



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
VII PROMOCIÓN  
2008-2011**

***Las disputas discursivas a favor de la democracia en los  
órganos autónomos: un análisis del Banco de México y del  
Instituto Federal Electoral***

Tesis que para obtener el grado de Doctora en Investigación en Ciencias  
Sociales con mención en Sociología  
presenta:

**Mariela Díaz Sandoval**

Director de tesis:	Dr. Carlos Alejandro Monsiváis Carrillo
Director de tesis:	Dr. Benjamín Temkin Yedwab
Seminario:	Discurso, subjetividad e identidades políticas
Línea de investigación:	Discurso e identidades en América Latina y el Caribe
Lectores:	Dr. Julio Aibar Gaete Dr. Luis Daniel Vázquez Valencia

**México, D.F. septiembre 2011.**

*Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo  
Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*

## Resumen

El proceso de democratización en México ha obligado a repensar el desempeño democrático de los órganos autónomos. En este sentido, el objetivo de esta tesis es identificar cómo las disputas entre proyectos políticos en torno a los órganos autónomos han impactado en su desarrollo democrático. La pertinencia del estudio de los proyectos políticos y su impacto sobre el desarrollo de la democracia en las instituciones se inserta en el marco normativo de la democracia discursiva. Así, con base en el institucionalismo discursivo, enfoque teórico que se concentra en el análisis de las ideas y el proceso interactivo del discurso, lo que interesa es identificar el efecto de las disputas discursivas en el desarrollo institucional del Banco de México (BANXICO) y del Instituto Federal Electoral (IFE) que, en términos generales, también tienen implicaciones sobre el fortalecimiento o deterioro de la democracia en México.

**Palabras clave:** órganos autónomos, democracia en México, discurso, proyectos políticos, institucionalismo discursivo, Banco de México, Instituto Federal Electoral, bancos centrales, órganos electorales

## Abstract

The process of Mexico's democracy has obligated to reconsider how they carry out the autonomous bodies. In this sense, the objective of this thesis is to identify how the disputes amongst the political projects about autonomous bodies have impacted the development of democracy. The relevance of the study of political projects and their impact on the development of the democratic institutions in regards to the regulatory framework of the discursive democracy. So it is based on discursive institutionalism focusing theoretically and concentrating on the analysis of the ideas and the interactive process of discourse. The interest is to identify the effect of the discursive disputes of the development of the Bank of Mexico (BANXICO) and the Federal Electoral Institute (IFE) which determines the strengthening or weakening of Mexico's democracy.

**Key words:** autonomous bodies, Mexico's democracy, discourse, political projects, discursive institutionalism, Bank of Mexico, Federal Electoral Institute, central banks, electoral management bodies

## **Dedicatorias**

Con todo mi cariño para mi familia y para Alberto Espejel Espinoza quienes me mostraron su amor en todo momento.

## **Agradecimientos**

Deseo dar mi más sincero agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por haberme dado la oportunidad de cursar mis estudios de doctorado en su prestigioso Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales. Sin duda ha sido una de las experiencias más importantes en mi vida. Así mismo, quiero agradecer infinitamente a mi Comité de Tesis Doctoral por el apoyo que en todo momento me otorgaron para la realización de mi tesis.

Partiendo en orden alfabético, le doy las gracias a mi lector Dr. Julio Aibar por haberme acogido en su seminario de tesis que, sin duda, representó un importante espacio de diálogo y debate. También agradezco a mi Director de tesis, al Dr. Alejandro Monsiváis a quien tengo la fortuna de haber conocido mientras cursé la maestría en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. El Dr. Monsiváis ha sido uno de los mejores profesores que he tenido y sin su apoyo no hubiera sido posible conocer las novedosas perspectivas teóricas que tuve la oportunidad de incorporar a mi tesis. Sus atinados comentarios, así como su paciencia ante mis constantes tropiezos teóricos han sido invaluable. Le agradezco infinitamente a mi Director de Tesis, al Dr. Benjamín Temkin su apoyo, interés y disposición para brindarme su gran ayuda académica. La experiencia de trabajar con dos directores de tesis fue gratificante, pues enriquecieron mis perspectivas teóricas. También quiero dar mi agradecimiento a mi lector el Dr. Luis Daniel Vázquez quien también contribuyó en el desarrollo de mi tesis, pues puso atención sobre puntos que estaba pasando por alto. Sin lugar a dudas sus comentarios fueron muy valiosos para mí.

Quiero extender mi agradecimiento a la Dra. Karina Ansolabehere, quien fue mi tutora en el primer trimestre, y a la Dra. Gizela Zaremberg por su atención y disponibilidad. A los profesores con quienes tomé clase también les doy las gracias por haber contribuido de manera positiva en mi formación académica.

También quiero agradecer a mi familia y a mi pareja, Alberto Espejel Espinoza a quienes amo profundamente.

Les doy las gracias a Joaliné Pardo, Paula Valle, Lina Aguirre, Carlos Martínez, Ariel Corpus y a Abraham Osorio por brindarme su sincera amistad. También agradezco a Noé Hernández a quien conozco desde hace cinco años, un gran amigo sin duda.

Deseo agradecer al personal de la Biblioteca Iberoamericana. A Hugo, Guadalupe, Patricia y Salette por su amabilidad y atención. También quiero agradecer a la Lic. Eustolia Muciño por las facilidades otorgadas para la realización de esta tesis.

A Marcela Mendoza así como al personal de Servicios Escolares, la Lic. Rita Valenzuela y Mónica Villaseñor y a Rosaura García.

A Cristian le agradezco su amable atención, así como su eficiencia.

Finalmente quiero agradecer a CONACYT el apoyo brindado para la realización de esta tesis.

