



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

---

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**  
**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO, EL DESARROLLO ECONÓMICO Y  
SOCIAL EN MÉXICO POSTERIOR A LA ALTERNANCIA  
DEL AÑO 2000**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

**P R E S E N T A**

**JOSÉ DANIEL GUERRERO MANCERA**

**TUTOR ACADÉMICO**  
**DR. EN C.S. DAVID PADILLA MACAYO**

**TUTORES ADJUNTOS**  
**DR. EN A.P. ROBERTO MORENO ESPINOSA**  
**MTRO. EN E.R. RICARDO CORTÉS PADILLA**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, MAYO DE 2016**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO  
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

**DICTAMEN PARA LA AUTORIZACIÓN DE GRADO DE MAESTRÍA**

Texcoco, Estado de México; a 29 de marzo del 2016

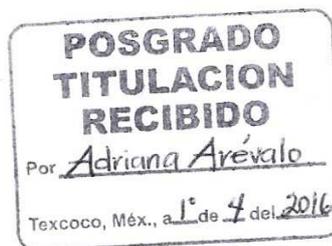
TÍTULO DE PROYECTO: El Gobierno democrático, el desarrollo económico y social en México posterior a la alternancia del año 2000

MAESTRANTE: Guerrero Mancera José Daniel

DICTAMEN: \_\_\_\_\_

NÚMERO DE REVISIÓN: 16

- RECHAZADO  
 SUJETO A MODIFICACIONES  
 ACEPTADO CONDICIONADO  
 ACEPTADO



OBSERVACIONES GENERALES:

El trabajo que presenta el maestrante Guerrero es enriquecido con acervo bibliográfico; al usar fuentes relevantes tanto impresas como en entrevistas.

1) La respuesta a la interrogante inicial fue a través de una revisión documental de los discursos políticos y la realización de entrevistas a especialistas del tema, 2) los objetivos se alcanzaron por una disciplina en el trabajo, y orden en la estrategia de investigación, 3) en cuanto al cumplimiento de los supuestos se lograron por una cuidadosa identificación de las variables del problema y 4) por su parte las limitantes fueron la búsqueda de información económica de periodos anteriores, la bondad del trabajo es un discurso estructurado que no pierde el sentido, en tanto, su fortaleza de la metodología estriba en un método comparado del discurso democrático, de revisión estadística y de entrevistas.

TUTOR ACADÉMICO

  
Dr. David Padilla Macayo

TUTOR ADJUNTO

  
Dr. Roberto Moreno Espinosa

TUTOR ADJUNTO

  
Mtro. Ricardo Cortés Padilla

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I. Perspectivas teóricas de la democracia</b>	7
1.1. Fundamento teórico: El neo institucionalismo	8
1.2. Perspectivas conceptuales de la Democracia	11
1.2.1. Qué es la democracia	13
1.2.2. La visión política, social y económica de la democracia	15
1.3. Tipos de democracia	16
1.3.1. Democracia directa	16
1.3.2. Democracia participativa	18
1.3.3. Democracia representativa	20
1.4. Implicaciones de la democracia	22
1.4.1. Aspectos positivos de la democracia	22
1.4.2. La idea de “pueblo” y el problema de la representación	23
1.5. La Administración Pública, la economía y la sociedad	26
1.5.1. La administración pública y su importancia	27
1.5.2. La relación entre la Administración pública y democracia representativa	29
1.5.3. La economía	30
1.5.4. La sociedad	32
1.6. La democracia, la administración pública, el desarrollo económico y social observados desde el institucionalismo.	34
<b>Capítulo II. La distribución de la idea de la democracia como mejoramiento económico y social</b>	38
2.1. El origen del discurso oficialista sobre la democracia	41
2.2. El discurso oficialista (revolucionario político)	46
2.2.1. El discurso oficialista de los economistas	55
2.3. El discurso de oposición	61
2.3.1. La alternancia del año 2000.	64
2.3.2. El discurso oficialista del PAN	66
2.4. La administración pública en México un aspecto contextual	69
2.4.1. Descentralización de la administración pública mexicana	72
2.4.2. Cambios transcendentales en la administración pública durante el proceso democratizador	74
2.5. El panorama económico mexicano	78
2.5.1. Auge de la economía mexicana	80
2.5.2. Termina la época de auge económico	83
2.5.3. Cambio estructural y crisis económica	86
2.6. El desarrollo social en México	89
2.6.1. Política social en México	92
<b>Capítulo III. Los gobiernos de la alternancia, el desarrollo económico y social</b>	97
3.1. La alternancia y la administración foxista	101

3.1.1. La política social en el primer gobierno federal panista.	105
3.1.2. La política económica en el periodo Foxista	109
3.2. El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa	112
3.2.1. La política social de Calderón	113
3.2.2. Política económica del presidente Felipe Calderón	115
3.3. La primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto	117
3.4. La opinión de los especialistas	124
Conclusiones	135
Bibliohemerografía	144
Anexos	152

## Introducción

En este documento se hace un análisis sobre los resultados de los avances en la democracia mexicana con respecto a tres aspectos que se involucran directamente con el Gobierno y los asuntos públicos: la administración pública, el desarrollo económico y social. El objetivo principal de esta investigación es analizar los resultados del avance democrático en la sociedad mexicana después de la alternancia del año 2000, debido a que ésta fue un avance histórico para la democracia en México.

La investigación está estructurada en tres capítulos. En el primero se plantea la perspectiva teórica, se definen los conceptos con los que se involucra el tema de investigación, se establece un análisis teórico de lo que implica la democracia, la administración pública, el desarrollo social y económico. En el segundo capítulo se plasma el contexto de la democracia mexicana, se observa cómo surge la idea de que la democracia traerá consigo mejores condiciones económicas y sociales. Esta idea fue distribuida vía institucional, a través del discurso oficial y de oposición que promulgaban que, a mayor democracia, mejor economía y mejores relaciones sociales. En esta parte del trabajo también se contextualiza qué es lo que sucedía en el escenario social y económico.

En el tercer capítulo se hace una revisión en materia de administración pública, específicamente en lo que implicó la política social y la política económica en los gobiernos después de la alternancia del año 2000; se lleva a cabo un análisis documental de las estadísticas en materia social, en materia económica y

se plasman los resultados del trabajo de campo, se analizan las derivaciones de la entrevista, lo que permite la triangulación de fuentes en el análisis, perspectiva teórica, revisión de documentos estadísticos y trabajo de campo.

La investigación se clasifica en un estudio retrospectivo debido a que la información se obtiene con anterioridad. Respecto a la evolución de la investigación se cataloga en una investigación longitudinal: se mide la evolución de la lógica democrática. Es también un estudio descriptivo debido a que se cuenta sólo con un objeto de estudio y se medirá un grupo de variables. Se utiliza el método comparado y el histórico entre los dos discursos (el oficialista y el de la oposición) entorno a la democracia y la administración pública, con relación a la sociedad y a la economía en México antes y después de la alternancia del año 2000.

La importancia de este documento reside en que la sociedad mexicana ha deseado el mejoramiento de su nación, para esto se necesita desarrollo económico, social y político. En las sociedades modernas se proclamó a la democracia como una de las mejores formas de gobierno al grado de ser adoptada por un gran número de naciones. En este sentido, esta investigación se origina en torno a la siguiente pregunta: ¿Por qué pese a que México vive en un sistema político democrático éste no ha generado los cambios que podrían haber contribuido al desarrollo económico y social?

Así surge la investigación "El Gobierno democrático, el desarrollo económico y social en México posterior a la alternancia del año 2000". Aunque se realiza un análisis de los gobiernos posteriores a la alternancia, el término "El Gobierno democrático" es comprendido en un marco general y un marco específico; en un principio se utiliza, no para referirse a un gobierno en concreto, sino para establecer la forma en que el Gobierno es constituido.

Una característica concreta de la democracia es la celebración de elecciones para la constitución de un Gobierno, de esta forma el Gobierno mexicano es democrático porque se establece en torno a elecciones. Una vez que se constituye el Gobierno democráticamente en México, es necesario observar

qué implica para la sociedad, la economía y, en un tercer aspecto, para la administración pública.

En cuanto a la alternancia, no se toma como una variable a medir sino como un acto que simbolizó la presencia de la democracia en México. La alternancia del año 2000 representó un avance sin precedentes para el sistema político mexicano, a partir de esto la investigación analiza los cambios en materia económica y social para observar cuáles han sido los beneficios de la apertura democrática en México.

El análisis parte de la postura institucional que se ve reflejada en el establecimiento de dos discursos, uno oficialista y el otro de oposición; sin embargo, estos dos discursos entrarán en un cambio progresivo en el que en realidad sólo se observa un discurso político porque ambos afirman que la democracia generará mejores condiciones económicas y sociales. Esta afirmación no sólo se ve en el discurso, también está presente en las acciones del Gobierno (mayormente reflejada en las modificaciones a la administración pública) que favorecen al fortalecimiento del discurso político.

El discurso político sobre la democracia, originado con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 (PNR), y las posteriores acciones de los distintos gobiernos federales en México se convierten en una lógica institucional que se observa materializada en el proceso democratizador en la década de 1990. Este proceso culmina con la alternancia del 2000. En las primeras visualizaciones es considerada como la llegada de la democracia al sistema político mexicano; empero, el Gobierno democrático en México, después de la alternancia del año 2000, no ha generado condiciones favorables que propicien el desarrollo al que la sociedad aspira.

Este argumento da origen a la siguiente hipótesis de investigación: El Gobierno democrático en México después de la alternancia del año 2000 ha sido incapaz de generar desarrollo económico y social, porque éste no depende directamente de la democracia, puede darse siempre que la administración sea eficiente y eficaz.

Durante los años posteriores a la Revolución mexicana (1910-1917) en el periodo pos revolucionario (1917-1929) se generaron grandes expectativas sociales y económicas en torno al sistema democrático. El antecedente de esto fue, en 1929, el discurso de Plutarco Elías Calles sobre la importancia de pasar a la política institucional. Ulteriormente con los discursos de los distintos gobiernos federales, como lo fue el periodo de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), surgió un fortalecimiento del discurso oficialista reflejado también en las acciones a través de las reformas electorales que se legislaron en este periodo, enfatizando cada vez más hacia la democracia; esto se verá a lo largo de la consolidación y desarrollo del sistema político mexicano.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) implementó regularmente un discurso basado en la democracia, convirtiéndose así en el discurso oficial. Por otro lado, la oposición partidista también manejó el discurso democrático como parte de sus principales acciones pero éste con una inclinación hacia la alternancia en el poder, como acto de un sistema político democrático.

Así, estas dos posturas en torno al sistema democrático, sus perspectivas sociales y económicas, contribuyeron a crear una gran expectativa entre la población sobre los beneficios de la democracia; lo que generó, que ésta se viera como la vía principal para el desarrollo nacional. Así, el desencanto de la población hacia los primeros gobiernos de oposición, Vicente Fox Quezada (2000-2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), es la primera consecuencia de la idealización democrática.

El Gobierno democrático no ha podido resolver las fallas estructurales existentes dentro de nuestra administración pública. La democracia es un proceso en el que no ha sido posible que los gobernantes tengan la capacidad de solucionar las problemáticas prioritarias de la sociedad mexicana. El proceso democrático, no ha sido satisfactorio como se propuso en el discurso político, por parte de los gobernantes y de la oposición. Cuando ésta se simboliza con la alternancia del 2000, se creyó que esto proporcionaría el desarrollo económico y social de la población. Pero el anhelado progreso no se ha logrado. Ahora ya en el

régimen democrático, la realidad social y económica indica que la democracia no ha sido la respuesta a los problemas que acontecen en la actualidad.

Los dos discursos que plantearon a la democracia como la mejor forma de gobierno, llevaron a la población a la expectativa de que la llegada de la democracia significaría que el desarrollo económico y social impactaría favorablemente a la población. La realidad fue que, aun cuando la democracia comenzó a tener presencia en el sistema político mexicano, las condiciones de la población no mejoraron: incluso en plena democracia existe un bajo nivel de desarrollo.

Es necesario re analizar la idea de la democracia, desde una postura teórico-conceptual, pero es imperioso observar la democracia en la praxis: los aspectos positivos y negativos que circulan entorno a ésta. Debido a que, a casi un siglo después de la formación del sistema político mexicano en el contexto contemporáneo, las condiciones en las que se ha desenvuelto la democracia han provocado desaciertos que han dejado insatisfacciones en la sociedad mexicana. En el caso específico de México, el sistema político democrático da muchos elementos que pueden ser parte de un análisis riguroso. El caso nacional es particular debido a la formación, desarrollo y transición de su sistema político.

Es indispensable retomar el estudio de la administración pública, nuevamente partir de la raíz etimológica “administratĭo-ōnis”, ésta se refiere a la organización. En esta línea es necesario tomar en cuenta lo que comprende la administración pública, principalmente en la práctica. Todo Estado necesita de una estructura administrativa, se necesitan recursos humanos jerarquizados para poder llevar a cabo tareas específicas y especializadas, para tener un orden en su funcionamiento que permita cumplir los objetivos establecidos por una determinada institución.

La administración pública no solamente organiza en un carácter formal, también permite que a través de las instituciones se organicen las relaciones sociales, las funciones de la administración pública son amplias, establece un

elemento fundamental para las sociedades modernas y la organización; a través de ésta se ordena la política, la economía y la sociedad.

## **Capítulo I. Perspectivas teóricas de la democracia**

La democracia ha sido observada, desde una perspectiva teórica y práctica, como una forma ideal de gobierno; sin embargo, existen ciertas limitaciones en torno a un sistema político democrático y a la democracia representativa que en la práctica no han sido observadas debido al alto grado de idealización de la democracia, lo que produjo que ésta se llegara a considerar como la mejor forma de gobierno.

En este capítulo se analiza desde un escenario teórico a la democracia, en términos generales, y en específico a la democracia representativa. Dentro de este análisis se toma en cuenta como punto de partida el origen etimológico de la democracia, se establece el estudio en torno a un marco conceptual, se plantean los conceptos relacionados con el tema.

El objetivo de este capítulo es observar las distintas aristas que rodean a un sistema político democrático, plantear tanto las ventajas como las desventajas de la democracia representativa y las limitaciones del sistema de representación. El capítulo está dividido en cinco apartados. En el primer apartado se establece la guía teórica para el análisis de este tópico, la cual es la teoría institucional. En el segundo se establecen los distintos conceptos de teoría política relacionados en el análisis; de la misma forma se plantea el concepto de democracia.

De este modo se observa a la democracia desde una perspectiva política, social y económica. Desde el aspecto político se postuló que un gobierno conformado democráticamente sería lo ideal porque tomaba en cuenta a todos o a

la mayoría de la población, proporcionando así igualdad entre los gobernados y mejorando las relaciones sociales de una determinada población, en consecuencia, mientras la democracia en el escenario social ha sido entendida como igualdad, en el aspecto económico se ha entendido como igualdad del estatus económico y mejoramiento de la economía de los individuos.

En el tercer apartado se plantean tres tipos de democracia, los cuales son considerados en esta investigación los principales, derivados de la democracia en términos genéricos. Esta tipología es: democracia directa, participativa y representativa.

En la cuarta parte se establecen las implicaciones de la democracia representativa, los aspectos positivos, negativos y las limitaciones del sistema de representación. En la parte última se plantea el escenario teórico y conceptual de la administración pública, de lo económico y de lo social resaltando la importancia que estos aspectos tienen dentro de un Estado y la relación con la democracia representativa.

## **1.1. Fundamento teórico: El neo institucionalismo**

Dentro de la Ciencia Política se encuentra la teoría institucional, es una teoría que se enfoca en el análisis de las instituciones políticas a partir de la estructura y funciones. Dentro de ésta existen tres corrientes: el constitucionalismo, la ciencia de la administración y el nuevo institucionalismo. En este sentido podría analizarse a la democracia partiendo de la idea de que el Estado es la institución más grande constituida por instituciones de menor tamaño, y la democracia es un conjunto de ideas o valores que se han intentado institucionalizar.

La democracia se ha llevado a la práctica a través de instituciones, se han establecido las reglas a través de las cuales se debe regir el sistema político democrático. Específicamente el objeto de esta teoría es el análisis de las instituciones a partir de la estructura política de un tipo formal-legal, este elemento hace énfasis en dos aspectos: el derecho, es decir la parte reglamentaria de las instituciones; el otro aspecto es el análisis de las organizaciones que implican a la administración pública. De esta forma “la investigación formal-legal hace hincapié en dos aspectos, el primero es el estudio del derecho público, de ahí el calificativo de *legal*. El segundo es el estudio de las organizaciones de la administración pública.” (Marsh y Stoker, 1995: 53).

El otro punto de partida de la teoría institucional es el constitucionalismo, regularmente esto se refiere a una constitución escrita; sin embargo, aquí se le da un uso diferente. Cuando se habla de constitución no sólo es para referirse al aspecto legal sino a la forma en que se estructura, la forma en que se constituye un grupo que, al ser reconocido por el Estado, se convierte en institución, específicamente en una institución política. Dado que “el Estado es una agrupación humana en la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados dicha relación se encarna en las instituciones políticas.”(Marsh y Stoker, 1995: 56).

El método de esta teoría descriptivo-inductivo, es un método que emplea técnicas del historiador y se investigan acontecimientos, son “estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores. El énfasis se pone en explicar y comprender no en enunciar leyes.” (Marsh y Stoker, 1995: 56).

Ahora, en las sociedades modernas, las instituciones son parte de la vida de los individuos; son fundamentales para el establecimiento de la organización, mitigan la disgregación social y establecen un orden; juegan un papel que es determinante para el cumplimiento de objetivos a través del establecimiento de reglas, de estrategias y de actuaciones específicas.

Si bien el institucionalismo y el neo institucionalismo están centrados en la teoría sobre instituciones políticas, en la actualidad existe una gran diversidad de instituciones. Se debe a que estas sirven también como un elemento que guía el comportamiento, representan el mecanismo que le proporciona orden a las acciones de los individuos convirtiéndolas en un proceso y llevándolas a la materialización.

Existen instituciones simples y complejas, formales e informales. Dentro de las complejas se puede encontrar al Estado mismo. La estructura de una institución puede ser compleja o sencilla, como la simple congregación de un pequeño número de sujetos; pero, definitivamente, la característica principal de las instituciones es el establecimiento de la organización y el orden.

Quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo de la burocracia, un marco legal) o informal (una red de organización interactuantes, un conjunto de normas compartidas). (Peters, 2003: 36).

Es innumerable la cantidad de instituciones que tienen presencia en las sociedades modernas: el gobierno, instituciones burocráticas, partidos políticos, organizaciones eclesiásticas, asociaciones civiles, organizaciones deportivas, hasta juntas vecinales. Cada una de éstas constituye un tipo de institución porque implican una forma de organización.

Al constituir una institución los individuos se rigen por el establecimiento de reglas que tienen influencia en el comportamiento de estos, pero también pueden tener influencia sobre individuos que no pertenecen a la misma. Así, las instituciones son el medio a través del cual se establecen las reglas que pueden ser generalizadas o específicas. Las reglas generalizadas son implementadas por instituciones grandes y cuya influencia alcanza a la mayoría de la población, tal es el caso de la institución que se denomina Gobierno.

Las reglas específicas caracterizan a instituciones de menor tamaño, e influyen sobre los individuos que pertenecen a ella como es el caso de los partidos políticos. Estas reglas pueden ser escritas o no. Dentro de las instituciones se

desarrollan normas que involucran diversos factores: económicos, culturales, cognoscitivos e ideológicos que se comparten entre los sujetos pertenecientes a una determinada institución y todo ello influye en su comportamiento y en sus acciones.

Se puede definir a una institución en dos perspectivas principales: una institución es el mecanismo a través del cual los individuos pueden implementar estrategias para el cumplimiento de un objetivo. En una segunda visión también se puede concebir a las instituciones como el compuesto de reglas que influyen sobre el comportamiento colectivo y determinan acciones específicas porque una institución es “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones, este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación”. (Peters, 2003:50).

Las instituciones fueron constituidas para establecer mayores posibilidades en el cumplimiento de objetivos; tuvieron que ser investidas de estas reglas y rutinas que, al evolucionar paulatinamente, han podido determinar el comportamiento de los individuos, sus visiones y sus decisiones; la elección de un individuo es influenciada por el comportamiento de los demás sujetos que son parte de la estructura institucional, lo que mengua el comportamiento y la visión individual.

## **1.2. Perspectivas conceptuales de la Democracia**

El objetivo de este apartado es examinar conceptualmente a la democracia y posteriormente establecer un concepto de lo que comprende el sistema político democrático. Para esto es necesario entender que, al hablar de democracia, es

esencial conocer los elementos conceptuales que rodean el análisis de este tema. Al comenzar por la parte general se encuentra uno de los conceptos más complejos, el Estado.

Siempre que se abordan temas de teoría política y de estructuras de gobierno hay una obligación implícita de involucrar el concepto de Estado. El Estado hace referencia a una asociación entre sujetos; convirtiéndose, así, en una institución. Para no entrar en complejidades teóricas, se entenderá por Estado, —en una perspectiva concreta— como la organización política de la sociedad, compuesta por tres elementos principales: territorio, población y gobierno. Así es como lo conceptualiza Jellinek: “(...) la corporación formada por un pueblo, dotada por un poder originario y asentada en un determinado territorio, o para aplicar un término muy en uso la corporación dotada de un poder de mando originario” (Cruz et al., 2007:60).

Posteriormente se encuentra el concepto de sistema político, éste es el conjunto de instituciones que componen la estructura en que está conformado un Estado. De igual forma se puede entender por sistema político al conjunto de instituciones que determinan las reglas por las que el Estado se regirá. Dentro de este grupo de instituciones, se identifica una que ha resultado elemental, dentro del sistema político, el Gobierno.

El Gobierno es una organización que tiene la función de coordinar y dirigir, es la institución encargada de administrar el Estado. Respecto al concepto de gobierno se han derivado diversos estudios, entre estos se encuentran análisis enfocados a las formas de gobierno, donde se pueden localizar distintas formas como lo son la aristocracia, la monarquía y la timocracia; éstas son las formas de gobierno positivas en el pensamiento político de la Grecia clásica. En contraparte se encuentran, la oligarquía, la tiranía y la democracia, ésta última será la parte central de la presente investigación.

Después de haberse planteado diversos análisis sobre las distintas formas de gobierno (de haber examinado teóricamente la aristocracia, la monarquía, la oligarquía, la tiranía) las naciones occidentales fueron quienes adoptaron a la

democracia como su forma de gobierno. Para dar apertura a un análisis más de la democracia se inicia desde la perspectiva general y deviene en la perspectiva concreta de este fenómeno político.

La perspectiva general obliga a recurrir al origen etimológico de la democracia, éste se compone de *demos* que significa pueblo y *kratos* que significa poder. En este sentido el significado etimológico de la democracia es el poder del pueblo. De acuerdo con el origen etimológico y en un contexto actual esto significa el gobierno del pueblo: El Gobierno que se ha conformado por la decisión del pueblo.

### **1.2.1. Qué es la democracia**

Es complejo establecer una definición concreta de la democracia debido a que es un fenómeno multifacético. Esto genera el establecimiento de análisis desde distintas posturas y definirla desde diversos puntos de vista. Al intentar plantear una definición se puede argumentar que es pluralidad política o social, libertad de expresión, igualdad. La democracia es un concepto que aparenta contener una gran cantidad de significados. Definir la democracia va más allá de la referencia etimológica, sin embargo, es necesario plantear una definición para delimitar qué es lo que se quiere analizar y explicar de la democracia.

Definir la democracia es importante porque establece qué esperamos de la democracia. Si definir la democracia es explicar lo que significa el vocablo, el problema se resuelve rápidamente basta con saber un poco de griego. La palabra significa, literalmente, poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Pero así sólo hemos resuelto un problema de etimología: solamente se ha explicado un nombre, el problema de definir a la democracia es mucho más complejo. (Sartori, 2007:17).

Al hablar de la democracia sin algún calificativo continuo, se considera hablar de democracia en un marco político; esto permite establecer un punto de partida, como menciona Sartori (2007): “hablar de democracia sin calificativos es hablar de democracia política.” De hecho ésta es una primera perspectiva en la

que se aborda el tema, sin embargo, este tema y el concepto de democracia implica el establecimiento de discursos extensos.

A pesar de la complejidad teórica y conceptual que implica abordar el tema de la democracia, es necesario establecer un punto de partida. En este sentido se tomará a la democracia desde su elemento etimológico, el gobierno del pueblo, que se constituye en torno a la decisión de la mayoría. Esto permite describir genéricamente el fenómeno de la democracia y, posteriormente, establecer una posible definición.

El primer punto de referencia —indiscutible— es que la democracia es un fenómeno que involucra al pueblo en general. En las actividades que tienen presencia en una nación que se diga ser un Estado democrático: una corporación que, en su base de formación fomenta valores que son considerados democráticos.

Dentro de estos Estados democráticos se encuentra lo que se denomina sistema político democrático. Éste hace referencia a un aspecto de carácter más normativo y administrativo, a que el conjunto de instituciones y de reglas se basan en principios de la democracia. En este sentido se puede mencionar que la rendición de cuentas y las reglas por las cuales se rige el Estado democrático están conformadas tomando en cuenta al pueblo o a la ciudadanía. El Gobierno democrático es aquella institución u organización en la que se toma en cuenta la opinión del pueblo, a través de su participación, para la conformación de éste. Es relevante mencionar que es en este punto donde se encuentra la complejidad teórica y práctica de la democracia.

Después de establecer una breve descripción de la democracia y a la vez el punto de partida, además de tomar en cuenta el concepto de pueblo, se pueden dar dos posibles definiciones de la democracia. La democracia ha sido y es, un proceso y un fenómeno que trata de abarcar los tres elementos del Estado (todo) en su construcción, por lo que se ha considerado como la mejor alternativa de gobierno. Sin embargo esta definición posee en el fondo una connotación política,

de tal modo que se podría establecer otra definición que contemple, en su contenido, una perspectiva concreta de esa idea del pueblo.

En este sentido, se puede argumentar que la democracia —retomando la idea de que el uso de la palabra no ha dejado la idea del pueblo—es un estado de prosperidad colectiva. La democracia es un estado en el que la mayoría de la población considera poder acceder a un bienestar. Este estado de bienestar contempla tres aspectos principales: político, social y económico.

### **1.2.2. La visión política, social y económica de la democracia**

El tema de la democracia contempla una connotación política en su concepto y en su contexto, no se podría hablar de democracia indisociablemente de política porque “La palabra democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno; y esa sigue siendo la acepción primaria del término.”(Sartori, 2007:19).

Abordar el tema democrático desde una perspectiva política implica que la formación de la institución encargada de dirigir el Estado, es decir el Gobierno, involucra a la mayoría de los individuos en la conformación de éste. Así la estructura del marco político-jurídico se deriva, indirectamente, de la decisión tomada por la ciudadanía. En este sentido, existe una postura en la que el ciudadano tiene un estatus político dentro del sistema político democrático y, de esta forma resulta parte de las instituciones del Estado.

La visión social comprende una sociedad en cuya formación contiene la igualdad entre los individuos que conforman esa sociedad. Esta visión es caracterizada por un modo de vivir y convivir de los individuos, con igualdad de condiciones, lo que hace de esto una característica general de la sociedad democrática concebida, así, como una democracia social: “en la acepción original

del término la 'democracia social' revela una sociedad cuyo *ethos exige a sus propios miembros verse y tratarse como socialmente iguales.*" (Sartori, 2007: 20).

Mientras el punto de vista político observa a los individuos como parte de las instituciones del Estado en el que se le confiere un estatus y el enfoque social promulga, principalmente la igualdad de condiciones entre los sujetos, el panorama económico de la democracia dibuja un escenario donde exista igualdad económica entre los individuos, un escenario en el que sea posible aminorar la pobreza, y generar una mejor distribución de la economía en tanto que "democracia económica significa igualdad económica, aproximación de los extremos de pobreza y de riqueza y por lo tanto redistribuciones que persiguen un bienestar generalizado." (Sartori, 2007:20).

### **1.3. Tipos de democracia**

Después de que la democracia se convirtiera en una forma de gobierno adoptada por un gran número de países occidentales, ésta fue tomando características determinantes que hicieron surgir diversos tipos de democracia. Actualmente se ha construido una tipología de la democracia. Existe un análisis profundo de las distintas clasificaciones que han surgido en torno a la democracia, dentro de esta tipología democrática una de las primeras clasificaciones es la democracia directa.

#### **1.3.1. Democracia directa**

En la actualidad resulta complicado hablar de democracia directa, ésta es poco o nulamente observable en las sociedades modernas. Actualmente la democracia directa es un término que no se puede aplicar a toda la población en su conjunto.

A pesar de que se creía de que esta forma de democracia —en cierto grado— había desaparecido, se puede argumentar que no es así. Se consideraba a esta clasificación como la forma más expresiva de la democracia, como un tipo de democracia absoluta donde se reflejaba el ideal democrático del pueblo. Sin embargo, este tipo de democracia ha sufrido cambios en su concepción debido, en un primer punto, al incremento demográfico que dificulta la implementación de esta democracia. Pero esto no es un factor determinante que haya provocado la extinción de este tipo de democracia, ésta es observable desde otra perspectiva.

(...) no se puede hablar de democracia directa en el sentido propio de la palabra; para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario. (Bobbio, 2001:59).

En un primer planteamiento la democracia directa se podría establecer como aquella en la que no hay representación. En la actualidad resultaría difícil encontrar un lugar donde se aplique este tipo de democracia; sin embargo, podría ser esquematizada brevemente. Esta democracia se desarrollaba en la Grecia clásica, en un pequeño número de personas. Ciertamente la democracia directa ha sido considerada como una democracia que se solía desarrollar en espacios en los que la población no era numerosa.

Desde otro punto de vista se observa la democracia directa en las asambleas, precisamente, porque están compuestas por un reducido número de individuos. Otro factor importante que se puede identificar es la interacción, en esta forma de democracia la interacción es directa, de sujeto a sujeto, no existen mecanismos intermediarios; este tipo de relación entre los elementos involucrados se observa precisamente en las asambleas, en los sindicatos, en grupos reducidos puesto que “la democracia directa es también inmediatez de interacciones, una relación directa cara a cara (o casi) entre participantes (reales).” (Sartori, 2007: 99).

La democracia directa no puede ser observable como una democracia general, entendida como el *demos* del pueblo; es decir, que comprende a un gran número de personas. Este tipo de democracia conforma una especie de subdemocracia que ayuda a construir esa democracia general. Se desarrolla principalmente en grupos con una organización altamente definida que se conforman en torno a una estructura sólida. Actualmente la democracia directa sólo la podemos ubicar en estos grupos organizados, es por eso que se le clasifica como una subdemocracia. En palabras de Sartori (2007) es una forma de “microdemocracia”.

### **1.3.2. Democracia participativa**

Un cuestionamiento inicial que se puede plantear es ¿Qué es la democracia participativa? Mientras en el concepto primario de democracia se contempla al pueblo, el calificativo “participativa” le intenta dar un contexto al primer concepto; sin embargo, es importante establecer lo que se entiende por participación. Esto se refiere a que se tiene que tomar parte en algo, es decir, tomar parte en asuntos que afectan o benefician a una determinada colectividad.

Desde este punto de vista se puede argumentar que la democracia participativa se refiere a que los individuos que conforman el pueblo deben tomar parte en asuntos que beneficien o afecten al mismo. La participación no se limita solamente a las urnas y a los procesos electorales, la participación implica acciones más allá del ejercicio del sufragio universal. Lo anterior da pie a plantear un segundo cuestionamiento: ¿En qué consiste la democracia participativa? La situación conceptual y práctica se torna más compleja. Debido a lo antes mencionado, “participación” en las democracias modernas se ha entendido como el ejercicio del voto.

Sostener el calificativo de participativa en la democracia, así como establecer la clasificación de democracia participativa podría resultar incorrecto, debido a que la participación está implícita dentro de la democracia. En un sistema político democrático se requiere de participación, hablar de democracia —en cierto grado— es hablar de participación porque la democracia por sí misma requiere de la participación, es un elemento que se torna esencial dentro de un sistema político democrático.

Lo complejo de la democracia participativa es la forma en que los individuos que conforman el pueblo podrían participar, tomar parte en los asuntos públicos. Hasta el momento la participación sólo se ha limitado a formar parte —lo que es muy diferente a tomar parte—. En este sentido la diferencia se encuentra en movilizarse por uno mismo y no ser movilizad como menciona Sartori (2007): “participación es ponerse en movimiento (por uno mismo), no ser puesto en movimiento por terceros (movilización)”.

Formar parte de comunidades inmensas —en tamaño— disminuye la intensidad de la participación individual, lo que genera, en este sentido, que la participación se remita a una cantidad o a un número y no a una cualidad; lo que significa que esa parte cualitativa de la participación se pierde en la masa. Precisamente un ejemplo de esto se ve reflejado en la participación limitada estrictamente a los procesos electorales: “votar es votar y nada más; no es suficiente para considerarlo ‘tomar parte’, que es compromiso y esfuerzo activo.” (Sartori, 2007: 96).

Resultaría complejo establecer una participación real —entendida como tomar parte— entre los individuos que conforman una determinada colectividad, debido a que participar requiere de mayores elementos. Uno de estos es la organización para establecer, en un sentido práctico los mecanismos necesarios a través de los cuales los individuos tomen parte en asuntos públicos. Otro aspecto importante que cabe puntualizar, de esta clasificación de la democracia, es que ésta toma a la participación como el núcleo de la democracia. Si bien la

participación es un elemento característico de la democracia, no es una parte que defina y determine la democracia puesto que “el llamamiento a ‘participar’ más es meritorio pero hincharlo desmesuradamente, casi como si toda la democracia se resumiera en la participación, supone una recaída infantil. Y es además una recaída peligrosa, ya que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia (en vez de una democracia que existe para servir al ciudadano).” (Sartori, 2007: 97).

### **1.3.3. Democracia representativa**

La democracia representativa —punto central de esta investigación— es una clasificación muy conocida por los estudiosos de la Ciencia Política, sobre todo en los países occidentales, debido a que es en estos donde mayormente se ha llevado a la práctica. Este tipo de democracia puede ser considerada como lo contrario a la democracia directa. Mientras en la democracia directa no existen mecanismos intermedios, en la democracia representativa es, precisamente a través de mecanismos intermedios, como se lleva a cabo su aplicación.

En este sentido podría considerarse que este tipo de democracia surge debido a la dificultad existente para establecer la práctica de la democracia directa, la democracia representativa se deriva o es consecuencia de la democracia directa. En el mecanismo representativo de la democracia existen intermediarios, establecidos en un sistema institucional, a través de los cuales las sociedades modernas han considerado que es la mejor forma posible de llevar la democracia a la práctica.

Debido al incremento demográfico dentro de los Estados modernos es prácticamente imposible poder ejercer una democracia directa, no es posible involucrar a millones de individuos en la toma directa de decisiones. Como primer punto de análisis, se evidencia que la democracia se enfrenta a un problema de

número, por ello los sistemas políticos actuales se han constituido con base en un sistema de representación porque “Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas (...)” (Bobbio, 2001:50).

Como existe esta dificultad para incluir directamente a todos los involucrados en la toma de decisiones, se establecen mecanismos de representación. Un primer aspecto que proporciona apertura de análisis es el mecanismo electoral. Para abordar el tema de la democracia representativa es necesario implicar el tema electoral, aunque se considera a los procesos electorales como un elemento implícito de la democracia representativa, también es considerado parte sustancial de la democracia.

