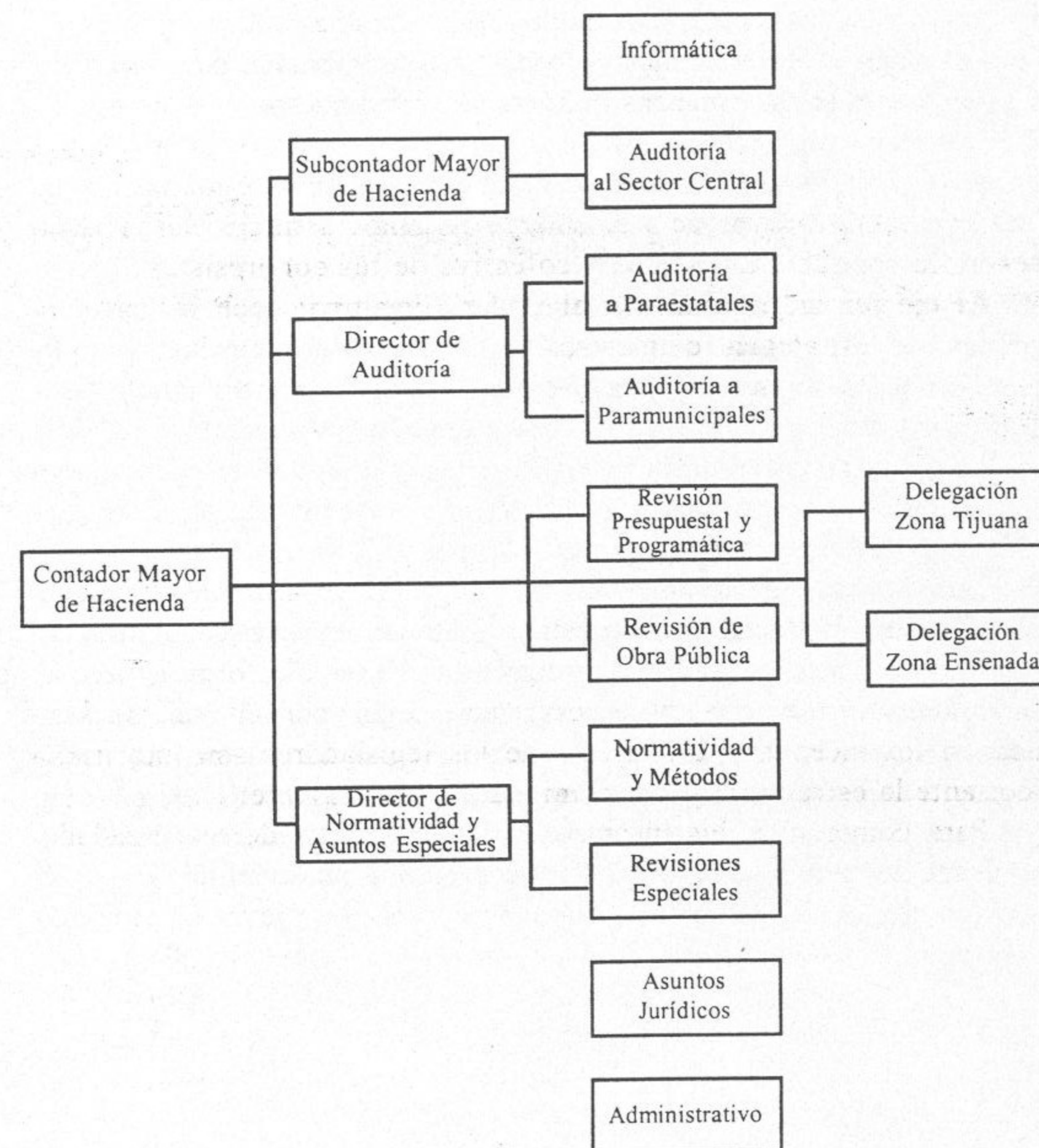
En 1978 se contaba con 5 auditores, a la fecha el personal suma 231 empleados. Hace 25 años el personal administrativo no reunía los requisitos mínimos para ocupar el puesto y desempeñar las funciones de auditoría ya que varios de estos empleados habían sido promovidos de las labores de limpieza a las de fiscalización.<sup>3</sup>

Es decir, no existían las capacidades técnicas (recursos y personal) para ejercer el control del gasto, la normatividad era limitada e inconexa, lo que hacía imposible regular el proceso de fiscalización; pero sobre todo, existía la sujeción y subordinación del Poder Legislativo frente al Ejecutivo local.