***Las disputas discursivas a favor de la  
democracia en los órganos autónomos: un  
análisis del Banco de México y del Instituto  
Federal Electoral***

# Índice

	<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
	<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>CAPÍTULO 1.</b>	<b>Discurso e instituciones: una discusión entre la democracia deliberativa, las contiendas discursivas en el espacio público y los organismos autónomos</b>	9
1.1	Introducción	9
1.2	Democracia Representativa: los límites de las reglas y los procedimientos como elementos procesadores del conflicto	10
1.3	Democracia Deliberativa y democracia discursiva: el conflicto más allá de la visión centrada en la esfera estatal	17
1.3.1	Democracia deliberativa y la importancia de la esfera pública como espacio donde se presenta y procesa el conflicto	18
1.3.2	La democracia discursiva y la esfera pública: la necesidad de considerar los discursos y su espacio de confrontación con seriedad	22
1.4	Institucionalismo Discursivo o Ideacional y el impacto de los proyectos políticos en la construcción, desarrollo y transformación de las instituciones	26
1.4.1.	Discutiendo el estatus de las ideas en el nuevo institucionalismo: más allá del idealismo y el materialismo	28
1.4.1.1	Ideas, idealismo y materialismo: la relación causal y dialéctica entre las ideas y los factores materiales	30
1.4.1.2	Institucionalismo discursivo, las disputas entre proyectos políticos en la esfera pública y el cambio institucional	36
1.5	Organismos independientes, ¿un diseño institucional para evitar la captura?: Estableciendo una relación entre organismos autónomos y democracia	47
1.5.1.	Principales explicaciones para crear instituciones autónomas	48

1.5.2.	Influencia de los grupos de interés y la construcción democrática de las instituciones: politizando las instituciones	52
1.5.3.	Tipología de los órganos autónomos: los bancos centrales y los órganos electorales	53
1.5.3.1.	Los bancos centrales independientes: funciones e importancia	54
1.5.3.2.	Las autoridades electorales independientes: funciones e importancia	59
1.6	Consideraciones metodológicas, objetivos y preguntas de investigación	61
1.7.	Conclusiones	69
<b>CAPÍTULO 2.</b>	<b>Democratización y órganos autónomos: cambios y desafíos en la dinámica política en México</b>	70
2.1	Introducción	70
2.2	Hacia una definición del sistema político mexicano en el siglo XX: entre el autoritarismo y la democracia	73
2.3	Transición política democrática y la creación de órganos autónomos: un antecedente	79
2.3.1	El Banco de México y su relevancia	83
2.3.1.1.	Origen del BANXICO y el proyecto revolucionario	84
2.3.2	El Instituto Federal Electoral	90
2.3.3	La creación del Instituto Federal Electoral: necesidad por establecer un órgano electoral independiente	91
2.4	Conclusiones: La Democracia en México y sus Desafíos	96
<b>CAPÍTULO 3.</b>	<b>Disputas discursivas en torno a la democratización del Banco de México: un análisis institucionalista discursivo de distintas controversias públicas sobre la autonomía y la captura, 1993-2009</b>	100
3.1.	Introducción	100
3.2	La autonomía en el Banco de México en el año 1993:	103



	las disputas discursivas en torno a los objetivos que debe cumplir un banco central	
3.2.1.	Adaptando el enfoque institucionalista discursivo al análisis del cambio político en el Banco de México: las ideas, los proyectos políticos y la construcción de las instituciones	106
3.2.1.1.	Los actores y sus posiciones	107
3.2.1.2	Dinámica discursiva en torno a la aprobación de la Ley Orgánica del Banco de México en 1993: importancia del discurso comunicativo y coordinativo	109
3.3.	Crisis financiera de 1994: Una prueba para la legitimidad de la autonomía en el Banco de México	140
3.3.1	Disputas discursivas en la esfera pública: el estallido de la crisis y el rescate bancario. Crisis y recuperación de la legitimidad de la autonomía en el Banco de México	141
3.3.1.1	Actores estratégicos	144
3.3.1.2	Dinámica discursiva en torno a la legitimidad de la autonomía del BANXICO situada en la crisis financiera de 1994: ideas, procesos discursivos y permanencia institucional	146
3.4.	Debate en torno a las tasas de interés y la elección de Gobernador en el Banco de México	167
3.4.1	Actores estratégicos y posiciones	171
3.4.2	El proceso comunicativo en torno a la disputa por las funciones que debe desempeñar el banco central	172
3.5.	Conclusiones	181
<b>CAPÍTULO 4.</b>	<b>Las disputas discursivas en torno al Consejo General del IFE: Entre la autonomía y la captura partidista, 2003-2008</b>	<b>183</b>
4.1	Introducción	183
4.2	El Consejo general del IFE y su desempeño: el caso Amigos de Fox y Pemexgate	186
4.3	Renovación del Consejo General del IFE: justificación	191

	de la filiación partidista	
4.3.1	Actores estratégicos y posiciones	192
4.3.2	Dinámica discursiva comunicativa: la discusión simbólica de la autonomía del Consejo General en la esfera pública. Hacia el proyecto político autoritario	192
4.4.	Conflicto electoral del 2006: la prueba a la credibilidad del Consejo General del IFE	204
4.4.1	Actores estratégicos y posiciones	206
4.4.2	El proceso comunicativo en torno a las disputas simbólicas en el proceso electoral del 2006	208
4.4.3	La Reforma electoral de 2007 y la renovación del Consejo General del IFE: las disputas en torno a la autonomía y la partidización del órgano electoral	220
4.4.4	Actores y Posiciones	223
4.4.5	Proceso comunicativo en torno a la reforma electoral del 2007: intento por recuperar la legitimidad del IFE. La discusión en torno a la propaganda en medios de comunicación	225
4.4.6	Proceso comunicativo en torno a la designación de consejeros electorales 2008	232
4.5	Conclusiones	237
5.	<b>DISCUSIÓN FINAL Y CONCLUSIONES: “las ideas sí importan”</b>	239
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	248
	<b>Índice de cuadros</b>	
Cuadro 1.	Modelos normativos de democracia y los espacios para resolver el conflicto	25
Cuadro 2.-	Comparación entre los cuatro tipos de institucionalismos	38
Cuadro 3.-	Relación Principal-Agente entre gobierno y órganos autónomos	50
Cuadro 4.-	Marco analítico para analizar las disputas en la esfera pública entre proyectos políticos en torno a la	65

autonomía en el BANXICO y el IFE

Cuadro 5.-	Controversias en torno a la autonomía y la captura en el Banco de México	68
Cuadro 6.-	Controversias en torno a la autonomía y la captura en el Instituto Federal Electoral	68
Cuadro 7	Propuesta para la reforma electoral de los actores estratégicos desafiantes	228

**Índice de figuras**

Figura 1.-	Papel de los factores ideacionales en el análisis político: Idealismo	30
Figura 2.-	Papel de los factores ideacionales en el análisis político: Materialismo	34
Figura 3.-:	Papel de los factores ideacionales en el análisis político Constructivismo e Institucionalismo Discursivo	36
Figura 4.-	Modelo teórico de un banco central dependiente desde la perspectiva del ciclo económico-electoral (electoral-business cycle)	56
Figura 5.-	Modelo teórico de un banco central independiente desde la perspectiva del ciclo económico-electoral (electoral-business cycle)	57

**Índice de gráficos** 57

Gráfico 1.-	Evolución de la inflación en México, 1982-2011	169
-------------	--	-----

<b>Bibliografía</b>		247
---------------------	--	-----

## Introducción

Han transcurrido más de dos décadas desde que en América Latina inició el proceso denominado doble transición. Así pues, es posible identificar una serie de transformaciones en la esfera económica y política las cuales se dieron de manera simultánea. Uno de los principales cambios fue el establecimiento de pesos y contrapesos al poder presidencial por medio de la creación de órganos autónomos. Por tanto, es necesario detenernos en los alcances y límites que los órganos autónomos han obtenido a fin de determinar en términos generales la calidad de la democracia en México.