El proceso electoral constituye una parte procedimental de la democracia, es también calificado como el instrumento o el momento en que inicia el proceso de representación; es la puerta de entrada a la democracia representativa, debido a que este proceso involucra a la mayoría de los ciudadanos, es la forma en que los ciudadanos participan en la construcción de un Gobierno. En este sentido, a través de la democracia representativa, es como se intenta retomar esa idea del *demos* entendida como el pueblo, mediante este mecanismo de representación es como el pueblo conforma a su gobierno pues “(...) la democracia es un conjunto de procedimientos que permiten a la soberanía popular expresarse en la única manera en que es capaz de hacerlo. Cooperando en la formación de un gobierno.” (Calva, 2007: 57).

Otro punto importante de la democracia representativa es que está caracterizada por la conformación de un parlamento. Aunque no es propia de un sistema parlamentario, surge también en los sistemas presidenciales y semipresidenciales; en sustancia, lo que se promulga en la democracia representativa, es un sistema de representación, medios a través de los cuales el pueblo o los ciudadanos pueden ser representados.

## **1.4. Implicaciones de la democracia**

El análisis de la democracia ha resultado bastante complejo. Intentar definir este concepto significa involucrarse en extensas discusiones y un análisis riguroso, debido al nivel de abstracción de este fenómeno; además de que el término democracia es usado para referirse a diferentes aspectos no solo de los fenómenos políticos sino también en acontecimientos sociales.

La democracia es un concepto que se observa en distintas perspectivas, un fenómeno que no es privativo de la vida política y se ve inmersa en las relaciones de distintos grupos sociales. Todo ello le proporciona a la democracia ese alto grado de complejidad y que ofrece una multitud de significados por los que resulta difícil plantear un escenario concreto.

Hay un elemento, que hizo que este fenómeno fuera sometido a diferentes análisis o estudios; esto fue que la democracia se propagara por todo el occidente, que se produjeran transiciones de gobiernos dictatoriales a democracias. Un primer punto de análisis de la democracia es el aspecto que involucra al pueblo, dado que la mayoría de estudios sobre la democracia se enfocan sobre la idea y no sobre el objeto, es decir, sobre lo que implica un sistema político democrático.

### **1.4.1. Aspectos positivos de la democracia**

Uno de los argumentos por el cual la democracia se ha considerado como la mejor forma de gobierno en el occidente, e incluso ha hecho que la palabra democracia llegara a utilizarse como una expresión para referirse a cierto tipo de relaciones sociales, es que enarbola un conjunto de ideas —en apariencia convincentes— anheladas por los individuos.

El primer argumento de la democracia moderna es que ésta es una forma de gobierno en la que se promueve la libertad individual, un sistema político en el que los individuos poseen libertad de elegir y, de esta forma, se les reconoce a los sujetos un derecho: el derecho de dirigir sus propios asuntos. Otro aspecto que promulga este sistema de relaciones políticas y sociales es la igualdad entre los individuos que conforman una determinada población, igualdad de derechos y de condiciones.

Una de las principales premisas es el derecho que tienen los individuos de elegir a su gobierno. Reconocido este derecho, a través del ejercicio del sufragio universal, este factor es uno de los principales que caracterizan a la democracia moderna; es a través del cual se intenta retomar la idea del *demos* griego, donde el pueblo elige a su gobierno, específicamente en la democracia representativa.

La democracia moderna ha sido observada desde la faceta social como un sistema de relaciones que permite pluralidad de opinión, libertad de expresión y promueve la igualdad social. Todo esto en su conjunto permite que dentro de los grupos sociales exista convergencia y divergencia de intereses; la democracia propone un panorama ideal de convivencia social. Por otra parte, se creó en el imaginario colectivo que la democracia al promover pluralidad política y social, devendría en un mayor crecimiento y desarrollo en estos dos aspectos y al tener un escenario democrático de lo social y lo político, se tendría un mejor plano de lo económico. En este sentido, se creyó que al tener un sistema político democrático se tendría desarrollo social y económico.

#### **1.4.2. La idea de “pueblo” y el problema de la representación**

El Gobierno democrático se conforma con base en un ideal, el de la participación de todos o la mayoría de los ciudadanos. O antes dicho representa un escenario político donde los ciudadanos son involucrados dentro de la vida política de una

determinada comunidad, en este escenario se promueve la idea de que el pueblo tiene un poder.

Se debe analizar la idea de “pueblo”, este concepto no se puede quedar fuera de un análisis de la democracia debido a que es una implicación directa que comprende este tema. Por supuesto, es necesario observar qué es lo que se entiende por pueblo cuando se habla de democracia. A pesar de que han surgido varias perspectivas de la democracia, la relación que tiene con la idea del pueblo no se ha dejado de lado.

El punto de partida ha sido la idea de que en el sistema político democrático quien tiene el poder político es el pueblo. Este último concepto (pueblo) es entendido como “todos”, aunque no en el sentido literal de la palabra sino como mayoría pues la palabra “pueblo” remite al concepto de mayoría. Como se aprecia el primer problema que enfrenta la democracia es un problema numérico, pues tangiblemente es imposible que todos o la mayoría<sup>1</sup> gobernasen, lo cual provoca que resulte compleja la idea de encausar la voluntad de millones de individuos en una sola voluntad, asunto que le concede el alto nivel de abstracción a este tema. Aunque esto comprende un primer problema, se entiende concretamente que pueblo es entendido como la mayoría.

Debido a la imposibilidad de establecer el gobierno de la mayoría literalmente, surge la democracia representativa, a través de la cual se establecieron los mecanismos para intentar encausar la voluntad de millones, se implementaron las formas mediante las cuales la mayoría pudiera expresarse. Lo inmediato se ve reflejado en el proceso electoral. Este medio es una parte inicial de la democracia representativa y las elecciones son el mecanismo de representación mediante el cual la mayoría expresa su voluntad.

Inclusive el proceso electoral y la representación pueden ser analizados en dos partes distintas, donde el primero es estudiado como democracia electoral y la segunda parte como democracia representativa. En la mayoría de los casos,

---

<sup>1</sup>Tómese en cuenta que la población de los Estados modernos (en el contexto del siglo XXI) está compuesta por millones de individuos.

el aspecto electoral está considerado implícito en la democracia representativa; sin embargo, la acción de la democracia representativa se desprende del proceso electoral y no implica a los ciudadanos o a los electores.

La representación implica la toma de decisiones, los electores no toman decisiones eligen a quienes tomaran decisiones, “en términos generales la expresión ‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para éste fin; eso es todo.” (Bobbio, 2001: 52).

Un segundo problema que enfrenta el sistema político democrático específicamente en la democracia representativa, es que la elección y la representación son dos aspectos diferentes. La elección sólo es valorar y seleccionar opciones pero la representación implica legislar y principalmente decidir. En la democracia representativa quien toma las decisiones no es el pueblo “Subrayo que la cuestión es aquí de criterio *decisorio*, no de criterio *electoral*. Elegir es una cosa, decidir, otra; el ámbito de las decisiones es inconmensurablemente más extenso que el de las elecciones.” (Sartori, 2007:30).

Esto hace que la situación a través de la cual se intenta llevar la democracia a la práctica, se torne compleja y paradójica, debido a que ahora el gobierno de la mayoría se ha convertido en el de la minoría. Al tomarse en cuenta que la importancia de la democracia representativa es la toma de decisiones, estas decisiones son tomadas por una minoría que beneficiarán o afectarán a la mayoría.

Surge otro aspecto importante, la representación ¿De quién o de qué? Uno de los argumentos surgidos en la democracia representativa, es precisamente que los intereses de la mayoría o del pueblo están representados mediante diversas instituciones. Es en este punto donde la situación se vuelve compleja. Una de esas instituciones es el partido político, posteriormente se encuentra un parlamento o una asamblea legislativa. El partido político es una institución que —al parecer— se ha vuelto indispensable dentro de los sistemas políticos

democráticos, es una institución que postula candidatos, quienes llegan a conformar la parte del Gobierno que toma decisiones: el poder ejecutivo y legislativo.

El primer escenario en el que el interés del pueblo es representado, es susceptible de perderse en su totalidad, debido a que la asamblea legislativa ya no representa un sólo interés sino varios o diferentes intereses, lo que hace retomar el cuestionamiento anterior: en la democracia representativa las decisiones son tomadas con base en un interés, y se representa el interés ¿De quien o de que? La asamblea legislativa puede representar el interés de su electorado, el interés de su partido político, el interés de la misma asamblea, pero se ha modificado totalmente la idea inicial de representar el interés de la mayoría de la población que conforma un determinado Estado.

## **1.5. La Administración Pública, la economía y la sociedad**

Más que ser un concepto, la administración pública es una disciplina observable desde una perspectiva teórica y una perspectiva práctica. En el aspecto teórico el concepto está relacionado con muchas vertientes conceptuales. Cuando se habla de administración pública se puede entender como darle organización a algo. La administración pública implica proporcionar organización, ordenar, sistematizar y jerarquizar; en este sentido es organizar y ordenar lo público.

La administración pública es la organización de la *res pública* (cosa pública), esto significa dar orden a la vida de los individuos que conforman una sociedad determinada. La administración pública es una disciplina encargada de generar y mantener un orden dentro de una población, comprendiendo todos los escenarios que la vida social implica, tal como lo son: el aspecto político, el económico y el institucional, este último donde reside principalmente la praxis de la administración.

La administración pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos. Está constituida por el conjunto de servicios públicos, cuya buena marcha permite la realización de objetivos definidos por el poder político. Constituye la organización que se otorga todo grupo social evolucionado. Es el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona. (Debbasch, 1981:25).

La administración pública es un marco concreto de acción en el que existe la estrategia para lograr los objetivos planteados dentro de una agrupación o institución, realmente representa la planeación y el camino que se debe seguir para alcanzar estos objetivos. En este caso la administración pública es el medio a través del cual se establece una organización de la *res pública* y de la vida misma porque “la adaptación constante de la Administración a los datos de población es esencial para el equilibrio de la vida colectiva. Cualquier retraso en esta adaptación produce tensiones sociales.” (Debbasch, 1981:26).

La disciplina y el concepto de Administración Pública son tan importantes que se le ha dado un carácter científico, inclusive teniendo un objeto específico para el que ha sido desarrollada, siendo este objeto la organización dado que “La Administración pública organiza la realización de los fines sociales, ya sea por sí misma o por el control y orientación de las iniciativas privadas.” (Debbasch, 1981:25).

Es en este punto donde reside el concepto que le da significado a la administración pública. Mientras el Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es la organización materializada, es la organización práctica, no solamente de lo económico y político sino de la vida misma.

### **1.5.1. La administración pública y su importancia**

La formación del Estado se puede abordar desde distintas perspectivas, principalmente desde un punto de vista político pero no se puede dejar atrás la perspectiva administrativa del Estado. El Estado es una institución conformada

por tres elementos fundamentales: territorio, población y gobierno. Esta institución formada por individuos asentados sobre un determinado territorio carece de una realidad material, por lo que surge la necesidad de tener organización, nace la administración pública.

La administración pública es de suma importancia para el Estado, para los individuos que forman parte, no solamente del Gobierno, sino de una determinada sociedad. La administración pública es el medio a través del cual el Estado se materializa, se organiza y se estructura. El concepto de administración pública conserva, en esencia, gran parte de su raíz etimológica; la administración pública es organizar lo público, organizar a la sociedad.

Con el Estado moderno surge la administración pública. Ésta es necesaria para mantener y mejorar el funcionamiento de las relaciones sociales, económicas y políticas, transformándose así, en un elemento indispensable del Estado; es la práctica estatal. Dentro del Estado son necesarios tanto instituciones como recursos humanos jerarquizados que permitan la realización de actividades sistematizadas, para, de esta forma, mantener un orden y cumplir los objetivos planteados por una determinada institución —en este caso de la institución denominada Estado— No puede existir Estado sin administración pública porque cualquier agrupación tiene la necesidad de orden y de organización. Sin organización difícilmente una agrupación o el Estado mismo podrían mantenerse estables, incluso estaría en juego su existencia, la administración pública es vital.

La actividad de la administración pública se compone principalmente por dos elementos indispensables, una parte directiva y una operativa. La parte directiva es el Gobierno y la operativa es el inmenso aparato burocrático. Desde esta perspectiva el Gobierno es la institución encargada de administrar el Estado. Conforme a la evolución del Estado la administración se ha vuelto cada vez más compleja en virtud de que “La administración pública como actividad organizada del Estado se fue transformando de manera acelerada en las dos últimas décadas (1980-1990) del siglo XX. El cambio del Estado Benefactor hacia el Estado

Regulador modificó los fines, instrumentos y políticas públicas aplicadas por los gobiernos.”(Sánchez, 2002:13).

La administración pública es una disciplina amplia en la que surgen constantemente nuevas corrientes e incluso áreas que tienen el fin de mejorar una parte específica de la administración, dentro de estas disciplinas pertenecientes a la administración pública se pueden destacar la profesionalización, las políticas públicas y la gobernabilidad.

La administración pública se encuentra en una evolución constante en el ámbito práctico y teórico, es una disciplina que exige cada vez más de un mayor conocimiento que permita la aplicación administrativa. Es indisoluble el concepto de Estado del concepto de administración pública, ésta se encuentra dentro de cualquier organización, la organización en sí es parte de la administración.

### **1.5.2. La relación entre la Administración pública y democracia representativa**

Las relaciones políticas están estrechamente conectadas con las actividades de la administración pública, ambas han sido partes fundamentales del Estado. La relación entre las actividades políticas y el quehacer de la administración pública es tan cercana, al grado de que las relaciones políticas influyen sobre la administración pública; incluso las relaciones políticas pueden determinar la administración pública.

La democracia ha sido establecida a través de un sistema de representación, ésta principalmente se observa en los procesos electorales mediante los cuales se genera el cambio de partido político en el gobierno. Pero no solamente es el cambio de partido, sino de actores, quienes al asumir un cargo en el gobierno tendrán dos funciones: una política y una administrativa. Donde mayormente se ve reflejada la democracia es en los procesos electorales, los

cuales se establecen en torno a un sistema de reglas e instituciones; es principalmente a través de este método como se trata de hacer posible la democracia. La importancia de este argumento reside en que para materializar la democracia, debe de haber organización.

El proceso electoral es en realidad una organización, se establece una sistematización del proceso que implicará el cambio de actores políticos en el gobierno, esta actividad es parte del quehacer de la administración. El proceso electoral es organizar el modo en que sucederá el cambio de gobierno. Aunque el proceso electoral es una parte importante de la democracia representativa, la democracia en sí misma requiere de administración porque existe la necesidad de organización.

A través del análisis teórico-conceptual dentro de este capítulo es posible observar que la democracia no es la base del Estado, no es el soporte de su funcionamiento, la base de un Estado moderno es la administración pública. Para que un estado funcione correctamente es necesaria una correcta organización, esta organización es competencia de la administración pública. Desde una perspectiva organizacional la administración pública es la herramienta práctica a través de la cual se organiza al Estado, por supuesto a la economía y a la sociedad misma.

### **1.5.3. La economía**

Más allá de preguntarse solamente qué es la economía, se debe poner especial atención en cuál es su papel en la sociedad moderna: ¿Qué es lo que la economía representa? , ¿Cuál es la función de la economía en los individuos? Analizar lo conducente a partir de anteriores pesquisas permitirá observar la importancia de la economía desde la perspectiva de la sociedad y la relación de ésta con el Estado. La economía ha sido estudiada desde distintas perspectivas como son: su

relación directa con la riqueza, como parte material de las relaciones sociales y, por último desde su concomitancia con las necesidades de los individuos.

Sin duda la economía es de suma importancia en la sociedad, en este sentido es necesario describir los elementos que permitan plantear la relevancia de la economía en el Estado y en las sociedades modernas. La trascendencia de la economía reside en los aspectos más simples de la vida, la economía gira siempre en torno al individuo, es un proceso que se desarrolla a través de las relaciones sociales.

La actividad económica siempre está y estará presente en toda sociedad, la presencia de las actividades económicas surgen a la par con la existencia de los sujetos, la economía ha estado presente a lo largo de la historia humana. La vida de los individuos se compone de necesidades de diversos tipos, fisiológicos y materiales. Para existir y para poder vivir es indispensable satisfacer estas necesidades, para lograr la satisfacción de estas necesidades los individuos buscan los medios a través de los cuales puedan cumplir este objetivo; esto implica la realización de una actividad constante, la actividad económica.

Desde el aspecto fisiológico el normal funcionamiento del organismo humano exige la ejecución de una actividad constante, la alimentación. Para lograr la satisfacción de esta necesidad fisiológica es vital la actividad económica —no precisamente en su carácter monetario—, es necesaria la producción de los alimentos. La satisfacción de la necesidad alimenticia es un elemento básico y de primer orden para los sujetos e implica directamente a la economía.

La parte esencial de la economía reside en las necesidades que el individuo tiene, porque la economía es la forma en la cual los sujetos pueden satisfacer estas necesidades. Una vez que los individuos satisfacen sus aspectos básicos surgen aspiraciones de otro orden, como el mejoramiento de las condiciones de vida que se refleja en un aspecto material, tal es el caso del vestido y la vivienda que proporcionan a los individuos protección.

Para poder satisfacer las necesidades materiales, los sujetos tuvieron que desarrollar los medios adecuados a través de los cuales pudieran satisfacer tales

necesidades, esto implicó la actividad económica; para satisfacer las necesidades humanas son elementales las actividades económicas pues “El hombre que vive en sociedad, que se encuentra a un cierto nivel de desarrollo histórico, tiene necesidades de diverso orden, tales como la nutrición, el vestido, la vivienda, la educación , los ocios y otras muchas más.” (Lange, 1966: 11).

La economía es una parte elemental para la sociedad, está implicada en todas las dinámicas sociales, las actividades económicas son inseparables de la sociedad y constan una parte esencial de ésta porque son necesarias para vivir. En este sentido la economía se convierte en un factor que puede llegar a ser determinante en la vida de los sujetos. La economía resulta ser una parte fundamental, es un complejo de actividades a través de las cuales los individuos pueden satisfacer determinadas necesidades principalmente fisiológicas. En suma, la economía es la base de la estructura social, porque es el medio a través del cual el individuo, no solamente puede satisfacer sus necesidades materiales sino también sus necesidades más vitales.

#### **1.5.4. La sociedad**

El comportamiento de los individuos siempre se ha desarrollado en agrupaciones, las actividades humanas se desarrollan en conjunto, en un grupo compuesto por varios sujetos; así, la sociedad se compone de la relación que existe entre los individuos. La sociedad está compuesta por diversos procesos en las que se encuentran desde las relaciones más primitivas hasta las más complejas. Entonces se puede concebir a la sociedad como un conjunto de sujetos que viven concentrados en distintos tipos de asociaciones, instituciones y colectividades.

La relación de los unos con los otros ha dado origen a diversas instituciones y actividades, la unión de los sujetos dio origen a la institución denominada Estado. El comportamiento entre las personas que pertenecen a un determinado grupo contribuye a la construcción de conexiones entre los individuos

caracterizados por aspectos específicos que paulatinamente se convierten en un proceso cultural.

Aunque la Sociología es la disciplina específica que se encarga de estudiar a la sociedad, son diversas materias las que estudian directa o indirectamente a la sociedad; así también lo son las diversas posturas y perspectivas en torno a las relaciones sociales. Sin embargo, la conceptualización de la sociedad puede partir de los aspectos más lógicos, como lo es la agrupación de los sujetos.

Así como el concepto de necesidad se observa en la economía también es encontrado en el proceso conceptual de la sociedad. La unión de los sujetos obedece a una lógica común, surge porque los individuos se percatan de que a través de las relaciones y de la formación de diversos grupos pueden obtener mayor beneficio o facilitar el cumplimiento de sus objetivos.

Para el individuo relacionarse con sus semejantes es una necesidad porque la integración hacia diversas agrupaciones facilita la realización de diversas actividades, las relaciones y las actividades dentro de un determinado grupo se vuelven parte de la cultura de ese grupo.

Desde una perspectiva lógica el individuo siempre buscará beneficiarse, por supuesto al relacionarse busca un beneficio y crear mejores condiciones en su entorno que le permitan llevar a cabo su quehacer cotidiano con mayor facilidad. El surgimiento del Estado se produce por la unión de los sujetos para poder tener un mayor grado de organización.

Los sujetos se agrupan y organizan para poder conseguir objetivos; el individuo es un ser que tiende a perfeccionar su entorno y sus relaciones, esto es parte del proceso de desarrollo. El desarrollo implica la organización de los sujetos con el objetivo de beneficiarse y crear condiciones en las que el individuo pueda construir un ambiente mejor para sí mismo.

El desarrollo social se refiere al mejoramiento constante de las condiciones de vida, materiales, intelectuales y colectivas, debe ser un punto en donde los individuos alcancen una relación armónica con sus semejantes y con su entorno.

Así mismo comprende un proceso paulatino en el que los sujetos tienen acceso a estas condiciones.

## **1.6. La democracia, la administración pública, el desarrollo económico y social observados desde el institucionalismo**

La sociedad está constituida por agrupaciones o diversos conjuntos de individuos; sin embargo, las relaciones paulatinamente se han tornado complejas, por lo que ha sido necesario regular y organizar estas relaciones. Un elemento importante para la regulación y organización de las relaciones sociales ha sido el surgimiento de la administración pública reflejada en su aspecto más práctico, las instituciones.

Dentro de las instituciones puede surgir una reglamentación que estructura el comportamiento y establece los límites de la aceptabilidad y en última instancia, la existencia de esas reglas beneficia a todos los participantes y quizá también a la sociedad en su conjunto. (Peters, 2003: 74).

Las instituciones proporcionan un alto grado de organización a las relaciones de la sociedad en su conjunto. La administración pública es tan amplia que existe una gran diversidad de instituciones dentro del Estado. Se pueden encontrar instituciones jurídicas, fiscalizadoras, electorales, de seguridad pública, educacionales, de salud, de agricultura, del medio ambiente, de turismo, de economía y desarrollo social; todas ellas con objetivos específicos en los que reside esencialmente la organización de sus respectivas áreas. Una característica en común dentro de las instituciones es el hecho de que la mayoría de éstas se atribuyen regirse a través de prácticas democráticas.

En las sociedades modernas, sobre todo en las naciones occidentales, la democracia también es parte de las instituciones. La misma democracia se ha

institucionalizado. Un fenómeno socio-político tan complejo que en sus inicios conceptuales carecía de una visión material se ha llevado al terreno práctico; ahora se pueden ubicar instituciones específicas que representan la democracia como lo son: la cámara de diputados o la conformación de un parlamento, específicamente el poder legislativo; también lo son los organismos desconcentrados de la administración pública como los institutos electorales encargados de organizar los procesos electorales, e incluso los partidos políticos considerados ahora como elementos fundamentales de la denominada democracia representativa.

Al principio de este apartado se argumentó que las instituciones proporcionan organización. La democracia representativa ha sido consecuencia de esa necesidad de organización, es el resultado de la inevitable necesidad de llevar a la práctica la democracia y proporcionarle los elementos específicos para su funcionamiento, lo cual ha sido posible a través de la implementación de las instituciones. En realidad la democracia puede funcionar mediante las instituciones; así, éstas son un factor esencial no sólo para la democracia sino para las demás actividades de la sociedad. Como ya ha sido plasmado, la administración pública es fundamental porque proporciona organización al comportamiento y a las actividades sociales a través de las instituciones. Son necesarias la eficiencia y eficacia dentro de éstas porque implica el constante mejoramiento de las actividades sociales: “Una buena institución es aquella que lleva a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada por lo general manteniendo el compromiso con otras normas poderosas, tales como la democracia.” (Peters, 2003:94).

Se ha querido observar a la democracia desde diversas perspectivas e implicarla con distintas actividades. La democracia ha sido estudiada como forma de gobierno, como una manera de expresión, también se le atribuye un elemento jurídico en su forma procedimental, y se ve incluso como una forma de vida, se involucra con la economía y se concibe como una parte fundamental para las relaciones sociales.

Así como la organización es una parte importante para cualquier institución y actividad humana, la economía es una parte esencial para la existencia de los individuos; existe entonces la necesidad de organizar la economía, ésta es una función que corresponde a una de las instituciones más representativas, al administrador del Estado, el Gobierno. Uno de los argumentos más conocidos en las sociedades occidentales ha sido la conformación del gobierno de la mayoría, del Gobierno democrático.

Una parte esencial dentro de las funciones del Gobierno es la toma de decisiones. Los ciudadanos eligen pero no deciden. Al momento de emitir el sufragio universal eligen a quienes van a ejercer la toma de decisiones que se verán materializadas a través de la administración. Mediante la organización de los distintos aspectos de la vida, estas decisiones son tomadas dentro de las instituciones. “(...) también se da por sentado que los individuos moldean el comportamiento de las instituciones, y que por definición los individuos deben ser la causa de las actividades institucionales. A menos que personifiquemos las instituciones y les asignemos características propias de los seres humanos, debemos suponer que las instituciones son producto de la acción humana.” (Peters, 2003:90).

No se puede perder de vista que todo este esquema complejo de relaciones sociales elevadas al grado institucional, se desarrollan en un escenario político, dentro de un sistema político, a través de la política. Si bien el concepto de política es amplio, a éste se le ha utilizado en distintas formas; desde la perspectiva institucional se habla de la política institucional. Dentro de las instituciones el sentido que se le da al concepto de política es similar al concepto de reglas establecidas, de estrategia y planeación.

El Gobierno es la institución encargada de establecer la política, como administrador del Estado el Gobierno es quien establece la organización de los recursos a través de la planeación y la implementación de diversas estrategias. Es por esto que el concepto de política se ve relacionado con otras áreas, como lo es la política ambiental, la política monetaria, la política fiscal, entre otras. Al

hablar de política en este sentido, se refiere a una organización administrativa. Las políticas establecidas en las instituciones son reglamentaciones y planeaciones con objetivos específicos.

Las instituciones son reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a qué se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, que medidas pueden tomarse y en qué secuencia y cómo se integraran las acciones individuales a las decisiones colectivas. (Peters, 2003:85).

Se ha determinado en párrafos anteriores la importancia de la economía respecto de las relaciones sociales: una de las más importantes funciones del Gobierno el establecimiento de la política económica y de la política social. La política económica y la política social se encuentran en la toma de decisiones de los actores políticos, la planeación y la implementación; así, el objetivo central de análisis, derivado de la administración pública, es la política económica y la política social. Este es uno de los problemas al que se enfrenta la democracia representativa, los electores no son los decisores de la política económica y social.

Sin embargo con la transición de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos, en occidente, surgió un argumento central en torno a la democracia. En las naciones que conformaban democráticamente a sus gobiernos, representado específicamente en la realización de elecciones, que tuvo presencia en México, postulaba la lógica institucional del mejoramiento social en todos sus aspectos, incluido el aspecto económico.

Se postuló que la democracia sería el medio a través del cual se podría llevar a cabo el mejoramiento de las condiciones de vida, que el hecho de que un gobierno estuviera conformado a través de prácticas democráticas proporcionaría elementos que permitieran el mejoramiento social y económico.

## **Capítulo II. La distribución de la idea de la democracia como mejoramiento económico y social**

En este capítulo se analiza cómo inició la idea de que la democracia era la vía idónea para generar desarrollo económico y social, para generar un mejoramiento nacional en México. Fue a través del discurso del ejecutivo federal, la administración pública y mediante diversos cambios, sobre todo en materia electoral. Este camino de la democracia que se tomó en México fue moldeado por las instituciones políticas, a través del discurso, de la ideología, de las modificaciones institucionales y del contexto en el que se desarrollaban tanto las instituciones como la sociedad. Por supuesto, también del convencimiento colectivo que proporcionó la postura institucional acerca de la democracia al ser vista como factor de desarrollo económico y social, así “dentro de un contexto institucional la eficiencia se refiere más bien a la capacidad de una organización política para dar curso en forma de decisión a un conjunto de referencias expresadas por el público cuidando de tomar la decisión menos inaceptable posible.” (Peters, 2003:95).

En definitiva las instituciones son organismos que establecen las reglas a través de las cuales los individuos serán regulados. Las instituciones también influyen sobre el comportamiento de los sujetos de diversas formas. Dentro de estas formas de influencia se puede encontrar el aspecto ideológico. Esto se observa en el discurso político sobre la democracia. Una de las instituciones más representativas del Estado, el Gobierno, estableció un discurso en el que

promulgaba que la democracia era vía para el desarrollo económico y social; desde esta perspectiva existía una influencia ideológico-institucional “(...) es indudable que los individuos reciben influencias institucionales” (Peters, 2003:14).

Durante los años posteriores a la Revolución mexicana (1910-1917) en el periodo post revolucionario (1917-1929), se generaron grandes expectativas sociales y económicas en torno al sistema democrático. El antecedente de esto fue (en 1929) el discurso de Plutarco Elías Calles sobre la importancia de pasar a la política institucional. Ulteriormente con los discursos de los distintos gobiernos federales, como lo fue el periodo de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), surgió un fortalecimiento del discurso oficialista reflejado en las acciones a través de las reformas electorales que se legislaron en este periodo, enfatizando cada vez más hacia la democracia. Esto se verá a lo largo de la consolidación y desarrollo del sistema político mexicano.

La distribución de la idea de que la democracia sería una alternativa de mejoramiento económico y social surge a través de la postura institucional que comienza con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario y el discurso de Plutarco Elías Calles. Este acontecimiento marcó el tránsito del caudillismo a una vida institucional, se logró así la aceptación de las masas populares de aquella época y, por supuesto, el consenso de otros grupos políticos. Se observa así que “las instituciones proveen de una serie de reglas unánimemente aceptadas que permiten convertir las preferencias en decisiones.”(Peters, 2003: 79).

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) implementó regularmente un discurso basado en la democracia, convirtiéndose así en el discurso oficial. Por otro lado la oposición partidista también manejó el discurso democrático como parte de sus principales acciones pero éste con una inclinación hacia la alternancia en el poder, como acto de un sistema político democrático. Estas ideas sobre la democracia contribuyeron a crear una gran expectativa entre la población sobre los beneficios de un sistema político democrático; lo que generó que ésta se viera como la vía principal para el desarrollo nacional.

Otro factor que influyó en que la democracia fuera vista como la vía de progreso económico y social fue el contexto en el que se desarrollaban las instituciones mexicanas. Si bien el surgimiento del PNR generó cierta estabilidad social y política posterior al periodo caudillista, fueron las mismas acciones de esta institución partidista las que produjeron un mayor deseo democrático en la sociedad, después de varias décadas de la presencia de este partido (PRI) en el gobierno federal, se tenía la percepción social de que no había democracia; a la vez esto ponía en duda la credibilidad de las instituciones principalmente aquellas relacionadas con los procesos electorales.

Posteriormente estos factores contribuyeron a la modificación institucional del sistema político mexicano, lo que generó la apertura democrática en la parte procedimental, como el surgimiento de nuevos partidos políticos, reformas, el surgimiento de nuevas instituciones electorales y victorias electorales de partidos diferentes al PRI. Con estas acciones ya no se presentaba ante la sociedad sólo el discurso político y la parte ideológica, sino que se emprendió un cambio formal hacia la democracia. Por supuesto, estas acciones influyeron en el imaginario colectivo sobre la democracia como sinónimo de desarrollo económico y social.

Estos cambios a la democracia representativa en México surgen en un momento de necesidad recíproca de la sociedad y de las instituciones políticas mexicanas. Esa necesidad social se observaba en el deseo de una mayor democracia como representación de mejores condiciones de vida y el cambio institucional obedeció a la necesidad de renovación de un sistema político desgastado porque "(...) las reglamentaciones se crean cuando la institución o la sociedad las necesitan y que existe una correspondencia temporal bastante próxima entre la necesidad social de una regla y su aparición." (Peters, 2003:91).

La institucionalización de la democracia en México comenzó como un proceso paulatino, con modificaciones de mayor relevancia en la década de los ochenta, estableciéndose reglas específicas y procedimientos para el establecimiento y funcionamiento de la democracia representativa. Sin embargo, existe un factor que hasta el momento no ha podido ser controlado por las reglas

institucionales porque estas reglas son establecidas por los mismos representantes que constituyen a una institución. Es ahí donde reside el problema real de la democracia, en la representación puesto que “Aun dentro de las instituciones políticas más ‘normales’ la ambición personal de los políticos suele no coincidir demasiado con las normas sociales acerca del funcionario público como servidor del pueblo.” (Peters, 2003:55).

Este problema de la representación se observa en las decisiones que toman los individuos quienes conforman a una institución como el Gobierno. El Gobierno, al ser administrador del Estado, es la institución que toma decisiones y establece acciones en distintos aspectos de la vida de los individuos que gobierna, como son los aspectos sociales y económicos. Aunque se ha visto a la democracia como factor de desarrollo económico y social, el gobierno constituido democráticamente no ha tomado las decisiones idóneas en materia económica y social para generar este desarrollo, tal afirmación es sustentada por los hechos históricos descritos en este capítulo.

## **2.1. El origen del discurso oficialista sobre la democracia**

Después del proceso de crisis e inestabilidad política<sup>2</sup> dentro del sistema político mexicano (1917-1929), vino un proceso de consolidación<sup>3</sup> y transición del PNR<sup>4</sup>; esto ocurrió durante el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y el de Manuel

---

<sup>2</sup> En el periodo posterior a la Revolución (1910-1917) el sistema político se encuentra dividido en grupos o fracciones que resultaron del propio movimiento político y armado, estos representaban intereses políticos y económicos, éstas agrupaciones serán las principales protagonistas del escenario político mexicano con la nueva constitución.

<sup>3</sup> Después de que la nación mexicana estuviera en una situación de crisis (periodo revolucionario y pos revolucionario), principalmente política, se concentra un proceso de una nueva conformación del escenario político, ésta comienza con las reformas que se llevaron a cabo en materia de legislación electoral hasta llegar a lo que se consideró cómo la consolidación del sistema político mexicano contemporáneo en 1929.

<sup>4</sup> En 1929 surge el Partido Nacional Revolucionario (PNR), acto que marcaba la materialización del discurso de Plutarco Elías Calles, se sostenía el discurso que se llevó a la acción. Lo que se estaba llevando a cabo, era la estabilidad política al sistema político y también se hacía con el objetivo de concentrar todas las fuerzas políticas en juego en un sólo partido.

Ávila Camacho (1940-1946). A pesar de que había pasado una década de aquel discurso de Plutarco Elías Calles<sup>5</sup> sobre la importancia de la institucionalización (en que llama a la fundación del PNR), el cambio ideológico del discurso surgió durante la etapa Cardenista, para matizar el discurso sobre la institucionalización y pasar al discurso sobre la democracia. El origen del discurso oficialista sobre la democracia tendría su formación con cinco momentos relevantes.

El primero fue en 1938, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando el partido oficial entra en un proceso de cambio y consolidación. De PNR pasó al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), “entre 1929 y 1938 las masas fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el partido oficial (...)” (López, 1986:89). El segundo momento, está relacionado al primero, y viene con la adopción del lema “democracia y justicia social” por el PRM. El Tercero es en 1939. Aunque existían algunos partidos que eran considerados de oposición,<sup>6</sup> el 16 de septiembre de 1939 se funda el Partido Acción Nacional<sup>7</sup> (PAN). El partido representaba, junto al PCM, las únicas oposiciones al PRM.