Para ejemplificar el proceso de modernización y de desarrollo institucional mostramos el organigrama de la Contaduría Mayor de Hacienda.

<sup>3</sup> Entrevista realizada a la Contadora Mayor de Hacienda, la contadora pública Francisca Mora Quiñonez, en la ciudad de Mexicali, Baja California el 26 de abril de 2003.

### Organigrama general Contaduría Mayor de Hacienda





### III. Motivaciones e Incentivos del Legislador en la Supervisión del Gasto Público: el enfoque racional instrumental

Una vez identificadas las facultades constitucionales que le otorgan al Poder Legislativo de Baja California, su participación para conocer, resolver y vigilar las finanzas públicas, el presupuesto y el gasto público; así como la organización y funciones del órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados en la revisión de la cuenta pública—la Contaduría Mayor de Hacienda— pasemos a interpretar y comprender la conducta individual y colectiva de los congresistas.

Al ejercer la fiscalización al Poder Ejecutivo, o en su caso, al orientar sus estrategias e intereses en limitar y reducir las posibilidades de otros diputados para cuestionar al gobernador, los legisladores pueden verse atrapados en una pugna intra-cameral que afecte la capacidad institucional (de restablecimiento horizontal de poderes) propiciando el disenso, el chantaje y la obstrucción entre las fracciones parlamentarias.

Una actuación parlamentaria proclive al estancamiento puede ser resultado de factores partidistas, centrada en una configuración de gobierno dividido (como el Congreso de Baja California), pero el rendimiento institucional y la estructura legal pueden ser desactivadas si los incentivos e intereses de los legisladores son muy reducidos ante la estructura de oportunidades prevaleciente.

Para comprender los incentivos y motivaciones de los legisladores desde la perspectiva del enfoque racional-instrumental, es necesario ubicar la lógica de sus supuestos para interpretar la dinámica parlamentaria de las legislaturas con gobierno dividido en Baja California. El enfoque racional instrumental supone:

Que los individuos persiguen metas vinculadas con sus intereses, pero en la consecución de las mismas buscarán la opción menos costosa, la cual es pertinente para satisfacer su meta individual o colectiva; con ello la estrategia de acción se deriva de la estructura de oportunidades que ofrece el sistema.

La racionalidad se centra en elegir opciones basadas en el cálculo y el costo de oportunidad, pero al vincularlas a las reglas del sistema político para maximizar sus beneficios, los individuos se hallan sujetos a un comportamiento previsible (instrumental).

En Estados Unidos se realizaron en la década de los setenta los primeros estudios pioneros sobre negociación cameral y los incentivos que los legisladores tenían para supervisar al Poder Ejecutivo. Desde entonces han proliferado las investigaciones que vinculan las relaciones entre poderes y los mecanismos institucionales de balance y contrapeso, así como la dinámica parlamentaria bajo gobiernos divididos.<sup>4</sup>

En México, estos estudios empezaron a tornarse viables y útiles al pluralizarse el Congreso de la Unión y los Congresos Locales. Pero la evidencia empírica apareció con el rompimiento del control hegemónico del Partido Revolucionario Institucional en ambos poderes (Legislativo-Ejecutivo). Es decir, los temas del equilibrio de poderes, los gobiernos divididos y la democratización de las instituciones representativas son asignaturas novedosas y escasas para la ciencia política mexicana. Esto es así porque antes de 1997 la capacidad de un partido (PRI) para impulsar sus iniciativas en el Congreso Federal no podía ser bloqueada ni alterada por otro partido.

En Baja California, a pesar de que fue el primer Estado que vio surgir el formato de gobierno dividido en 1989, los estudios politológicos de la alternancia se orientaron a indagar los cambios esperados que un gobernante panista pudiera instrumentar. Es decir, se repitió la lógica del pasado, centrarse en el papel transformador del Poder Ejecutivo, olvidándose de los resultados institucionales que la nueva configuración parlamentaria generaría en la antigua dinámica de subordinación legislativa.