En este sentido, a lo largo del proceso de democratización en México se han realizado numerosas innovaciones institucionales, sin embargo su fracaso o éxito depende de los procesos simbólicos que guían las acciones de los actores y las cuales establecen qué es correcto o incorrecto en la vida en sociedad. Así, el objetivo de la presente investigación será identificar qué ruta han tomado en su desarrollo institucional dos órganos autónomos de gran relevancia, pues además de regular, cumplen una función a favor de la rendición de cuentas: el Banco de México (BANXICO) y el Instituto Federal Electoral (IFE).

Así, la propuesta de la presente investigación será identificar los alcances del proceso de democratización en el BANXICO y en el IFE partiendo del análisis de las disputas discursivas entre proyectos políticos. Por tanto, la presente tesis parte del marco normativo de la democracia discursiva para enfatizar la necesidad de incorporar las pugnas entre proyectos políticos en torno a los órganos autónomos.

La pertinencia de este estudio reside en el análisis de los discursos a partir del institucionalismo discursivo, un enfoque propio de la ciencia política que pone énfasis en tres dimensiones: ideas, procesos de interacción y contexto institucional.

En este sentido, la pregunta rectora en el desarrollo de la presente investigación es conocer el impacto de las disputas discursivas en el desarrollo institucional del Banco de México y el Instituto Federal Electoral, es decir, en qué medida el impacto de tales disputas ha sido positivo o negativo en el fortalecimiento no sólo de ambos órganos autónomos, sino más ampliamente de la democracia en México.

Con el objetivo de contestar esta pregunta se analizarán distintas controversias públicas que han involucrado a las instituciones a estudiar a fin de identificar qué proyectos son los que están en pugna, quiénes son los vencedores y qué implicaciones tienen dichas disputas en el cambio institucional.

Así, para el caso del BANXICO se analizarán cuatro controversias públicas cuyo eje es la autonomía de dicho órgano:

- a) La reforma a la ley del BANXICO en 1993.
- b) La crisis financiera internacional de 1994 y el desempeño del banco central.
- c) La controversia en torno a la sugerencia del Ejecutivo Federal al banco central para modificar los instrumentos de política monetaria en 2008 (las elevadas tasas de interés).
- d) La designación del nuevo Gobernador del banco central en 2009

Para el análisis de las disputas simbólicas y el cambio institucional en el IFE se analizarán los siguientes momentos:

- a) La renovación del Consejo General del IFE en 2003.
- b) Las elecciones presidenciales del 2006 y el papel del IFE como regulador de la contienda.
- c) La reforma electoral del 2007, en particular la discusión en torno a la contratación de publicidad en los medios de comunicación.
- d) La renovación del Consejo General del IFE en 2008.

La importancia del análisis discursivo institucionalista en ambas instituciones reside en que al ser creados como órganos autónomos, existe un supuesto en torno a su neutralidad e imparcialidad, sin embargo es posible identificar la relación conflictiva entre proyectos políticos en las que el discurso vencedor tiene efectos claros sobre la democratización o retroceso en los órganos autónomos.

# **CAPÍTULO 1.- Discurso e instituciones políticas: una discusión entre la democracia deliberativa, las contiendas discursivas en el espacio público y los organismos autónomos**

## **1.1 Introducción**

El modelo normativo democrático-liberal en su dimensión representativa supone un conjunto de elementos que han sido de gran utilidad para el análisis de las instituciones políticas. Sin embargo, debido a su énfasis en los procedimientos y las normas, resulta insuficiente al momento de analizar los discursos o proyectos discursivos los cuales tienen lugar en la esfera pública. En específico es insuficiente para conocer el papel que juegan las disputas discursivas en el desempeño institucional de actores relevantes como son los órganos autónomos en México.

Dicho lo anterior el objetivo del presente capítulo será discutir la pertinencia del modelo normativo de la democracia deliberativa, en específico el análisis de los objetos en disputas en las configuraciones discursivas. Su planteamiento permitirá ubicar el conflicto fuera de la esfera procedimental, centrando la atención en la esfera pública. En este sentido es en la esfera pública el lugar donde se presentan las disputas discursivas entre los distintos proyectos políticos las cuáles tienen un impacto sobre el desempeño democrático de las instituciones (Dagnino *et. al.*, 2006; Dryzek, 1987, 1990, 2002, 2003 y 2005; Schmidt, 2008a y 2008b; Hay, 2001 y 2002).

En otras palabras, mientras que la propuesta de Dryzek permitirá identificar y analizar las disputas discursivas en torno a la democracia y la autonomía en dos órganos autónomos: el BANXICO y el IFE. El desarrollo teórico planteado por Hay (2001 y 2002) y Schmidt (2008a y 2008b) me ayudará a identificar el

impacto de los discursos sobre el cambio democrático en el seno de las instituciones políticas.

Señalado este punto, este capítulo está dividido en cuatro apartados. En la primera parte señalaré la importancia de repensar la democracia representativa de una forma más compleja, que permita identificar la dinámica política más allá de los procedimientos. En este sentido se pondrá énfasis en la democracia deliberativa, específicamente en su vertiente discursiva. En el segundo apartado exploraré la pertinencia de la teoría normativa de la democracia discursiva y su relación con el enfoque ideacional. En la tercera parte señalaré las directrices del enfoque al que me adscribiré: el Institucionalismo Discursivo. En la cuarta parte identificaré una tipología en torno a los órganos autónomos, es decir las instituciones definidas por los discursos. Posteriormente indicaré las preguntas de investigación que guiarán esta tesis para finalmente concluir este capítulo.

## **1.2. Democracia Representativa: los límites de las reglas y los procedimientos como elementos procesadores del conflicto**

Resulta importante considerar un modelo normativo de democracia robusto que permita vislumbrar las pugnas entre distintos proyectos políticos discursivos. En este sentido, de acuerdo con Young (2002: 173) es posible distinguir entre una concepción normativa ligera y otra más robusta en torno a la democracia. En la primera puede identificarse a la democracia como un sistema político caracterizado por una elite encargada de tomar decisiones, la cual es electa y está sujeta al estado de derecho. Sin embargo, esta visión sobre la democracia resulta insuficiente pues únicamente se concentra en la elite y en la esfera gubernamental dejando de lado la importancia de otros espacios en donde puede desarrollarse la acción política. Por otro lado, es preciso desarrollar una breve discusión sobre la importancia de esta perspectiva ligera sobre la democracia a fin de poder comprender otros enfoques más complejos sobre la misma como es el caso de la democracia deliberativa y discursiva.