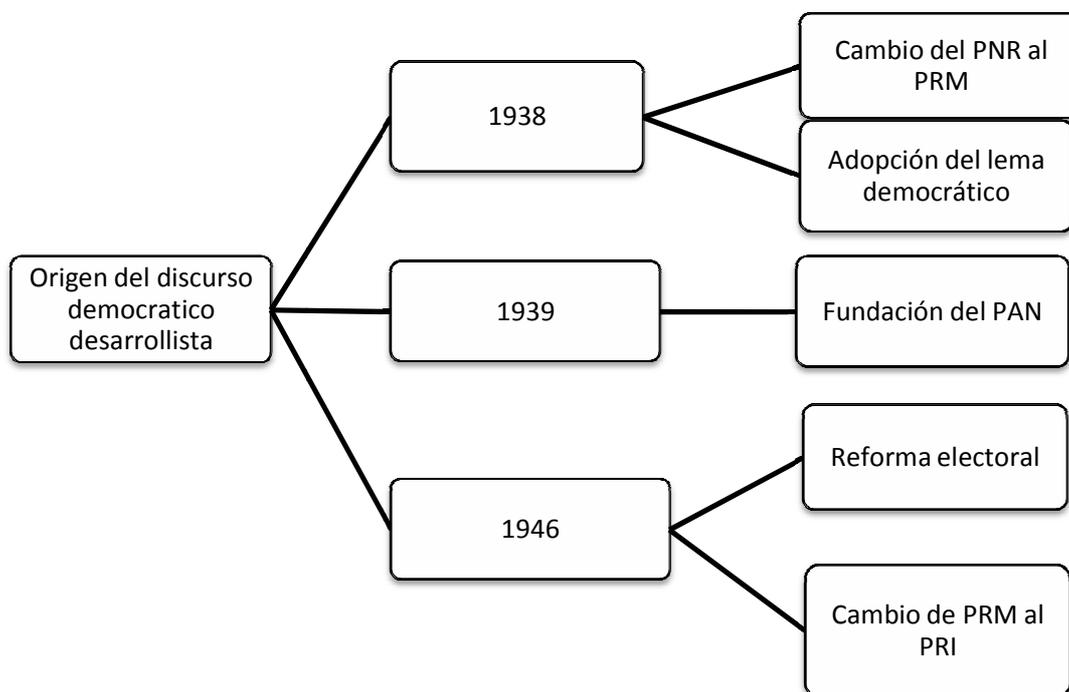
---

<sup>5</sup>Plutarco Elías Calles postuló en un discurso en septiembre de 1928 la relevancia que tenía para la nación mexicana pasar de la política caudillista a la política institucional.

<sup>6</sup> Partido Popular, que después cambia al Partido Popular Socialista.

<sup>7</sup>El PAN fue creado por Manuel Gómez Morín, Efraín González Luna, Miguel Estrada Iturbide, Gustavo Molina Font, Roberto Cossío y Cossío, Enrique Loaeza, Carlos Septién García, Manuel Herrera y Lasso, José Fernández de Ceballos, Luis Calderón Vega y Juan Landereche Obregón.

### Esquema 1. Origen del discurso democrático oficialista



Fuente: Elaboración propia.

El cuarto momento se suscitó en enero de 1946 con la promulgación de una nueva ley electoral, la cual modificó relevantemente el sistema electoral mexicano. Con esta ley surge una institución electoral federal, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual era dirigida por el Secretario de Gobernación. Con esta ley se escribían las nuevas reglas del juego electoral. Ésta obligaba a los partidos políticos a que tuvieran el registro electoral ante la Comisión, sin este registro los partidos políticos no podrían participar o postular candidatos a nivel federal, estatal o municipal. Con la nueva ley se centran las decisiones electorales en una autoridad centralizada federal, que depende del poder ejecutivo.

La campaña presidencial para el sexenio 1946-1952 se inaugura con una nueva política de control de las masas, utilizándolas más en la lucha electoral que como instrumentos para llevar a cabo políticas reformistas. Para ello se reformó la ley electoral y se transformó el partido del estado, de PRM a PRI (López, 1986: 164).

El quinto momento fue la transformación del PRM, con la nueva ley electoral, en Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es importante mostrar datos empíricos sobre la hegemonía del PRI en el nuevo sistema electoral. En el cuadro 1 se observa la comparación de los resultados (en números absolutos y porcentajes) de las elecciones de 1934 y 1940 con las de 1946; es decir, previo al quinto momento.

En las dos primeras elecciones se observa un dominio del partido obteniendo 98% y 93%, en estos años se observa una disminución de votos para el candidato del PNR-PRM que significó una pérdida de 4.64 puntos porcentuales entre la elección de 1934 y la de 1940. Pero después del quinto momento, en la elección de 1946, se observa una pérdida considerable de votos. En esta elección se obtuvo el 77.77%, que significó una baja de 20.77 puntos porcentuales con respecto a 1934 y 16.13 puntos porcentuales con respecto a la elección de 1940. La pérdida en el escenario electoral es significativa, esta última elección fue regida a través de la reforma electoral de 1946. Por primera vez desde la creación del partido oficial, éste obtenía bajos porcentajes de votación con respecto a las elecciones anteriores. Pero el PRI mantendría la hegemonía hasta el proceso de transición (1997-2000). A través de estos procesos electorales se nota la falta de democracia dentro de los comicios (vista desde la alternancia partidista). Esto debido al control institucional del gobierno y su partido, lo que producirá el origen del otro discurso en torno a la democracia y al sistema político-electoral desde la oposición, que a lo largo del tiempo se fue inclinando cada vez más hacia la construcción de una democracia ideal.

**Cuadro 1. Porcentaje de las elecciones de 1934,1940 y 1946**

Entidad	1934	1940	1946
Aguascalientes	95.96	93.90	70.36
Baja California	97.19	93.92	91.68
Campeche	99.96	98.06	75.82
Coahuila	100.0	95.06	81.36
Colima	93.54	95.34	66.83
Chiapas	94.78	98.05	87.26
Chihuahua	100.0	92.62	75.66
Distrito Federal	99.82	71.99	57.01
Durango	97.32	96.76	65.38
Guanajuato	99.66	95.95	63.97
Guerrero	98.71	95.44	85.06
Hidalgo	99.98	99.47	90.36
Jalisco	99.99	98.71	78.90
México	99.10	94.87	84.06
Michoacán	99.78	92.91	67.33
Morelos	98.84	98.14	57.31
Nayarit	99.76	96.98	85.28
Nuevo León	99.99	89.32	70.40
Oaxaca	84.45	99.36	90.20
Puebla	99.95	98.83	81.85
Querétaro	99.27	98.75	84.30
Quintana Roo	99.47	95.73	91.43
San Luis Potosí	99.92	98.19	80.15
Sinaloa	97.65	89.52	89.90
Sonora	99.92	92.43	81.50
Tabasco	100.0	99.84	95.59
Tamaulipas	97.15	88.09	72.41
Tlaxcala	99.62	95.65	81.10
Veracruz	99.06	94.81	90.55
Yucatán	99.39	88.09	75.94
Zacatecas	93.83	94.32	67.64
<b>Total</b>	<b>98.54</b>	<b>93.90</b>	<b>77.77</b>

Fuente: Padilla (2002).

Los actos que influyeron para que se originara estos dos discursos (oficialista y de oposición) fueron los cinco momentos ya señalados (ver esquema 1). Sin embargo una de las acciones que generó mayor influencia sobre el discurso opositor fue el nacimiento de una oposición real representada por el PAN, aunque el partido oficial tenía el control electoral. Con la creación del PAN, la posterior aparición del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en 1989 se

da apertura para una competencia real dentro del sistema electoral que propiciaría la alternancia partidista del 2000.

## **2.2. El discurso oficialista (revolucionario político)**

En este apartado se encuentra un análisis del discurso de los presidentes post revolucionarios, aquellos que son herederos de la revolución mexicana y por ende militares. El discurso de Plutarco Elías Calles, con el cual fundamentó la creación del PNR (1929), estuvo basado en la importancia que tenía para el país transitar de una política de lucha de caudillos a una política que estuviera basada en las instituciones.

El discurso que postuló Calles carece del argumento democrático, debido al contexto político mexicano, estaba centrado en el término de la lucha caudillista y su transición a un sistema institucional. Sin embargo, el discurso hablado y sus acciones se convertirán en elementos indispensables para la creación de la gran expectativa democrática en la ciudadanía.

El discurso de Calles carecía del postulado democrático debido a que el sistema político mexicano estaba en un proceso de formación, éste hacía mayor énfasis en el aspecto institucional, lo que llamó los postulados de la nueva ideología. En el discurso callista la democracia sólo fue mencionada sin hacer tanto énfasis en ésta.

(...) la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de 'caudillos', debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de 'país de un hombre' a la de 'nación de instituciones y de leyes. (Calles, 1928).

La creación del PNR constituyó el inicio del sistema político y electoral contemporáneo, el discurso de Calles estuvo basado en la importancia que tenía encontrar una estrategia para generar estabilidad política —principalmente— y social, posteriormente su discurso vendrá a ser el oficial con la evolución del nuevo partido y con los gobiernos ostentados por éste. El contexto político creado por las acciones de la *Familia Revolucionaria*, y las condiciones en que éste se desarrollará, producirá que los dos discursos (oficialista y oposición) entren en un proceso de evolución haciendo hincapié, cada vez más, en la importancia de la democracia; sobre todo con la creación del Partido Acción Nacional (1939).

(...) repito, de hacer un decidido y firme y definitivo intento para pasar de la categoría de pueblo y de gobiernos de caudillos, a la más alta y más respetada y más productiva y más pacífica y más civilizada condición de pueblo de instituciones y de leyes. Quiero decir también que la lucha electoral para la elección del presidente que deba completar el período de 28 a 34, es necesario que se haga dentro de los lineamientos de verdadera libertad democrática y de respeto al voto que he bosquejado. (Calles, 1928).

Posteriormente, el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), resultó ser parte aguas en la consolidación del partido oficial y logró darle estabilidad al sistema político, aunque su periodo de gobierno estuvo caracterizado por diversos factores que fueron importantes en la transformación del escenario político y social. Dentro de los discursos que realizó, hacía énfasis en la condición social del país a partir de la expropiación petrolera.

(...) y como pudiera ser que los intereses que se debaten en forma acalorada en el ambiente internacional, pudieran tener de este acto de exclusiva soberanía y dignidad nacional que consumamos, una desviación de materia primas, primordiales para la lucha en que están empeñadas las más poderosas naciones, queremos decir que nuestra explotación petrolífera no se apartará un sólo ápice de la solidaridad moral que nuestro país mantiene con las naciones de tendencia democrática y a quienes deseamos asegurar que la expropiación decretada sólo se dirige a eliminar obstáculos de grupos que no sienten la necesidad evolucionista de los pueblos, ni les dolería ser ellos mismos quienes entregaran el petróleo mexicano al mejor postor, sin tomar en cuenta las consecuencias que tienen que reportar las masas populares y las naciones en conflicto. (Cárdenas, 1938).

Mientras Plutarco Elías Calles hizo énfasis en la importancia de la vida política mexicana a través de las instituciones, en el discurso de Lázaro Cárdenas esto estaba implícito debido a que hacía hincapié en la situación social de México, mediante las palabras y las acciones reflejadas en la denominada *política de masas* y la expropiación petrolera.

De 1924 a 1940 el discurso había sufrido ciertas transformaciones. En un principio la base del discurso era el aspecto revolucionario (caudillos), posteriormente fue el elemento institucional (Calles); con Lázaro Cárdenas del Rio se convierte en un discurso basado en lo social. Posteriormente, durante los gobiernos posteriores a Calles y a Cárdenas, el discurso se fue adaptando a las diversas situaciones que vivía la nación mexicana y lo que requería el partido oficial (PNR-PRM) para mantener el control del sistema político y electoral; sin embargo, el periodo cardenista fue un elemento determinante para el rumbo del discurso oficialista.

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se continúa con el discurso sobre la democracia pero se retomó el aspecto social y se agrega un elemento nuevo: el aspecto económico. Lo antes dicho porque se pretendía el fortalecimiento de la economía de las masas populares; sin embargo, a pesar de que el movimiento revolucionario había quedado atrás, se hacía referencias hacia la Revolución, mencionando que el fortalecimiento social y económico era el objetivo principal de la Revolución.

Toda conciencia libre de prejuicios que reflexione en que un país no puede realizar grandes y nobles aspiraciones sin haber elevado a las masas a la dignidad de sus derechos, a la conciencia de su fuerza y de su responsabilidad, llegará a la conclusión de que la Revolución Mexicana ha sido un movimiento social guiado por la justicia histórica, que ha logrado conquistar para el pueblo una por una sus reivindicaciones esenciales. (...) El clamor de la República entera demanda ahora la consolidación material y espiritual de nuestras conquistas sociales en una economía próspera y poderosa. Necesitamos elevar el espíritu de la Nación destruyendo la pobreza. (Ávila, 1940).

El discurso se iba matizando, apostando cada vez más hacia la justicia social a través del desarrollo económico. Los discursos de Calles, Cárdenas y Manuel Ávila Camacho tenían en común el nacionalismo, pero sobre todo, el fortalecimiento de la sociedad mexicana donde se encontraba implícita la acepción de la democracia, a pesar de que no se hacía una referencia directa a ésta.

Todos estos ideales humanitarios sólo pueden alcanzarse con la abundancia de la riqueza que está en nuestras manos hacer. Tendremos, pues, que fortalecer la moral pública; los gobiernos de los Estados y mis colaboradores directos harán sentir a la nación que sólo con equidad se pueden servir los intereses comunes; nos esforzaremos porque las virtudes características de la familia mexicana, de honor, de devoción filial, de fraternidad, se mantengan incólumes, haremos que en todos los hogares subsista el sentimiento de la buena voluntad como expresión de auténtico espíritu democrático. (Ávila, 1940).

A través del proceso de formación del sistema político mexicano, el argumento democrático se encontraba implícito en los discursos de los distintos gobiernos. Pero durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho se llevaron a cabo acciones que eran enfáticas en la seguridad social, como fue la elevación del departamento del trabajo a Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Respecto a esto Ávila Camacho mencionó:

Elevaremos el Departamento del Trabajo a Secretaría del Trabajo y Previsión Social, significando así la importancia que para la nación tiene la dignificación del obrero, su seguridad económica, su perfeccionamiento físico y su rehabilitación intelectual, así como la ventaja que para el país representa la solución acertada de los conflictos del trabajo en los cuales no son sólo las industrias y los obreros los interesados exclusivos; es el bienestar del pueblo entero y los destinos de la República, los que están involucrados en la organización pacífica de las fuerzas productivas. (Ávila, 1940).

Esto representaba la relación que se establecía en torno a las masas populares con el partido oficial, lo que aseguraba el control electoral. Estos factores harían paulatinamente que el discurso oficialista tomara una dirección que enfatizaría en el argumento democrático. Lo antes dicho se ve en el discurso de Manuel Ávila Camacho: “para guiar nuestros pasos por caminos seguros,

ningún faro más luminoso en esta obscura confusión, que el ideal democrático en el interior y nuestra decidida adhesión internacional a la doctrina panamericana.”(Ávila, 1940).

Por otra parte, Miguel Alemán Valdés (1946-1952) continúa con el discurso de la democracia pero ahora relacionándola con el desarrollo social —que habían implementado los presidentes anteriores—.Nuevamente en Alemán se vio una posición enfática que existió por parte del gobierno hacia la situación económica del país. El presidente reutiliza el aspecto institucional, que surgió en el discurso callista, y mencionó:

La esencia de nuestras instituciones públicas es la democracia y la democracia significa igualdad ciudadana, por eso sustentamos el principio de gobernar para todos, lo que impone a la autoridad el deber de velar por que los beneficios de la vida común alcancen a todos los habitantes de la República, en correspondencia al cumplimiento de sus deberes como buenos mexicanos o como leales residentes en nuestro país. Este propósito democrático de la Nación es la base sobre la que descansa la mexicanidad que proclamamos como guía para la ejecución de nuestro Programa Nacional. (Alemán, 1946).

Cabe destacar que, de los discursos revisados hasta ahora, el de Miguel Alemán Valdés ha sido el que mayor énfasis ha marcado en la democracia como factor de desarrollo económico, en el sentido de que es parte de una democracia el que exista bienestar económico. Con Alemán se retomó la importancia de la vida institucional pero desde una perspectiva de legalidad, manifestando que el gobierno a través de las leyes se convertirá en la institución protectora de los intereses y beneficios de los gobernados; además, sumando el elemento democrático para promover las libertades políticas dentro de las instituciones.

Es nuestro propósito más decidido proseguir esas normas de la vida nacional dentro del cauce estricto de la ley, en todas las órbitas de su aplicación, como lo requiere un régimen institucional y democrático: municipio libre, soberanía de las entidades federativas, respecto a la independencia de los poderes, fortalecimiento de las garantías individuales —protección a la vida humana en primer término—; de las libertades políticas, y de pensamiento, de creencia y de prensa; con la conciencia de que así cumpliremos con la voluntad popular que ha

puesto en nuestras manos el ejercicio del gobierno nos proponemos —con la colaboración de la prensa, que es factor de democracia cuando está orientada hacia el bienestar general dentro de la libertad, y de todos los sectores económicos y sociales del país— en un término perentorio, abaratar las subsistencias y que el pueblo tenga a su alcance lo necesario para su alimentación, vestido y habitación. (Alemán, 1946).

En esta cita se observa una vez más el hincapié que hacía Miguel Alemán en el discurso democrático como elemento de desarrollo social y económico. En cuanto al periodo de gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), continuó con el discurso característico de Alemán. Además, Ruiz hacía énfasis en el aspecto social; durante su gobierno se llevaron a cabo construcción de escuelas y carreteras, lo que pregonaba la construcción de equilibrio social y elevar el nivel de vida económico con la democracia. Ruíz indicaba: “nuestra legislación democrática y justiciera, al crear las normas destinadas a tutelar la condición de las clases laborantes, elevó a preceptos de Derecho Público las relaciones del Trabajo. De la vigencia irrestricta de esas normas depende el bienestar del país entero.” (Ruiz, 1952).

Posteriormente en el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se retomó la política escrita por Cárdenas y Ávila Camacho, incorporando a los actores sociales en la agenda de gobierno, impulsando el sector educativo; de la misma forma apostó por las mejoras sociales a través del crecimiento económico: “El programa de nuestra acción ha seguido con igual firmeza desde el día en que nos asociamos a las potencias democráticas del mundo, para ofrecer a todos los pueblos la posibilidad de alcanzar una vida libre de las tiranías, del temor y de la injusticia.” (López, 1958).

Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), algunas de las acciones de su gobierno fue dar impulso a la enseñanza, de la misma forma que los gobiernos anteriores; éste fomentó el desarrollo económico, a la vez que intensificó el plan agrario integral y potenció la industrialización rural. Con estas acciones postulaba a su gobierno sobre la línea de la justicia social, haciendo más claro el hincapié sobre el fortalecimiento del sistema político democrático; es decir, el desarrollo social y económico estaba ligado a la democracia.

(...) nuestro sistema democrático tiene como punto de partida al hombre, no como simple guarismo o pura abstracción, sino como sujeto intransferible de derechos, como persona cuyos atributos de dignidad y libertad consideramos fundamentales; estos atributos garantizan la solidez sagrada de la familia que, a su vez, forman y estrechan los lazos de lo que debe fundar inquebrantable solidaridad social. (...) tenemos fe en que hacer todo esto, dentro de los cauces expresamente previstos por la ley, perfecciona nuestra democracia y nos ayuda a conservar lo que con el esfuerzo de tantos años hemos conseguido. (Díaz, 1964).

En el periodo de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), de la misma forma que sus antecesores, se siguió haciendo hincapié en el desarrollo social y económico de la nación como reflejo de una democracia institucional consolidada. Esto marcaba cada vez más que el resultado de una democracia estable sería estabilidad económica y social: "Transcurridos siglo y medio de vida independiente y seis décadas de transformación nacional, México debe fortalecer el contenido económico y social de sus instituciones democráticas." (Echeverría, 1970).

En la administración de Luis Echeverría Álvarez se hizo énfasis, visiblemente mayor, en el aspecto económico de la nación mexicana; a través de sus discursos siempre le daba relevancia a las condiciones económicas de la sociedad mexicana, apostando siempre al crecimiento económico como factor de desarrollo nacional. Específicamente abordando el tema de la importancia de la inversión, tanto pública como privada, y de la paridad de la moneda mexicana respecto a otras naciones.

Se requiere, en verdad, aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad que hasta el presente. Para ello, es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores. Continuaremos impulsando la capitalización del país, a fin de alcanzar pronto una marcha autosostenida. La abundancia de mano de obra, las riquezas naturales que aún no hemos explotado y el mercado interno que estamos creando, ofrecen un extenso campo al ahorro y al espíritu de empresa (...) Preservaremos la solidez de nuestra moneda y mantendremos la libertad cambiaria. Lucharemos contra las presiones inflacionarias que provocan desperdicios y lesionan a los sectores de escasos ingresos. Las clases populares resienten, severamente, la elevación del costo de la vida. (Echeverría, 1970).

Las acciones de Echeverría fueron enfocadas al sector educativo y al sector campesino estableciendo un discurso de política incluyente de estos sectores. Lo común era que involucraba a la democracia con el factor económico, mencionando que estos dos sectores debían ser tomados en cuenta como agentes de progreso social y desarrollo económico.

Hagamos de cada aula un agente dinámico del cambio social, del progreso científico y del desarrollo económico, para que sea baluarte de soberanía y fuente de patriotismo constructivo. Es urgente remodelar el espacio económico: crear polos de crecimiento ahí donde las disponibilidades naturales y los recursos humanos están esperando la infraestructura. (Echeverría, 1970).

A pesar de que ya habían transcurrido 41 años del periodo pos revolucionario, el presidente Luis Echeverría seguía haciendo alusión a la Revolución como base del sistema político mexicano. A través de su discurso planteaba que los campesinos eran descendientes de la Revolución mexicana y, que el progreso social y el crecimiento económico en este sector de la población sería el resultado de la Revolución, y paulatinamente el tránsito hacia una vida democrática de la nación mexicana. De la misma forma postuló que el fortalecimiento económico del campo representaría una acción de un sistema político que vive en democracia.

Fortaleceremos el ejido para convertirlo en célula activa de democracia y en verdadera unidad productiva. Donde sea posible y los campesinos lo quieran, crearemos, por el agrupamiento de las parcelas y el trabajo cooperativo, auténticas empresas rurales (...) Vayamos hacia arriba, al encuentro del porvenir que deseamos para México. Reavivemos nuestra alianza nacional. Vayamos siempre adelante, sin altos ni desviaciones, en la infatigable conquista del progreso. (Echeverría, 1970).

En suma, el periodo de Echeverría Álvarez estuvo caracterizado con elementos similares a los de los gobiernos anteriores, fue enfático siempre en las condiciones económicas del país y en el apoyo hacia los sectores más vulnerables

de la sociedad, mantuvo en el discurso todos estos elementos que postuló como ejes fundamentales para el progreso nacional.

Posteriormente, en el periodo de José López Portillo (1976-1982), se hizo énfasis en la cuestión institucional para fortalecer la vida democrática de México. Lo que mencionaba López Portillo era que instituciones sólidas coadyuvaban a construir una democracia sólida y, por lo tanto, ayudaban al fortalecimiento del sistema político mexicano, además de fomentar principios constitucionales principalmente la soberanía:

Mi obligación, lo que represento como Presidente, es preservar la institución como estructura ordenada de cambio, fuente legítima para dirimir toda controversia y destierro de la violencia y sus peligros. Hoy, ante el pueblo de México y después de haber pulsado su sentir, afirmo la plena validez y vigencia de los principios de nuestra revolución social, el profundo contenido de nuestra democracia, crisol para consumarnos y cauce para resolvernos como nación soberana y así incorporarnos a la convivencia internacional. (López, 1976).

Aunque en el principio de su gobierno López Portillo hiciera hincapié en el aspecto institucional de México, pronto tuvo que retomar en su discurso el elemento económico, debido a que durante su administración se enfrentó a una crisis económica y una crisis financiera que habían comenzado a finales del periodo de Luis Echeverría Álvarez. De esta forma, Portillo tuvo al inicio y durante su gobierno, complicaciones económicas como la devaluación del peso; por esta razón se vio obligado a postular como uno de los principales objetivos de su gerencia el mejoramiento social y económico; y, por supuesto relacionarlo con la vida democrática del país: "Nos hemos propuesto vivir en constante mejoramiento económico, social y cultural, lo que nos obliga a la permanencia del esfuerzo democrático en el cambio de las circunstancias, aun las más difíciles." (López, 1976).

Una característica específica que mencionó en su discurso fue que la carencia económica debilitaba la democracia mexicana. En este sentido López Portillo relacionaba directamente una economía desarrollada como parte de una vida democrática. Esto es uno de los más claros ejemplos de cómo durante los

gobiernos priistas y el discurso oficialista, se postulaba a un desarrollo social y sobre todo económico como producto de una democracia sana, como señal de un sistema político democrático: “El desempleo y los enfrentamientos que ello traería aparejado debilitarían nuestra democracia y enfrentaríamos el riesgo de emplear fuerza en vez de razón; imposición en vez de solidaridad.” (López, 1976).

La administración de José López Portillo se caracterizó por una serie de modificaciones en materia administrativa con fines exclusivamente económicos. Dentro de estos cambios se tomó en cuenta a la ley orgánica de la administración, a las entidades paraestatales, a la ley de gasto público, todo esto enfocado a aumentar el capital nacional. Debido a la crisis financiera que comenzó con Echeverría y la devaluación del peso, se tuvo que hacer mayor énfasis en la situación económica del país. Contemplar en los discursos las posibles soluciones con respecto a las vulnerables condiciones económicas, en las que cada vez más se veía inmerso el país.

### **2.2.1. El discurso oficialista de los economistas**

Con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) comienza un periodo en el que gobierna la clase política de los economistas. Se les clasifica así porque su formación profesional es en economía. Anteriormente los presidentes de la República eran militares o tenían cercanía con la milicia (algunos eran hijos de militares).

El gobierno de Miguel de la Madrid puso énfasis discursivo en el desarrollo del país en todos los sentidos. No se pudo dejar a un lado la parte económica debido a que se presenta una serie de conflictos que comenzaron en 1982, como lo fue la devaluación del peso, en el periodo de su antecesor José López Portillo. El aspecto democrático fue muy pronunciado por este gobierno: “El Estado

mexicano es fuerte, no porque se imponga arbitrariamente, sino porque cuenta con el consenso de las mayorías.” (De la Madrid, 1982).

De la Madrid hablaba de democracia y de progreso económico, se plantearon estrategias para el mejoramiento de la economía nacional, por supuesto que había una relación discursiva entre la democracia y el mejoramiento económico. Pero esto no solamente se estableció en el discurso sino también en las acciones implementadas por el gobierno de Miguel de la Madrid; en este sentido mencionaba: “Pongo en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica cuyos objetivos centrales son combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente.”(De la Madrid, 1982).

Durante el discurso en la toma de posesión como presidente, Miguel de la Madrid mencionó la elaboración de un programa de diez puntos que se implementaría a partir del primer mes de su gobierno; estos diez puntos hacían hincapié en la eficiencia de las cuestiones fiscales de la nación. El aspecto más relevante de estos puntos fue lo que él llamo un sistema de planeación democrática para el desarrollo. Como lo mencionó en 1982:

(...) reiterar y fortalecer la responsabilidad del Estado para regir y promover el desarrollo nacional; reafirmar y precisar la coexistencia armónica y corresponsable de los sectores público, privado y social en nuestro sistema económico; ratificar las libertades económicas, sujetas al interés social, y establecer, a nivel constitucional, un sistema de planeación democrática para el desarrollo. La actividad del Estado y de los particulares en la economía —sean éstos del sector social o del privado— deben contar con un marco jurídico claro que establezca el equilibrio adecuado entre las atribuciones del Estado y las libertades y derechos de los particulares. Esta necesaria armonía debe estar normada por el nacionalismo, la libertad, la democracia y la justicia social. (De la Madrid, 1982).

En este párrafo, —extraído de su discurso en la toma de posesión como presidente— se observa claramente la relación que se establece entre democracia y desarrollo social, pero también desarrollo económico. Puntualizando esta parte, Miguel de la Madrid Hurtado hablaba de varios aspectos: primero menciona la

importancia de desarrollar la economía nacional, posteriormente hace referencia en las libertades y los derechos de los mexicanos (es enfático en la justicia social); un tercer punto que toma en cuenta dentro de su discurso es la democracia, específicamente cuando habla de una “democratización íntegra”. De esta manera se van involucrando estos elementos, a partir de una postura en la que se observa una visión institucional de que, mediante el fomento de la democracia, surgirá una mejora económica y social.

Estamos comprometidos a trabajar por la democratización íntegra que define nuestra Constitución. Fortaleceremos la división de Poderes, el federalismo y el municipio libre. Respetaremos el pluralismo y todas las formas de asociación política, y atenderemos a la opinión pública, y a sus medios, en responsabilidad y libertad. No nos limitaremos al perfeccionamiento electoral; fomentaremos la democracia en todos los ámbitos de la vida social: en las comunidades, barrios, sindicatos, ligas y asociaciones políticas; auspiciaremos la organización de productores y consumidores y el diálogo entre sindicatos y empresas para fomentar la productividad y establecer mejores bases para la redistribución del ingreso. (...) Mantendré viva y dinámica la democracia en México. (De la Madrid, 1982).

A través del discurso y las acciones del gobierno federal, la democracia se convirtió primero en una vía que llevaría al país a un mejoramiento social y, por supuesto, a establecer una mayor calidad de la economía nacional. Al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid la democracia se veía como un objetivo que se esperaba alcanzar, a finales de este periodo el discurso de la democracia se convertirá en el proceso democratizador.

Posteriormente el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se convirtió en un periodo relevante dentro de la historia política mexicana debido a las circunstancias en las que éste asume el poder ejecutivo y las diversas acciones que se llevaron a cabo durante el ejercicio de su gobierno. Estas características específicas lo diferenciaron de sus antecesores; sin embargo, en esencia continuará el camino discursivo de la democracia.

Una de las primeras circunstancias que tuvo lugar en el periodo de Salinas fue la forma en que éste llegó a la presidencia de la República cuando se produjo

la denominada “caída del sistema”. Esto generó un alto grado de cuestionamiento social. Se observaba una crisis política-electoral en la que existía pérdida de credibilidad tanto de las instituciones políticas como de las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales: “En 1988, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue puesto a prueba en la competencia electoral, el gobierno federal se valió de la caída del sistema para proclamarse vencedor ya que el Poder Ejecutivo era el encargado de organizar, vigilar y validar las elecciones. El resultado definitivo fue altamente cuestionado.” (Navarrete, 2008:134). Esta serie de factores provocaron que el gobierno Salinista sea más enfático en la democracia a través de ese denominado proceso democratizador y, en la vía discursiva, de una mejor economía y de una mejor sociedad.

Nuestro camino para el cambio será la modernización nacionalista, democrática y popular, será una modernización nacionalista porque reafirma los valores fundamentales que nos dan identidad como mexicanos (...) será democrática porque la llevaremos a cabo de manera concertada, mediante la participación corresponsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores, porque está destinada a ampliar los espacios políticos y a crear las vías institucionales que requiere la mayor participación de la sociedad y será una modernización popular, porque tendrá un claro sentido social elevar el bienestar de nuestros compatriotas. (Salinas, 1988).

Cuando Salinas mencionaba la expresión *modernizar*, la utilizaba como un término específicamente para referirse a un mejoramiento económico, hablaba de un Estado que debe modernizarse, por lo que hacía hincapié en que México se debía convertir en un Estado moderno; de esta forma se refería a que debían surgir modificaciones institucionales. Salinas mencionó que era necesario un mejoramiento económico, era un medio a través del cual se fortalecería la democracia y viceversa; democracia y economía precisaban de un fortalecimiento recíproco, la democracia no implicaba solo un mejoramiento político sino también económico.

Estoy decidido a sacar adelante una reforma democrática (...) demos la bienvenida a una vida democrática distinta, más abierta, más rica, con partidos

renovados; reconozcamos principalmente la corresponsabilidad que a todos nos toca en este proceso (...) El solo cambio político, sin embargo, sería insuficiente; en el estancamiento económico se marchitaría la democracia, la competencia política se tornaría en conflicto social y se frustrarían los propósitos de equidad; sin crecimiento, no hay posibilidad de justicia o de hacer realidad el potencial que tenemos para elevar nuestra calidad de vida; por eso tenemos que volver a crecer. (Salinas, 1988).

Durante la administración de Salinas el discurso democrático pasó a convertirse en el proceso democratizador a través de diversas modificaciones institucionales. Sucedió debido a que el partido hegemónico y el sistema político mexicano estaban en una crisis en la que se cuestionaba, principalmente, la credibilidad del sistema político. Algunas de las acciones del gobierno de Salinas fueron la creación del Instituto Federal Electoral el 11 de octubre de 1990; posteriormente, en 1993, se llevaron a cabo reformas a la Constitución en materia electoral y algunos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Fue así como se impulsó la democracia en el periodo Salinista.

Ulteriormente durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), era inevitable hablar de cuestiones económicas, debido a que su administración de Zedillo inició en medio de una crisis económica. Pero no sólo era en el aspecto económico. Aunque Zedillo había llegado a la presidencia con una gran credibilidad electoral, la imagen del sistema político mexicano estaba desgastada, la hegemonía del partido oficial se encontraba en un desequilibrio. Este gobierno se enfocó en dos cuestiones principales; la primera fue el aspecto financiero del país.

Nuestro reto más importante es lograr condiciones dignas en la vida de cada familia mexicana. El progreso económico sólo tiene sentido si llega al hogar de cada mexicano. El propósito de la política económica debe ser el bienestar creciente de cada persona y de su familia. Ese bienestar se funda en un empleo digno, estable, bien remunerado. México necesita muchos más de esos empleos y nuestro compromiso es crearlos. Para crear esos empleos la economía debe crecer de manera sostenida, a un ritmo mucho mayor que la población. Para que los empleos estén cada vez mejor remunerados se requiere el aumento sostenido de la productividad. (Zedillo, 1994).

Un segundo elemento al que se refería Zedillo era la cuestión social. Aunque su perspectiva era economista, debido a su formación, mencionaba la inestabilidad social que había en el país, relacionaba el mejoramiento económico y social; en cierto grado, el segundo era consecuencia del primero: a mayor mejoramiento económico mayor mejoramiento social. Por lo que decía: “Como Presidente de la República, mi mayor deber y mi más firme compromiso es la lucha contra la pobreza en que viven millones de mexicanos. La pobreza es el lastre más doloroso de nuestra historia y nos enfrenta cada día a lo mucho que falta por hacer.” (Zedillo, 1994).

Dentro de la parte social a la que se refería el presidente Zedillo, no podía dejar a un lado el aspecto democrático como parte de la vida de los mexicanos, así que, cuando hablaba del proceso democratizador, lo hacía para referirse a que todas las instituciones —principalmente públicas—se deberían regir por un marco democrático. Al respecto en 1994 mencionó:

Los mexicanos queremos una vida democrática, a la altura de nuestra historia, a la altura de nuestra diversidad; sin embargo debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes. Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades sin sacrificar nuestras diferencias; ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la Federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva. Ha llegado el momento en que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social. Ratifico mi respetuosa convocatoria a todos los partidos, a todas las organizaciones políticas y agrupaciones ciudadanas para participar, con espíritu franco y resuelto en la democratización integral de nuestra vida, de nuestra nación; con hechos construiremos un régimen presidencial, mejor equilibrado por los otros Poderes del Estado. (Zedillo, 1994).

La democracia no sólo sería planteada en su discurso sino también en sus acciones, a través de las diversas reformas en materia electoral. Una de las más relevantes fue la que le dio autonomía al Instituto Federal Electoral: “la reforma de 1996 trajo un cambio fundamental, anteriormente el presidente del consejo general del IFE era el secretario de Gobernación (...)” (Navarrete, 2008:136).