<sup>4</sup> Con un enfoque racional instrumental. David R. Mayhew, "The Electoral Connection and the Congress", en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan, *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Press, 1974. Ogul, Morris S. Ogul, *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislature Supervision*, University of Pittsburg Press, 1976.



Basándonos en el enfoque racional-instrumental, podemos tipificar la conducta política de un legislador de acuerdo a la estructura de oportunidades que el sistema político mexicano ofrece. Además, establecer qué condiciones son necesarias para que el Poder Legislativo fiscalice al Poder Ejecutivo con oportunidad y eficiencia.

En el sistema político mexicano no existe la re-elección consecutiva, por tal motivo los políticos al convertirse en legisladores no cuentan con la posibilidad de mantenerse en el cargo en un segundo periodo inmediato.

Esta limitación constitucional posibilita la rotación de la clase política, pero inhibe la profesionalización parlamentaria; como el legislador no puede ser re-elegido, pero tampoco revocado, no existe responsabilidad legislativa ante los ciudadanos (ver diagrama 1).

Su conducta política está atada a la disciplina partidista, y es al partido a quien debe su postulación, y es el partido quien lo puede premiar o castigar al promoverlo a otro cargo de elección popular o de la administración pública.

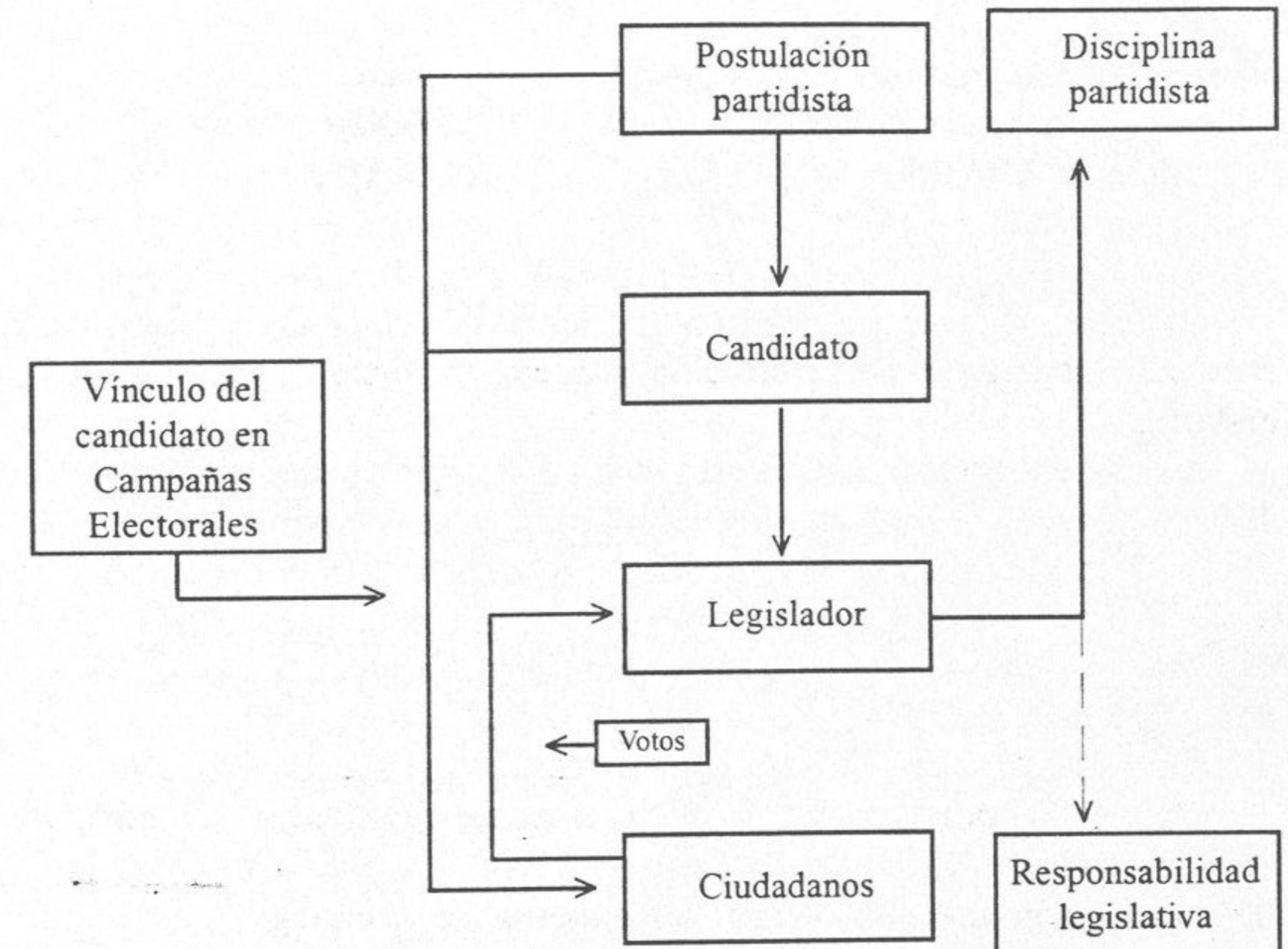
Con esta estructura de recompensas basada en el control partidista de la vida parlamentaria, los legisladores atienden más los lineamientos partidistas que las demandas ciudadanas. La conducta puede variar si el legislador es miembro del mismo partido que el gobernador o de un partido de oposición, pero aún con estas variantes, el sistema de oportunidades desestimula la productividad legislativa y la representatividad ciudadana.