En su concepción liberal la democracia debe ser entendida como una forma de gobierno que destaca la libertad e igualdad políticas como sus principales componentes. De acuerdo con Sartori la democracia liberal pretende conciliar ambos elementos que en cierta medida se contraponen. Por un lado, en una visión mínima, la libertad política involucra un sentido de verticalidad haciendo referencia a la protección de los ciudadanos contra la opresión. Por otro lado, la igualdad política implica igualdad de derechos. Así pues, la igualdad se distingue por su carácter horizontal. Siguiendo este argumento, se ha desarrollado un nutrido debate en torno a la tensión entre ambos valores, pues se ha afirmado que mientras el liberalismo tiende a enfatizar la libertad, la democracia pone acento en la igualdad política. Por supuesto dicha situación no sugiere que el liberalismo remite únicamente a la libertad y la democracia a la igualdad. Sin embargo, tanto la libertad como la igualdad “expresan un sentido diferente de la vida y objetivos diferentes de la vida” (Sartori, 1997:204).

A partir de la discusión sobre la importancia de la libertad y la igualdad política es posible introducir las reglas y los procedimientos propios del modelo normativo de la democracia procedimental. Así pues, las reglas y los procedimientos se convierten en los garantes tanto de la libertad como de la igualdad política –principios básicos de la democracia liberal (Hernández, 2006: 57).

Partiendo del análisis de Bénétón (1995) en el ámbito de la esfera política, la democracia liberal puede ser comprendida como un mecanismo para procesar los conflictos en ese espacio. Bénétón nombra a esto *la regla democrática* encargada de institucionalizar los desacuerdos y establecer mecanismos de regulación. Dentro de *la regla democrática* destacamos el sufragio universal y la ley de la mayoría. Es decir ambos se configuran como las reglas del juego democrático encargadas de procesar las disputas en el espacio estatal.

Siguiendo el argumento de Hernández (2006: 36) dentro del debate en torno a la democracia liberal representativa es necesario distinguir dos tradiciones filosóficas íntimamente vinculadas. Por un lado, destaca la tradición liberal republicana inspirada en Madison y Hamilton la cual refiere a los pesos y

contrapesos en torno a la distribución del poder político. Por otro lado, el debate en torno a los sistemas representativos en Estados Unidos en el Siglo XVIII que estuvo inspirado en el carácter elitista de los mismos. De esta forma el autor señala que la segunda tradición es la que concibe a la democracia como mercado y competencia. Así pues, dentro de esta tradición es posible destacar las corrientes elitista, pluralista y los enfoques económicos. En cuanto a la corriente elitista de la democracia liberal representativa los exponentes más importantes son Mosca, Pareto, Schumpeter, Weber y Michels (Held, 1992; Hernández, 2006). Por otro lado, Dahl (1990) debe ser ubicado en la corriente pluralista; mientras que sobre la concepción de una teoría económica de la democracia debe destacarse el trabajo de Anthony Downs (2007).

Expuesto lo anterior, en la tradición liberal republicana se destaca el texto *El Federalista* de Madison quien en los ensayos número 47 y 51 del mismo texto discute la importancia de la división de poderes con el objetivo de evitar la tiranía de poder. Por estas circunstancias es que en *El Federalista* se establece la necesidad de diseñar instituciones políticas como pesos y contrapesos al poder

Por otro lado, las tradiciones elitista, pluralista y económica de la democracia liberal enfatizan la importancia de las reglas y los procedimientos para regular la lucha pacífica para acceder al poder. De esta forma, la contienda política se dirime únicamente en el espacio de las instituciones estatales. En otras palabras el ámbito de la política queda circunscrito a las reglas y procedimientos propios de la esfera estatal. En este sentido, las elecciones y la competencia se constituyen como los procedimientos en este modelo normativo de democracia.

Como se expuso en párrafos precedentes, dentro de la tradición elitista es preciso exponer en términos generales los aportes de Mosca, Pareto y Michels quienes, de acuerdo con Cisneros (1996) conforman lo que se conoce como la “Escuela italiana sobre el elitismo”. Bajo esta corriente se sostiene que la democracia inevitablemente conduce a la oligarquía. Así pues, ya se tratase de un partido político o de un gobierno, la tendencia es una transformación de la

democracia en oligarquía (Sartori, 1997: 96-97). Para estos autores, la democracia representativa en su dimensión elitista es de suma importancia para evitar problemas como la inestabilidad. Sostienen, pues, que modelos normativos como la democracia directa, la democracia representativa o el autogobierno ciudadano conducen a la tiranía y a la inestabilidad. Así, bajo el mando de una elite, la democracia puede procesar de forma pacífica los conflictos, asegurando, por tanto, la estabilidad y la libertad.

Los elitistas sostienen que en una sociedad existen dos tipos de personas: las que gobiernan y las que son gobernadas. En este sentido, Michels (1976: 68) señala que la democracia no debe ser concebida sin una organización, por tanto toda organización precisa una especialización de tareas; en otras palabras una distinción entre dirigentes y dirigidos. Es sólo con base en una organización que puede actuarse en las esferas política, pública y social. Hernández (2006, 48-49) indica que para autores como Mosca y Pareto, la democracia se constituye como un mecanismo que permite la lucha por el poder entre las elites. Así pues las elecciones procesan el conflicto permitiendo la circulación pacífica de las clases gobernantes reflejando, por tanto, las diversas fuerzas sociales de cada época.

En contraste con la postura de estos tres autores se encuentra el trabajo de Max Weber y Joseph Schumpeter. David Held (1992: 175) señala que ambos teóricos compartían una visión pesimista en torno a la organización de la vida política, puesto que se dejaba poco margen para la participación democrática; así como para el desarrollo en el ámbito individual y colectivo. Así pues, posicionados desde un diagnóstico de la modernidad concluyeron que uno de los costos por vivir en una sociedad moderna industrial consistía en que las decisiones cruciales quedaran en manos de una minoría poderosa y especializada.