Esto reiteraba el empeño del gobierno federal sobre el proceso democratizador, para dar mayor apertura política y pluralidad partidista, con el fin de generar la estabilidad del sistema político mexicano y recuperar credibilidad institucional. El discurso oficialista de los gobiernos priistas —por supuesto— influyó en la perspectiva social acerca de la democracia, relacionándola directamente con un mejoramiento socioeconómico, lo que hizo ver a la democracia como la vía principal de desarrollo en todos los sentidos.

### **2.3. El discurso de oposición**

El discurso de oposición inicia, principalmente en 1939 con la fundación del Partido Acción Nacional. A lo largo del desarrollo del sistema político mexicano el discurso de oposición recayó en este partido —al menos hasta 1989 con la creación del Partido de la Revolución Democrática—. Aunque existían otros partidos, no se consideraba su existencia como una oposición debido a que, en los procesos electorales, participaban en alianza con el partido oficial, al grado de llegar a ser los denominados “partidos satélite”.

El Partido Acción Nacional se conforma de grupos que no son considerados dentro de las filas del PRM: “Existe casi unánime acuerdo entre los historiadores del Partido Acción Nacional. Este fue producto de una serie de organizaciones y grupos católicos, mezclados con los intereses de los antiguos hacendados, la banca privada y en general con los sectores descontentos y desplazados con la revolución mexicana.”(López, 1986:176).

El Partido Acción Nacional nace como una agrupación reaccionaria al partido oficial. De 1940 a 1946 el PAN se encuentra en un proceso de constitución por lo que en las elecciones de 1946 no participa; sin embargo, apoya la candidatura independiente de Almazán: “el Partido Acción Nacional de reciente creación sumo su apoyo al candidato ‘independiente’.”(López, 1986:163).

Mientras que los demás partidos políticos externaban su apoyo al PRI, durante los procesos electorales —incluso terminaron siendo parte del mismo PRI—, el PAN representaba la oposición real. En un primer momento no constituía una ideología específica sino un movimiento, una agrupación contraria al partido político en la presidencia de la República y una alternativa política más. Durante el proceso de formación del PAN no se hablaba directamente sobre democracia, su discurso se plasmó en torno a la constitución de éste, precisamente, como una opción política alterna. En su discurso el PAN planteaba una reivindicación política en la que plasmaba cuestiones sociales y valores que se creían propios de un sistema político democrático. En uno de los discursos de su fundador, Manuel Gómez Morín se observan estos principios que postulaba Acción Nacional:

(...) Esa declaración de principios expresa convicciones substanciales y conceptos de la persona, de la sociedad, de la nación, del estado, del bien común, que no sólo no han sido puestos en tela de juicio por los acontecimientos de los últimos años, sino que, precisamente en virtud de esos acontecimientos, han surgido relevantemente en la conciencia internacional, como único punto de apoyo cierto y eficaz para la reordenación del mundo con justicia. Son ahora base de la nueva esperanza que en ellos ve el camino de salvación. (Gómez, 1943:5).

El discurso que se postulaba dentro de este partido no se diferenciaba demasiado del discurso oficialista; hablaba de libertades sociales, de transformación ciudadana, de construir un mejor México con la participación social. Estos eran los principios que enarboló Acción Nacional durante su creación y conformación. En esencia planteaba —de la misma forma que el discurso oficialista— el mejoramiento social, la diferencia residía en que este partido político se presentaba como una opción —incluso como la única alternativa— para materializar estos principios que políticamente eran considerados parte de una sociedad y sistema político democráticos. Al respecto Gómez Morín decía:

La dignidad del hombre redimido, cuerpo y alma, necesidad y anhelo, necesidad que debe ser satisfecha y anhelo de salvación que no puede reprimirse; la sociedad todas las formas sociales, del hogar a la nación, del municipio a la comunidad internacional, concebida como condición y escenario, como base y auxilio para que la persona humana realice sus destinos; la autoridad como sagrada obligación de servicio, y el derecho como realización del bien común en el que se conjugan las libertades y la autoridad, la seguridad y la justicia. (Gómez, 1945:166).

En consecuencia, el discurso de la oposición también contribuyó a crear una expectativa idealizada del mejoramiento social, que posteriormente recaerá en el objetivo de alcanzar la democracia y transitar a un régimen democrático. En este sentido se continuaba afirmando que el PAN se había conformado por individuos con convicciones concretas, convicciones enfocadas al mejoramiento de la vida colectiva; de esta manera se subrayó así, el objetivo implícito de transformar positivamente a la nación, incluso postulando el bien común. De esta forma se planteaba que era necesario dar una apertura al sistema político mexicano, que no solamente fuera la militancia del PRI la que tuviera acceso a los cargos de elección popular, evidenciando, así, que se vivía en un régimen no democrático.

(...) el partido auténtico no es asociación de políticos profesionales, sino de ciudadanos, de mujeres y hombres que entienden su deber de no mutilarse, sino de sumar a sus inclinaciones, a sus preferencias, a sus obligaciones de trabajo y de familia, a sus estudios, a sus sueños, la gestión del bien común, las labores que derivan del amor a su ciudad y a su patria, las preocupaciones y la actividad que resultan de contemplar la angustia del hombre en un mundo azotado por el desamparo y la mentira, por el apetito y la violencia. (Gómez, 1949: 295).

Mientras el discurso oficialista rodaba en torno a dos aspectos, el mejoramiento social y económico, el discurso de la oposición rodaba alrededor de la transformación social y la transformación política. Postuló que el sistema político mexicano debía tener un cambio, debido a que éste se desarrollaba sólo a la redonda del Partido Revolucionario Institucional; al grado de convertirse en el partido de Estado, el partido Oficial. El sistema político mexicano parecía estar

constituido solamente por el PRI. Implícitamente el PAN hablaba de un régimen no democrático en el que las elecciones eran parte de fraude político.

Se opone ya la clara idea del deber político permanente, de la ciudadanía responsablemente organizada, de la opinión que se expresa abiertamente y en voz alta para la colaboración o la crítica y no subrepticamente para la componenda o la conspiración. Y cuando el pueblo, los hombres y las mujeres de México, sienten así la dignidad de su destino personal y colectivo, ni la fuerza ni la chicana podrán detener la exigencia de un régimen jurídico y práctico que, acabando con la vergüenza del voto y de la representación defraudados, dé cauce a un gobierno de opinión, genuinamente representativo, capaz de luchar con responsabilidad para dar gradual perfeccionamiento a nuestras instituciones y de hacerse cargo, con limpieza, de los graves problemas nacionales. (Gómez, 1948: 234).

Aunque el aspecto democrático no se observa directamente en los discursos iniciales del PAN, este elemento se encontraba implícito, mantenía un discurso sobre la libertad de los individuos, sobre el mejoramiento de la vida colectiva, sobre la igualdad; inclusive hacía reiteradas referencias al bien común, mencionaba la importancia de la defensa del interés colectivo. Estos eran elementos discursivos *ad hoc* de la democracia. En suma, el Partido Acción Nacional comenzaba a contribuir con la idea del fortalecimiento democrático como alternativa de mejoramiento nacional.

### **2.3.1 La alternancia del año 2000**

Tanto el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el Partido Acción Nacional (PAN) contribuyeron a poner al sistema político democrático como el camino ideal para que la sociedad mexicana progresara en todos los sentidos. A través de los discursos y las acciones de ambos partidos se construyó un proceso que se observa en distintas etapas evolutivas. Comenzó con un discurso sobre la democracia, se convirtió en una ideología; posteriormente pasó a ser un proceso

—aunque ya lo era antes de etiquetarse como tal—, el proceso democratizador. No bastaba sólo con la retórica, la democracia tenía que ser tangible. Dentro de este denominado proceso democratizador, surge la mayor cantidad de cambios políticos y electorales en la historia del sistema político mexicano. Estas modificaciones daban signos de apertura política y pluralidad partidista, lo que indicaba que México comenzaba a dejar el viejo régimen autoritario para dar cabida a un proceso de transición hacia un régimen basado en la democracia.

Los primeros indicadores de este proceso democratizador y transición hacia la democracia fueron: la victoria del PAN en 1989 en el gobierno de Baja California; un año después se suscitó el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD) —que representaba junto con el PAN una oposición real—. Posteriormente se creó el IFE (Instituto Federal electoral), y una de las acciones más simbólicas dentro de la historia política mexicana, en 1997, fue la victoria del PRD en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal: la victoria de un partido de oposición en el gobierno de la capital mexicana.

Tras años de discursos sobre la democracia, la victoria del PRD no marcaría el cambio de mayor impacto, político, social y electoral. Tres años después de ese suceso, acontecería lo inesperado. En el año 2000, hubo proceso electoral para elección de presidente de la República. Esta elección fue distinta a las anteriores. Fue una elección que marcó la historia política en México, debido a que se creía que el PRI obtendría una vez más el ejecutivo federal; sin embargo, no fue así, los resultados electorales fueron diferentes esta vez.

Finalmente los resultados marcaron victorioso al candidato del PAN, Vicente Fox Quesada. Un suceso distinto había tenido presencia en el sistema político mexicano: un partido de oposición, diferente al partido oficial, había obtenido la victoria; algo sorprendente había ocurrido en la vida política mexicana. “En julio del 2000, México volvía a sorprender alternancia partidista en la presidencia de la república sin revolución ni golpe de Estado.” (Ramírez, 2007:56).

Definitivamente la alternancia partidista del año 2000 fue un hecho que marcó la historia mexicana, debido a que el país había sido gobernado por un

mismo partido durante setenta años seguidos. Pero esto no fue lo más impactante, este suceso representaba, en realidad, la consolidación del proceso democratizador, por fin México pasaba a ser un país democrático. Las expectativas de mejoramiento social y económico que se distribuyeron a través de los discursos (oficialista y de oposición) se acrecentaron. La apertura del régimen político mexicano y todo lo que se distribuyó sobre el discurso democrático se materializó en este acto. En suma, la alternancia partidista fue el acto que simbolizó el resultado del proceso histórico político, observado en distintas etapas: discurso democrático, ideología democrática, apertura política, victorias electorales de la oposición y, finalmente, alternancia partidista.

### **2.3.2. El discurso oficialista del PAN**

La llegada de Vicente Fox Quesada a la presidencia de la República (2000-2006) fue en medio de estabilidad política —tal vez la mayor estabilidad en la historia política mexicana— debido a la alternancia. La estabilidad se generó como resultado del cambio de partido, después de que la sociedad mexicana viviera en medio de un sistema de partido hegemónico, donde el proceso electoral comenzaba a perder sentido, y también credibilidad institucional; donde había elecciones en las que siempre ganaba el mismo partido político. Por lo tanto el cambio fue bienvenido por la sociedad mexicana.

El discurso y las acciones de Fox se establecerían en torno a este acto, nuevo para la vida política mexicana. Por supuesto hacía énfasis en la democracia y en su fortalecimiento en el escenario social e institucional, lo que indicaba que con la llegada de la democracia al régimen mexicano, llegaría un gran cambio para los mexicanos en todos los ámbitos de la vida, principalmente en el aspecto social y económico. Al respecto Vicente Fox dijo:

Las mexicanas y los mexicanos demostramos, en las pasadas elecciones, nuestra voluntad y decisión de fincar, sobre bases democráticas, los nuevos

cimientos de la nación en el Siglo XXI. (...) evoco con devota emoción a Don Francisco I. Madero. Su sacrificio en pos de la democracia, no fue en vano. Hoy, al cierre de una etapa histórica, marcada por el autoritarismo, su figura se levanta de nuevo como un hito que marca el rumbo que nunca debió abandonarse (...) Rindo homenaje a los hombres y mujeres que fundaron organizaciones y partidos políticos, a los que por encima del triunfo personal, creyeron y enseñaron a creer en el triunfo de un México democrático; a quienes hicieron de cada esquina una tribuna, hasta obtener este triunfo para la democracia. (...) Ahora como nunca, es necesario el entendimiento, el acuerdo y la convergencia entre los distintos actores políticos, económicos y sociales, los diferentes intereses legítimos y las diversas visiones ideológicas. Sólo por la vía de franquear el paso a una era de democratización profunda de la vida nacional, la Reforma del Estado podrá satisfacer las expectativas sociales de cambio. (Fox, 2000).

El discurso oficialista —ahora panista— retomó la democracia, hizo énfasis en que reforzaría la consolidación de la democracia y postuló la idea de que finalmente ésta era el objetivo tanto de instituciones públicas como de la sociedad, y éste objetivo finalmente había sido alcanzado en el año 2000. Sin embargo no era suficiente con haber alcanzado la democracia. La sociedad mexicana, los partidos políticos y las instituciones públicas debían hacer todo lo posible por fortalecer la democracia mexicana; la alternancia y la pluralidad partidista marcaban el camino para el fortalecimiento democrático. Al respecto Fox dijo: “Acepto el mandato popular de consolidar la democracia a través de fórmulas relacionadas con la democracia directa, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.”(Fox, 2000).

Una de las vertientes en las que Vicente Fox enfocó el discurso democrático fue la parte social; mencionaba que, una vez establecida la democracia, ésta se tenía que desarrollar como una acción que respondiera ante los problemas de la sociedad. Principalmente establecía la importancia de la seguridad pública. En este sentido la democracia se hacía ver como un elemento generador de equilibrio y mejoramiento social. Este discurso hacía énfasis en las partes más dolidas del tejido social, así que establecer un sistema político estrictamente basado en un marco democrático fue considerado la mejor respuesta para resolver los problemas sociales en el periodo del gobierno foxista.

Mi Gobierno no tolerará que continúen impunemente estas prácticas. La represión nunca más será medio para resolver diferencias políticas. Mi Gobierno

no distraerá a los órganos de seguridad para disuadir a sus críticos o para neutralizar a sus opositores; mientras que el Estado carece de información indispensable para la seguridad nacional. Los peligros que acechan a la seguridad colectiva de los ciudadanos, los riesgos para la seguridad nacional y las contingencias de carácter natural o humano que debemos anticipar y evitar, nunca provienen del ejercicio de la libertad. México no será ya más una referencia de descrédito en materia de derechos humanos, vamos a protegerlos como nunca, a respetarlos como nunca y a considerar una cultura que repudie cualquier violación y sancione a los culpables. (Fox, 2000).

Además de sumarle esa perspectiva social al discurso democrático, también se le agregó la parte económica, dado que el país había vivido una crisis económica durante el periodo de Ernesto Zedillo —de hecho había comenzado desde la década de 1970— era imposible olvidarse de la parte económica en el discurso:

Recibo este gobierno con una economía en marcha ciertamente, pero con un presupuesto con muy escaso margen de maniobra para responder a los enormes rezagos sociales. La responsabilidad gubernamental acumulada es enorme en materia social. El más mínimo sentido común, señala la falsedad de la tesis que afirma que es preciso frenar el nivel de vida de la población, en aras de la salud de la economía. Sostengo enfáticamente que la justicia social es parte de una economía eficiente, no su adversaria. (Fox, 2000).

En este aspecto se hizo hincapié en la importancia que tenía el mejoramiento de la economía para mejorar el escenario social, de esta forma se vinculaban tres aspectos del sistema estatal: sociedad, economía y democracia. Como fue mencionado en el año 2000, éstas fueron las principales perspectivas en las que se desarrolló el discurso de Vicente Fox. Con respecto a Felipe Calderón Hinojosa, el discurso de toma de protesta no fue extenso debido a la controversia producida por la situación electoral en la que se observaba falta de credibilidad del proceso mismo; al respecto Calderón mencionó:

(...) Sé de la complejidad de las circunstancias en que estoy recibiendo el Gobierno de México (...) Yo creo en un México ganador, fuerte y seguro de sí mismo, orgulloso de sus riquezas naturales y de su historia, de su cultura, de su identidad y, sobre todo, fortalecido con el carácter invencible de su gente. Un

México que es capaz de superar las adversidades y lograr para todos, un futuro diferente y mejor. (...) invito, a construir un México distinto y mejor, un México ganador.(Calderón,2006).

En cuanto a Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) la situación fue diferente. La llegada de Calderón a la presidencia fue altamente cuestionada por la opinión pública, en medio de inestabilidad política por lo que en el discurso se hizo referencia a este suceso, así como breves menciones sobre progreso nacional.

A través de este apartado se analizaron los discursos de los diferentes periodos presidenciales que han constituido el discurso oficial; así, también se analizó el discurso de la oposición. Sin embargo, es necesario observar que en realidad es un solo discurso debido a que no cambian sustancialmente, ambos postularon que la democracia era la alternativa de mejoramiento.

## **2.4. La administración pública en México un aspecto contextual**

La administración pública es una disciplina y un elemento que representa una gran importancia para cualquier nación, en ésta se encuentra la parte técnica y práctica de las decisiones políticas. El siglo pasado fue un periodo de innumerables acontecimientos políticos, sociales y económicos. A la vez, este periodo ha constituido un proceso de cambios y transformaciones institucionales. Se han tenido transformaciones en lo político, en lo económico y en lo social, así como en las actividades derivadas de estos escenarios. La administración pública es un área que no queda fuera de este círculo de cambios a lo largo de un siglo.

La administración pública en México existe desde hace más de un siglo. Desde que la nación mexicana es independiente y desde la instauración de su gobierno, se puede hablar de una administración pública establecida; sin embargo,

no es objeto de este apartado revisar el periodo independiente, sino enumerar los cambios a los que la administración pública se ha sometido.

Es necesario hacer uso del proceso histórico para analizar y observar los cambios que se han generado en la administración pública mexicana; pero más allá de sólo observar las transformaciones, el objeto de este apartado es contextualizar el proceso de cambios surgidos a partir de las decisiones políticas dentro de la administración pública.

Si bien la administración pública existe desde la época independiente, es a partir del periodo pos revolucionario donde comienzan una serie de vicisitudes que condicionaron aquellas transformaciones. Durante este tiempo se tuvieron una gran cantidad de reformas, en materia política, en materia electoral, en el escenario económico y por supuesto en la administración pública, que tendrán presencia en mayor grado al final del siglo pasado.

Las reformas representaron un proceso de modificaciones paulatinas para la administración pública; sin embargo, el hecho de que exista la necesidad de llevar a cabo reformas en diversas materias es un indicador, en este caso, de que la administración pública no funcionaba eficientemente.

Una perspectiva genérica de este proceso es la administración en la época caudillista en la que existían ocho Secretarías de Estado, incluidas en la Constitución de 1917; sin embargo, había inestabilidad de la misma administración pública debido a los vaivenes en el cambio presidencial. Posteriormente se establecerá una administración pública consolidada, precisamente como consecuencia del nacimiento del PNR y la transición a la vida institucional.

Durante este periodo (1914-1929) hubo diversas modificaciones constantes en la administración pública, sobre todo en lo que se refiere a la creación de Secretarías o departamentos de Estado. La estabilidad política en la que paulatinamente se adentraba la nación mexicana y el crecimiento demográfico generaban las necesidades para modificar la administración con el fin de organizar, de una mejor forma, la vida de los mexicanos. Todas estas

modificaciones representaban un proceso de transformación pública, un proceso de reforma administrativa.

Dentro de estas transformaciones se encuentran la reorganización de la Secretaría de Fomento, posteriormente surge la Comisión Nacional Agraria. La administración pública federal estaba conformada por ocho Secretarías de Estado, y se le proporcionó un orden jurídico a cada modificación administrativa, así como a cada institución nueva.

El gobierno cardenista tuvo un enfoque hacia el apoyo del sector social haciendo modificaciones administrativas para promover el mejoramiento de este sector. Un ejemplo de ello es la expropiación de la industria petrolera en 1938; esto generó no solamente las modificaciones en materia administrativa, sino que paulatinamente se estaba construyendo un Estado cada vez más interventor en los diversos sectores de la sociedad. Esta intervención se observaba a través de las transformaciones de la administración pública.

Para la década de 1940 se iniciaba un nuevo periodo presidencial, durante este sexenio las acciones estuvieron enfocadas hacia el sector económico. Esto por supuesto generó novedades para la administración pública, como lo fue la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, también se creó el Instituto Nacional de Cardiología, el Instituto Nacional de Nutriología, la Dirección de Higiene, entre otros organismos como las Cámaras de Comercio (CONCANACO), la Cámara de Industria (CONCAMIN) y la Cámara de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). A partir de estas acciones la administración pública mexicana se encontraba en medio de un escenario de desarrollo y expansión, se estaba transitando de una administración pública central a una descentralización administrativa.

### **2.4.1. Descentralización de la administración pública mexicana**

De la década de los años treinta a los años cincuenta existió una marcada supeditación política a la figura presidencial, esta supeditación provocó que las decisiones en los diversos sectores fueran tomadas por el Ejecutivo federal; sin embargo, la necesidad de tener una mejor organización en materia económica y en materia social, así como la promoción de mejoramiento, llevó a que el gobierno federal de Ávila Camacho comenzara con la creación de nuevos organismos cuyo fin era llevar a cabo un mejor ejercicio de las actividades prioritarias para la nación. Aunque, en realidad, la creación de organismos nuevos está presente en cada periodo presidencial, así como las modificaciones administrativas.

Este proceso se ve reflejado en la creación e integración de nuevas Secretarías y departamentos de Estado que se han venido enumerando, así mismo en la creación de empresas que son administradas indirectamente por el Estado. Precisamente la creación y expansión del sector paraestatal es un claro ejemplo de esta reorganización constante de la administración pública mexicana.

Este entramado de reorganización fue un proceso paulatino de descentralización de la administración pública, aun en pleno presidencialismo, observado en la existencia de las empresas paraestatales: “el sector paraestatal sufrió un desarrollo espectacular, debido a la creciente intervención del Estado en la economía, la expansión se centró en la rama manufacturera (...). La administración pública mexicana en general se extendía vertiginosamente, situación explicable por la estabilidad política lograda y la tendencia hacia la centralización de la vida social.” (Sánchez, 2004:241).

A pesar del presidencialismo mexicano, a pesar de la figura omnipresente del presidente de la república y la centralización política en un solo partido, la descentralización en la administración pública era inevitable. Las cambiantes situaciones sociales y sobretodo económicas obligaron a que las acciones del gobierno se inclinaran hacia la descentralización administrativa.

Las modificaciones en diversos sectores de la administración pública eran constantes y estaban presentes en cada sexenio, por lo menos desde Lázaro Cárdenas y esto seguirá presente en cada periodo presidencial hasta finalizar el siglo.

En la década de 1960 la principal característica de los gobiernos fue la conversión de departamentos de Estado a Secretarías así como las modificaciones a las Secretarías ya existentes. Tal es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Obras públicas. Ésta se dividió quedando una Secretaría de comunicaciones y una Secretaría de Obras públicas. La Secretaría de economía fue reemplazada por la Secretaría de Industria y Comercio. Durante este periodo también se crea la CONASUPO, una empresa descentralizada —de las más grandes del país— que estaba enfocada a la distribución alimentaria de sectores sociales en condiciones vulnerables; sin embargo, la creación de organismos descentralizados fue una característica principal de la década de 1960 hasta mediados de 1970.

En la década de 1960 fueron creados los siguientes organismos: ISSSTE (1960); Siderúrgica Nacional (1960); Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares (1961); Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (1961); Administradora Inmobiliaria (1963); Caminos y Puentes Federales e Ingresos y Servicios Conexos (1963); Compañía de Luz y fuerza del Centro (1963); Banco Nacional Agropecuario (1965); Azufres Nacionales Mexicanos (1967); Industria de Abastos (1967); Sistema de Transporte Colectivo (1967); Siderúrgica las Truchas (1969); Algodonera Comercial Mexicana (1969); Productos Nacionales de Semillas (1961); Comisión Nacional de Fruticultura (1961); Productos Forestales Mexicanos (1967); Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (1968); Gas Natural de Guadalajara (1968); Fosforita Mexicana (1968); y Alimentos Balanceados de México (1969). (Sánchez; 2004:256).

Debido a las necesidades sociales y económicas cada vez más complejas la intervención estatal era necesaria así como la innumerable creación de organismos descentralizados y empresas paraestatales que constituían la administración pública mexicana, esta situación se haría presente hasta la década de 1970. Durante el gobierno de Echeverría el aparato burocrático mexicano era

inmenso, se observaban transformaciones a la administración pública donde el Estado intervenía directamente.

#### **2.4.2. Cambios trascendentales en la administración pública durante el proceso democratizador**

Ahora, ya en la década de 1980 se inicia un proceso de transformaciones en el panorama político y económico, esto producirá modificaciones profundas del Gobierno en la forma de administrar el Estado mexicano. En el escenario político comenzaba un proceso de democratización, de exhortación a la participación social y la apertura a otras instituciones políticas, lo que Echeverría denominó como “apertura democrática”.

El proceso democratizador no pareció influir sustancialmente en la forma en la que se administraba, las situaciones económicas influyeron más que las cuestiones políticas. Un ejemplo de esto fue que el sexenio de Miguel de la Madrid estuvo enfocado a administrar y reorganizar la economía, prioritariamente. Durante este periodo el aparato administrativo era demasiado grande, se inició una fase de reducción del aparato administrativo. Una referencia clara de esta fase de reducción administrativa es la privatización de empresas paraestatales.

## Cuadro 2. Desincorporación de empresas paraestatales de 1982 a 1988

Número de empresas	Acciones del gobierno federal (1982-1988)
<b>260</b>	Liquidación
<b>136</b>	extinción
<b>218</b>	Venta
<b>80</b>	Fusión
<b>28</b>	Transferencia
<b>722</b>	Total

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez (2004).

En el cuadro 2 se observa la cantidad de empresas desincorporadas de la administración pública mexicana. Un total de 722 empresas ya no se encontraban bajo la administración gubernamental al término del periodo de Miguel de la Madrid. Estas acciones tuvieron diversas consecuencias. Entre las principales se encuentran el desempleo y el comienzo de la transición de un Estado interventor a un Estado regulador. La fase de privatización de empresas públicas también tuvo presencia en el periodo de Carlos Salinas.

Por lo que corresponde al proceso de privatización de empresas públicas en el gobierno de Carlos Salinas, de las 1,155 empresas que existían a finales de 1982, para el mes de mayo de 1993 el Estado redujo sus dimensiones mediante la privatización en 977 entidades paraestatales, con lo cual conservaba 264 y se encontraban 51 en proceso de desincorporación. A lo largo de más de 10 años el Estado se había retirado de 30 ramas (...) (Sánchez, 2004:276).

En dos sexenios (de la Madrid y Salinas) se llevó a cabo la desincorporación de las empresas públicas. Esto representó generalmente la reducción de la administración pública mexicana, y —como ha sido mencionado— paulatinamente se limitaba la acción del gobierno; esto ocasionó que en las dos

décadas finales del siglo pasado la administración pública mexicana sufriera diversos cambios, derivados de difíciles situaciones en materia económica.

Las condiciones económicas ocasionaron obligadamente que la administración pública cambiara; es precisamente en la década de los ochenta cuando comienza un proceso de transformación administrativa del Estado mexicano. Fue necesario crear un nuevo escenario institucional que permitiera enfrentar los retos en materia económica y, en consecuencia, crear un mejor panorama social. “El gobierno actual se vio obligado a romper con formas tradicionales del quehacer gubernamental para poder enfrentar rezagos acumulados de enormes magnitudes y una de las crisis económicas más severas.” (Méndez, 2000:36).

Esto ocasionó cambios radicales en el actuar del gobierno y generó vicisitudes en la administración pública. Un ejemplo de esto ha sido la reducción del gasto público, la reducción del aparato administrativo de 1976 a 1990; en 14 años la administración pública mexicana fue parte de inmensas transformaciones. Es precisamente en este sentido donde se observa el tránsito de Estado interventor a uno regulador, en el que cada vez el gobierno mexicano se hace menos responsable de diversos sectores que eran parte de la administración pública en México.

(...) se reflejaron de manera muy importante en la capacidad del gobierno para continuar utilizando el gasto público para satisfacer las demandas de la población, y en el hecho de que en el aparato administrativo, particularmente en el llamado sector paraestatal, había crecido en proporciones impresionantes y de una manera poco racional, lo que obstaculizaba su eficaz rendimiento.(Méndez, 2000:36).

Durante los últimos 20 años del siglo pasado hubo un cambio estructural en la forma de aplicar la administración pública. La primera postura fue que la administración pública mexicana era demasiado grande y esto no permitía un buen funcionamiento del aparato administrativo, pues se encontraba un Estado en el que el Gobierno se encargaba de administrar demasiadas áreas. Ante esto se tomó la decisión de disminuir el aparato administrativo y ceder algunos bienes y

servicios al sector privado, de esta forma se liberaría a la administración pública mexicana de una carga inmensa. Así se redujeron las funciones del Gobierno y se abandonó el Estado paternalista. Principalmente durante el gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari se argumentó que era la modernización de la administración pública.

La reestructuración administrativa en México se llevó a cabo por los cambios económicos, se hizo para enfrentar la inflación y los cambios que trajo la integración al mercado exterior. Esto provocó que se tuvieron que rediseñar las políticas en materia social y económica “Cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari inicio su periodo en diciembre de 1988, el diseño de las políticas desde la cúpula de la elite gobernante y sus asesores, experimentó una importante redefinición de reglas en materia de política económica. (Méndez, 2000:38).

En el periodo de Ernesto Zedillo la administración pública tomó un rumbo diferente al que se le denominaba, desde el periodo salinista, como modernización administrativa. El gobierno de Zedillo lo estableció mejor conocido como PROMAP (Programa de Modernización de la Administración Pública). A través de este programa se implementó algo nuevo para la administración pública mexicana, la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, el giro que dio la administración pública mexicana fue la limitación al implementar programas sin una intervención directa para la creación de soluciones ante las distintas situaciones sociales y económicas.

Por otra parte, cabe resaltar que en los últimos tres sexenios antes de la alternancia del 2000, hubo similitudes negativas provenientes del escenario global que condicionaron la forma en que estos tres gobiernos llevaron a cabo sus acciones y modificaciones a la administración pública, dentro de estas similitudes se pueden encontrar:

1. Proviene de periodos de enorme turbulencia y crisis económica, tanto mundial como nacional;

2. Son resultado de las presiones de organismos internacionales que ponían como condiciones obligatorias la puesta en marcha de estrategias de retracción estatal para obtener recursos financieros del exterior;
3. Con sus instrumentos y estrategias intentaban disminuir de manera gradual el excesivo centralismo administrativo, reducir el tamaño del gobierno, suprimir áreas administrativas y el congelamiento de plazas en la burocracia;
4. Pretendían adecuar el sistema administrativo a las nuevas tendencias prevalecientes en el mundo particularmente a la Nueva Gestión Pública (New Public Management);
5. El programa de privatización de las empresas públicas fue una estrategia que cada uno llevó a cabo, de manera sistemática y permanente con el consecuente desmantelamiento del sector paraestatal. (Sánchez, 2004:387).

En suma, a lo largo de 70 años la administración pública mexicana sufrió diversos cambios, acentuándose estos en los últimos 20 años antes de la alternancia; coincidiendo precisamente con la época de la apertura política, el periodo de la apertura hacia la democracia, un lapso donde surge el establecimiento de instituciones electorales y el fortalecimiento de la democracia procedimental. Sin embargo, aunque a través de esto se fomentaba la participación, en el marco de la administración pública se limitaba la acción del Gobierno, generándose una mezcla de la nueva gestión pública y una administración pública tradicionalista.

## **2.5. El panorama económico mexicano**

La economía es un elemento fundamental para cualquier Estado. En lo que se refiere a la economía, México ha tenido altibajos a lo largo de su historia contemporánea, periodos estables e inestables. Si bien al comienzo de la historia contemporánea se puede comprender la existencia de la inestabilidad económica debido a la inestabilidad política, es necesaria la consolidación del sistema político, para tener cierto grado de estabilidad en el escenario económico y en lo social. En este sentido, es comprensible la inestabilidad económica después del

periodo revolucionario, debido a los vaivenes políticos y a la transición del poder presidencial (caudillismo).

Después de este lapso (caudillismo) surge el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y con ello surge un discurso político que aseguraba que a través de la institucionalización se obtendría progreso en todos los sentidos. Esta transición de caudillismo hacia la institucionalización generó esa estabilidad política que era necesaria para el sistema político mexicano; aun así existía un proceso de estabilización política, económica y social, ya en la época de 1930.

En este proceso de estabilización se pueden identificar diversas acciones del gobierno cardenista como lo fueron la expropiación petrolera, la política de masas, la reforma agraria entre otros. Con este tipo de acciones se generó, estabilidad en varios aspectos de la vida de los mexicanos, al menos durante casi 30 años; sin embargo, posteriormente surgió el discurso de la oposición, aunque fundamentalmente éste no cambia su postura en torno al discurso oficialista, en el fondo la postura ha sido la misma: los dos discursos convergen en que a través de la democracia y el sistema de representación se logrará el desarrollo económico y social de México.

Así, los discursos políticos (oficialista y de oposición) se encargaron de distribuir la idea de que la democracia sería la mejor alternativa para el bienestar de la sociedad mexicana. Se argumentaba que había una democracia en proceso de construcción, se creó la idea de que la democracia proporcionaría soluciones a los problemas de los mexicanos; también se postuló la relación de la democracia con el mejoramiento del panorama económico. En este sentido, es relevante analizar el contexto económico de México durante el establecimiento de los gobiernos que apostaban al fortalecimiento de la democracia y a la apertura del sistema de representación mexicano como alternativa de solución a los problemas económicos y sociales.

Es necesario observar la diferencia entre crecimiento y desarrollo. El crecimiento se refiere a un aumento, en este caso se entiende que existe un aumento de la economía; con mayor especificidad, crecimiento económico se

refiere al aumento del valor. El desarrollo se refiere a un correcto funcionamiento de las relaciones, de las relaciones económicas; el desarrollo económico es un avance progresivo de la economía de tal modo que genere un adecuado funcionamiento y en consecuencia proporcione un mejor nivel de vida.

### **2.5.1. Auge de la economía mexicana**

Después del periodo de inestabilidad política y el proceso de transición hacia el establecimiento de la consolidación del sistema político mexicano, en la década de 1940 inicia un periodo en el que la nación mexicana comienza a tener auge de su economía; si bien no es un sistema de economía ideal existe un marco de estabilidad en el que la población mexicana se ve beneficiada.

El comienzo de esta época de auge económico se debió en parte, al inicio de la segunda guerra mundial; esto ocasionó una gran demanda de materias primas, generándose el incremento de las exportaciones mexicanas. Durante este periodo el PIB creció más del 6%, a finales de esta década la situación económica se consideraba la más próspera en la economía mexicana, fue la época dorada en México. Durante este tiempo surge lo que se llamó “el milagro mexicano” que se reflejaba no solamente en la economía, sino en la vida de los ciudadanos mexicanos, en los medios de transporte, en la infraestructura social y en el poder adquisitivo de los habitantes.

Durante este periodo (1940-1960) la nación mexicana percibió el crecimiento más importante de la historia en la economía nacional, esta etapa se caracterizó principalmente por un alto nivel de ocupación de la población en edad laboral, por el crecimiento económico y por los bajos niveles de inflación. La política económica durante este lapso estuvo enfocada hacia la estabilización de precios, la cantidad de dinero que se encontraba en circulación se incrementó, el ahorro interno del sector público estuvo encauzado a la inversión para el aumento

de la actividad productiva interna, sobretodo en la parte de la industrialización del país.

De 1942 a 1956 el sistema fiscal canalizó, a través del gasto público en el sector agrícola, más recursos de los que obtuvo por impuestos de ese sector. Durante este periodo la inversión pública en el sector agrícola representó, en promedio, el 20 por ciento de los recursos anuales totales invertidos por el gobierno. (Gollás; 2003:13).