La carrera política, después de concluido el periodo de tres años se convierte en una meta explícita del legislador y paradójicamente, sólo a través del partido (de nuevo) es como logra vincularse al electorado. Una vez electo, es probable que este vínculo se rompa o diluya.

Sin mecanismos de participación ciudadana, instituciones burocráticas y alto abstencionismo, los representantes populares quedan desvinculados de los ciudadanos, de su distrito y atados a los intereses electorales del partido.

En esta lógica, los legisladores buscan proteger al Ejecutivo, si

**Diagrama 1**  
**Disciplina partidista versus responsabilidad legislativa**



FUENTE: Elaboración propia.

éstos pertenecen al mismo partido, y obstruirlo si son de un partido de oposición; sin embargo, varios episodios de la vida legislativa local no cuadran con esta conducta tradicional.

Esto se debe a condiciones político-partidistas e institucionales, que han desplazado al Poder Ejecutivo de su accionar mediador y equilibrador en los conflictos entre la clase política. Todos los gobernadores panistas en Baja California no han gozado de la capacidad de control y subordinación de los legisladores de su propio partido, pero pueden aliarse con diputados de otros partidos, la aparente disciplina partidista de antaño ha sido rebasada por la introducción de



incentivos personales y de promoción política que la carrera legislativa no genera al prohibirse la re-elección consecutiva.

Es la ausencia de este mecanismo, el que ha destrabado la posible parálisis legislativa que varios analistas anticipaban (y que conduce esta investigación bajo el supuesto de la confrontación entre poderes), bajo una configuración de gobierno dividido (tal y como ha ocurrido en el Congreso del Estado de Baja California).

Sin el mecanismo de la re-elección, los diputados no pueden ser evaluados por la ciudadanía, la responsabilidad legislativa no existe; sin embargo, a pesar de los inconvenientes institucionales que esta condición genera, la no re-elección consecutiva evita la parálisis legislativa.

Como ahora los legisladores del partido del gobernador no le deben su curul al Ejecutivo, y los legisladores de los partidos de oposición buscan por estrategia bloquear y criticar (con fines de chantaje y no de supervisión institucional), se generan posibilidades de negociación fuera del marco partidista, a pesar del supuesto de la disciplina partidista.

En otras palabras, la disciplina partidista se vincula con el poder de postulación del partido, y afecta la representatividad ciudadana, pero una vez en la Cámara (el principio de no re-elección) posibilita la negociación individual entre el gobernador y el legislador. Esta dinámica ha permitido que frente a gobiernos divididos el gobernador del Estado encuentre colaboración y alianzas que posibilitan la gobernabilidad.