En específico Schumpeter desarrolló una fuerte crítica contra aquellos modelos clásicos sobre la democracia representativa. En este sentido su objetivo fue desarrollar un modelo normativo de democracia más realista el cual estuviera sostenido empíricamente. Así, Schumpeter es conocido como el fundador de

“la teoría competitiva de la democracia” en la que uno de los supuestos fundamentales es cómo la democracia se constituye como un método cuya finalidad es llegar a decisiones políticas en las que una minoría adquiera el poder de decidir por medio de las elecciones competitivas. En otras palabras, la democracia es concebida como un arreglo institucional cuyo objetivo es llegar a decisiones políticas. Para Schumpeter, democracia es un *método* por tanto su definición es estrictamente procedimental. Así pues como mecanismo, por medio de la democracia se establece una poliarquía [(Sartori, 1997: 103-104) (Held, 1992: 200-204)]. Sartori (1997: 105) desarrolla una interesante discusión en torno a los principales aportes de distintos teóricos de la democracia. Así pues, indica que Schumpeter no debe ser concebido como continuador de las propuestas de Mosca y Pareto, pues, a diferencia de aquel, éstos negaban la posibilidad de la democracia. Por otro lado, indica Sartori, estos tres autores no deben ser etiquetados dentro de la corriente elitistas, dado que no existe una definición de elitismo que pueda integrarlos.

El trabajo de Weber, por otro lado, apunta hacia la burocratización de la esfera política constituyéndose así una separación abismal entre el gobierno de los expertos o gerentes técnicamente cualificados, por un lado, y la soberanía popular, por el otro. Por consiguiente una de sus preocupaciones fue que a pesar de vivir en un sistema democrático se tendía hacia la burocratización y racionalización. Para Held (1992: 200-204) tanto Schumpeter como Weber representan las contribuciones más importantes para el análisis de la política moderna.

Expuesto lo anterior, de un modelo normativo orientado hacia el elitismo competitivo es preciso pasar hacia la teoría pluralista de la democracia destacando la propuesta de Robert Dahl. La teoría pluralista de la democracia representa una variante del elitismo la cual fue desarrollada en los Estados Unidos en la década de 1950 (Hernández, 2006: 51). A diferencia de Mosca quien sostenía que la democracia era una forma de gobierno comandada por una minoría en singular (una oligarquía); Dahl cuestionó la existencia de una *ruling elite* en singular, pues indica que el poder se releva cuando existe una decisión controvertida, de tal forma que si sólo existiera una elite tendría que

demostrarse que a pesar de la existencia de una serie de controversias, ésta siempre prevalece en el poder (Sartori, 1997: 99). En términos generales el planteamiento pluralista apunta hacia la distribución del poder en las democracias occidentales partiendo del reconocimiento de una pluralidad de centros de poder existentes en la sociedad y la libre competencia entre ellos con la finalidad de llegar a acuerdos políticos. Así, la forma que estos distintos centros de poder pueden competir es por medio de las elecciones (Held, 1992: 228).

Basándose en las propuestas de Max Weber y Schumpeter, Robert Dahl (2005 y 2007) concibe a la democracia representativa como poliarquía la cual es un procedimiento que posee una serie de condiciones de carácter social más allá de lo constitucional. Así pues la poliarquía se constituye como un mecanismo encargado de transferir, de manera pacífica, el poder para gobernar de la mayoría a una minoría –minoría controlante de acuerdo con Sartori (1997: 96) o elite política. Así bajo los criterios de igualdad y libertad los ciudadanos eligen su opción más deseada de entre un conjunto de preferencias. La elección se realiza por medio de un voto. Cabe señalar que para Dahl la poliarquía representa una forma de “democracia realmente existente”, mientras que el término democracia debe estar destinado a una situación normativa.

Transitando hacia la teoría económica de la democracia es importante destacar la propuesta de Downs (2007: 93-95) sobre la democracia como un mercado. Cifrándose a la propuesta procedimental, para esta corriente la democracia se constituye como un mecanismo por medio del cual se eligen y autorizan gobiernos. La democracia es concebida como un mercado y, por tanto, los partidos políticos generan propuestas a fin de obtener votos y de esta forma, asirse en el poder. Los partidos políticos se transforman en productores y vendedores de propuestas, mientras que los votantes son compradores o consumidores. Así pues, Downs (2007) propone una serie de características básicas en una democracia: a) dos o más partidos compiten en elecciones periódicas con el objetivo de obtener el control sobre el aparato gubernamental; b) el partido o coalición de partidos gana el control del gobierno hasta la celebración de las siguientes elecciones; c) los partidos que han perdido la

elección respetan los resultados, mientras el partido o coalición de partidos ganadora no utilizan su poder para impedir que los perdedores compitan en las siguientes elecciones; y d) los ciudadanos tienen derecho a sólo un voto en cada elección. Es preciso recalcar que Downs retoma la propuesta original de Schumpeter en torno a la democracia como competencia económica (Caparrós, 2008: 229)

Finalmente, uno de los teóricos contemporáneos más importantes es Giovanni Sartori (1997) para quien “la democracia es el mandato de la mayoría, si se entiende por mayoría que se sometan las decisiones a la *regla mayoritaria*. Pero no es el mandato de la mayoría si por ello se entiende y se pretende que gobierne el mayor número y que el menor número sea gobernado” (Sartori, 1997: 88). La democracia representativa, en su visión liberal, se basa en la regla de mayoría, es decir el mecanismo para dar salida a los conflictos en la esfera estatal. Así pues, la pluralidad de elites se constituye como un sistema que permite el equilibrio y procesa el conflicto, favoreciendo, de esta manera, el sistema democrático (Caparrós, 2008: 230).

Con una visión crítica, Sousa y Avritzer (2004: 37) señalan que entre las principales características de la democracia representativa en su acepción liberal pueden destacarse:

- a) La contradicción entre movilización e institucionalización —entre movimientos sociales y reglas institucionales.
- b) El debate en torno a la democracia de concentra en el diseño electoral.
- c) Los ciudadanos únicamente son capaces de elegir a sus gobernantes quienes serían los encargados de tomar las decisiones. En otras palabras la élite política y, específicamente, los partidos políticos son los actores más importantes en la vida política.
- d) El pluralismo es pieza clave y es entendido como la disputa entre las elites y los partidos políticos.

Bajo esta teoría normativa de la democracia el centro del debate democrático se encuentra en las reglas electorales y es ahí donde se dirimen las disputas

entre los partidos políticos y las élites. La dimensión electoral es concebida como un conjunto de instrumentos institucionales necesarios para el acceso al gobierno. Por su parte, Habermas (1996: 27) indica que esta visión sobre la democracia hace referencia a un *entendimiento de la política centrado en el Estado*. Así pues, la política y la democracia sólo existen en los parámetros de la esfera estatal.