Así, la mejor época en el escenario económico mexicano fue de la década de 1940 hasta finales de la década de 1960. Si bien no se alcanzó una economía exitosa, ésta se mantuvo estable durante esos años; existía un Estado intervencionista en la economía mexicana y durante este tiempo hubo mayor inversión pública. Durante este periodo el país se encontraba en un proceso de transformaciones, un ejemplo es la inversión que se hizo para establecer comunicación del mercado interno.

La necesidad de integrar al país, de integrar el mercado nacional originó que la inversión de comunicaciones absorbiera una proporción importante del gasto público en las décadas cuarenta, cincuenta y hasta la primera parte de los setenta. "Muestra de ello fue que en algunos años de la década de los cuarenta la inversión superó 50% del gasto público total. Así, entre 1950 y 1980, la mayor parte de la población vio incrementado su nivel de vida, pudo acceder a más y mejores productos (...)"(Cabrera, 2006:136).

A partir de 1940, ya con un sistema político consolidado, se vivieron casi tres décadas de armonía económica, donde había mayor inversión pública, mayor productividad de las actividades económicas y un proceso de industrialización, así como una mayor demanda de productos mexicanos hacia el extranjero, lo que generaba un equilibrio entre las exportaciones e importaciones.

### Cuadro 3. Dependencia externa de la economía mexicana: absorción del mercado exterior

Presidente	Importaciones	Exportaciones
<b>Plutarco Elías Calles</b>	69%	70%
<b>Lázaro Cárdenas</b>	65%	68%
<b>Manuel Ávila Camacho</b>	86%	85%
<b>Miguel Alemán Valdez</b>	85%	78%
Adolfo Ruiz Cortines	<b>79%</b>	<b>63%</b>
Adolfo López Mateos	<b>70%</b>	<b>62%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en González (1967).

En el cuadro 3 se observan los porcentajes de las importaciones y exportaciones en los distintos periodos presidenciales desde Calles hasta López Mateos, se observa también la comparación de la importación y la exportación, resaltando que los porcentajes son cercanos y en algunos casos el porcentaje de la importación supera la exportación. Aquí se puede observar un equilibrio debido a que la importación se encuentra dentro de los mismos niveles porcentuales que la exportación. Incluso en algunos periodos presidenciales las importaciones llegan a superar las exportaciones como se observa en el periodo de Calles, Cárdenas y Ávila.

En los gobiernos de Calles y de Cárdenas las exportaciones superaban a las importaciones con un bajo nivel porcentual, pero aun así las exportaciones eran mayores que las importaciones; esto era un indicador de estabilidad de la economía mexicana. Sin embargo, en periodos posteriores esta parte de la economía se ve afectada.

El hecho de que las importaciones superaran las exportaciones quiere decir que durante este periodo México consumía más de lo que producía, o consumía la misma cantidad de lo que producía. En los periodos de Alemán a López Mateos el porcentaje de importaciones incrementó en comparación con el porcentaje de

exportaciones. En el gobierno de Ávila Camacho se observa que las importaciones superaban 1 punto porcentual a la exportación se encuentra una situación equilibrada. Sin embargo, para el periodo posterior las importaciones superaron 7 puntos porcentuales a las exportaciones.

Respecto de los sexenios de Ruiz Cortines y López Mateos, en el primero las importaciones superan 16 puntos porcentuales a las exportaciones y ocho por ciento en el periodo de López Mateos a principios de la década de 1960. A pesar de que esta época (1940- 1960) fue uno de los mejores periodos en relación a la economía, al finalizar el periodo de Díaz Ordaz la economía mexicana se encontrará en medio de diversas vicisitudes; ésta se verá inclinada paulatinamente hacia un detrimento que se reflejará con mayor intensidad en las últimas décadas del siglo XX.

### **2.5.2. Termina la época de auge económico**

A finales de la década de 1960 empezaron a surgir dificultades para la economía mexicana, si bien durante esta etapa no existe una problemática económica, se comienza a construir el panorama que algunos años más tarde se verá en medio de una crisis. En 1970 comenzó un proceso de estancamiento económico y las consecuencias se resintieron más en las dos décadas posteriores. A partir de este año surgieron transformaciones económicas que tuvieron un impacto negativo en la economía nacional, un ejemplo de esto es que a finales del gobierno Cardenista hubo mayor crecimiento económico que en la década de 1970.

Posterior al periodo pos revolucionario, específicamente en el Gobierno de Lázaro Cárdenas y hasta el periodo de Luis Echeverría Álvarez, la economía mexicana tuvo aciertos y desaciertos, aunque con determinado grado de estabilidad. Durante el periodo pos revolucionario se comprende que la situación económica estuviera en dificultades, tanto el sistema económico como político

estaban en un proceso de conformación, la lógica marcaría que en periodos posteriores se tendría que encontrar un crecimiento y mejoramiento de la economía en relación con periodos gubernamentales anteriores; sin embargo, ya en la década de 1970, el crecimiento económico no sucedió en torno a esta lógica. Una referencia de esto era el Producto Nacional Bruto<sup>8</sup> (PNB) el cual indicaba un bajo nivel de desarrollo de la economía mexicana.

El Producto Nacional Bruto real per cápita, es un indicador de desarrollo que utilizan las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras instituciones. Se obtiene restando el incremento real del PNB en cada año, el aumento de la población, si el PNB subió el 7.5% en 1972 y le restamos el aumento de la población que fue de 3.4%, obtendremos el PNB real per cápita que es de 4.1%. En 1934 el PNB fue de 6.7%, el de la población de 1.7% y el PNB per cápita real fue de 5.0%, pues bien el PNB per cápita muestra en México una tendencia descendente de 1934 a 1972. (Padilla, 2004: 7).

Lo esperado es que, posterior al periodo pos revolucionario y ya con un sistema político conformado, se estableciera la mejoría del escenario económico —y lo fue durante los 20 o 30 años posteriores— y que en cada periodo la tendencia se encaminara en un marco ascendente; sin embargo, para la década de 1970 los indicadores del PNB nos señalan lo contrario —a 40 años después del tránsito hacia la vida institucional—. Asociado a esto México tuvo que enfrentar diversas crisis económicas como la depresión económica en 1971 y la inflación en 1972. Otro factor que caracterizó la inestabilidad económica de México fue el bajo nivel de producción y el comercio exterior; estos aspectos indican la fragilidad del sistema económico mexicano, pero también describen una realidad que no corresponde a lo que indicaban los discursos sobre la democracia con relación al mejoramiento económico.

(...) apenas si en el comercio exterior empieza a notarse un pequeño cambio; pero en lo que se refiere a la dependencia de la economía, a su carácter

---

<sup>8</sup>Indicador de desarrollo utilizado por las Naciones Unidas y el Banco mundial.

fluctuante, a los números desequilibrios y a la concentración del ingreso en pocas manos, la situación no ha cambiado mucho (...) el retraso de los salarios en relación con las utilidades frente a un aumento de precios que ya tiene manifestaciones y el endeudamiento externo que ha rebasado la capacidad de pago de la nación. (Padilla, 2004: 8).

Algunos de los problemas que tuvieron presencia durante la década de 1970 fueron la devaluación de la moneda mexicana —que ha continuado hasta nuestros días—, así como la disminución de la producción en sectores primarios y el sector agrícola. Debido a la depreciación este sector también fue afectado por la inflación de 1972. Durante este periodo (de 1934 hasta finales de 1970) México se mantuvo como un país de economía mixta en el que existía inversión pública e inversión privada y con un Estado intervencionista en el escenario económico. La década de los setenta se vio marcada por la importante diferencia de la situación económica en relación con décadas anteriores, la época de estabilidad económica que inició en los años cuarenta había llegado a su fin.

Otro factor relevante de esta etapa en la vida económica de México fue el aumento del precio del petróleo; sin embargo, esto no resultó un elemento favorecedor para el país, el hecho de que México tuviera grandes reservas de petróleo permitió el acceso a grandes deudas económicas y al derroche financiero por parte de los sexenios de Echeverría y de López Portillo. El gasto gubernamental incremento sin que aumentaran los ingresos directos y la producción, los gastos fueron financiados a través de la deuda.

Durante el periodo sexenal de López Portillo hubo un exceso de confianza ocasionado por el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros y, por lo tanto se accedió nuevamente al endeudamiento, pues el petróleo representaba una garantía de pago. El gobierno de López Portillo decidió aumentar el gasto, lo que ocasionó el aumento del déficit fiscal.

La década de los setentas dejaba un saldo de crecientes desequilibrios estructurales donde se manifestó el agotamiento de una fase iniciada en los años cuarenta sustentada en la industrialización sustitutiva que mostró su límite en 1981 a pesar de que ese año la economía creció 8.8%. En 1982, México

enfrentó una de las más profundas crisis de la historia, en un escenario externo adverso sin que se hubieran hecho cambios en la estructura interna del país con la ausencia de una industria fuerte que permitiera hacer frente a los enormes desequilibrios que se fueron acumulando durante los últimos años de los setenta. (Cabrera, 2006:136).

Finalmente durante la década de 1970 se establecieron las condiciones necesarias que llevaron a una crisis económica para los años posteriores. Al final del gobierno de López Portillo (1976-1982) se tuvo como resultado el incremento de la deuda externa, el incremento del déficit fiscal, la devaluación del peso, el derroche financiero, la fuga de capitales, y el aumento de las importaciones superó considerablemente a las exportaciones.

### **2.5.3. Cambio estructural y crisis económica**

Aunque existió estabilidad económica no hubo una planeación para épocas posteriores, las acciones gubernamentales sólo se quedaron en lo inmediato. Esto se vio reflejado principalmente en la década de 1980, año en el que iniciaron dos décadas de inestabilidad económica, sobre todo cuando en este periodo se da apertura al comercio exterior y a la economía externa.

México no se preparó para hacer frente a la contingencia financiera, no planeó a mediano y a largo plazos. No contaba con la infraestructura suficiente que garantizara una base productiva sólida a la economía; es decir, no se preparó para encarar la competitividad derivada de la inminente apertura comercial; la especulación del tipo de cambio provocó una gran fuga de capitales que sangró al país provocando una de las mayores devaluaciones desde la posguerra (...) (Cabrera, 2006:136).

A finales de la década de 1980 en el gobierno de Miguel de la Madrid, el producto interno bruto creció menos del 1 %. Esto fue considerado, así, como el

periodo en el que hubo menor crecimiento económico. “(...) el gobierno de Miguel De la Madrid el menos afortunado al registrar un promedio de sólo 0.3%. Cabe señalar que en ese periodo fueron instrumentados un total de 4 planes emergentes, cuyo objetivo principal fue el de contener la inflación, la cual alcanzó niveles históricos de 159% en 1987.” (Cabrera, 2006:136).

En 1982 se generó nuevamente otra crisis económica, una crisis que ha provocado que la economía mexicana sea expuesta a intensas modificaciones con la intención de reducir la inflación y la crisis financiera que se generaron en la década de los setenta; sin embargo, las acciones gubernamentales no fueron suficientes por lo que la economía mexicana estuvo constantemente sometida a cambios estructurales.

La crisis y los cambios radicales en el sector económico no se detendrían en la década de 1980 se extenderían hasta los años noventa, precisamente en un periodo en el que había un proceso de transformación política, de apertura y de comienzo del proceso democratizador. Dentro de este proceso democratizador que inicia a finales de 1980, tuvo presencia la victoria del PAN en Baja California, la creación del IFE en 1990, diversas reformas electorales de 1990 a 1996 y la victoria del PRD en el gobierno del Distrito Federal; sin embargo, en plena época de apertura hacia la democracia, el escenario económico en México se encontraba en medio de inestabilidad y crisis. Un señalamiento de esto es la devaluación del peso en el periodo de Ernesto Zedillo y la crisis de 1995, lo que ocasionó que se adquiriera deuda.

A diferencia de los años ochenta, la crisis registrada en 1995, fue superada un año después, gracias al rescate financiero otorgado por el FMI y el tesoro de los Estados Unidos de alrededor de 25 mil millones de dólares, que derivó en uno de los mayores quebrantos para el país, el FOBAPROA que ha significado un enorme costo económico y social heredado a la actual generación hecho que se tradujo en el mayor endeudamiento del estado mexicano del siglo XX. (Cabrera, 2006:113).

Durante estas dos décadas (1980-2000) los cambios en el sector económico fueron drásticos, se redujo la inversión pública, prácticamente se

extinguieron las empresas paraestatales ocasionando aumento en la tasa de desempleo, el gobierno mexicano se enfocó mayormente en el mercado externo que en el interno ocasionando dependencia del mercado externo y del comercio exterior. En el escenario económico, México pasó a ser de un Estado interventor a un Estado regulador y la deuda económica provocó dependencia financiera.

En pleno periodo en el que las instituciones mexicanas abrieron sus puertas a la democracia se vivieron momentos de crisis económicas; las consecuencias de esta inestabilidad económica se resintió en el escenario social, la crisis trajo consigo desigualdad y aumento de la población en situación de pobreza.

A través de los discursos políticos oficialista y de oposición se distribuyó la tesis de que a mayor democracia sobrevendría mejoramiento social y económico; sin embargo, los indicadores económicos y la afectación tangible de la población mostraban un escenario totalmente distinto del que se había postulado en los discursos políticos. Estos cambios en la economía mexicana ocasionaron paulatinamente dependencia del mercado exterior, “la economía nacional depende cada vez más —para exportar, para importar, para invertir, para producir, para financiarse— de la economía de los Estados Unidos.” (Cabrera, 2006:113).

Durante este proceso de cambio estructural económico se produjo la dependencia del mercado interno hacia el mercado internacional, pero también se generó una baja en la productividad de los diferentes sectores económicos del país; en este sentido, con el cambio estructural en la economía mexicana, México se ha convertido en un país consumidor y menos productor. Se observa que los discursos políticos (oficialista y de oposición) estaban equivocados al postular que con la democracia se resolverían las insuficiencias económicas. Como se mencionó en párrafos anteriores, en pleno proceso democratizador en la década de 1990 se tuvo una de las mayores crisis económicas en la historia de México.

## 2.6. El desarrollo social en México

El desarrollo social es un proceso en el que los individuos que forman parte de una sociedad determinada tienen los elementos adecuados para construir una vida digna. Es una condición de convivencia armónica entre los sujetos, es un escenario donde estos tienen la capacidad de incrementar y mejorar sus niveles de educación, conocimiento y cultura para construir progresivamente un bienestar colectivo.

Que exista desarrollo social depende de diversos factores. Un factor sumamente importante es el económico, este elemento está intrínsecamente relacionado con el aspecto social debido a que las actividades económicas son parte de la sociedad. En los discursos políticos (oficialista y de oposición) se observa una relación cercana entre la democracia y el desarrollo social. A lo largo del establecimiento de estos dos discursos se fomentó la idea de que la democracia generaría desarrollo social e incluso se hizo ver que la democracia era la parte medular del desarrollo social. El objetivo de este apartado es contextualizar la situación social durante el lapso que los discursos políticos argumentaban fortalecer la democracia y afirmaban que así se podría generar desarrollo social. Sin embargo, es necesario observar que para lograr desarrollo social se necesita algo más que sólo democracia.

En efecto, para que se logre desarrollo o lo que realmente significa –aumento y redistribución del producto— se requiere pensar en términos no sólo de política económica —y dentro de los límites tradicionalmente asignados a la política económica— sino en términos de ciencia política y sociología económica. (...) se necesita pensar radicalmente no sólo con las categorías que usa el economista, sino con las categorías que usa el político, aquellas que lo inducen a tomar decisiones, en materia de inversiones, gastos, salarios, mercados; decisiones que para frecuente desesperación del economista, no corresponde a sus modelos de desarrollo, apartados por lo común de los problemas políticos reales, operantes. (González, 1967: 14).

El hecho de que México había transitado a la vida institucional y hubiera establecido un sistema político consolidado, no fue suficiente para generar la situación social esperada durante el periodo de 1940 a 1946<sup>9</sup>, dado que tuvieron presencia movimientos sociales entre los que destacan las huelgas. Transitar a la vida institucional no fue suficiente para mejorar las relaciones sociales en lo más inmediato, ya que poco tiempo después de haber surgido el PNR se tuvo una manifestación del descontento obrero a principios del gobierno de Lázaro Cárdenas; posteriormente en el periodo de Ávila Camacho tuvo presencia otro movimiento obrero. Así, en diversos periodos hubo manifestaciones que reflejaban descontento social.

**Cuadro 4. Huelgas durante el periodo de 1933-1958**

Año	Número de huelgas	Número de huelguistas
<b>1933</b>	13	1084
<b>1934</b>	202	14685
<b>1942</b>	98	13643
<b>1943</b>	766	81557
<b>1944</b>	887	165744
<b>1957</b>	193	7137
<b>1958</b>	740	60611

Fuente: Elaboración propia con base en González (1967).

En el cuadro 4 se observa el año, el número de huelgas y la cantidad de personas que participaron en determinada huelga. En 1933 se tuvieron 13 huelgas; sin embargo, un año después el aumento de huelgas fue a gran escala en comparación con el año de 1933. En el cuadro 4 se muestra que 9 años

<sup>9</sup> A pesar que durante este periodo (1940-1960) comenzó el mejoramiento de la economía mexicana en comparación con años anteriores, las inconsistencias sociales estuvieron presentes.

después hubo una disminución pero sólo sería en ese año; en los años posteriores, 1943 y 1944, hubo un incremento mucho mayor. Como se aprecia 13 años después las huelgas siguieron, con disminución y otros con incremento en cuanto el número de huelgas y en la cantidad de personas que participaban en ellas; tal es el caso del año de 1958, a 38 años de haber transitado a la vida institucional.

En el cuadro anterior (cuadro 4) se observan las huelgas que hubo durante el periodo de 1934 a 1958, esto es una referencia para poder contextualizar la situación social. El hecho de que tuvieran presencia este tipo de movimientos es un indicador de que el escenario social, durante esta etapa de la nación mexicana, se encontraba con cierto grado de inconformidad por parte de este sector<sup>10</sup> de la sociedad.

Aunque el sistema político ya contaba con instituciones, como los partidos políticos y con un Gobierno que se forma por la vía institucional, éste es incapaz de generar estabilidad dentro del panorama social en el que las manifestaciones y los reclamos de parte de la sociedad hacia el gobierno son inevitables, dentro de estas huelgas y demandas sociales se observa una marcada relación de clases, los sectores que participan en este tipo de movimientos son el sector obrero y campesino; por tanto las principales llamadas de atención hacia el Gobierno residen en que éste no atiende las demandas de estos sectores y no se sienten representados.

Esta relación de clases se reflejará aún más con las diversas modificaciones en materia económica; un ejemplo de esto es la redistribución de las propiedades agrarias. La distribución no fue igualitaria lo que ocasionó que surgieran nuevos terratenientes, caciques o jefes políticos, y que el sector obrero y campesino no sintieran representados sus intereses.

(...) entre 1915 y 1965 los distintos presidentes de México reparten 53 337 500 ha. 2 240 000 jefes de familia y la estructura agraria se transforma radicalmente.

---

<sup>10</sup> La mayoría de los huelguistas pertenecían al sector obrero.

Aparecen los pequeños propietarios, los ejidatarios y los trabajadores asalariados del campo; se desarrollan los comerciantes independientes y las clases medias rurales, surgen más tarde los empresarios campesinos, también llamados neo latifundistas cuyo papel y relaciones con el Estado, son muy distintos a los de sus predecesores porfirianos y más parecidos a los de una alta burguesía rural. (González, 1967:63).

Los discursos políticos decían fortalecer la democracia para generar un mejor panorama social y económico de los mexicanos; sin embargo, la realidad era contrapuesta al discurso, aunque éste aseguraba vivir en democracia, el contexto social no había mejorado.

### **2.6.1. Política social en México**

El desarrollo social debe estar enfocado, en lo inmediato, a cubrir necesidades básicas de la población, como lo es la salud, la educación, la seguridad y la vivienda; en este sentido, a lo largo de la historia, en México se han establecido diferentes políticas en materia social. La diferencia de las políticas sociales que se han implementado en México reside en el enfoque que cada gobierno le ha otorgado a éstas y en lo que se ha considerado es prioritario; también a través del tiempo han influido diversos factores para el surgimiento de cambios en las políticas enfocadas al desarrollo social, como lo son la economía y factores políticos. En la política social de los gobiernos post revolucionarios se tuvo un enfoque que tenía una inclinación hacia un Estado de bienestar; en este enfoque lo prioritario era garantizar lo básico a la población, vivienda, seguridad y alimentación. Así lo fue la política de masas del periodo cardenista.

En materia de política social se observan dos vertientes. La primera está orientada hacia un modelo de bienestar que surge con la promulgación de la Constitución de 1917 y que se verá reflejada en los gobiernos posteriores al periodo caudillista y hasta mediados de la década de los sesenta. Este modelo se caracterizó por el reconocimiento jurídico del derecho al acceso de elementos

básicos, principalmente de los trabajadores. Aunque se reconocían constitucionalmente estos aspectos en este modelo de política social se carecían de una planeación y presupuestación adecuada que garantizara el bienestar material de la población. Un ejemplo de este Estado de bienestar fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943; se observa, pues, esa lógica de modelo de bienestar. Posteriormente tuvo lugar la creación de nuevas instituciones<sup>11</sup> para asistencia social durante el sexenio de Ávila Camacho.

El modelo de bienestar que se puede ubicar específicamente en los gobiernos post caudillistas, proporcionó beneficios a la población debido al auge económico de 1940 hasta mediados de 1960. “El modelo se sostuvo por más de cuarenta años y si *funcionó* no fue por las insuficientes políticas sociales de esos años, sino por el auge económico, el incremento real sostenido de los salarios (...)” (Moreno, et al., 2004:58).

El modelo de bienestar funcionó hasta principios de la década de los sesentas; sin embargo, diversas situaciones marcaron las condiciones para el detrimento del Estado de bienestar, como fue el incremento poblacional, la política fiscal y la incapacidad del Gobierno para sostener un modelo que cada vez incrementaba poblacionalmente. El déficit del modelo de bienestar se vio reflejado a finales de la década de 1960; se observaban rezagos en la cultura y los niveles de educación de la población mexicana, efectos que ocasiona una relación social clasista en donde los campesinos, obreros y principalmente indígenas, resultaron víctimas de esta relación. La consolidación del sistema político y el discurso oficialista no corresponde al plano social en virtud de que existía ya una vida institucional, un sistema político-electoral establecido, habían pasado cuatro décadas de la revolución; pero a pesar de haber avanzado en lo político, en lo institucional, aun en lo económico<sup>12</sup>, un marcado atraso social tenía presencia en México. Los anteriores aspectos estuvieron reflejados en la inconformidad

---

<sup>11</sup> Renovación de la Secretaría de Educación, creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

<sup>12</sup> Durante los años de 1940 a 1960 se da el llamado “milagro mexicano”.

representada en las manifestaciones sindicales, campesinas, obreras y en la discriminación hacia grupos indígenas.

La sociedad típicamente dual o plural está formada por el México ladino y el México indígena que tiene casi todos los atributos de una sociedad colonial (...) existe una explotación conjunta de la población indígena por las distintas clases sociales de la población ladina, la explotación es combinada como en todas las colonias de la historia moderna. Mezcla de feudalismo, esclavismo, trabajo asalariado y forzado, aparcería y peonaje, servicios gratuitos. (González, 1967:106).

Las consecuencias del detrimento del Estado de bienestar fueron, en primer lugar que el escenario social contradecía totalmente el discurso, mientras éste sostenía fortalecer la vida democrática mexicana, no se estaban generando las circunstancias necesarias para que los sujetos progresaran y pudieran acceder a mejores condiciones de vida, como lo mencionaban los discursos. En este sentido, el discurso sobre la democracia y las acciones gubernamentales dejaba mucho que desear a los mexicanos, las soluciones a los problemas sociales en México no eran tangibles.

Obligadamente el modelo de política social se tuvo que modificar, en consecuencia que el modelo de bienestar ya no era el más adecuado ante las condiciones sociales y económicas, este modelo fue sustituido por un modelo de mercado, como producto de la apertura al comercio exterior y al mercado internacional.

Este modelo se caracterizó por la combinación de servicios públicos y servicios privados, el escenario en que el Gobierno se hacía cargo de todo había desaparecido, ahora la asistencia social se compartía con el sector privado. La política social fue sin una intervención estatal directa en sectores como la salud, la vivienda y la seguridad —como lo era en el periodo post caudillista—. Se implementó de esta manera el nuevo modelo de política social en el que se observaba la presencia de programas a finales de la década de 1970.

Posteriormente a principios de 1980 el modelo de mercado se enfocó al establecimiento de programas de asistencia social, como el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) y el PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), con este tipo de acciones surgió un cambio en el modelo de asistencia social, se transitó a un modelo que se basó en el subsidio.

**Cuadro 5. Porcentaje del gasto presupuestal federal ejercido en desarrollo social por periodo presidencial**

Años	Presidente	% asignado al desarrollo social
1935-1940	Lázaro Cárdenas	18.60
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	16.50
1947-1952	Miguel Alemán	13.30
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	14.50
1959-1964	Adolfo López Mateos	18.60
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	16.00
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	18.50
1977-1982	José López Portillo	16.30
1983-1988	Miguel de la Madrid	11.60
1989-1994	Carlos Salinas de Gortari	19.00
1995-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	8.45
2001-2002	Vicente Fox	2.32

Fuente: Moreno et al. (2004).

En el cuadro 5 se observa el porcentaje del gasto federal asignado al desarrollo social en cada periodo presidencial desde Lázaro Cárdenas hasta la mitad del sexenio de Vicente Fox. Del periodo de Cárdenas hasta López Portillo el porcentaje designado a la política social se mantuvo en 14% y 18 %, esto se debe principalmente a dos causas: la estabilidad económica y el modelo de Estado de

bienestar. Sin embargo, la mayor inversión en materia de política social fue en el sexenio de Carlos Salinas, esto se debió al cambio estructural de la economía y al cambio de modelo de asistencia social. Este último constituía un modelo subsidiario en el que se implementó una serie de programas sociales, así como la combinación de la oferta de servicios públicos y privados que ya habían iniciado en el periodo de Miguel De la Madrid.

En el periodo de Ernesto Zedillo el presupuesto designado a la política en materia social disminuyó considerablemente, se redujo 50% en comparación con los sexenios anteriores; las causas principales de esta reducción han sido principalmente factores económicos. Con Vicente Fox, la reducción fue mayor. En el último sexenio antes de la alternancia del 2000 el presupuesto asignado al desarrollo social disminuyó. Esta reducción se suscitó justo en medio del periodo de la apertura política, del fortalecimiento democrático, de la existencia de otros partidos políticos, de un sistema electoral consolidado y la llegada de la alternancia en el año 2000. Esta reducción en el presupuesto asignado en los programas sociales se suscitó a la par del avance político más exitoso para la nación mexicana: el acto que simbolizó la llegada de la democracia a México. Sin embargo, y al parecer, esto no fue suficiente para producir el mejoramiento, pues las estadísticas reflejan lo contrario a lo que promulgó el discurso político.

## **Capítulo III. Los gobiernos de la alternancia, el desarrollo económico y social**

El presente análisis se estructura en torno a los gobiernos posteriores a la alternancia del 2000, el gobierno de Vicente Fox y de Felipe Calderón, se hace una revisión de la política económica y la política social de ambos gobiernos; se plantea el análisis de los primeros tres años de gobierno de Enrique Peña Nieto posteriormente se establecen los resultados del trabajo de campo, es decir las entrevistas realizadas a especialistas.

La democracia ha sido observada mayormente desde una postura política y hasta filosófica, se le ha relacionado directamente con el escenario social y vagamente con la economía, en la mayoría de ocasiones ha sido estudiada desde un punto de vista teórico. No obstante la democracia debe ser observada en un terreno pragmático, donde sea posible ver los beneficios tangibles y sustanciales de un régimen democrático. Esto sólo puede ser analizado en el mejoramiento de la economía y en el mejoramiento de las relaciones sociales, enfocado al desarrollo de ambos aspectos.

Desde el surgimiento del sistema político contemporáneo, la postura institucional ha sido hacia el fortalecimiento de la democracia. Se proclamó que la

democracia en sus diferentes tipos (representativa, participativa etc.) sería el mejor camino que deberían de seguir los gobiernos y las sociedades. Se postuló, a través del discurso político, que la democracia llevaría consigo desarrollo social y económico, se fortaleció este discurso con las acciones y los cambios institucionales, se creó el imaginario colectivo de que a mayor democracia mejores condiciones económicas y sociales.

Las acciones que el gobierno llevó a cabo en torno al periodo de apertura hacia la democracia, se vieron reflejadas en los cambios institucionales de orden político y económico, como lo fue la apertura económica al comercio exterior en la década de los ochenta. Estos cambios de apertura económica han tenido efectos que no han favorecido sustancialmente a la población a pesar de la alternancia del 2000: “las instituciones económicas tienen efectos perdurables sobre los desarrollos hasta mucho tiempo después de la decisión inicial de crearlas.” (Peters, 2003:100).

Es necesario analizar la democracia mexicana en los últimos años, para observar los beneficios que ésta ha generado, sí se ha cumplido el discurso, sobre todo a partir de la alternancia del año 2000 en el ejecutivo federal. Si bien la alternancia del 2000 no ha sido considerada como la democracia consolidada, fue el mayor avance que se ha tenido en la historia de este país.

Las condiciones políticas y sociales existentes en las dos últimas décadas antes de la alternancia, como el desgaste del sistema político mexicano, la poca pluralidad política, las manifestaciones sociales, ocasionaron que dentro del sistema institucional surgieran cambios como lo fue la acentuación del Gobierno en las reformas electorales, la creación de instituciones electorales autónomas y la aparición de nuevos partidos políticos. Estas instituciones electorales y cambios institucionales aparecían como un factor elemental en favor de la democracia, de esa democracia que los mismos gobiernos postulaban en el discurso político, sin embargo, los cambios institucionales fueron producto de una necesidad del sistema político mexicano y de la sociedad.

Posiblemente la alternancia del año 2000, como acto que simbolizó la presencia de la democracia, fue consecuencia de esta situación de necesidad institucional y por supuesto de cambios económicos también. “Si las decisiones iniciales tomadas por los creadores de una política o instituciones son inadecuadas, las instituciones deberán encontrar algún medio para adaptarse o dejarán de existir.” (Peters, 2003:102).

Así, en este capítulo se analiza la vinculación de la democracia representativa respecto del desarrollo económico y social, a partir de la política social y la política económica. El discurso político (oficialista y de oposición) representa la postura institucional acerca de que el fortalecimiento de la democracia generaría el desarrollo económico y social en México. Con estos cambios institucionales se escriben las nuevas reglas y procedimientos que determinan el rumbo de la economía, de la política y de la sociedad.

Son los individuos que conforman a una determinada institución los que deciden los nuevos procedimientos y las nuevas formas de relación entre las estructuras institucionales, son las mismas instituciones las que determinan los parámetros de operación de los distintos aspectos que componen al Estado. En este sentido, la democracia pasa a un plano secundario, existe una necesidad de implementar elementos prácticos y esto difícilmente puede responder a una lógica democrática, como lo es el caso de la política económica y social. “(...) las instituciones eran las reglamentaciones formales, los procedimientos de acatamiento y los procedimientos operativos estándar que estructuran las relaciones entre las personas en diversas unidades de la organización política y la economía.” (Peters, 2003: 103).

En los últimos 20 años se ha avanzado considerablemente en la democracia, sin embargo, no se observa así en el panorama económico y social, existe una realidad que contradice a ese discurso político sobre los beneficios de la democracia. Esta perspectiva de desarrollo económico mediante la democracia fue establecida no solamente en el discurso, se observó insistentemente en las modificaciones que se llevaron a cabo en la administración pública. Además a esa

visión desarrollista de la democracia se le otorgó una conceptualización jurídica, elevando este concepto a carácter constitucional.

(...) Será democrático, considerando a la democracia, no solamente como una estructura jurídica, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (...) (Const., 2014).

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política y social de la Nación. (Const., 2014).

En la Constitución Política se establece claramente lo que la democracia debe significar en un sentido económico y social. Se debe observar específicamente, cómo el hecho de que se viva en una democracia contribuye a crear desarrollo económico y social.

A partir del año 2000 con la alternancia y las acciones del gobierno de Vicente Fox inició una etapa como reforma de Estado, fue considerada así porque se tenía el concepto de que la alternancia y el nuevo partido político en el poder generarían cambios sustanciales al Estado mexicano y una nueva ruta que definía el camino hacia la democracia. Las acciones institucionales que han apostado a la democracia representativa como alternativa de mejoramiento tienen presencia a lo largo de la historia del sistema político mexicano; un ejemplo certero de esto es el fortalecimiento de la democracia procedimental.

En cuanto a la relación democracia-administración pública, se ha identificado —en cierto grado— una situación contradictoria. Lo anterior se debe a que la administración pública representa la organización estatal y la democracia representativa existe, con cierto grado de desorden, en un escenario en el que cada vez más se requieren de elementos especializados para construir mejoras económicas, sociales, y perfeccionamientos en las funciones institucionales.

La idealización de la democracia mexicana ha sido producto de la particularidad del sistema político mexicano, del establecimiento de un partido

hegemónico, de la casi nula pluralidad partidista, de los movimientos sociales —que en ocasiones fueron reprimidos por medio del uso de la fuerza—, de las condiciones sociales y económicas de la población, del aumento de la pobreza, de la inseguridad. Así mismo, el discurso y la postura institucional contribuyeron a crear la idea de que la democracia era la respuesta.

La alternancia en la presidencia de la República fue producto de un proceso en el que tuvieron presencia diversos factores, principalmente lo que constituyó el proceso democratizador; esto es: la creación de nuevos partidos políticos, la creación del IFE, la victoria de partidos políticos diferentes al PRI en distintas entidades federativas y la apertura económica.

La alternancia del año 2000 significó la materialización de la idea democrática observada en el discurso político desde el punto de vista de la democracia procedimental. “(...) las instituciones se basan en ideas, entonces esas instituciones deben ser juzgadas por su eficiencia para crear políticas efectivas que pongan en práctica tales ideas.” (Peters, 2003:113). Esta idea había surgido con el discurso político, con el contexto del sistema político mexicano; sin embargo, esta idea de la democracia sólo se ha cumplido en lo procedimental pero no ha sido así en la parte sustancial que aseguraba la postura institucional. A pesar de haberle otorgado a esta idea un orden constitucional no se ha cumplido en la parte económica y social, como se observa en este capítulo.

### **3.1. La alternancia y la administración foxista**

En un escenario práctico la relación democracia y desarrollo, parece ser paralela. La presencia democrática en México comenzó con el proceso democratizador, en la década de 1980 y 1990 se presenciaron avances políticos e institucionales de gran envergadura, en los que se observó apertura institucional y política. Este tipo

de acciones constituían parte de una democracia en vías de construcción, comenzaba a tener presencia una clara diferencia en el sistema político mexicano.

El hecho de que existieran apertura política y acciones para mejorar la democracia procedimental por parte del gobierno, no fue garantía para generar un mejor escenario económico; sin embargo, la alternancia fue un acto bienvenido por la sociedad mexicana, pues las problemáticas en materia económica y social eran atribuidas al gobierno del partido hegemónico y a la inexistencia de una verdadera democracia. La alternancia no sólo representó la llegada de la democracia, sino que estableció la idea de que las condiciones sociales y económicas mejorarían.

Una vez que la alternancia tuvo presencia en los resultados de las elecciones federales, se aumentaron las esperanzas sobre la mejora de las condiciones económicas y sociales de la población mexicana. Finalmente había obtenido la victoria un candidato que no pertenecía al partido hegemónico.

El gobierno de Vicente Fox no tuvo cambios sustanciales en materia económica, la política económica fue la misma que se estableció durante los tres últimos sexenios priistas antes de la alternancia. Lo que inició como propuesta de reestructuración de la economía mexicana en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado en un gobierno priista, continuó en el primer gobierno panista.