En Estados Unidos la indisciplina partidista evita la parálisis, el mecanismo de la re-elección consecutiva fortalece la representatividad ciudadana; pero en nuestro sistema político es la ausencia de la re-elección lo que evita la parálisis.

Retomando el enfoque racional instrumental, para ligarlo a mi reflexión, afirmo que los legisladores buscan estrategias que convergen con sus intereses (promoción política), pero no existe el mecanismo en la estructura de recompensas interna (Congreso) que premie su desempeño (re-elección). Por tal motivo, la estrategia se orienta a

colaborar con agentes externos que evalúen y premien su desempeño (el partido o el gobernador).

En aquellos países donde se permite la re-elección, como en los Estados Unidos, la conducta y el apetito re-eleccionista se convierte en la estrategia racional dominante de los legisladores. Pero en los casos en que la reelección está prohibida, como en México, los diputados buscarán caminos alternativos para avanzar en sus carreras políticas.

El supuesto de racionalidad se aplica en ambos países, aunque los distintos arreglos institucionales en cada país crean estrategias de comportamiento político diferente en cada uno.<sup>5</sup>

#### **IV. El Proceso de Fiscalización en Baja California: factores institucionales y motivacionales**

El marco legal, que posibilita y regula las fases de revisión y auditoría hacia el Poder Ejecutivo, y las capacidades técnicas que el Poder Legislativo tiene para hacerlo con oportunidad y eficiencia son factores de orden institucional.

En cambio, la estrategia, los compromisos y los costos que racionalmente calculan los diputados para orientarse o desviarse del compromiso fiscalizador son factores de orden motivacional; por tal motivo, la facultad fiscalizadora está relacionada con ambos factores, los cuales se instrumentan bajo diversos formatos de gobierno (dividido, unificado, no unificado) conduciendo a distintas relaciones inter-gubernamentales.

Basándonos en el esquema inferior, enfatizamos que sin contar con los recursos institucionales (capacidades técnicas y marco legal), el Poder Legislativo en un formato de gobierno dividido o no unificado no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y evaluación

<sup>5</sup> Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público. 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa/LVII Legislatura, 2000, p. 24.



bajo criterios técnicos y neutrales. Una legislatura centrada en mayorías divididas, orientada a la supervisión al Poder Ejecutivo, pero sin los recursos institucionales para hacerlo puede derivar en el enfrentamiento estéril, o en la dimisión de sus facultades fiscalizadoras.

En el sistema político mexicano, el Poder Legislativo (bajo el formato de gobierno unificado) nunca contó ni con los recursos institucionales, ni motivacionales para ejercer sus facultades fiscalizadoras, quedando fuera del diseño y evaluación de la política económica. Esto le permitió al Poder Ejecutivo federal y local instrumentar sus políticas y programas sin el menor cuestionamiento, control y sanción.

Ambos factores son convergentes, porque no se puede realizar la fiscalización al Poder Ejecutivo si una asamblea de legisladores no tiene la motivación para hacerlo (aunque cuenten con los recursos técnicos y legales) por razones de identidad partidista. O en el otro caso, aunque tengan las motivaciones para ejercer las facultades de fiscalización, pero no cuenten con recursos técnicos ni legales que les posibilite una auditoría imparcial fuera de las confrontaciones partidistas. Este proceso de convergencia se manifiesta en dos planos:

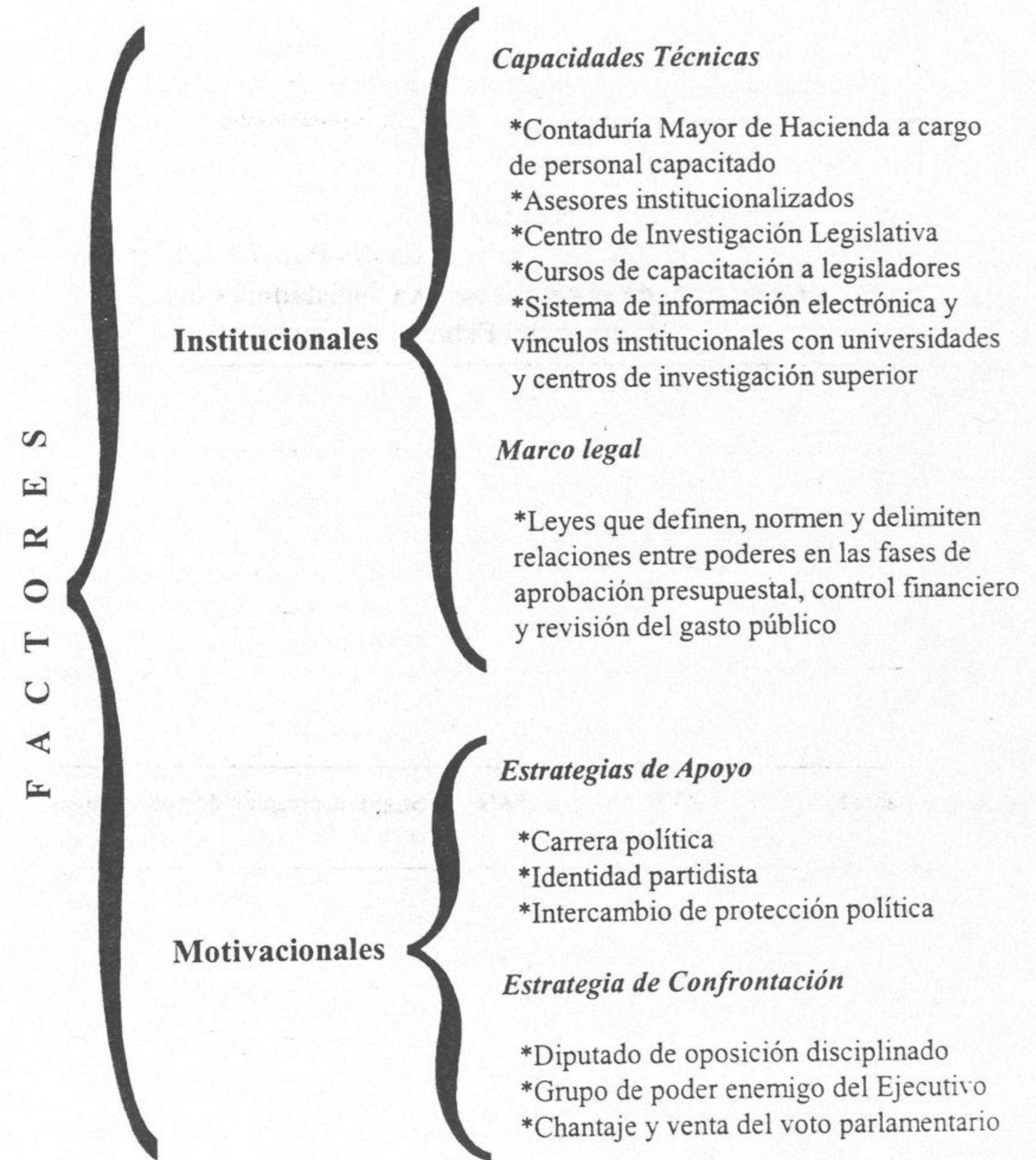
a) En legislaturas donde se expresan las tendencias hacia la fiscalización (por factores motivacionales), sin contar con los recursos institucionales para ejercer eficientemente el proceso

b) En legislaturas donde se ejerce el proceso de fiscalización (centrado en el marco legal y con recursos disponibles) pero donde no existe una estrategia de confrontación.

El Congreso del Estado de Baja California, desde el año 1989, ha presentado una configuración de Gobierno Dividido, excepto la XV Legislatura (de gobierno unificado). Sin embargo, las alianzas, renuncias parlamentarias y negociaciones coyunturales han permitido una atenuación del conflicto partidista. Esto ha evitado una estrategia de confrontación directa, permanente y hostil hacia el Ejecutivo por la mayoría opositora parlamentaria.

Para identificar la opinión de ex-legisladores y legisladores sobre

## Proceso de Fiscalización al Poder Ejecutivo Factores convergentes



FUENTE: Elaboración propia.



la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo local y su experiencia en este proceso, se les realizó una encuesta centrada en la siguiente pregunta:

En la Legislatura donde participó ¿considera que se fortalecieron las facultades de fiscalización al Poder Ejecutivo, de revisión de la cuenta pública y de rendición de cuentas a los funcionarios de la administración pública estatal y municipal?