Sin embargo, el marco normativo de la democracia representativa resulta insuficiente para el análisis de las disputas más allá de la esfera electoral. Hernández (2006: 38) señala que después de la tercera ola de la democratización en América Latina y Europa Oriental comenzó a ser visible lo insuficiente que resulta la democracia representativa para hacer frente a demandas más profundas de democratización en las que los movimientos sociales y, más en general, la sociedad civil poseen un papel crucial. Problemas como la creciente desigualdad social, la pobreza, la violencia social y política, el deterioro medioambiental requieren formas normativas más robustas para ser comprendidos.

Expuesto lo anterior es necesario construir un referente teórico que conciba las disputas políticas más allá de la esfera electoral o procedimental y que permita incluir otros elementos como las estructuras simbólicas (procesos discursivos) las cuales poseen un importante efecto causal sobre el desempeño institucional.

### **1.3. Democracia Deliberativa y democracia discursiva: el conflicto más allá de la visión centrada en la esfera estatal**

De acuerdo con Lijphart (2000: 13-17) existe una diversidad de formas de organizar y gobernar una democracia. Sin embargo, en la ciencia política persiste la tendencia a tomar como única referencia el modelo mayoritario o representativo (el poder de decisión se encuentra en manos de una minoría escasa, además se caracteriza por la exclusión, la confrontación y la competitividad).

Como se indicó en el apartado anterior, el modelo normativo procedimental exhibe claras muestras de rezago cuando lo que se intenta es conocer dimensiones como lo simbólico o discursivo en el análisis sociopolítico. Retomando la discusión que se desarrolló en el apartado anterior, la democracia representativa no anula el conflicto, más bien, por medio de las reglas formales y los procedimientos, lo encausa. No obstante, debido a su carácter procedimental este modelo no permite vislumbrar las disputas entre distintos proyectos políticos –proyectos discursivos- que tienen lugar en la esfera pública.

Así pues en el presente apartado discutiré la necesidad de tomar en cuenta un enfoque sobre la democracia más robusto que permita integrar otras variables como lo ideacional –que tome como eje la importancia de las ideas y discursos en el desarrollo institucional- (Hay, 2000). Así pues desarrollaré una exposición de los principales elementos del modelo normativo democrático deliberativo y una de sus variantes, la democracia discursiva desarrollada principalmente por John Dryzek (1990 y 2002), pues este modelo me permitirá integrar a mi análisis la perspectiva conocida como Institucionalismo Discursivo o Ideacional (Hay, 2002; Schmidt, 2008a y 2008b).

### **1.3.1. Democracia deliberativa y la importancia de la esfera pública como espacio donde se presenta y procesa el conflicto**

Si bien el modelo democrático representativo liberal ha sido de gran utilidad para la comprensión de la realidad política y social; la complejidad de la misma exige la utilización de otros marcos de análisis. Así pues, Baños (2006) señala que en la realidad, las democracias presentan una serie de problemas y deficiencias como, por ejemplo, la actuación de los partidos políticos. Señala la autora que la desafección política es producto de la falta de representatividad de diversos sectores, especialmente marginados. Por tal razón, es a partir de la década de 1970 que puede observarse un debate cuya finalidad es la



necesidad de democratizar la democracia. Bajo esta necesidad, surge la democracia deliberativa como un modelo normativo cuyo objetivo, entre otros, sería integrar diversas preocupaciones de actores pertenecientes a distintos grupos sociales. Lo que se pretende con la democracia deliberativa es "...dotar de su propia importancia a las instituciones y procedimientos clásicos de la democracia liberal -cuestión a la que fueron reacios los autores participativos-, pero al mismo tiempo haciendo explícitas las posibilidades de complementarla con una noción fuerte de la ciudadanía, del espacio público y de la opinión pública tomando muchos elementos del republicanismo cívico y de la importancia del asociacionismo y la participación" (Baños, 2006: 48).

En este sentido, es preciso recalcar que la democracia deliberativa no se presenta como un modelo contrario al modelo normativo representativo liberal. Se trata más bien de una expansión del mismo que posee en su seno la necesidad de incorporar los procesos comunicativos (Chambers, 2003: 308).

Así pues es importante destacar el aporte que desde la teoría crítica ha desarrollado Jürgen Habermas en torno a la democracia deliberativa. Avritzer y De Sousa (2005: 47) señalan que Habermas abrió los espacios de discusión para comenzar a entender la democracia no sólo como método para la elección de una minoría gobernante, sino como una práctica social. En este sentido, el desarrollo del enfoque deliberativo de la democracia fue abanderado por Habermas y corresponde a un contexto histórico específico (periodo de posguerra y la necesidad de evitar los abusos cometidos por los regimenes totalitarios).

De acuerdo con Monsiváis (2006: 15-16) la democracia deliberativa forma parte de la teoría democrática, pero entre sus características se encuentran los ideales de participación, razonamiento público y legitimidad política. De acuerdo con el autor, la dimensión deliberativa implica que la legitimidad de las normas y decisiones políticas es adquirida por medio del "intercambio de razones públicas" las cuales deben ser accesibles a todos; además de apelar a intereses comunes. La dimensión democrática hace referencia a garantizar la participación de todos los individuos a quienes corresponde una decisión. Así,

mientras el modelo democrático procedimental tiene su eje en el proceso electoral, la democracia deliberativa se sostiene en la argumentación comunicativa.

En el modelo normativo de la democracia deliberativa la *esfera pública* o *espacio público*<sup>1</sup> funge como el elemento central. Así aquellos sectores cuyas voces no han sido escuchadas (minorías en sentido sociológico) tienen la capacidad de construir sus argumentos en la esfera pública (Avritzer y De Sousa, 2005: 47).

Para comprender el significado de la esfera pública es necesario detenerse en el término *sociedad civil*. Retomando los aportes contenidos en los textos *Sociedad Civil y Teoría Política* de Jean Cohen y Andrew Arato, y *Teoría de la Acción Comunicativa* de Jürgen Habermas; Young (2002: 158) señala la existencia de tres esferas que precisan diferenciación: el Estado, la economía y la sociedad civil. Estas esferas representan tres maneras distintas de coordinación de la acción. Los medios que poseen para ello son distintos en cada uno. Mientras que al Estado le corresponde el poder, la economía hace uso del dinero y la sociedad civil tiene como medio la interacción comunicativa.

La sociedad civil debe ser definida como un espacio en donde tiene lugar la actividad asociativa del mundo de la vida. Así pues, la sociedad civil incluye una gran variedad de actividades, instituciones, prácticas y organizaciones. Young (2002: 159-164) señala que existen al menos dos razones para mantener una diferenciación entre la sociedad civil y las otras dos esferas –el Estado y la economía. Una es, como ya se indicó, la interacción comunicativa como un medio para la coordinación de la acción. La otra razón es el potencial que posee la sociedad civil para contribuir a la democratización y la justicia social.<sup>2</sup> La autora indica que es preciso realizar una diferenciación entre tres tipos de actividades asociativas: asociación privada, asociación cívica y

---

<sup>1</sup> Para esta tesis emplearé el término *esfera pública*.