Un factor determinante de la política económica en México iniciada durante la década de 1980 seguida por la administración de Vicente Fox, fue la apertura de la economía mexicana al comercio exterior. Durante el sexenio de Fox se observa en la economía mexicana un estancamiento en cuanto al crecimiento.

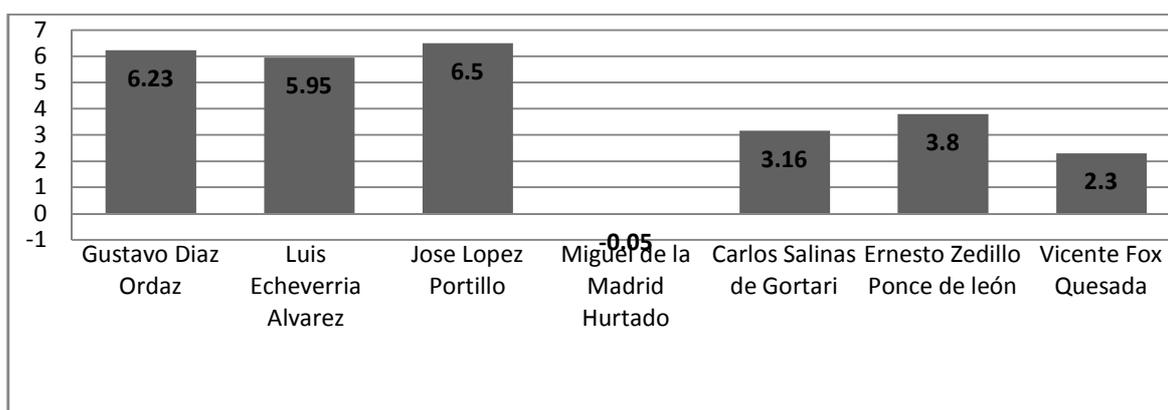
### Cuadro 6. Tasa anual de crecimiento real del producto interno bruto 2000-2006

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio anual
6.9	-0.2	0.8	1.4	4.2	3.0	4.5	2.3

Fuente: Ornelas (2007).

En el cuadro 6 se observa la evolución del Producto Interno Bruto a lo largo de la administración foxista. El promedio anual de crecimiento económico es de 2.3%, este porcentaje supera al obtenido en el gobierno de Miguel de la Madrid en el que se obtuvo -0.3% anual de crecimiento económico; sin embargo, hubo un mayor crecimiento económico en los periodos de Salinas y Zedillo —a pesar de la crisis económica— que en el periodo de Vicente Fox, ya después de la alternancia.

### Grafica 1. México, crecimiento promedio anual comparado del PIB



Fuente: Ornelas (2007).

En la gráfica 1 se observa la evolución del crecimiento económico en cada periodo de gobierno desde Díaz Ordaz hasta Vicente Fox; es observable que hay

un clara diferencia porcentual de crecimiento económico en gobiernos anteriores respecto al de Vicente Fox; esto es un indicador de un panorama económico austero en el que existió un crecimiento económico mucho menor en comparación con gobiernos anteriores. El periodo de Vicente Fox sólo supera al gobierno de Miguel de la Madrid, que tuvo un decremento de -0.3%.

El Gobierno de Vicente Fox fue producto de la alternancia y un reflejo de la necesidad social de cambio de gobierno, surgió en medio de un periodo de apertura democrática, se avanzó en la democracia mexicana pero no en materia económica. Esto refleja una realidad totalmente distinta a lo que promulgaba la postura institucional sobre la democracia, lo que se postuló en el discurso político y las acciones para el fortalecimiento de la democracia procedimental. Como se observa la realidad económica del gobierno foxista se alejó del concepto de mayor democracia, mejor economía.

Por otra parte, las atenciones en materia de política social se vieron rezagadas durante el gobierno de Fox. La creación de empleos fue una de las promesas de campaña de Vicente Fox; sin embargo, no se cumplió la expectativa de creación de nuevos empleos. Este factor permite observar la insuficiencia del gobierno foxista.

Las condiciones del empleo en México, además son sumamente precarias, en el país la población económicamente activa, ocupada llegó en 2006 a 42 millones de personas el cual apenas el 36% tiene acceso a la seguridad social, en tanto que el resto se ocupa en empleos mal pagados sin prestaciones sociales, todo lo cual habla de la fragilidad del mercado laboral incapaz de ofrecer condiciones mínimas de estabilidad, salario y prestaciones. (Ornelas, 2007:151).

Con la modernización administrativa se modifica la postura del Estado, de una política intervencionista se pasó a una política reguladora, de aquí surge la mecánica de los programas asistencialistas establecidos principalmente durante las dos últimas décadas del siglo pasado. Con la alternancia y el primer gobierno panista en el 2000 esto no cambia, se continúa con programas de asistencia

social. El problema de la política asistencialista es que no interviene para erradicar las problemáticas sociales, solamente se enfoca en un apoyo a través de subsidios por parte del Gobierno. No obstante se le dio continuación a esta política en el periodo de Vicente Fox mediante el programa *Oportunidades*.

En todo caso el otro objetivo de la política económica, lograr el bienestar de la sociedad, tampoco fue cumplido —y quizá ni si quiera perseguido— por el gobierno de Vicente Fox a lo largo de cuyo sexenio en México se crece poco y concentra el ingreso en los sectores que ya de por sí son los más ricos del país. (Ornelas, 2007:151).

Es relevante mencionar que el gobierno de Vicente Fox tenía una legitimidad democrática estable generada por la alternancia, se convirtió en el primer presidente de un partido político (PAN) distinto en llegar al poder ejecutivo federal. Uno de los proyectos de la administración foxista fue la promoción de los derechos humanos y la democracia, así como la reforma de Estado —aunque ya se había planteado en sexenios anteriores— que en su etapa inicial se enfocaba a establecer modificaciones económicas. De tal modo que en el primer periodo panista (2000-2006) se integró una nueva agenda dentro de la reforma de Estado como los derechos humanos, representación política y democracia, organización de los poderes públicos, descentralización administrativa, metas sociales, económicas y aspectos constitucionales.

### **3.1.1. La política social en el primer gobierno federal panista**

Uno de los objetivos principales de esta investigación es observar los efectos de la alternancia en materia de desarrollo social y económico, pues una de las funciones del gobierno federal es implementar las políticas necesarias para generar resultados benéficos hacia un determinado sector, establecer una

estrategia, un plan de acción que tenga por objetivo la resolución de una problemática.

La política social en México tuvo modificaciones durante los años de 1980 y 1990, se construyó una política social asistencialista. En el gobierno de Vicente Fox la política en materia social no se diferenció demasiado de los gobiernos anteriores, aunque señaló que “el cambio no significa hacer las cosas diferentes, significa hacerlas mejor.”(Morales y Gómez, 2014:67).

Es así como, desde una perspectiva política, Fox trata de generar un redimensionamiento conceptual de la política social y a la vez plantearlo como objetivo medular de su gobierno. Dentro de los cambios que se atribuyeron a la política social mexicana estaba la iniciativa de una Nueva Hacienda Pública Distributiva.

La política social, específicamente los programas asistenciales del gobierno de Fox parecían una continuidad de los programas ya establecidos en el periodo de Salinas con el programa *Solidaridad y Progreso* en el gobierno de Zedillo. Ahora, en el periodo foxista, se transforma en *Oportunidades*. Como parte de las modificaciones agregadas a este programa se contempló medir a la pobreza en tres dimensiones: de patrimonio, alimentaria y de capacidades. También dentro de las acciones en materia social se llevó a cabo un programa nacional de política laboral 2001-2006, en este programa se contemplaban los siguientes aspectos:

Apoyar la generación de empleos con salarios dignos.

Coadyuvar a una política económica que fortalezca la soberanía nacional.

Crear condiciones para la recuperación del poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores.

Reafirmar el respeto a los derechos de los trabajadores, con particular énfasis en los migrantes.

Fortalecer al sector social de la economía a través de destinar presupuesto para capacitación y asistencia técnica.

Convocar a todos los actores interesados, a fin de analizar la realidad y la normatividad laboral, y dar pauta a consensos.

Respetar el derecho de huelga de los trabajadores.

Propiciar que los factores de la producción lleguen a acuerdos sobre temas tales como: el trámite de registro y de la “toma de nota” de las directivas sindicales ante la autoridad laboral; el Registro Público de Sindicatos y Contratos

Colectivos; el diseño de fórmulas para la elección de las direcciones sindicales con respeto al derecho de los trabajadores a pertenecer o no a un sindicato.  
 Promover consensos que fortalezcan la contratación colectiva legítima, propiciando el diálogo entre las partes en temas como la obligatoriedad del recuento previo a la selección del titular del contrato colectivo de trabajo, y el establecimiento de condiciones que permitan la libre sindicalización.  
 Fortalecer el sistema de impartición de justicia laboral.  
 Convocar a la concertación entre las partes involucradas, en el tema relativo a los contratos de protección patronal.  
 Avanzar en la transparencia de la actuación de autoridades y particulares en la aplicación de la ley laboral. (Secretaría del trabajo y previsión social, 2001-2006).

### Cuadro 7. Distribución porcentual de la mano de obra femenina por posición y grupo ocupacional

Posición en el trabajo	1991	1993	1996	2000
<b>Trabajadoras asalariadas</b>	34.7	33.9	34.1	35.4
<b>Trabajadoras sin pago</b>	40.6	39.1	44.9	47.3
<b>Técnicas y personal especializado</b>	54	41.9	44.5	43.5
<b>Maestras y afines</b>	58.3	61.4	62.2	60.7
<b>oficinistas</b>	56.5	53.4	55.3	52.5
<b>Vendedoras dependientes</b>	49.9	50	54.4	51.8
<b>vendedoras ambulantes</b>	40.8	47	40.7	44.9
<b>Empleadas en servicios</b>	48.7	40.9	40.6	41.3
<b>Trabajadoras domésticas</b>	91.3	88.7	90	89.2

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2001-2006).

El objetivo del programa era generar empleos, fortalecer la economía, establecer los lineamientos de política laboral; estos planteamientos tenían el fin de mejorar las condiciones sociales a partir del mejoramiento económico; sin embargo, el gobierno de la alternancia comenzó con una administración frágil, debido a las condiciones que se generaron durante el gobierno del presidente

Ernesto Zedillo, como la devaluación de la moneda, la crisis económica, el endeudamiento externo y, al finalizar su periodo, una fase de recuperación.

En el cuadro 7 se observa la mano de obra femenina de 1991 al año 2000, en algunos rubros se observa la disminución de la ocupación. Uno de los objetivos que Vicente Fox planteó en campaña fue la creación de empleos; sin embargo, su gobierno comenzó en medio de la disminución del empleo heredado del gobierno de Zedillo. El crecimiento laboral durante la década de la apertura democrática fue muy lento e incluso en algunas áreas disminuyó. Tal es el caso de la mano de obra femenina, las trabajadoras asalariadas. Este grupo ocupacional creció sólo 1.3% de 1991 al 2000, el porcentaje de las mujeres que se emplean como oficinistas disminuye 4 puntos porcentuales en nueve años y las vendedoras ambulantes tienen un aumento del 4%. Esto refleja que el mercado laboral es deficiente, existe una disminución del empleo formal y aumento del empleo informal; éste fue uno de los retos que tuvo que enfrentar la administración foxista.

La política social de los gobiernos de la alternancia fue definida por las modificaciones económicas que surgieron en la década de 1980 y en los tres periodos priistas que antecedieron a la alternancia. Es necesario observar en qué forma la apertura democrática y la alternancia contribuyeron a generar cambios en materia social y económica como se planteó en los discursos políticos desde los años treinta.

El desempeño en materia social y económica del gobierno de Vicente Fox Quesada no cumplió con las expectativas sociales, ni con las mejoras que supuestamente llegarían con la democracia. Aspectos prioritarios que fueron objeto de su campaña electoral tampoco pudieron cumplirse, tal fue el caso del empleo. Aunado a esto, tuvo presencia durante su administración, uno de los movimientos sociales que ha dejado huella en la historia mexicana, el movimiento de los Campesinos de San Salvador Atenco<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> A pesar de que era el primer gobierno de la alternancia, de que la apertura democrática tenía presencia en el sistema político mexicano, los movimientos sociales se hicieron presentes. A principios del 2001 —a

### 3.1.2. La política económica en el periodo Foxista

Dentro de los planteamientos en materia económica que Vicente Fox y su equipo de trabajo hicieron, antes de arribar a la presidencia de la República, era que México fuera un país desarrollado. Dentro del proyecto foxista se encontraban diez puntos que se consideraban —además de ser compromisos de campaña— vitales para la meta.

(...)“Para llegar a ese México” AC<sup>14</sup> estableció diez compromisos: 1) más empleos y mejores salarios;2) superación de la pobreza y justa distribución del ingreso; 3) acceso a la educación de calidad;4) ataque frontal a la corrupción; 5) construir un país seguro;6) un gobierno al servicio de los ciudadanos; 7) impulsar el desarrollo regional equilibrado; 8) establecer una nueva relación entre todos los mexicanos;9) Gobierno ecologista: y 10) papel activo de México en el mundo (Ornelas, 2001:113).

En este plan se incluía elevar el crecimiento económico a siete por ciento anual y crear “todos los nuevos empleos” (Ornelas, 2001:113) en el país que correspondía a la cantidad de un millón 300 mil, se propuso aumentar el poder adquisitivo de la población mexicana. A esto se le denominó “democratizar la economía” y Fox lo llamó, en particular “un proyecto económico distinto”. Dentro del proyecto económico del panista se incluía el crecimiento económico con calidad. Planteaba principalmente que no se trataba de crecer por crecer sino de hacerlo cualitativamente; implícitamente se contemplaba una política económica redistributiva.

En lo que compete a la “democratización económica” el discurso foxista se refería a la integración, de sectores vulnerables y en situación de pobreza, a la economía, para que tuvieran posibilidades de subsistencia, principalmente a

---

tan sólo un año de haber comenzado el periodo panista— el presidente Vicente Fox hizo pública la decisión de construir un nuevo aeropuerto. Se desarrolló un conflicto social por la inconformidad de los campesinos ante la expropiación de sus tierras ejidales. Finalmente el proyecto de la construcción del nuevo aeropuerto no se llevó a cabo.

<sup>14</sup> Alianza por el Cambio conformada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México durante el proceso electoral del año 2000 teniendo como candidato a Vicente Fox Quesada.

través de créditos que permitieran integrar a estos sectores como pequeños y medianos emprendedores.

Las modificaciones en materia económica planteadas por Fox estaban enfocadas a la estabilización del sector macroeconómico. Se gravó el consumo, incluyendo los productos de canasta básica. Con estas acciones se aumentó la tasa de ahorro del sector empresarial y no se benefició directamente a los sectores vulnerables y en situación de pobreza como se había planteado al inicio del proyecto de gobierno foxista.

(...) Se propone gravar el consumo, es decir homologar la tasa IVA al 15 por ciento, quitar la tasa cero a los alimentos y medicinas, libros, estancias hospitalarias etcétera. Con estas medidas el programa foxista considera "incrementar el ahorro interno del sector privado de un 22 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) al 25 por ciento hacia el tercer año del gobierno. En este primer planteamiento parte de reconocer implícitamente al sector externo como la variable que impulsará el crecimiento de la economía nacional, por lo cual el mercado interno, a corto plazo, importa menos esperando que el abatimiento de la inflación permita, en el mediano plazo, elevar el poder adquisitivo de los consumidores. (Ornelas, 2001:116).

Prácticamente el proyecto económico de Fox consistió en dejar la economía en manos del sector privado. Postuló que éste sería el punto medular para el mejoramiento económico; además, se redujo la intervención estatal en materia económica y se promovió la inversión de capital privado nacional y extranjero; apostando al mercado externo.

El proyecto del primer gobierno federal panista representa una continuación del proyecto económico de los gobiernos priistas iniciado en la década de los ochenta y que fueron parte de las denominadas reformas estructurales iniciadas con Carlos Salinas (1988-1994).

Finalmente, debido a las condiciones económicas en las cuales la administración de Zedillo había dejado al país y a un proyecto panista alejado de la realidad no se pudieron lograr las expectativas que se habían planteado durante la campaña. El crecimiento económico esperado no se consiguió; incluso éste fue

menor al de los dos gobiernos priistas anteriores: no se crearon el millón 300 mil empleos anuales.

### **Cuadro 8. México: Marco macroeconómico**

<i>V a r i a b l e s</i>	2 0 0 0	2 0 0 1
<b>Producto interno bruto (tasa anual de crecimiento)</b>	7.1	4.5
<b>Inflación (tasa anual de crecimiento)</b>	8.9	6.5
<b>Tipo de cambio nominal</b>	9.5	10.1
<b>Cuenta corriente (% del PIB)</b>	-3.3	-3.8
<b>Balance público (% del PIB)</b>	-0.9	-0.5
<b>Petróleo: precio promedio del barril</b>	25.8	18.0
<b>Consumo (tasa anual de crecimiento)</b>	8.1	3.5
<b>Importaciones (tasa anual de crecimiento)</b>	22.1	10.5
<b>Exportaciones (tasa anual de crecimiento)</b>	15.4	12.5

Fuente: Ornelas (2001).

En el cuadro 8 se hace la comparación de los elementos de la macroeconomía nacional entre el año 2000 y 2001, es decir, en los primeros dos años del gobierno panista. En el que se observa una disminución del crecimiento anual del PIB, con una disminución de 4.6 puntos porcentuales en comparación al 2000, el crecimiento disminuyó a la mitad. Si bien la inflación disminuye 2.4 puntos porcentuales, el precio del petróleo también disminuye, así como el consumo, las importaciones y las exportaciones. En suma, el gobierno de Fox no cumplió las propuestas de campaña. A pesar de haber progresado en materia democrática, de haber alcanzado la alternancia y de mayor apertura política, estos elementos políticos no fueron garantía para propiciar mejorías económicas.

### **3.2. El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa**

La economía en el gobierno de Fox no se mejoró como se había propuesto en la campaña. Nuevamente hubo proceso electoral para la elección de presidente de la República, la victoria electoral fue para el candidato del PAN; sin embargo, la victoria electoral y la toma de posesión se desarrollaron en medio de controversia. La victoria de Felipe Calderón era dudosa ante la opinión pública, a esto se agregaba el no reconocimiento del PRD. Diversos factores influyeron para que el PAN llegará nuevamente al poder ejecutivo federal, ahora con poca legitimidad y credibilidad política, lo que ya marcaba una diferencia con su antecesor, se creó un escenario de incertidumbre.

En materia política y con apenas seis años de gobierno no se observaban diferencias sustanciales entre los gobiernos anteriores a la alternancia y posteriores a ésta, a pesar de que la democracia ya se hacía presente en el sistema político mexicano. El discurso seguía siendo el combate a la pobreza en un sistema democrático, cuando antes se hablaba que éste se lograría con la democracia.

Para recuperar credibilidad política el gobierno de Calderón emprendió una estrategia en materia de seguridad pública, lo que desembocó en ordenar al ejército salir de los cuarteles militares y emprender una lucha contra el narcotráfico y procurar la seguridad pública; sin embargo, estas luchas no proporcionaron los resultados esperados. Al contrario, se agravó la situación de inseguridad, creó un panorama de violencia a nivel nacional. Esta lucha fue un plan para reducir el déficit de legitimidad con el que llega Calderón; la otra opción era cumplir con la promesa de campaña en cuanto a materia de empleos, pero resultaba una política a largo plazo.

### **3.2.1. La política social de Calderón**

Las políticas sociales durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) y, en general, la administración fue una continuación del proyecto Foxista y de lo que en realidad había comenzado con el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994). La política social de Calderón estuvo enfocada en tres principales aspectos: el programa Oportunidades —que ya existía con Fox y desde Zedillo (Progresista) — Alianza por la Educación y la Reforma Integral de la Educación.

Las acciones gubernamentales de la administración de Felipe Calderón representan un claro ejemplo de la transición pero, a su vez, implicaba la prosecución de un modelo de política de bienestar a un modelo de política subsidiaria. Ejemplo de ello fueron los programas en materia de educación, específicamente el programa oportunidades, la distribución de becas a los estudiantes de educación básica, con la idea de que este tipo de acción contrarresta la deserción escolar.

Así mismo, en materia de educación, el poder ejecutivo a cargo de Felipe Calderón propuso una reforma en educación que era parte de las denominadas reformas estructurales. Dentro de esta reforma se contemplaba eliminar el poder centralizado que concentraba el sindicato de educación, que los nuevos docentes concursaran por las vacantes y descentralizar las acciones del gobierno federal en materia de educación, proporcionando mayores atribuciones a las entidades federativas.

También existieron planes en los asuntos correspondientes a salud, dentro de estas estrategias se encuentran el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, generado a través de la identificación de una problemática de política pública ante los altos índices de obesidad y principios de enfermedades relacionados con una mala alimentación como es el caso de la diabetes. Así, el gobierno de Felipe Calderón en materia de política social estuvo basado en los programas asistencialistas, entre los que destacan: programas enfocados a la niñez, programas de asistencia alimentaria, programas de atención médica a través del

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) del denominado programa PrevenIMSS, Diconsa (programa alimentario), Liconsa (abasto de leche); sin embargo, los programas asistenciales de la política calderonista no lograron grandes resultados.

**Cuadro 9. Porcentajes de pobreza, comparativo 2008 y 2010**

	2 0 0 8	2 0 1 0	
<b>N A C I O N A L</b>			
Pobreza alimentaria	18.4 %	18.8%	No significativa
Pobreza de capacidades	25.3 %	26.7%	No significativa
Pobreza de patrimonio	47.7%	51.3%	Significativa
<b>U R B A N O</b>			
Pobreza alimentaria	10.8 %	12.6%	Significativa
Pobreza de capacidades	17.4 %	20.0%	Significativa
Pobreza de patrimonio	40.1 %	45.5%	Significativa
<b>R U R A L</b>			
Pobreza alimentaria	31.3%	29.3%	No significativa
Pobreza de capacidades	38.5%	37.8%	No significativa
Pobreza de patrimonio	60.3%	60.8%	Significativa

Fuente: Ponce de León, (2012).

En el cuadro 9 se observa el porcentaje de la población que se encuentra en algún tipo de pobreza en las zonas rurales, urbanas, así como a nivel nacional y si ésta es significativa o no. El punto central de este cuadro comparativo entre los años 2008 y 2010 es que señala porcentajes similares de los niveles de pobreza entre ambos años, a la mitad del segundo sexenio panista. Este cuadro indica que los porcentajes no disminuyeron en cuanto a los casos de pobreza, de capacidades y de patrimonio a nivel nacional. En la primer clasificación durante

2008 se encontraba en 25.3%, en el 2010, en este mismo rubro, se concentra un porcentaje de 26.7%: no existe una disminución de los individuos que se encuentran en pobreza de capacidades. En cuanto a la pobreza de patrimonio se encuentra 47.7% a nivel nacional en el año 2008, contra 2010 cuyo porcentaje aumenta a 51.3%.

Como se puede observar no existe una disminución de la pobreza en México, incluso hay un aumento gradual de esta situación; por lo tanto, no se observa la presencia de un desarrollo social en un sistema de democracia. El ataque a esta condición social, a través de los programas asistenciales, representa una política social insuficiente para lograr un avance en la disminución de la pobreza. Incluso estas políticas no pudieron impedir el aumento del número de pobres en México, a pesar del presupuesto asignado al combate de esta condición social. La realidad vuelve a contradecir al discurso democrático-desarrollista. La alternancia representó un avance histórico para la democracia mexicana; no obstante, con dos sexenios de gobierno panista, los problemas prioritarios no han sido resueltos en materia social.

### **3.2.2. Política económica del presidente Felipe Calderón**

La economía en el gobierno de Calderón se vio afectada por distintos factores, principalmente de procedencia de crisis económicas externas, como las ocurridas en el 2008 y 2009<sup>15</sup>. Al llegar Felipe Calderón a la presidencia, la economía no estaba en las mejores condiciones, de hecho al inicio de su administración productos de la canasta básica tuvieron un aumento de precios; este incremento provocó disminución del poder adquisitivo del peso y un aumento gradual de la pobreza, sobre todo en las zonas rurales.

---

<sup>15</sup> En 2008 fue una crisis económica debido a condiciones originadas en Estados Unidos de Norteamérica; en tanto, en 2009 fue resultado de las medidas tomadas por la contingencia por el brote de influenza A(H1N1).

Las crisis de los países desarrollados provocaron una reducción de la demanda de productos de importación de los países periféricos y por lo tanto, en el caso mexicano, provocó disminución de la exportación y baja en la economía nacional. Ante esto el gobierno mexicano pudo hacer poco o nada para dar una solución a esta problemática, debido a que la economía nacional depende del mercado global. Otro factor que influyó en el panorama económico durante la administración federal 2006-2012 fue la decisión del combate al narcotráfico y la inseguridad a través del ejército. Esto generó una imagen de inestabilidad nacional ante la percepción internacional, esta acción ocasionó el descenso del turismo nacional e internacional.

Las mayores afectaciones para la economía mexicana se presentaron durante los primeros tres años del gobierno de Calderón, tuvieron presencia diversos fenómenos sociales como el ocasionado por la epidemia del virus A(H1N1), que también tuvo consecuencias en el turismo, restaurantes y diversos sectores de la economía.

Como resultado de todos estos aspectos se tuvo una reducción gradual del crecimiento económico, durante la primera mitad del gobierno, el crecimiento corresponde a 3.3%, sólo un punto porcentual más que el gobierno de Fox; posteriormente el crecimiento económico se redujo al 1.3%. El escenario social creado por las diferentes decisiones del ejecutivo federal, la contingencia en materia de salud aunado a la exageración de los medios de comunicación, tuvieron efectos negativos para la economía mexicana durante los primeros tres años de gobierno. El menor porcentaje corresponde a 1.3% en 2008, menos al del sexenio anterior, e incluso un porcentaje menor a los sexenios antes de la alternancia a pesar de la crisis de 1995.

A pesar de todos los efectos que tuvieron los diferentes fenómenos sociales y políticos sobre la economía, posteriormente tiene presencia un periodo de recuperación, con un crecimiento del cuatro por ciento a partir del 2010, que se

mantendrá así hasta el final de la administración de Calderón; sin embargo, este dato es un indicador de la macroeconomía<sup>16</sup>.

En páginas anteriores se mencionó que durante la década de 1980 la política económica se abrió al mercado exterior, convirtiéndose en una prioridad; de esta forma la macroeconomía se vuelve el punto angular de la economía y del discurso: el sector empresarial y las grandes corporaciones son prioritarias para la política económica, estas acciones fueron similares en los periodos presidenciales posteriores, aun después de la alternancia del 2000 con Fox y continuaron con Calderón. La microeconomía, es decir las pequeñas y medianas empresas, así como el mercado interno y las actividades de pequeña y mediana producción, no resultan prioritarias para la política económica que impera en la actualidad. Esta es una de las causas de que exista crecimiento económico pero no se resuelvan problemas sociales como la pobreza.

Es precisamente en este punto donde no se cumple la profecía democrática que se manejó durante los gobiernos priistas y también por la oposición: a mayor democracia, mejor economía y, por lo tanto mejores relaciones sociales. Las instituciones políticas se encargaron de promover a la democracia como una alternativa de mejoramiento económico y social, a través del discurso, de la acciones (reformas electorales, fortalecimiento de la democracia procedimental), de los hechos, inclusive a pesar de que la retórica sobre la democracia se elevó a nivel constitucional.

### **3.3. La primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto**

Ha transcurrido la mitad del periodo gubernamental de Enrique Peña Nieto. Si bien el arribo de Peña Nieto a la presidencia de la república fue a través del proceso

---

<sup>16</sup> A partir del gobierno de Vicente Fox se tomó como punto medular para la economía la macroeconomía dejando en un plano secundario y no prioritario al sector microeconómico, a pesar de que la democracia consiste esencialmente en el interés de la mayoría.

democrático que indica la Constitución y las reglas del sistema político mexicano, existió una percepción pública que no favorecía la imagen política del ahora presidente de la República y que tampoco favorecía a la credibilidad de las instituciones políticas mexicanas. La legitimidad del presidente Peña Nieto fue cuestionada por la opinión pública.

La parte esencial del concepto de la democracia es la representación de la mayoría, es constituir a un gobierno que representará un interés mayoritario en relación con el pueblo; sin embargo, parece que esta parte esencial de la democracia se desvanece paulatinamente. Esto se ve reflejado en el curso procedimental de la democracia representativa. En las elecciones federales de 2012, la victoria del ahora presidente de la República supero difícilmente el 30% de votación esto significa que al menos un 60 % no votó por Enrique Peña Nieto, esto pone en cuestión si la democracia sigue siendo el gobierno de la mayoría.

Durante el proceso de campaña hizo acto de presencia nuevamente el discurso político, en éste se estableció la mejora de la economía y en general se propuso mejorar las condiciones de vida de la población mexicana; no obstante, en la primera mitad de este gobierno las mejoras sustanciales siguen ausentes. El marco económico se inició con un débil crecimiento del PIB; hace tres años, durante el primer año de gobierno, el crecimiento económico difícilmente se aproximó al 3% este crecimiento es aproximado al que se tuvo en la primera mitad del gobierno de Calderón con 3.3%.

Durante el primer trimestre de 2013 el PIB creció solo un 0.8 por ciento anual. Las autoridades hacendarias han concluido que la reducción en el crecimiento del país se puede atribuir al débil desempeño de las exportaciones no petroleras. Por otro lado, diversos analistas sugieren que el efecto tiene un carácter estacional debido al efecto de semana santa y que se espera una recuperación del producto en el próximo trimestre. Lo cierto es que esta caída sugiere que el crecimiento durante 2013 difícilmente llegará al mismo nivel del año pasado y que, con alta probabilidad, será difícil que la economía mexicana alcance un nivel de crecimiento del 3 por ciento en este año, que por sí mismo es insuficiente para cubrir las necesidades de generación de empleos en nuestro país. (Sánchez, 2013: 2).

En realidad las decisiones que ha tomado el gobierno federal en materia económica no son efectivas. Con el ejercicio del gasto público el gobierno contribuye al movimiento de la economía interna, con la reducción de los ingresos del petróleo la lógica económica indica que habrá una reducción de los ingresos públicos y, por lo tanto, del gasto público, lo que no contribuye a la movilización de la economía en el escenario interno.

**Cuadro 10. Pronóstico macroeconómico de corto plazo**

Pronósticos macroeconómicos*	Observado					Pronóstico	Pronósticotrimestral
	2012/1	2012/2	2012/3	2012/4	2012	2013	2013/1
Producto interno bruto (Crecimiento real)	4.90	4.45	3.23	3.18	3.94	2.80	0.83
Exportaciones (Crecimiento real)	5.07	6.37	2.43	4.66	4.63	3.99	2.61
Importaciones (Crecimiento real)	6.67	4.78	0.47	4.97	4.22	4.43	2.27
Inversión privada (Crecimiento Real)	9.90	4.79	2.16	4.77	5.41	3.27	1.41
Consumo privado (Crecimiento Real)	4.20	3.43	2.23	3.55	3.36	3.00	1.10
Índice Nacional de precios al consumidor (Crecimiento anual)	3.88	3.87	4.59	4.11	4.18	3.24	3.69
Saldo en cuenta corriente (Porcentaje del PIB)	-0.47	-0.17	-0.32	-2.10	-0.76	-1.25	-1.81
Tasa de desocupación	4.95	4.83	5.14	4.88	4.95	5.04	4.93
Empleos generados inscritos en el IMSS (Número de trabajadores)**	692,177	716,470	717,444	711,708	711,708	366,140	585,400
Tipo de Cambio nominal (promedio de periodo)	13.00	13.74	13.17	12.94	13.17	12.37	12.66
Cetes 28 días (promedio)	4.28	4.34	4.15	4.18	4.24	4.81	4.11

Fuente: Banxico, INEGI, SHCP, STPS.  
 \*Pronóstico elaborado con base en el Modelo Macroeconómico del IIEc- UNAM \*\* Empleos generados tomando en cuenta el mismo trimestre del año previo

Fuente: Vargas (2014).

En el cuadro 10 se observan los indicadores de la macroeconomía mexicana en los años 2012 y 2013, se distingue un mejor panorama durante el

2012, el último año de gobierno de Felipe Calderón. En el año 2012 el crecimiento del producto interno bruto corresponde a 3.94 %; éste disminuyó en el año 2013, el cual alcanzó 2.80. De igual forma las exportaciones disminuyeron, las importaciones aumentaron, la inversión privada disminuyó —a pesar de que la macroeconomía es la piedra angular de la economía mexicana, vista así desde el gobierno de Fox— en este cuadro se observa que el gobierno de Enrique Peña Nieto comenzó en realidad con ciertas fragilidades económicas y cabe mencionar que el crecimiento se ha mantenido en 2014 con 2.7 % y 3.7 % (Secretaría de Economía, 2014:198). En 2015 las expectativas no se superaron, los resultados en materia económica de la primera mitad del gobierno de Peña Nieto no superaron al último año del gobierno de Calderón; aun cuando la lógica indica que se deben superar los resultados de gobiernos anteriores, parece existir un retroceso paulatino.

Un aspecto relevante que ha mantenido, en el discurso y sus acciones, el gobierno federal que preside Enrique Peña Nieto es la reforma o reformas estructurales. En este apartado no se pretende realizar un análisis profundo de las reformas que ha implementado el gobierno federal, se aborda el tema porque constituye parte del discurso político (constituido inicialmente por la postura oficial y de oposición) que se observa en la intensa promoción de las reformas, en el discurso mismo y a través de los medios de comunicación. Esta postura institucional ha establecido que la implementación de las reformas ha sido a través de acuerdos políticos a pesar de la divergencia y pluralidad de los partidos políticos lo que contribuye a generar una mejor democracia y, en consecuencia, crear bienestar hacia la población.

Hasta el momento las denominadas reformas estructurales se han presentado como la base para la mejora continua en el funcionamiento de las respectivas áreas en las que se han implementado y dentro de los diversos rubros de la administración, se argumenta que como resultado de estas reformas estructurales se obtendrá la mejoría de las condiciones de vida de la población mexicana. Uno de los beneficios que surgirían con las reformas es la creación de

empleos; sin embargo, esto depende del mercado laboral y las condiciones económicas y no de la modificación a las leyes.

La argumentación de los promotores de esta reforma es que se elevará la creación anual de empleos en un monto que rebasaría el millón y medio de puestos de trabajo. A más de un año de haber sido aprobada, tal promesa no se ha cumplido, ni se cumplirá, porque la lógica de la creación de empleos en el sistema social predominante (más cuando existen gobiernos sometidos incondicionalmente a él), no depende exclusivamente de la existencia de leyes flexibles o rígidas, sino de factores estructurales como el nivel de rentabilidad capitalista, el ritmo de crecimiento, la fase del ciclo económico por la que atraviesa la economía (en una etapa de expansión habrá más empleos, en una fase de estancamiento o crisis habrá desempleo masivo) (...) (Vargas, 2014: 38).

La propuesta de reforma económica consiste en una mayor implicación del sector privado, finalmente no existen modificaciones sustanciales, sigue el camino trazado de hace treinta años con el cambio de modelo económico y se sigue tomando en cuenta, como piedra angular de la economía, a la macroeconomía, algo que se hizo hace 15 años en el gobierno de Vicente Fox. Si bien existe un gobierno constituido democráticamente, fundamentado a través de leyes, reglas e instituciones, los hechos analizados hasta ahora señalan que tiene presencia un problema que no se encuentra en el procedimiento sino en la toma de decisiones. Es aquí donde se desvanece todo el entramado teórico de la representación, el ejemplo claro de esto se encuentra en las decisiones que ha tomado el gobierno federal acerca de la economía: el camino que sigue la economía mexicana hasta el momento no obedece a la lógica de la democracia en la esencia de su concepto.