CUADRO 2

**Opinión sobre las facultades de fiscalización del Poder Legislativo en Baja California de ex-legisladores y legisladores del Congreso del Estado**

<i>Legislador</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Partido</i>	<i>Respuesta seleccionada de encuesta</i>
Martina Montenegro Espinoza	XIII	PRI	No se promulgó ninguna ley de control o fiscalización al Ejecutivo
Silvia Beltrán Goldsmith	XIV	PRD	No, porque el PAN mantiene una posición de apoyo disciplinado al gobernador
Alfonso Becerril Sánchez	XV	PAN	Sí, por la creación de nuevas leyes para tal fin
Alejandro Bahena Flores	XVI	PAN	Sí, por la creación de nuevas leyes para tal fin
Edmundo Salazar	XVII	PRI	No, porque el PAN mantiene una posición de apoyo disciplinado al gobernador

FUENTE: Entrevistas realizadas del 22 de noviembre de 2002 al 12 de enero de 2003 en la ciudad de Mexicali, B. C.

La información contenida en el cuadro superior nos indica que para los legisladores de oposición (PRD y PRI), el grupo parlamentario del PAN sigue sujeto y subordinado al gobernador, independien-

temente de la legislatura (de la XIII a la XVII) los diputados del PRI y PRD coinciden en esta afirmación. En cambio, para los diputados panistas las reformas legales están fortaleciendo las facultades de fiscalización.

Es lógica la respuesta, si la analizamos desde una perspectiva partidista; por tal motivo, para evitar un posicionamiento ideológico que entrampe las respuestas entre el sí y el no de los legisladores de oposición y los del Partido Acción Nacional solicité y accedí a información limitada pero importante sobre la revisión de la cuenta pública.

Con el fin de identificar el proceso de revisión del gasto, se me entregó el glose del padrón general de dictámenes de la XVI y XVII legislaturas, la última de manera parcial. Este glose se compone del número de cuenta que cada entidad tiene asignado, la identificación del titular, la opinión de la Contaduría Mayor de Hacienda, las fechas de aprobación en la Comisión y en el Pleno.

Además, la situación específica de la entidad con respecto a la cuenta patrimonial, de ingresos, de egresos y de deuda; aparece también la opinión de los diputados integrantes de la Comisión de Fiscalización del Gasto Público.

La información de otras legislaturas, sobre todo antes de 1990, no se tiene sistematizada, por la carencia de sistemas de cómputo en esas fechas, además no existían los formatos ni la organización para registrar las distintas etapas, instituciones y actores que intervienen en el proceso de fiscalización.

Si embargo, para tener un referente del mecanismo de revisión de la cuenta pública resumimos algunos datos considerados relevantes, ello nos sirve para identificar nuevos recursos técnicos e institucionales que posibilitan una supervisión al Ejecutivo y a los otros poderes fuera de las disputas partidistas, aunque éstas estén presentes por el carácter competitivo de la política y la pluralidad cameral.

Por ejemplo, la Contaduría Mayor de Hacienda emite una opinión técnica sobre las auditorías que practica a cada dependencia y las



remite a la Comisión de Fiscalización del Gasto Público, éstas son sometidas a votación en la comisión y después pasan al pleno.

Una vez revisadas en el Pleno del Congreso del Estado, los legisladores se pronuncian a favor, en reserva o en contra de la situación financiera, patrimonial y de la administración de los ingresos y egresos respecto a un año fiscal. Si la dependencia pertenece a la administración pública estatal y se encuentran anomalías se turna su situación a la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental con el fin de aclararse su situación.

En cambio, si la dependencia pertenece a la administración pública municipal se turnan los informes a la Sindicatura; si es una institución electoral, se remiten al Consejo Estatal Electoral, y si es una institución del Poder Judicial, se envían a la Contraloría del Poder Judicial.