<sup>2</sup> Como bien señalan Dagnino *et. al.* (2006) no debe concebirse a la sociedad como un elemento inequívoco para la democratización, pues en su seno también se reproducen prácticas no democráticas.

asociación política. Es especialmente en esta última en donde se encuentran las actividades propias de la *esfera pública*.

Expuesto lo anterior, es preciso señalar que uno de los aportes más importantes para la teoría democrática es el término esfera pública. En una clara crítica hacia los supuestos de la democracia elitista competitiva (la separación entre la burocracia especializada y los individuos, por un lado; y la imposibilidad de establecer otras formas de participación, por el otro) es que se constituye la esfera pública como un conector entre el poder político y la ciudadanía (Avritzer y De Sousa, 2005: 41; Young, 2002: 173). De esta forma se establecen otras formas de participación y de hacer política más allá de lo procedimental (elecciones y competencia). Además de los partidos políticos, al considerar la dimensión de la esfera pública es posible permitir la emergencia de una diversidad de actores con capacidad de exponer y justificar sus argumentos; siendo la esfera pública el lugar donde se procesa el conflicto. En otras palabras, una de las implicaciones de la esfera pública es que permite vislumbrar la política fuera de la esfera del Estado. Por tanto, las posibilidades de democratizar no sólo incluirían a las elecciones.

Expuesto lo anterior, por esfera pública se entiende un espacio por medio del cual los problemas de la sociedad son discutidos y procesados con el objetivo de influir en la generación de nuevas políticas públicas (Young, 2002: 170). La esfera pública robustece la idea procedimental de democracia, pues se constituye como un vínculo entre gobernantes y gobernados; además representa una herramienta para el control para que los ciudadanos limiten al poder político y exijan *accountability* por parte de los actores poderosos. En otras palabras, permite observar cómo además de los partidos políticos, otros actores sociales como organizaciones y movimientos sociales, por ejemplo, inciden en el cambio político y social.

La democracia deliberativa representa un robustecimiento de la democracia que a su vez ha permitido observar la participación de diversos sectores sociales. Así pues, este modelo pone énfasis en el lenguaje y en el entendimiento reflexivo –la acción comunicativa *versus* acción instrumental. La

esfera pública, por tanto, se constituye como el espacio en donde los distintos argumentos son expuestos y justificados. En otras palabras es el lugar donde una diversidad de actores pueden dar solución a distintos problemas a través de la acción pública [(Habermas, 1996) (Young, 2002)]. El conflicto, por tanto, tiene lugar en la esfera pública y no se circunscribe a la lucha electoral para acceder al poder.

Como continuador de la propuesta habermasiana sobre el modelo democrático deliberativo debemos ubicar el aporte de Dryzek (2002 y 2005) quien concibe a la esfera pública como un espacio donde tienen lugar una “constelación de discursos” que proviene de distintas direcciones y los cuales entran en disputa con el objetivo de establecerse como hegemónicos. Así pues, para efectos de esta tesis doctoral, la propuesta de Dryzek otorgará un anclaje normativo que me permitirá identificar la existencia de distintos proyectos políticos (discursos) (Dagnino, *et. al.*, 2006), así como su confrontación en la esfera pública, la cual tiene como finalidad el establecimiento de dichos proyectos como paradigmas hegemónicos que tienen efectos reales (Hay, 2001).

### **1.3.2. La democracia discursiva y la esfera pública: la necesidad de tomar los discursos y su espacio de confrontación con seriedad**

Dryzek propone un marco normativo denominado democracia discursiva, el cual se desprende de los aportes teóricos brindados por Habermas y la escuela de la Teoría Crítica (Valdivielso, 2007). Así pues, para el autor la esfera pública se constituye como un espacio en donde confluye una diversidad de proyectos políticos que se confrontan con el objetivo de establecerse como hegemónicos. De esta forma, este marco normativo permite visualizar los discursos que le dan coherencia al mundo. Por consiguiente el trabajo de Dryzek (1990) se sustenta en una crítica hacia la Teoría de la Elección Social señalando como

uno de sus principales problemas el supuesto de que las preferencias permanecen fijas y, además, son completas lo que imposibilita el cambio.<sup>3</sup>

Dryzek defiende un enfoque sobre la deliberación en contraposición al propuesto desde la teoría liberal democrática (Sancho, 2003). El planteamiento de Dryzek se ubica en una crítica hacia el objetivismo y la racionalidad instrumental –desprendida de la acción con arreglo a fines de Max Weber– poniendo énfasis en la importancia de la racionalidad comunicativa para lograr el mutuo entendimiento (Dryzek, 1987 y 1990).

Dryzek (2002) introduce el término *democracia discursiva* como parte de la democracia deliberativa. En este sentido, la democracia discursiva hace referencia a una teoría democrática crítica orientada hacia las estructuras del poder establecidas. Señala, entonces, que la democracia deliberativa puede procesar el conflicto, en específico las diferencias profundas. Es aquí donde se introduce el término democracia discursiva el cuál implica que la deliberación debe ubicarse en la esfera pública puesto que es en ese espacio donde se presentan las disputas entre distintos proyectos políticos discursivos. La esfera pública es entonces “la casa de la constelación de los discursos” (Dryzek, 2005: 223-224). Así, la democracia discursiva “enfatisa la comunicación intersubjetiva a través de los discursos dentro de la esfera pública; siendo la opinión pública el resultado de la interacción entre discursos”. Una diferencia crucial entre la democracia liberal representativa y la democracia discursiva es el hecho de que ésta última reconoce y, además, desafía la dominación ideológica (Dryzek; 2002: 56).

Con una clara influencia de la tradición deliberativa, para Dryzek (2005) la esfera pública propia de la democracia discursiva permite trasladar la política a otros ámbitos más allá del Estado. Esto en contraposición a perspectivas, como la agonista, que conciben a la política vinculada herméticamente a la esfera estatal (Dryzek, 2005). La esfera pública es, pues, el espacio donde “confluyen

---

<sup>3</sup> En una de sus discusiones, Dryzek (1990 y 2003) indica que la teoría liberal de la democracia (sustentada en la Teoría de la Elección Social) exhibe su reconciliación con la teoría normativa de la deliberación al incorporar elementos como argumentación, justificación y la publicidad de las decisiones; más allá del sufragio electoral.

los juicios político-públicos generados por las actividades asociativas [...] dicha esfera está constituida por un conjunto de opiniones y discursos que circulan en los espacios sociales” (Monsiváis, 2006: 26). Así pues, los discursos (diseños discursivos) se constituyen como los ejes centrales en el marco normativo propuesto por Dryzek.