En cuanto a la parte social, la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto no se ha visto favorecida, han tenido presencia acontecimientos sociales en los que se observa una expresión de descontento colectivo. Uno de estos acontecimientos surgió durante el arribo del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República, no había un amplio reconocimiento por parte de la sociedad acerca de la legitimidad del proceso electoral, al grado de que se tuvo que hacer uso de la fuerza pública para que el presidente electo pudiera tomar protesta.

**Cuadro 11. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014, número de personas y carencias promedio y por indicador de pobreza, 2010-2014.**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencia promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>									
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	31.5	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.4	6.7	7.2	8.5	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>									
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.8	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5	3.6	3.5	3.5
<b>Indicadores de Carencia social</b>									
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8	3.6	3.4	3.3
Carencia por servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0	3.0	2.9	2.8
<b>Bienestar</b>									
Población con bienestar inferior de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8	2.3	2.1	2.0

Fuente: CONEVAL (2014).

En el cuadro 11 se observa la medición de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación referente a tres años: 2010, 2012 y 2014. Los porcentajes de pobreza señalan que ésta no ha disminuido, inclusive en el año 2014 tuvo un incremento, el porcentaje de pobreza corresponde a 46.2 %, casi la mitad de la población mexicana vive en situación de pobreza; en 2012 53.3 millones de mexicanos vivían en situación de pobreza, para el año 2014 la pobreza incrementó, dos millones de personas más que viven en esta situación, ahora 55.3 millones de personas viven en pobreza.

Como se observa 11.4 millones de mexicanos viven en situación de pobreza extrema en la que carecen de cuatro aspectos básicos (de acuerdo con el cuadro 11). Las personas que se encuentran en esta situación no tienen acceso digno a la alimentación, al vestido, en general carecen de todo. Puede apreciarse también que 43.9 millones de mexicanos se encuentran en situación de pobreza moderada, al encontrarse en esta situación carecen de dos cosas, son personas que tienen acceso a la alimentación y al vestido pero posiblemente carecen de un patrimonio.

La pobreza es un problema de orden económico y social del cual se pueden generar más problemas, tales como las dificultades para el acceso a la alimentación, al vestido y la educación, representa un obstáculo para el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas de los sujetos; a su vez este problema puede derivar en delincuencia, afectando a terceras personas, convirtiéndose en un problema social. La situación de la pobreza también impacta al círculo familiar, los aspectos emocionales de los individuos se ven afectados y por supuesto también genera problemas de salud.

Como se observa en el cuadro 11 sobre la medición de la pobreza esta situación no ha disminuido, incluso tuvo un incremento de dos millones de personas. Los distintos gobiernos en México y su discurso político sobre la democracia postulaban que, en tanto existieran mejores condiciones democráticas, tendrían presencia mejores escenarios económicos y como resultado un mejor desarrollo de las relaciones sociales. Hasta el momento este

argumento no se ha cumplido. Si bien existe una relación política distinta a décadas anteriores en la que se observa pluralidad política, divergencia y convergencia de opiniones, institucionalidad, procedimientos adecuados para el cambio de actores políticos y aspectos específicos que contribuyen a la democracia, los cambios esperados por la población y mencionados por el gobierno mexicano no han surgido.

Si bien la democracia es importante para generar estabilidad política, la estabilidad se comienza a menguar por las condiciones económicas y sociales en las que se desarrolla la población mexicana. Esto se observa en diversas manifestaciones como el movimiento “yo soy 132”, el movimiento en contra del aumento en el precio del boleto de transporte colectivo metro y las manifestaciones de los profesores en desacuerdo con la reforma educativa. También figuraron otros movimientos sociales que marcaron el gobierno de Enrique Peña Nieto como el movimiento por los desaparecidos normalistas de Ayotzinapa y la manifestación de los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional. Sumándose a esta situación social han surgido dificultades económicas, como lo ha sido la inflación de los precios de la canasta básica, la devaluación del peso frente al dólar, la disminución del precio del petróleo y la disminución del poder adquisitivo de la moneda mexicana. En este sentido el significado de la democracia es mínimo. Paradójicamente, el hecho de constituir democráticamente a un gobierno no es garantía material del bienestar de la mayoría: hasta la estabilidad político-social que proporciona la democracia está en juego. Al parecer la democracia comienza a sumarse a la lista de los idealismos políticos.

### **3.4. La opinión de los especialistas**

Para complementar esta investigación se realizó una serie de entrevistas a especialistas académicos sobre el tema de la democracia en relación con la

economía, el desarrollo social y la administración pública. Las entrevistas son el resultado del establecimiento de un diseño de investigación. Las preguntas fueron elaboradas a través de indicadores y variables que miden la relación de la democracia respecto de los elementos antes mencionados.

La primera pregunta es con relación a los procesos electorales (un indicador de la democracia procedimental) para observar el vínculo que existe entre estos y el desarrollo económico. Los especialistas opinan que la relación entre estos dos no es cercana, “en realidad la relación no es nada cercana” (Torrice, 2015), pues los procesos electorales no son determinantes para la política económica.

La relación indirecta de la economía con la democracia procedimental, representada en los procesos electorales, conforma el medio a través del cual se constituye un gobierno; sin embargo, el problema reside en que la toma de decisiones, en este caso en materia económica, es competencia del Gobierno; pero no todos son parte del Gobierno, los decisores de la política económica no son los electores y esto no garantiza que las decisiones tomadas favorezcan a la población. Los procesos electorales no son determinantes de la economía incluso resultan ser irrelevantes, “no veo una correlación entre participación electoral y desarrollo económico” (Reyna, 2015). Significa que la democracia procedimental no es una garantía de un mejoramiento económico; en este sentido, puede haber desarrollo democrático pero no desarrollo económico al mismo tiempo, porque el primer aspecto no es determinante del segundo.

En la democracia representativa existe una concepción de bienestar de la mayoría que implica un bienestar económico desde una perspectiva teórica o formal; sin embargo, en la práctica se rompe la vinculación entre la democracia y el desarrollo económico: “la democracia no precisamente genera mejores resultados económicos.” (Torrice, 2015).

Los especialistas consideran que debería haber una vinculación concreta entre la democracia y la economía. Aunque los electores elijen a las autoridades que definen la política en materia económica, no existe una garantía de mejoras

económicas, es en este punto donde se rompe el esquema de desarrollo económico a través de la democracia.

Los países más desarrollados en nivel económico son los que tienen democracias más desarrolladas; entonces, bueno, en esa medida uno podría esperar que los países con menor desarrollo económico tengan gobiernos menos democráticos o gobiernos autoritarios, en esa medida podría haber una vinculación entre procesos electorales y desarrollo económico. (Torrico, 2015).

De los seis entrevistados la mitad dice que los procesos electorales no están vinculados al desarrollo; dos mencionaron que sí y uno señala que es una relación indirecta. Aunque los electores son quienes eligen a los ciudadanos que implementaran las políticas económicas, esto no es un factor determinante para la planeación económica. Existe un distanciamiento entre la democracia y la práctica económica, lo que pone en duda la veracidad del discurso político democrático y de la democracia misma. Si bien las naciones desarrolladas económicamente parecen tener una democracia desarrollada, es la economía lo que llevó a mejorar la democracia, pero en esta relación parece no haber un efecto inverso. “Se supone que la democracia debería traer consigo el bienestar económico de la población. Sin embargo, y específicamente en el caso de México, ha quedado demostrado que la democracia no ha traído a la par ese bienestar económico.” (Pineda, 2015).

El segundo cuestionamiento que se planteó fue si los discursos sobre la democracia contribuyeron a idealizarla. Al respecto los especialistas convergen en que no solamente fueron los distintos discursos que plantearon los gobiernos priistas y la oposición, sino también el contexto en que se ha desarrollado el sistema político mexicano, las situaciones económicas y sociales que han tenido presencia a lo largo de un siglo, “no creo que hayan sido los gobiernos federales, sino una expectativa de comunicación creada mundialmente.” (Torres, 2015).

Acercas de la idealización de la democracia, los especialistas consideran que ésta no solamente se debe a los discursos políticos sino que también se debe al contexto en el que se ha desarrollado el sistema político mexicano; específicamente en torno a la represión social, al clima político y económico, a las

desigualdades y la falta de credibilidad electoral. “(...) las instituciones moldean el orden social y el orden económico.” (Peters, 2003: 32).

En cuanto al vínculo del discurso democrático y la expectativa idealizada los especialistas consideran que sí se creó una expectativa idealizada, pero no fue precisamente el discurso político lo que ocasionó esta perspectiva de la democracia, “Efectivamente, pero también los partidos políticos de oposición al PRI y sectores de la sociedad civil lo hicieron (...). Algunos intelectuales y hombres de partidos políticos de oposición llegaron a pensar que ganándole al PRI todo cambiaría favorablemente, habría democracia y crecimiento económico.” (Reyna, 2015).

En realidad, lo que provocó la idealización fue el contexto en el que se desarrolló el sistema político mexicano, “creo que el desempeño de los gobiernos anteriores a la alternancia, contribuyeron al anhelo de un cambio entre la población cansada ya de la situación que prevalecía” (Pineda, 2015). Otro aspecto que contribuyó a la idealización fue la imagen de factores externos como las naciones desarrolladas; se consideraba que estas naciones poseían mejores condiciones sociales y económicas porque tenían un sistema político democrático. Los entrevistados consideran que fueron los hechos y las condiciones sociales los que contribuyeron al anhelo de transitar a la democracia, además de añadirse una perspectiva idealizada, “hay expectativas muy altas hacia a la democracia, la población espera mucho de la democracia y ese es un asunto problemático.” (Torrico, 2015).

El discurso democrático se sumó a crear algo que ya se encontraba en proceso: “En México la democracia se ha idealizado, precisamente, porque no se ha podido vivir una democracia efectiva.” (López, 2015).

El tercer planteamiento corresponde a la calificación que los entrevistados le dan a la rendición de cuentas del gobierno federal, el cuarto cuestionamiento califica de una manera general la calidad de la administración pública.

## Cuadro 12. Rendición de cuentas y calidad de la administración pública<sup>17</sup>

No. De entrevista	Rendición de cuentas	Calidad de la administración
1	5	6
2	5	Mala
3	Deficiente	Deficiente
4	2	4
5	6	7
6	5	Insuficiente

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas que se realizaron en marzo-abril 2015.

En el cuadro 12 se presentan los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas en las que se les pidió a los entrevistados calificar, en una escala del 1 al 10, la rendición de cuentas y la administración pública actual. La mayoría de las calificaciones no superan el siete, así como en algunos rubros se observa que no se califica cuantitativamente sino que surgen argumentos entre los que se considera mala, deficiente o insuficiente.

En lo que corresponde a la evaluación de la rendición de cuentas del gobierno federal los especialistas convergen en calificaciones que no superan los cinco puntos, incluso algunos le otorgan una calificación menor. Así mismo argumentan que existe una problemática grave en cuanto a la rendición de cuentas por parte de las instituciones y de los ciudadanos. El ciudadano común ignora los mecanismos para exigir rendición de cuentas y algunas instituciones no efectúan adecuadamente este acto administrativo (ver cuadro 12). Esto es un indicador de ineficiencia en la administración pública, al menos en lo que comprende la rendición de cuentas. Como mencionan los entrevistados, en lo formal se ha progresado pero en la práctica se establece una serie de burocratismos que no permiten eficacia en la rendición de cuentas. “La administración pública adolece de la modernización a que aludieron los promotores del neoliberalismo cuando adelgazaron al Estado.” (Reyna, 2015).

<sup>17</sup> Es pertinente señalar que en este cuestionamiento se le solicitó a los entrevistados que se le designara una valoración cuantitativa; sin embargo, no todos optaron por esta opción y decidieron emitir una valoración cualitativa.

En lo concerniente a la calidad de la administración pública las calificaciones que se le otorgan oscilan entre los cuatro y siete puntos, cualitativamente se considera que es deficiente o mala; sin embargo, los especialistas están de acuerdo en que estas condiciones no son homogéneas: “Hay un exceso de burocratismo, lo que impide una administración pública ágil y dinámica que atienda las necesidades de la población.” (Pineda, 2015).

Hay ámbitos de la administración pública muy especializados que alcanzan una mayor eficiencia que otros, esto lo califican como algo que favorece a la administración pública, pero también argumentan que existen espacios donde la administración es deficiente, dependiendo del nivel de gobierno o de la dependencia. Reyna señala: “tal vez sólo encuentro eficiencia en organismos como el SAT o dependencias como Relaciones Exteriores” (Reyna, 2015). La mayoría de los entrevistados mencionan que existe un exceso de burocracia y, esto representa deficiencia en la agilidad de trámites, el exceso burocrático aletarga el cumplimiento de objetivos institucionales.

Al retomar nuevamente la relación del desarrollo económico y la democracia, los especialistas opinan que la democracia representativa ha tenido poca significancia para poder promover un mejor escenario económico y en la administración pública; aunque ambos están involucrados con el sistema político, mencionan que se observa un paralelismo. En este sentido, ambos aspectos se ven ajenos el uno del otro y el hecho de vivir en una sociedad democrática es de poca relevancia para la economía.

Los entrevistados coinciden en que es compleja la relación de la democracia representativa y la economía: “son dos cosas radicalmente distintas. No creo que sea tan fácil medir la relación de la democracia con el mejoramiento del desarrollo económico” (Torres, 2015). Aparentemente se observan como dos aspectos diferentes e independientes, cuatro de los seis especialistas están de acuerdo en que la democracia representativa ha resultado poco significativa para mejorar económicamente.

Un argumento central que se ubicó en las entrevistas es que existe complejidad en torno a la representación política, se pone en cuestión qué es lo que se representa —desde una perspectiva práctica— en la democracia representativa, pues hay una pérdida de la representación de los intereses de la mayoría, de intereses ciudadanos. Uno de los argumentos señala que las condiciones económicas nacionales dependen del ambiente internacional: “el crecimiento económico, el desarrollo económico, los resultados económicos, son muy sensibles en México en particular a lo que esté pasando en Estados Unidos.” (Torrice, 2015).

Estas argumentaciones hechas por los especialistas, abren la posibilidad a la formulación de varios cuestionamientos. En este sentido la relevancia de tener un sistema político democrático se minimiza. Con la democracia lo que se esperaba —en realidad— era que mejoraran las condiciones de vida de la mayoría; pero al no poder generar modificaciones sustanciales en el panorama económico, no mejoraran las circunstancias de vida de la mayoría de los sujetos, la representación de la mayoría no se cumple en términos prácticos.

## Esquema 2. Combate a la pobreza



Fuente: Elaboración propia

En el esquema 2 se observa que el combate a la pobreza es un proceso que debe comenzar en la administración pública, la cual es considerada por los entrevistados como elemento para la solución de este problema en México. Los especialistas consideran que, sin duda alguna, la administración pública eficiente

ayudaría a resolver el problema de la pobreza:“(...) sin duda una buena administración pública ayuda (...) ayuda tener funcionarios calificados que identifiquen las problemáticas, que hagan buenos diagnósticos, que identifiquen las mejores alternativas.” (Torrico, 2015).

Convergen en que para esto es necesario que se modifique la forma mediante la cual se combate a esta problemática, como lo menciona el Dr. Joaquín Bracamontes: “la administración pública es el camino para resolver todos los problemas, no sólo la pobreza (...)” (Bracamontes, 2015). Aunque es enfático, entendiendo que exista una administración pública eficiente, los especialistas también mencionan en que el modelo de las políticas públicas no es adecuado: “en el sector gubernamental se privilegia el asistencialismo, en lugar de incentivar la productividad. Gastamos millones de pesos en repartir despensas que no resuelven en modo alguno y en definitiva el problema de la pobreza en nuestro país, pero no nos preocupamos de la misma manera para llevarles fuentes de trabajo a esas mismas personas.” (Pineda, 2015). Se carece de estrategias y de objetivos claros, lo cual representa un obstáculo para el desarrollo y, por lo tanto, no se pueden resolver los problemas de pobreza.

Lo que es necesario institucionalmente —mencionan los especialistas— para poder mejorar en el escenario social son diversos elementos como: que las instituciones tengan una apertura integral hacia los diferentes sectores de la sociedad, los espacios institucionales tienen que abrirse al escrutinio público, debe existir mayor transparencia, un gasto social enfocado hacia donde resulte más necesario.

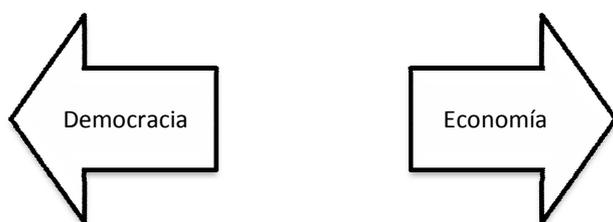
(...) significaría reformas institucionales que le quiten el dominio político a los partidos políticos, que abran al escrutinio público lo que pasa en los organismos públicos, reformas institucionales dirigidas a empoderar a la sociedad civil, eso está en camino y habría que potenciar eso; mayores reformas hacia, digamos a empoderar a organizaciones de consumidores, empoderar a asociaciones de ciudadanos, todo tipo de cambio que llegue a desconcentrar el poder. (Torrico, 2015).

Sin embargo, consideran que esto sólo puede surgir de un proceso evolutivo muy complejo, que tomaría varios años o incluso décadas para poder llevarlo a cabo. Como lo menciona el Dr. Javier Torres: “se necesitan instituciones de todo orden: la operatividad del derecho, de la economía, del sistema político, de la educación, de la salud. Esto no puede surgir por mandato sino por procesos evolutivos de largo alcance.” (Torres, 2015).

La octava pregunta de la entrevista se refiere a los elementos político-administrativos que se necesitan para lograr el mejoramiento económico. De acuerdo con los entrevistados para que pueda surgir un desarrollo económico se necesita, crecimiento y para esto es elemental tener un buen desempeño. Así mismo una adecuada evaluación de las políticas públicas en materia económica que coadyuven a la equidad social.

Se considera que la alternancia del año 2000 fue un avance considerable para el sistema político mexicano y para la democracia, pero ésta no significó la consolidación de la democracia. En realidad la democracia mexicana presenta carencias en materia del correspondiente desarrollo. En ella se observan diversos obstáculos que no permiten una democracia integral y, por lo tanto, el tipo de democracia que tiene el sistema político mexicano no es suficiente para lograr desarrollo nacional como lo expresó el Dr. Servando: “ni la transición termina, ni la consolidación llega.” (Pineda, 2015).

### Esquema 3. Democracia y economía



---

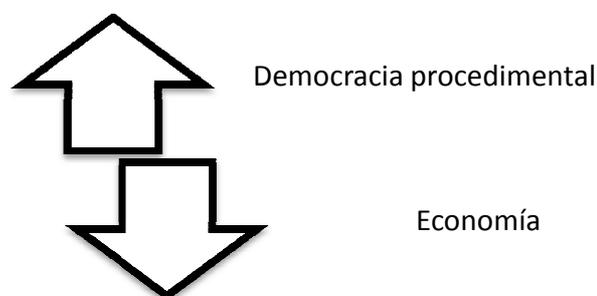
Fuente: Elaboración propia

Nuevamente la relación entre economía y democracia no se observa clara, se considera que el vínculo de estos dos conceptos no es cercano (esquema 3). Por otro lado, se argumenta que el avance de la democracia procedimental es escaso, además existe un problema de representación de la mayoría. Uno de los principios esenciales de la democracia representativa no se cumple, la representación política parece haberse desvirtuado. En cuanto a la economía los entrevistados mencionan que ésta depende de variables externas por el hecho de existir una mundialización de la economía. “Para generar desarrollo económico necesitamos crecer, para crecer necesitamos tener buen desempeño y ahí necesitamos, pues, algo que no está en manos de México, un ambiente internacional favorable.” (Torrico, 2015). Si bien, teóricamente la economía y la democracia se conciben como dos elementos relacionados y mutuos, en la praxis se ven como dos elementos que atienden a objetivos diferentes, determinados por factores distintos respecto el uno del otro.

Respecto de la calidad de la administración pública (en cuanto a la eficiencia y eficacia), es calificada entre cuatro y cinco. Desde las perspectivas cuantitativa y cualitativa la calificación es plural. Se establece que existen instituciones que son eficaces y otras que no. El principal argumento es que en la formalidad las instituciones cumplen, pero no se logra establecer resultados concretos acordes a las exigencias de la ciudadanía, es por eso que se califica con un puntaje bajo.

Los entrevistados señalan que no es suficiente el hecho de que exista un presupuesto destinado al combate de la pobreza o que exista una Secretaría de Desarrollo Social, el problema principal reside en la estructura de las políticas públicas enfocadas al problema de la pobreza. Mencionan que la política pública no es la adecuada, pues lo que ha imperado en los últimos sexenios es un modelo asistencialista, que ayuda a contener la pobreza, pero no cambia la estructura de vida de los sectores vulnerables o sectores sociales que se encuentran en esta situación.

#### Esquema 4. Proceso democratizador y panorama económico



---

Fuente: Elaboración propia

En el esquema 4 la flecha que apunta hacia arriba significa un avance de la democracia en México cuando tiene presencia la apertura democrática en la década de 1980 y la flecha que apunta hacia la parte inferior indica dificultades económicas presentes en la misma etapa de apertura democrática. La economía se vio afectada en los periodos de Salinas y de Zedillo porque comenzó una etapa de apertura económica, donde se hace énfasis hacia el mercado externo. Por otro lado, los discursos sobre la democracia y la misma apertura hacia la democracia eran necesarios, el sistema político mexicano requería de un gobierno plural, sobre todo en el Congreso de la Unión, así que el mismo decremento económico ocasionó la necesidad de una apertura política.

Por otro lado el desarrollo democrático generaría mayor integración social combatiendo la exclusión; sin embargo, el problema de la marginación tiene que ver con un proceso cultural en el que tendrían que intervenir diversos factores. El combate directo a esta situación debería ser a través de políticas públicas como es también en el caso de la pobreza. Los problemas que acontecen y han acontecido en México tienen en su origen una gran influencia de índole económica que se ha reflejado principalmente en el ingreso de los individuos. Una situación económica deficiente involucra al sujeto en lo privado y en lo público, en lo individual y lo colectivo.

## Conclusiones

Este trabajo de investigación aporta un análisis que ayuda a replantearse la forma en que la democracia ha contribuido al beneficio de la sociedad mexicana, a observar el beneficio tangible de la democracia representativa, plantea también que la democracia mexicana no ha sido suficiente para proporcionar soluciones concretas a problemas prioritarios.

El adecuado proceso de investigación fue guiado por el establecimiento de objetivos, como lo fue analizar los resultados del avance democrático en México respecto del escenario económico y social después de la alternancia del 2000, este objetivo permitió observar el antes y el después de la alternancia, permitió analizar si existieron mejoras en las condiciones sociales y económicas. Se estableció también una pregunta de investigación a través de la cual se cuestiona la existencia de las difíciles condiciones económicas y sociales a pesar de que en México se vive en un sistema político democrático.

Se estableció una hipótesis en la que se argumentó que el desarrollo económico y social no depende de la democracia, por lo tanto el panorama económico y social no van a mejorar aunque se optimicen las relaciones democráticas. En esta misma hipótesis se argumentó que esto puede ser resultado de una mejor administración pública, específicamente en lo se refiere a la política social y la política económica, a la correcta organización de lo económico y posteriormente de lo social. En este sentido la hipótesis es comprobada, se puede observar en la contextualización del problema y, ulteriormente, en los resultados de las entrevistas a especialistas.

El problema fue analizado desde el nuevo institucionalismo. Se observa cómo el discurso desarrollista sobre la democracia influyó en la colectividad, cómo la postura institucional contribuyó a la idealización de la democracia y se

establecieron las reglas con las que cada vez se hacía mayor énfasis en el sistema de representación a través de la modificación en las instituciones y los cambios en materia electoral. Así mismo se utilizó el método comparativo, se comparó el discurso político de los diferentes periodos gubernamentales, se compararon las condiciones económicas existentes antes y después de la alternancia.

Así, este trabajo de investigación fue estructurado en tres capítulos, se comenzó con el establecimiento de aspectos teóricos y conceptuales que son necesarios para comprender lo que se planteó en los capítulos posteriores. En el segundo capítulo se planteó la contextualización del problema, se inició con el análisis de la distribución de la idea de la democracia desarrollista, ésta se planteó principalmente en el discurso político (oficialista y de oposición); en esta parte se estableció un análisis comparativo entre el discurso político de los diferentes gobiernos federales.

Se observaron tres etapas, la etapa discursiva post revolucionaria, la cual mencionaba que los avances hacia la democracia serían resultado de la lucha revolucionaria; posteriormente se ubicó el discurso de los economistas, quienes postulaban que a través de un sistema político cada vez más democrático se crearían mejores condiciones económicas y sociales. También se observó la existencia del discurso opositor, éste argumentaba que no existía democracia en México por lo que era necesario avanzar considerablemente hacia instituciones democráticas y, a partir de esto, se establecería desarrollo económico y social. Entre las diferentes etapas discursivas, entre el discurso de la oposición y el discurso oficialista, no existe una diferencia sustancial: ambos postularon que a través de la democracia se podría generar el desarrollo económico y social necesario para México.

Desde 1929 hasta la actualidad ha existido el mismo discurso acerca de la democracia. A través de una recapitulación histórica se observó en el análisis una realidad que señalaba una situación contraria a la que postulaba el discurso político. Posteriormente, en el capítulo tercero, se estableció el análisis a la parte

de la administración que se refiere a la planeación, a la política en materia social y económica posterior a la alternancia. De igual forma se analizó el resultado del trabajo de campo, en el cual se planteó la opinión de especialistas académicos.

En el último capítulo se observó que la política en materia social y económica no cambió sustancialmente en comparación con los dos gobiernos federales anteriores a la alternancia del año 2000. Los resultados de las entrevistas a especialistas académicos señalaron que hay una relación distanciada entre la democracia y la economía, en contraste con el discurso de la democracia desarrollista.

Si bien el análisis de la democracia se desarrolla mayormente en un plano teórico es necesario complementarlo con elementos cuantitativos. En este sentido fue necesario hacer uso de indicadores estadísticos para analizar esa parte en la que el discurso político argumentaba que mejores condiciones democráticas tendrían como resultado mejores condiciones económicas. Se consultaron indicadores como lo fue el crecimiento económico, indicadores sobre la pobreza, sobre el empleo. Estos elementos cuantitativos sirvieron para contrastar la parte discursiva con los avances en materia social y económica.

El discurso político ha contribuido a la propagación de una idea y a la construcción de una visión de la democracia que ha logrado que ésta se haya visto no solamente como la forma de gobierno más idónea, sino como el medio para la solución de problemas. Ha sido necesario observar que existen problemas teóricos en torno a la democracia lo que dificulta la conceptualización; existen mayores problemas de realización en un escenario práctico, tal es el caso de la democracia representativa.

El discurso no solamente ha reflejado una expresión verbal acerca de la democracia, refleja una idea que invadió el escenario institucional; pero también refleja un deseo social construido e influido por los hechos, por la limitación de la participación durante la época post revolucionaria, por la falta de libertad de expresión, por el comportamiento autoritario del Gobierno, por la omnipresencia de la figura presidencial y por la pérdida de credibilidad del sistema político

mexicano. Esto es observado en el contexto histórico de la administración pública, de la economía, de lo social y, por supuesto la influencia del panorama internacional.

En el plano teórico se pudo observar que existe un gran problema en torno al concepto de la representación. El concepto del Gobierno democrático supone la representación de los intereses de la mayoría; sin embargo, esto representa un fenómeno complejo debido a que, en la práctica, los intereses de la mayoría difícilmente son representados.

Otro aspecto y objeto de análisis fue la toma de decisiones, un fenómeno relevante para el estudio de la democracia y el sistema de representación. A partir del procedimiento electoral se debe diferenciar entre elegir y decidir; en un sistema político democrático la mayoría elige pero no decide. La mayoría, es decir, los electores eligen a quien va a ejercer la toma de decisiones; empero, no existe una garantía material de que las decisiones tomadas sean a favor de los intereses de la mayoría.

La sociedad mexicana se ha enfocado demasiado en construir una democracia ideal porque se creó el imaginario colectivo de que era la solución a problemas de primer orden. La solución a los problemas en México se encuentra en las acciones gubernamentales, en la administración pública, en la forma de organizar el Estado y sus recursos, lo que implica administrar adecuadamente la economía y las relaciones sociales.

La democracia es un concepto y un fenómeno complejo desde el momento en que se intenta establecer una definición concreta, también resulta ser un hecho que se desarrolla más en un plano teórico que en un escenario práctico; si bien se ha presentado como la forma de gobierno que se expandió por occidente, también ha implicado dificultades en la vida política porque existen ciertas desventajas.

La democracia se puede estudiar claramente desde la perspectiva política como una forma de gobierno, hasta el momento considerada como la más viable; también se observa desde el aspecto social en el que se argumenta que la democracia puede contribuir a construir mejores relaciones entre los individuos.

Parece haber una relación clara entre la democracia desde lo político y lo social pero no es así entorno a la economía. La relación entre la democracia y la economía es ríspida, esto representa un problema mayúsculo para las naciones democráticas y para la democracia misma.

Existe una relación no muy clara respecto de la administración pública, por un lado los cambios sociales exigen una administración pública profesionalizada, cada vez más eficiente y eficaz que, progresivamente, se encuentre cercana a la perfectibilidad. Sin embargo, también se pide que sea democrática, lo cual puede llegar a ser una relación contradictoria. Los principales decisores de la administración pública son elegidos democráticamente, indistintamente de si esto pueda implicar o no, el conocimiento específico de las distintas áreas de la administración pública.

La administración pública representa una de las partes más importantes del Estado, es una pieza fundamental; sin la administración diversas funciones no se podrían llevar a cabo, ésta es la herramienta práctica. La importancia de la administración pública reside en la organización que ésta proporciona a los sujetos, establecida a través de las distintas instituciones que componen el Estado moderno; la parte esencial de la administración pública se encuentra en la organización de los distintos aspectos de la vida.

Una de las instituciones más importantes del Estado y principal para la administración pública es el Gobierno. El Gobierno es la institución encargada de administrar el Estado, las decisiones que toma el Gobierno se reflejan en la vida de todos los individuos, la postura que asume influye en la vida de todos o casi todos los individuos.

En el caso mexicano el sistema político moderno surgió posteriormente al periodo post revolucionario, dejó como resultado la creación del PNR. Con el surgimiento de este partido apareció también el discurso político, un discurso que se observa a lo largo de la historia articulado por dos posturas: la oficial y la de oposición. Sin embargo, en esencia, la postura era la misma debido a que ambos discursos postularon que la democracia proporcionaría el desarrollo necesario

para México; por supuesto esta visión tuvo influencia sobre los individuos y las instituciones mexicanas.

En este trabajo de investigación se observa la distribución de un discurso establecido a lo largo de la historia contemporánea de México: el discurso que planteó que la democracia generaría mejores condiciones de vida para los mexicanos. Progresivamente el discurso se reforzó con distintas acciones gubernamentales, específicamente a través de reformas electorales, para fortalecer la democracia representativa a través del procedimiento; convirtiéndose, así, en una lógica institucional.

Otro factor que refleja una visión idealizada de la democracia es la ambigüedad que se le ha proporcionado al concepto. La democracia se ha querido ver e involucrar con diversos aspectos sociales, como lo son los derechos humanos, la igualdad, democracia y equidad de género, democracia y valores morales, democracia y religión, democracia y feminismo, entre otros, esto ha contribuido a que distintos temas sociales sean forzados a involucrarse con la democracia cuando posiblemente no exista la necesidad de relacionarlos y sea mejor analizarlos en su particularidad. Lo anterior hace ver a la democracia como un todo, como el fin último de la sociedad; una vez más esta situación ratifica la necesidad colectiva de ese bienestar que, se cree, está en la democracia.

Se ha escrito demasiado sobre la democracia, las instituciones públicas continúan en la línea discursiva de la democracia y la representación de los ciudadanos; sin embargo, no hay cambios sustanciales en la vida de los ciudadanos mexicanos, específicamente en la economía y el fomento del desarrollo social. Existen problemas prioritarios que no han podido ser resueltos, a pesar de haber avanzado considerablemente en la democracia representativa desde hace 15 años.

Las estadísticas a nivel nacional sobre la pobreza, sobre la economía, el descontento social, los hechos y la historia presentan una realidad totalmente diferente a lo que postulaba el discurso democrático, reflejan una realidad democrática totalmente distinta: se ha creado una democracia sin desarrollo. La

opinión de los especialistas argumenta que la democracia contribuye a establecer mejores relaciones sociales; sin embargo, no se ubica una relación cercana entre la democracia y la economía. Como se ha mencionado el fenómeno de la democracia ha sido observado mayormente en el plano político, pero se deben tomar en cuenta tres aspectos principales de la sociedad: lo político, lo social y lo económico. Este último resulta ser la base del cuerpo sociopolítico.

En suma, a lo largo de estos párrafos se observa cierta insistencia en la relación de la democracia con la economía. La economía debe ser analizada, no solamente en términos estrictamente económicos sino en términos de economía política, se debe repensar la economía y qué es lo que representa. La economía es lo que proporciona los sustentos más básicos de la vida de los sujetos en la sociedad moderna y —aun lo fue en las sociedades primitivas— es en la economía donde se genera la alimentación, el vestido, el calzado, entre otras cosas. La economía ha significado y significará el medio para satisfacer las necesidades humanas.

Desde el punto de vista teórico, la constitución del Gobierno democrático es la representación del interés de la mayoría en un marco político. Esto supondría que el interés mayoritario en un marco económico, sería el bienestar económico, que los sujetos tengan la posibilidad de satisfacer necesidades básicas. Sin embargo, la relación de la democracia con la economía es distante. De esta situación surge un problema grave: no hay influencia directa de la democracia sobre la economía. Incluso se observa que el escenario económico mexicano es mayormente influido por el panorama económico internacional.

En este sentido, el problema de la democracia representativa reside en que el voto de los mexicanos no es significativo para mejorar las relaciones económicas y, por lo tanto, no resulta ser significativo para mejorar las condiciones de vida de los sujetos. El objetivo principal de constituir un gobierno democráticamente era que la institución, constituida por la mayoría, administraría adecuadamente la *res pública* y así podría surgir un beneficio integral de la

sociedad mexicana; sin embargo, los hechos señalan que en realidad esto sólo constituye una percepción ideal de la democracia, el idealismo democrático.

Si bien se ha establecido en la literatura que es preferible una democracia a un régimen autoritario, los hechos señalan que la democracia representativa no es una garantía de mejoramiento sustancial, incluso esto puede representar un problema de credibilidad del sistema de representación y de la democracia misma, pues la constitución democrática del Gobierno no ha garantizado en México el bienestar que, se promulgó, llegaría con la democracia. La posibilidad material de desarrollo se encuentra en la economía, el primer aspecto sería garantizar la satisfacción de las necesidades más básicas de los individuos. Para poder lograr esto se tendría que desarrollar la economía y posteriormente se podrían crear los medios adecuados para iniciar un desarrollo social; existe sólo en este sentido, la posibilidad de iniciar una fase que, posteriormente, se podría reflejar en un desarrollo integral.