Si bien es cierto que se cuenta con un marco normativo —preciso y amplio en relación a las responsabilidades y relaciones entre poderes— también se cuenta con recursos técnicos que propician el cumplimiento de las facultades fiscalizadoras. Sin embargo, los factores institucionales, específicamente aquellos vinculados a la profesionalización parlamentaria en el proceso de aprobación presupuestal y revisión del gasto gubernamental, son etapas que no se cubren con la cobertura, estudio y evaluación pertinente.

Por otra parte, el hecho de que el Poder Legislativo remita los informes sobre malos manejos de recursos a la propia dependencia que audita, esperando que ésta conteste, rectificándose a sí misma, deja muchas dudas sobre acciones de encubrimiento y complicidad.

La propuesta resultante de este análisis es fortalecer a la Contaduría Mayor de Hacienda, tanto en su función fiscalizadora como sancionadora, quizás no directamente, pero sí facultarla para turnar de inmediato toda acción de corrupción a las dependencias administrativas y judiciales pertinentes.

## Conclusiones

En relación con las facultades de fiscalización, obtuvimos evidencia mediante entrevistas, revisión del marco normativo y consulta bibliográfica de que el Poder Legislativo antes de 1989 no contaba con una normatividad eficaz para la función de la revisión de la cuenta pública ni contaba con los recursos técnicos y humanos para practicar las auditorías gubernamentales.

Es decir, el proceso de revisión, evaluación y sanción que tenía que desplegar la Contaduría Mayor de Hacienda en nombre del Poder Legislativo era incompleto e inconexo. Los factores de orden institucional hacían inoperante la facultad fiscalizadora. Por otra parte, los factores motivacionales estaban centrados en apoyar incondicionalmente al gobernador en turno, por la disciplina e identidad partidista.

Con la promulgación de la Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California en 1992, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California, también promulgada en 1992, se contó con un marco normativo que precisó y amplió los mecanismos de fiscalización.

Además, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California promulgada en 1984 y la Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California en 1988 ofrecieron nuevos medios de control y sanción en el manejo de recursos públicos y contratación de deuda.

Estudiando la variable operativa Capacidad de Fiscalización podemos concluir que el Poder Legislativo en Baja California del año de 1989 a 2001 incrementó sus capacidades fiscalizadoras de carácter formal-legal. Es decir, crecimiento de la producción legislativa en el área fiscal-presupuestal, aunque no podemos precisar si el crecimiento de los recursos técnicos y legales propiciaron un mayor conocimiento y destreza de las finanzas públicas en los legisladores.

Por otra parte, los factores institucionales disponibles están sujetos a una determinada configuración parlamentaria y estrategia ca-



meral (de apoyo o de confrontación). Bajo estas suposiciones, los factores motivacionales son el mecanismo facilitador o inhibidor del proceso fiscalizador.

Sin embargo, si nos atenemos a factores motivacionales de los legisladores fuera de los incentivos políticos para confrontar o apoyar al Ejecutivo, nos percatamos de la reducida experiencia legislativa en general, pero sobre todo en temas financieros y presupuestales los hace poco competitivos para emitir evaluaciones técnicas imparciales. Si a esto le agregamos que no cuentan con asesores especializados, no existe la posibilidad de la profesionalización por la vía de la re-elección y no cuentan con suficiente tiempo para el estudio de los proyectos de ley de ingresos y egresos, entonces tenemos factores motivacionales inhibidores de las tareas de fiscalización ajenos a las partidistas.

#### Bibliografía

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, México, Gobierno del Estado.

Layne Potisek, Javier, "Equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo", en [http://www.ibergop\\_mx.org/docs/diplomado2002laynez\\_paper.pdf](http://www.ibergop_mx.org/docs/diplomado2002laynez_paper.pdf)

*Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California*.

*Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California*.

*Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*.

*Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California*.

Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.

Martín W. Lanny y Randolph T. Stevenson, "An Empirical Model of Government Formation in Parliamentary Democracies", University of Rochester, ubicado en <http://web.polmeth.uufl.edu>

Mcfarland S. Andrew, *Los Grupos de Presión en el Congreso Norteamericano*, México, Gernika, 1987.

Nacif Benito, "El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México", en [http://www.ibergop\\_mx.org/docs/diplomado2002nacif\\_paper.pdf](http://www.ibergop_mx.org/docs/diplomado2002nacif_paper.pdf)

Rosell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público. 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 24.