La mayoría de los problemas en México se han producido por dificultades económicas. El problema no se encuentra en establecer mejores relaciones democráticas, sino en establecer mejores relaciones económicas, porque del escenario económico se derivan bastantes problemas sociales, como la pobreza, la marginación, el desempleo, el rezago social, la deserción escolar, la delincuencia, entre otros. Una buena economía puede contribuir a establecer una mejor democracia, pero en esta relación no hay un efecto inverso: una democracia no puede generar una mejor economía. Esto sólo se encuentra en una correcta administración, en una buena planeación, en una política económica idónea, en la organización.

No se ha podido crear el desarrollo y el bienestar, ni con las reformas electorales, ni con la apertura hacia la democracia, ni con la alternancia, el más grande avance democrático. El ideal de la democracia se desvanece paulatinamente, el Gobierno democrático, el Gobierno del pueblo, ha fallado: no ha sido capaz de crear el desarrollo económico y social que se postuló en el discurso político desde hace ocho décadas.

No se necesitan elecciones transparentes, ni reformas electorales; no se necesita una mejor democracia, se necesita resolver la pobreza, la deserción escolar, la marginación y el rezago social, la delincuencia, el desempleo, la inseguridad pública. Se necesitan soluciones concretas a problemas específicos, Esto es lo que la sociedad mexicana requiere porque la solución a estos problemas significa el mejoramiento de las condiciones de vida y de la sociedad misma.

La pregunta inicial que dio origen a esta investigación planteaba por qué, si se vive en un sistema político democrático, no se ha logrado el desarrollo económico y social. Como respuesta se encontró que el sistema democrático representativo no influye directamente en la economía, lo cual constituye un problema grave porque es donde se rompe el concepto de la representación y la idea de bienestar a través de la democracia. El concepto implícitamente equivocado y la fractura material de la representación, subyace en la suposición de que en un sistema político democrático existe cierto control del pueblo sobre el Gobierno.

Finalmente, así como se respondió a una pregunta a lo largo de este trabajo, esta investigación deja en sus resultados diversos puntos que es importante resaltar: si el gobierno constituido democráticamente no ha logrado crear mejores condiciones de vida para los ciudadanos, cuál es el sentido del ejercicio del sufragio universal; si el interés general se puede perder en la representación, se ha perdido el concepto de la soberanía popular.

Toda investigación comienza con una pregunta y es inevitable terminar con otra. El discurso político, la postura institucional y el imaginario colectivo hacían ver a la democracia como la alternativa de mejoramiento; sin embargo, los hechos señalan que no es así. Si bien la democracia implica una transición pacífica del poder, no es garantía de mejoramiento ni de soluciones a problemas económicos y sociales. En este sentido, ¿La consolidación de la democracia podría garantizar desarrollo y mejoramiento en la sociedad?

## Bibliohemerografía

AGAFONOW, Alejandro. (2007). “Los límites de la eficiencia económica en una sociedad democrática” en *Revista de Economía Institucional*, vol. 9, núm. 16, Universidad Externado de Colombia, primer semestre, pp. 89-119.

ALEMAN, Miguel. (1946). *Discurso de Toma de Protesta como Presidente*, México. Recuperado de [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1946\\_239/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Protesta\\_como\\_Presidente\\_de\\_Mi\\_1249.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1946_239/Discurso_de_Toma_de_Protesta_como_Presidente_de_Mi_1249.shtml)

ÁVILA, Manuel. (1940). *Discurso de Toma de Protesta como Presidente*, México. Recuperado de [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1946\\_239/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Protesta\\_como\\_Presidente](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1946_239/Discurso_de_Toma_de_Protesta_como_Presidente)

BARTOLINI, Stefano. (1999). “Metodología de la investigación” en Pasquino Gianfranco, Bartolini Stefano y otros, *Manual de ciencia política*, Barcelona: Alianza.

BARZELAY, Michael. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: F.C.E., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

BEETHAM, David. (1995). *Cuestiones sobre la democracia, conceptos, elementos y principios básicos*, Madrid:UNESCO.

BERTRAND, Badie y Hermes, Guy. (1993). *Política comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto. (2001). *El futuro de la Democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

BRACAMONTES, Joaquín. (2015). Entrevista realizada por José Daniel Guerrero Mancera el 23 de Mayo a través de correo electrónico.

BOZEMAN, Barry (coord.). (1993). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica.

- CABRERA, Carlos. (2006). *Cambio estructural de la economía mexicana*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CABRERO Mendoza, Enrique. (1997). *Del Administrador al Gerente Público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CALDERÓN, Felipe (2006). Discurso en la toma de protesta como presidente de México, México. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia>.
- CALLES, Elías (1928). *Discurso al abrir las sesiones ordinarias del Congreso*, México: Recuperado de [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1928\\_217/Discurso\\_de\\_Plutarco\\_El\\_as\\_Calles\\_al\\_abrir\\_las\\_ses\\_1278.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1928_217/Discurso_de_Plutarco_El_as_Calles_al_abrir_las_ses_1278.shtml)
- CALVA, José. (2007). *Democracia y gobernabilidad*, México: Porrúa.
- CARDENAS, Lázaro. (1938). *Discurso con motivo de la Expropiación Petrolera*. México, *Palacio Nacional*: Recuperado de <http://www.biblioteca.tv/artman2>
- CARDOZO, Myriam. (2005). "Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México" En *Política y Cultura*, núm. 24, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, otoño, pp. 169-186.
- CEJUDO, Guillermo. (2009). "Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública" en Del Carmen Pardo, María y Velasco Sánchez, Ernesto (coord.). *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México: El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, pp. 131-160.
- CONSTITUCION, *Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2014). México: Honorable Congreso de la Unión.
- CONSEJO Nacional de Evaluación, (2014). *Medición de la pobreza, número de personas y carencias promedio y por indicador de pobreza, 2010-2014*, Estados Unidos Mexicanos: Consejo Nacional de Evaluación.
- CRUZ, Moises, Ochoa Alfonso, Robles Jorge. (2007). *Teoría general del Estado*, México: Lure editores.
- DEBBASCH, Charles. (1981). *Ciencia Administrativa*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- DE LA MADRID, Miguel. (1982). *Discurso de Toma de Protesta como Presidente*, México: Recuperado de <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/>.

- DEUTSCH, Karl. (1980). *Política y administración*, México: INAP.
- DUHALT, Miguel. (1970). *Aspectos de la administración pública y el desarrollo en México*, México: ANAP.
- DÍAZ, Gustavo. (1964). *Discurso al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 1 de diciembre*. Recuperado de <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/>
- DUVERGER, Maurice. (1988). *Métodos de las ciencias sociales*, México: Ariel.
- ECHEVERRÍA, Luis. (1970). *Discurso de Toma de Protesta como Presidente de México*, México. Recuperado de <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/>.
- EMMERICH, Gustavo.(2009). *Situación de la democracia en México*, México: UAM-I.
- FOX, Vicente. (2000). *Discurso de Toma de Posesión como Presidente de los Estados Unidos mexicanos*, México: Recuperado de <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/>.
- GAXIE, Daniel. (2004). *La democracia representativa*, Chile: LOM.
- GOLLAS, Manuel. (2003). México: crecimiento con desigualdad y pobreza (De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje), México: El Colegio de México.
- GÓMEZ, Manuel. (1943). "Los principios de Acción Nacional" en *La nación*, núm. 102, México, 25 de septiembre, p. 5.
- GÓMEZ, Manuel. (1945). "Informe con motivo del Sexto Aniversario de Acción Nacional" en *Diez años de México*, Chilpancingo, Guerrero, 23 de septiembre, p. 166.
- GÓMEZ, Manuel (1948). "Informe a la Convención Nacional" en *Diez años de México*, México, 5 de febrero, pp. 234-235.
- GÓMEZ, Manuel (1949). "Informe a la Convención Nacional" en *Diez años de México*, México, 16 de septiembre, pp. 295-296.
- GONZÁLEZ, Pablo. (1967). *La democracia en México*, México: ERA.
- GUERRERO, Omar. (1998). "El 'management' público: una torre de Babel". En *Convergencia*. Año 5, Núm. 17, Toluca, UAEM. pp. 13-47.

- GUERRERO, Omar. (2000). *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México: UAEM, Miguel Ángel Porrúa.
- HERNÁNDEZ, Roberto. (2010). *Metodología de la investigación*, Perú: McGraw-Hill.
- HOROWITS, Donald. (1996). "Comparando sistemas democráticos" en Diamond Larry, *el surgimiento global de la democracia*, México: UNAM.
- HOOD, Christopher y Jackson, Michel. (1997). *La Argumentación Administrativa*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica.
- HUNTINTOG, Samuel. (1989). "La tercera ola de la democracia", en Diamond Larry y Plattner Marc, en *El Surgimiento global de la democracia*, México: UNAM.
- J. Carl. (1966). *La democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid: Tecnos.
- LAUFER, Romain y Burlaud, Alain (1989). *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas.
- LANGE, Oskar. (1966). *Economía política I*, México: Fondo de Cultura Económica.
- LENARDON, Roberto. (2007). "Administración pública, control social y eficiencia" en *Enfoques*, vol. XIX, Núm. 1-2, 2007, Argentina: Universidad Adventista de la Plata.
- LOSADA Marrodán, Carlos. (1999). *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LÓPEZ, Artemisa. (2015). Entrevista realizada por José Daniel Guerrero Mancera el 24 de mayo a través de correo electrónico.
- LÓPEZ, Adolfo. (1958). *Discurso de Toma de Protesta como Presidente*, Recuperado de <http://www.biblioteca.tv>.
- LÓPEZ, Víctor. (1986). *La Formación del sistema político mexicano*, México: Siglo Veintiuno.
- LÓPEZ, José. (1976). *Discurso de Toma de Posesión como Presidente*, Recuperado en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1976\\_79/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Posesi\\_n\\_como\\_Presidente\\_de\\_Jo\\_1214.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1976_79/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_como_Presidente_de_Jo_1214.shtml)

- MARSH, David y Stoker, Jerry. (1997). *Teoría y métodos de la Ciencia Política*, México: Alianza.
- MÉNDEZ, José. (2000). *Lecturas Básicas de administración y políticas públicas*, México: El colegio de México.
- MÉNDEZ, Ignacio. (1990). *El protocolo de Investigación lineamientos para su elaboración*, México: Trillas.
- METCALFE, Les y Richards, Sue. (1989). *La Modernización de la Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas.
- MOORE, Stanley. (1981). *Crítica de la democracia capitalista*, México: Siglo XXI.
- MORENO, Roberto. (2014). *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI* (coord.). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- MORENO Pedro, Ortiz Claudia, Marrufo, Eduardo. (2004). "Veinticinco años de política de desarrollo social en México" en *Sociológica*, núm. 54, UAM-X, México, enero-abril, pp. 55-75
- MORALES, y Gómez Juan Miguel, Arzate, Jorge.(coord.). (2014) *Política social y modernización de la administración pública en México y Chile*, México: Porrúa.
- MUÑOZ, Porfirio. (2003). *Reforma del Estado* (Coord.), Dirección General de publicaciones y fomento editorial de la UNAM, CD versión 2.0
- NAVARRETE, Juan Pablo. (2008). "Sistema político mexicano: desarrollo y reacomodo del poder" en *Ibero fórum*, vol.III núm.6, Universidad Iberoamericana, México, julio- diciembre.
- OCDE (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCDE (1997). *La Ética en el Servicio Público. Cuestiones y prácticas actuales*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca. (coord.). (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- ORNELAS, Jaime. (2007). "La economía mexicana en el gobierno de Vicente Fox" en *Aportes* enero-abril vol.XII, núm. 034.

- ORNELAS, Jaime. (2001). "El proyecto económico de Vicente Fox" en *Aportes*, mayo- agosto, vol. VI, núm. 017, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. pp. 111-123.
- PADILLA, David. (2002). *Decadencia Electoral del Partido Hegemónico, (1929-2000)*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- PADILLA, Enrique. (2004). *México: desarrollo con pobreza*, México: Siglo XXI.
- PASQUINO, Gianfranco. (2010). *Sistemas políticos comparados*, Argentina: Bonanie Libris.
- PETERS, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo, la teoría institucional en ciencia política*, España: Gedisa
- PETERS, Guy. (2009). "La internacionalización de la reforma administrativa: una perspectiva desde América Latina", en Del Carmen Pardo, María y Velasco Sánchez, Ernesto (coord.). *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México: El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, pp. 47-70.
- PINEDA, Servando. (2015). Entrevista realizada por José Daniel Guerrero Mancera 22 mayo a través de correo electrónico.
- PONCE de León, Andrés. (2012). "Panorama de la pobreza en México, 2000-2011." en *Fundación Rafael Preciado Hernández AC., México*.
- RAMIREZ, Carlos. (2007). "Auge y crisis del sistema político. Reforma del Estado o transición a la democracia ¿o las dos?" en *El Cotidiano*, vol. 22 núm. 144, UAM- A. México, julio- agosto.
- RINCÓN, Gilberto. (2008). *Entre el pasado definitivo y el futuro posible*, México: Fondo de Cultura Económica.
- REYNA, Manuel. (2015). Entrevista realizada por José Daniel Guerrero Mancera el 23 de Mayo a través de correo electrónico.
- RUIZ, Adolfo. (1952). *Discurso de Toma de Protesta como Presidente*, Recuperado de <http://www.biblioteca.tv>
- SALINAS, Carlos. (1988). *Discurso de Toma de Posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos mexicanos*, Recuperado de [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988\\_67/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Posesi\\_n\\_de\\_Carlos\\_Salinas\\_de\\_\\_74.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988_67/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_de_Carlos_Salinas_de__74.shtml)

- SÁNCHEZ, Armando. (coord.) (2013). Alberto Moritz Cruz Blanco, César Armando Salazar López, Mildred Yólatl Espíndola Torres, Mauricio Escamilla Paredes y Guillermo Arenas Díaz. "Situación y perspectivas de la economía mexicana" en *Nueva Época*, año 3, núm. 11, abril-junio 2013, Universidad Nacional Autónoma de México. México: Recuperado de [www.iiiec.unam.mx](http://www.iiiec.unam.mx).
- SÁNCHEZ, Jorge. (1982). *¿Hacia donde va la democracia?*, México: Joaquín Mortiz.
- SANCHEZ, José Juan. (2004). *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México: Instituto de Administración Pública del estado de Quintana Roo.
- SÁNCHEZ González, José Juan. (2002). *Gestión Pública y Governance*, México: IAPEM.
- SARTORI, Giovanni. (1993). "Comparación y método comparativo" en Morlino Leonardo "Problemas y opciones en la comparación" en Bertrand Badie y Hermes Guy, *Política comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni. (2007). *¿Qué es la democracia?*, México: Patria
- SAPHIRO, Ian. (2011). *La Teoría de la democracia en el mundo Real*, Madrid: Marcial Pons.
- SECRETARÍA del Trabajo y Previsión Social (2001-2006). *Programa Nacional de Política Laboral*, México: Secretaría del Trabajo y Previsión social.
- SECRETARÍA de Economía (2014). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015*, México: Secretaría de Economía.
- SUAREZ, Enrique. (2003). *Enfoques sobre la democracia*, México, Porrúa.
- TOMASSINI, Luciano. (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington: Banco Interamericano de desarrollo.
- TORRES, Javier. (2015). Entrevista realizada por José Daniel Guerrero Mancera el 23 de Mayo a través de correo electrónico.
- TORRICO, Mario. (2015). Entrevista realizada por José Daniel Guerrero Mancera en las instalaciones de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales 20 de Mayo, México, Distrito Federal.

UVALLE Berrones, Ricardo. (1997). *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México: Instituto de Administración Pública en el Estado de México.

VARGAS, Germán. (2008). *Políticas públicas de nueva generación*, México: UAM-I.

VARGAS, José. (2014). "Las reformas del gobierno de Peña Nieto y la dimensión de las exigencias de la economía mexicana" en *Antípoda, Revista crítica de investigación y análisis económico*, vol. I, núm.1, mayo, Universidad Nacional Autónoma de México: México.

ZEDILLO, Ernesto. (1994). *Discurso de Toma de Posesión Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1994\\_60/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Posesi\\_n\\_de\\_Ernesto\\_Zedillo\\_Po\\_70.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1994_60/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_de_Ernesto_Zedillo_Po_70.shtml)

# Anexos

**Anexo 1.** Diseño de investigación: operacionalización de la hipótesis y formulación de categorías e indicadores



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DEL MÉXICO**  
**UAEM**  
**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

Maestrante: José Daniel Guerrero Mancera  
 Director: Dr. en C.S. David Padilla Macayo  
 Profesor del Seminario: Dr. en C. S. Rafael Cedillo Delgado  
 Seminario de Aplicación del Conocimiento III

**DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

Trabajo de investigación: **“El Gobierno democrático implicaciones en la Administración Pública en México después de la alternancia del año 2000.”**

**Hipótesis:**

El Gobierno democrático en México después de la alternancia del año 2000 ha sido incapaz de generar desarrollo económico y social, porque éste no depende directamente de la democracia; puede darse siempre que la administración sea eficiente y eficaz.

**Variable independiente:**

- **Democracia procedimental**
- **Calidad de la administración pública**

**Variable dependiente:**

- **Bajo desarrollo económico y social**

Los entrevistados serán seleccionados en torno a dos características principales: que sean **investigadores** y que sus investigaciones sean sobre democracia, economía relaciones sociales y administración pública. De esta forma, la guía de entrevista se ha realizado de acuerdo a las siguientes categorías e indicadores:

<b>Categoría</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Democracia representativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discursos oficialista y de oposición</li> <li>• Procesos electorales</li> </ul>
<b>Desarrollo social y económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de pobreza</li> </ul>
<b>Calidad de la administración pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia</li> <li>• Rendición de cuentas</li> <li>• Eficacia</li> </ul>
<b>Criterios de selección de entrevistados</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigadores</li> <li>• Politólogo, economista, sociólogo, historiador.</li> <li>• Investigación sobre democracia, economía, sociología, (línea de investigación en ciencias sociales).</li> </ul>	

## Anexo 2. Guía de entrevista



### UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DEL MÉXICO UAEM MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

#### Guía de entrevista

Este documento es la guía de entrevista que sirve como instrumento de investigación para la elaboración del trabajo de tesis titulado: **“El Gobierno democrático e implicaciones en la Administración Pública en México después de la alternancia del año 2000.”** Éste lleva a cabo en la **Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos** de la **Universidad Autónoma del Estado de México**.

El fin de esta entrevista es complementar el análisis sobre democracia y administración pública que se lleva a cabo en el trabajo de tesis antes mencionado, se tiene la idea central de que existe la necesidad de algo más pragmático que sólo transitar a la democracia para generar mejoras sustanciales en la economía y en las relaciones sociales en México, este factor de cambio es la Administración Pública. **Los fines de esta entrevista son estrictamente de investigación académica.**

#### Datos Generales

<b>Nombre:</b>	<b>Grado:</b>	<b>Institución:</b>
----------------	---------------	---------------------

1. ¿En qué medida considera que los procesos electorales están vinculados al desarrollo económico en México?
2. ¿Considera que los discursos sobre la democracia, planteados por los gobiernos federales anteriores a la alternancia del 2000, influyeron en la población mexicana para crear una expectativa idealizada sobre la democracia?
3. Del 1 al 10 ¿Cómo considera la calidad de la rendición de cuentas en México por parte del Gobierno federal? ¿Puede argumentar?
4. Del 1 al 10 ¿Cómo considera la calidad de la Administración Pública (burocracia, servicios públicos) en México? ¿Puede argumentar?
5. La democracia representativa hasta ahora ha sido insuficiente para lograr el desarrollo económico ¿Qué opina?
6. ¿Considera que a través de la administración pública se pueden resolver los problemas de pobreza?
7. ¿Qué elementos institucionales considera indispensables para crear desarrollo social en México?
8. ¿Qué elementos (políticos, administrativos) considera que sean necesarios para generar desarrollo económico en México?
9. Desde el año 2000, con la alternancia en México se habla de una democracia consolidada, ¿Considera que esto sea suficiente para el desarrollo nacional?
10. Desde el siglo pasado se han llevado a cabo diversas reformas electorales para fortalecer la democracia mexicana; sin embargo, ¿Por qué considera usted que se avanza en el aspecto procedimental de la democracia y no en el desarrollo económico y social?
11. ¿La democracia y el desarrollo económico son dos procesos separados, contrario a la idea de que el desarrollo de uno es indispensable para el otro?

12. De 1 a 10 ¿Qué calificación le daría a la eficiencia y eficacia de la administración pública federal actual y por qué?

13. A diferencia de los discursos pos revolucionarios, los discursos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo fueron más alentadores para el proceso democrático; sin embargo, justo es en estos sexenios en los que existe uno de los mayores decrementos económicos.

14. Existe un recurso designado al desarrollo social, incluso se tiene dentro de la administración pública federal una Secretaria de Desarrollo Social; sin embargo, existe 45.5% de pobreza en México (CONEVAL, 2012). ¿Por qué si existe este recurso no se ha logrado reducir la pobreza en México?

15. ¿Considera que a través de la democracia se resolverá la pobreza en México?

#### Autorización

<b>Dr. en C. S. David Padilla Macayo</b> Director de Tesis Vo. Bo.	<b>Dr. en A. P. Roberto Moreno Espinosa</b> Tutor adjunto Vo. Bo.
<b>Mtro. en E.R. Ricardo Cortés Padilla</b> Tutor adjunto Vo. Bo.	<b>Dr. en C.S. Rafael Cedillo Delgado</b> Profesor de seminario de aplicación de conocimiento Vo. Bo.

### Anexo 3.Descripción académica de especialistas entrevistados

#### INVESTIGADORES ENTREVISTADOS

Mario Alejandro Torrico Terán	Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO- México
<p>Es economista y politólogo de la Universidad Mayor de San Simón en Bolivia y cuenta con una maestría en Desarrollo Económico de América Latina por la Universidad Internacional de Andalucía en España, y otra maestría en Ciencias Sociales por la FLACSO México.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesor e investigador de la FLACSO México y coordinador de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas.</li> <li>• Sus áreas de especialidad son: instituciones políticas, economía política, políticas públicas, conflicto e inestabilidad política. Ha sido catedrático a nivel de pregrado y posgrado en Teoría Económica, Teoría Política y Política Latinoamericana. Ha publicado artículos de investigación en diversas revistas académicas y en libros. Ha desempeñado cargos públicos en Bolivia y México. Es candidato al Sistema Nacional de Investigadores.</li> </ul>		
<p><b>Publicaciones relevantes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (2015). "Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México" en <i>Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad</i>, Vol. XXII Núm. 62, pp. 101-138,</li> <li>• (2014). "Justicia electoral a nivel subnacional en México", <i>Revista Mexicana de Estudios Electorales</i> Núm. 13,</li> <li>• (2014). "Bolivia: nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos", <i>Perfiles Latinoamericanos</i> núm. 43 México.</li> <li>• Con César Valderrama (2013) "Justicia electoral y calidad de las elecciones en los estados de la República Mexicana: un análisis del diseño de los tribunales electorales estatales" en Méndez Irma y Nicolás Loza (coord.), <i>Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México</i>. México: FLACSO,</li> <li>• (2013) Con César Valderrama, "Estado de México" en Méndez Irma y Nicolás Loza (coord.), <i>Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México</i>. México: FLACSO,</li> <li>• (2011) "¿Por qué cambian los regímenes políticos?" en <i>La Gaceta de Ciencia Política</i>, México: Itam</li> <li>• (2008) "La presencia del Populismo en las elecciones mexicanas de 2006. Un análisis del discurso en el ámbito económico" en <i>Política y sociedad en México. Entre el desencuentro y la ruptura</i>, (Coordinadores: Julio Aibar y Daniel Vázquez), México: FLACSO.</li> <li>• (2009). "Antecedentes históricos y elementos teóricos para entender el proceso político boliviano" en <i>¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales</i>, (Coordinadores: Julio Aibar y Daniel Vázquez), México: FLACSO.</li> </ul> <p><b>Temas de interés:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia</li> <li>• Elección social</li> <li>• Políticas públicas</li> <li>• Sistema judicial a nivel subnacional</li> </ul>		

Joaquín Bracamontes Nevárez	Doctor en Economía	Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesor-Investigador Titular "C", SNI Nivel 1 Departamento de Economía, Coordinación de Desarrollo Regional.</li> <li>• Doctorado en Economía, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEyRI), Universidad Autónoma de Baja California (UABC), 2009.</li> <li>• Maestría en Economía, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA)/Instituto de Estudios Económicos y Regionales (INESER), Universidad de Guadalajara (UdeG), 2005.</li> <li>• Licenciatura en Economía, Universidad de Sonora (UNISON), 1997.</li> </ul> <p><b>Línea de Investigación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Económica, Social y Bienestar.</li> </ul>		
<p><b>Publicaciones</b></p> <p>a) Artículos de Investigación Original en Revistas Científicas o Académicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bracamontes N. Joaquín y Mario Camberos Castro. (2015). "La incidencia de pobreza e impacto del programa Oportunidades en el país y el Estado de México" en <i>Economía Informa</i>, núm. 393, Julio-Agosto.pp.21-34</li> <li>• Camberos Mario y Joaquín Bracamontes N. (2015). "La caída de los salarios en México 1980-2010: la productividad y la informalidad como explicación" en <i>Equilibrio Económico</i>, Universidad Autónoma de Coahuila (UAdeC), Vol. 11(2), Núm. 40, ISSN: 2007-2627, Julio-Diciembre. pp.169-194</li> <li>• Bracamontes N. Joaquín y Mario Camberos Castro (2014). "La crisis global, el programa Oportunidades y su impacto en la reducción de la pobreza en México" en <i>Revista Nicolaíta de Estudios Económicos</i>, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. vol. IX, núm. 2, julio-diciembre. Pp. 7-38</li> <li>• Bracamontes N. Joaquín, Mario Camberos C. y Luis Huesca R. (2014). "El impacto en los primeros años de aplicación del programa Oportunidades por tipo de pobreza en México y Baja California, 2002-2006" en <i>Estudios Fronterizos</i>, Universidad Autónoma de Baja California, Vol. 15, Núm. 30, julio-diciembre. Pp. 127-154</li> <li>• Carrera A. Ana B., Mario Camberos C., Joaquín Bracamontes N. y Brenda S. Sanchez L. (2013). "Análisis de la pobreza de ingresos y multidimensional en Sinaloa, 2000-2010" en <i>Equilibrio Económico</i>, Universidad Autónoma Coahuila (UAdeC), vol. 9(2), Núm. 36, ISSN: 2007-2627, Julio-Diciembre. pp.171-196</li> <li>• Bracamontes N. Joaquín y Mario Camberos C. (2012). "La Pobreza urbana y rural en México y</li> </ul>		

Sonora: impacto de Oportunidades en los primeros años de aplicación, 2002-2006" en *Estudios Sociales*, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), vol. XX, núm. Especial 2, ISSN: 0188-4557, pp. 30-50.

- Bracamontes N. Joaquín y Mario Camberos C. (2011). "La pobreza en México y sus regiones: un análisis de impacto del programa Oportunidades en el período 2002-2006" en *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), vol. 17, núm. 67, ISSN: 1405-7425, Enero-Marzo, pp. 135-175.
- Bracamontes N. Joaquín, J. David Ledezma T., Mario Camberos C. (2011). "El efecto de Oportunidades en la pobreza de México y la Región Norte, 2002-2006" en *Economía Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense A.C., vol. XI, núm. 35, ISSN: 1405-8421 Enero-Abril, Pp. 41-93
- Camberos C. Mario y Joaquín Bracamontes N. (2010). "El empobrecimiento de la clase media en México y en la frontera norte durante las últimas décadas del siglo XX, las políticas causales y las expectativas con la crisis actual" en *Cofactor*, Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), Gobierno del Estado de México, vol. 1, núm. 2, Julio-Diciembre. pp. 23-45.
- Bracamontes, N. Joaquín y M. Camberos C. (2010). "¿Concentración o convergencia en el crecimiento y desarrollo de Sonora?" en *Frontera Norte*, Colegio de la Frontera (COLEF), vol. 22, núm. 44, Julio-Diciembre, pp. 41-78.
- Bracamontes N. Joaquín y M. Camberos C. (2010). "El programa Oportunidades y su impacto en la Región Centro de México", *Cofactor*, Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), Gobierno del Estado de México, Vol. 1, Núm. 1, Enero-Junio. pp. 61-88.

#### Áreas de interés

- Desarrollo Económico, Política Pública y Desigualdad Socioeconómica. Estudios del crecimiento y el desarrollo económico regional, aplicación de modelos de micro-simulación para evaluar la política social en el combate a la pobreza y la marginación.

Manuel Reyna Muñoz	Doctor en Ciencia Política	Universidad Autónoma de Madrid.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investigador de Tiempo Completo Titular C.</li> <li>▪ Licenciado en Sociología, Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.</li> <li>▪ Maestría en Sociología e Investigación Social, Università Degli Studi di Roma “La Sapienza”, Roma, Italia.</li> <li>▪ Doctorado en Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid, España.</li> <li>▪ Miembro activo de: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A. C. (SOMEE); Asociación Mexicana de Estudios del Trabajo A. C. (AMET).</li> <li>▪ Línea de Investigación: Cultura Política, Movimiento Social y Comportamientos Electorales.</li> <li>▪ Investigación particular: Los procesos electorales para gobernador y diputados locales en el estado de Veracruz 1992-2000. El Corporativismo Sindical en México 1985-1997.</li> </ul>		
<p><b>Publicaciones</b></p> <p><b>Capítulos de libro</b></p> <p>GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Ángela y Manuel REYNA MUÑOZ</p> <p>2015 “La Coalición Nacional de Trabajadores y Sindicatos Azucareros Independientes: una experiencia difícil en el camino a la autonomía sindical” en Luis A. Montero García y Virginie Thiébaud (coords.), <i>Veracruz, tierra de cañaverales: Grupos sociales, conflictos y dinámicas de expansión</i>, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, pp. 181-209, ISBN 978-607-484-703-1.</p> <p>REYNA MUÑOZ, Manuel</p> <p>2012 “La elección presidencial en Veracruz, México 2012”, <i>La Elección del Ejecutivo Federal en los Estados. Estudios de Caso</i>, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/ICGDE/SOMEE/U.A. de Nayarit/IFE/El Colegio de Tlaxcala, A.C., pp. 215-236, ISBN 978-607-487-618-5.</p> <p>2011 “El voto nulo en las elecciones federales de 2009 en Veracruz”, en Juan Reyes L. (coord.), <i>Cultura política y elecciones locales</i>, Universidad Autónoma Metropolitana/Ediciones Eón, pp. 39-62, ISBN UAM-X 978-607-477-542-6, ISBN EÓN 978-607-9124-29-8.</p> <p>2009 “Los derechos colectivos y el artículo 123 de la Constitución de 1917” en Carmen Blázquez Domínguez (coord.), <i>Entre los derechos individuales y los derechos sociales: Las Constituciones de 1857 y 1917</i>, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, 1ª edición, pp. 67-101, ISBN 978-970-626-286-8.</p> <p>2007 “Veracruz en el Proceso Electoral 2006” en Enrique Agüera Ibáñez y René Valdivieso Sandoval (coords), <i>Las Elecciones Federales en México 2006. Estudios de Caso</i>, Editorial Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, pp. 213-233.</p>		

## Artículos

REYNA MUÑOZ, Manuel

- 2008 "Las Elecciones para Diputados Locales en Veracruz en 2007: Una Competencia sin Competitividad" en *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, julio-diciembre 2008, núm. 12, año 6.
- 2007 "Las Elecciones para Diputados Locales en Veracruz en 2007: Una Competencia sin Competitividad" en *Transición Debate y Propuesta*, Centro de Estudios para la Transición Democrática A. C., Xalapa, diciembre 2007.
- 2005 "Reclamos Sindicales en el Gobierno del 'Cambio': los Azucareros del Ingenio San Cristóbal", *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, enero-junio 2005, año 3, núm 5.
- 2004 "Xalapa y la Elección de Ayuntamiento" en *Transición Debate y Propuesta*, Centro de Estudios para la Transición Democrática A. C., Xalapa.
- 2002 "La candidatura común en las elecciones locales de Veracruz en el 2000" en *Sotavento, Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa, Invierno de 2001-2002, año 6, núm. 11, pp. 115-155.
- 2000 "Reflexiones en torno al corporativismo estatal" en *URNA*, núm. 1, Comisión Estatal Electoral Veracruz, Xalapa, pp. 75-81.

Javier Torres Nafarrate	Doctor en Educación	Universidad Iberoamericana
<p>Profesor de tiempo completo, pertenece a la línea de investigación "Teoría social y política" del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas. Su proyecto de investigación actual se titula "La sociología jurídica como proceso de diferenciación".</p> <p>En 1994 obtuvo la beca otorgada por la fundación Heinrich Hertz de la República Federal Alemana, para realizar una estancia posdoctoral de nueve meses en la Universidad de Bielefeld.</p> <p>Durante el año 2004 tuvo una estancia de investigación en el ZiF (Zentrum für interdisziplinäre Forschung) de la Universidad de Bielefeld, Alemania, para traducir la obra "La Sociedad de la Sociedad" de Niklas Luhmann.</p> <p>A partir del año 1988 se ha dedicado a la traducción de la obra de NiklasLuhmann al castellano. Actualmente imparte el curso de Sociología Política y el seminario de Teoría Social y Política: Debates Contemporáneos.</p> <p>Javier Torres Nafarrate es Licenciado en Literatura por el Instituto de Literatura, Puente Grande, Jalisco; Licenciado en Filosofía por el Instituto Libre de Filosofía A.C., México D.F y Doctor en Educación por la Universidad Johann Wolfgang Goethe de Francfort, Alemania.</p> <p>Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.</p>		

Artemisa López León	Doctora en Ciencias Sociales en el área de Estudios Rurales	El Colegio de la Frontera Norte
<p>Investigadora en El Colegio de Tamaulipas. Profesora-Investigadora en la Universidad Autónoma de Tamaulipas</p> <p>Publicaciones</p> <p>(2008). <i>El Frente Ciudadano Doctor Salvador Nava Martínez. Democracia y cultura política en el sur de la Huasteca potosina</i>. México: CIESAS/COLSAN/UASLP.</p> <p>(2012). "El campo mexicano sin fronteras. Alternativas y respuestas compartidas" en <i>Tomo IV Pueblos indios, autonomía y organizaciones sociales</i> en Camacho Velázquez, Dolores, Arturo Lomelí González y Artemisa López León (Coords.). México: Asociación Mexicana de Estudios Rurales/PROIMMSE-IIA UNAM.</p> <p>(2011). "El capital social en las organizaciones. El caso de la Unión de Ejidos Forestales de Tamaulipas." en Roberto Diego Quintana y Ricardo Corzo Ramírez (Coords.) <i>La encrucijada del México rural. Contrastes regionales en un mundo desigual. Tomo III Estrategias sociales, desarrollo comunitario y políticas gubernamentales en México</i>. México: Asociación Mexicana de Estudios Rurales/UAM. pp. 87-116.</p> <p>(2011). "Estudiantes universitarios que trabajan. El caso de la Universidad Autónoma de Tamaulipas". en Silvia Vázquez González y Sagrario Garay Villegas (Coords.) <i>Inserciones y exclusiones a la esclarezación y al trabajo remunerado</i>, México: Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Autónoma de Tamaulipas. pp. 175-208.</p> <p>(2013). "Tampacán: 1997:2003. Las culturas íntimas en la disputa por los Ayuntamientos en la Huasteca potosina" en <i>De política. Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas</i>. México: Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. Año 1, Número 1, julio-diciembre. pp. 82-101.</p>		
Servando Pineda Jaimés	Doctor en Ciencias Sociales	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
<p>Político, Magíster en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología Política. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Relaciones de Poder y Cultura Política. Integrante del Cuerpo Académico de Historia, Sociedad y Cultura Regional y Coordinador de la Licenciatura de Sociología en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua, México.</p>		