Siguiendo a Tilly (1998), es en la esfera pública donde será posible identificar las disputas políticas entre los diversos proyectos. El término disputa política refiere al proceso en el cual los diversos actores entran en conflicto. Así pues, en este conflicto las demandas, insertas en proyectos políticos específicos, son dadas a conocer de manera pública. Las disputas surgen cuando existen contradicciones entre las demandas de ciertos sectores contra las de otros, siendo uno de estos actores el gobierno. Estas demandas afectarían intereses de terceros, he ahí su carácter conflictivo.

Es pues en la esfera pública donde se presentan las disputas entre distintos discursos. Por tanto las decisiones colectivas dependen, aunque no de manera total, de las pugnas entre los proyectos discursivos que luchan por convertirse en hegemónicos. El éxito o legitimidad de dichos proyectos depende de lo que Dryzek (2002: 49) denomina sus cualidades democráticas deliberativas: que la discusión sea un elemento decisivo y que no existan diferencias de autoridad o *alleged expertise*.

Los discursos poseen un efecto real sobre la dinámica política y social. En consonancia con Hay (2002), para Dryzek (2005: 223), en términos normativos, un discurso es una forma compartida de dar sentido al mundo incrustado en el lenguaje. Sobre este punto abundaré en el siguiente apartado donde expondré la perspectiva teórica a la cual me ceñiré para la realización de la presente tesis: el Institucionalismo Discursivo o Ideacional (Campbell y Pedersen, 2001; Schmidt, 2008<sup>a</sup>; Hay; 2001 y 2002; Dryzek, 2005).

Expuesto lo anterior, concluyo este apartado señalando que la democracia discursiva me permitirá identificar los discursos que tienen lugar en la esfera pública y que dan forma a las instituciones. Así pues, existen una variedad de

perspectivas en torno al discurso; sin embargo tomaré como eje de análisis la propuesta conocida como Institucionalismo Discursivo, un enfoque que permite captar la evolución institucional (el cambio) pues su objetivo es analizar cómo las instituciones son constituidas, estructuradas y transformadas a través de los discursos. En otras palabras, el Institucionalismo Discursivo me permitirá comprender e identificar los distintos proyectos políticos discursivos; así como analizar sus disputas y los efectos de las mismas sobre la evolución y transformación de las instituciones.

**Cuadro 1. Modelos normativos de democracia y los espacios para resolver el conflicto**

<b>Modelos normativos de democracia</b>	
<b>Espacio donde se presenta y da cauce al conflicto</b>	
Democracia representativa liberal	Conflicto se desarrolla en la esfera estatal y se le da cauce por medio de los procedimientos (competencia y elecciones).
Democracia Deliberativa	Los argumentos que provienen desde distintos sectores sociales son discutidos y justificados en la esfera pública. Es en este espacio donde un sinnúmero de actores tienen cabida.
Democracia Discursiva	La esfera pública se constituye como un espacio donde los distintos proyectos políticos (discursos o diseños discursivos) entran en pugna. Dichos proyectos dan forma a las instituciones por lo que tienen efectos reales. Por otro lado éstos también son conformados y determinados por las instituciones. En otras palabras, las decisiones colectivas dependen, de forma importante, de las pugnas entre discursos. Los discursos entran en confrontación con el objetivo de obtener legitimidad y así establecerse como paradigma dominante. Reconoce y desafía la dominación ideológica.

Fuente: Elaboración propia.

#### **1.4. Institucionalismo Discursivo o Ideacional y el impacto de los proyectos políticos en la construcción, desarrollo y transformación de las instituciones**

La democracia discursiva permite comprender cómo por medio de las disputas en el plano simbólico llevadas a cabo en la esfera pública tanto por individuos como por instituciones, se construyen discursos que, a su vez, les permiten interpretar y dar sentido a su entorno. De tal forma que este enfoque normativo se contrapone a aquellas perspectivas derivadas de la teoría de la elección racional, como la elección social, que postula la existencia de preferencias fijas e información completa por parte de los actores.

A la par del desarrollo de teorías normativas sobre la democracia más robusta, es en décadas recientes que los discursos, entendidos como elementos explicativos, han cobrado un papel importante como elementos que dan forma a las instituciones y que inciden en su desempeño democrático. Desde una lectura crítica, Gibbons (2006) señala que el *mainstream* de la ciencia política ha privilegiado el enfoque de la elección racional (*Rational Choice*) el cuál captura distintos aspectos de la vida política; sin embargo, este enfoque olvida otras dimensiones cruciales de la misma. Ante este escenario, los enfoques interpretativo y hermenéutico ofrecen una perspectiva complementaria que contribuirá a una mayor comprensión de los fenómenos políticos. Hay (2002: 197) señala que en este sentido, los científicos políticos prefieren estudiar “cosas que pueden ver, medir y contar”, por tanto los discursos se oponen a esta preferencia. Precisamente desde la ciencia política las ideas y discursos son concebidos como vagos y amorfos. De tal forma que, los enfoques dominantes de la ciencia política han relegado la importancia de analizar la naturaleza de los significados de la acción política. En este sentido han ignorado el papel fundamental de los significados en la explicación de los fenómenos políticos, pasando por alto su capacidad para incidir en la transformación de las instituciones políticas.



Es a partir de la década de 1980 que en la ciencia política, en específico en el análisis de la política pública, se desarrolló un viraje importante hacia enfoques que retoman las corrientes interpretativas y hermenéuticas. A este cambio se le conoce como *Ideational Turn*. Así pues, de este enfoque se han desprendido diversas corrientes que, por supuesto, involucran distintas consideraciones epistemológicas y metodológicas.

En esta tesis me adheriré al Institucionalismo Discursivo o Ideacional (Campbell y Pedersen, 2001; Schmidt, 2008). Este enfoque se caracteriza por considerar a los discursos y las ideas como objeto de estudio poniendo énfasis en su impacto en el cambio institucional. Una de las características principales del Institucionalismo Discursivo es el que permite identificar la dinámica del cambio institucional de una forma más eficiente que los otros tres institucionalismos al ubicar a los discursos como una mediación entre la relación agencia-estructura.

El Institucionalismo Discursivo o Ideacional se inserta en la estructura de análisis conocida como *Nuevo Institucionalismo*. Al respecto, Schmidt (2008a) señala que es bajo este enfoque que la dimensión discursiva adquiere un papel central en la explicación del cambio institucional, pues otorga un mayor dinamismo (permite captar el cambio). Este enfoque es conocido como *el cuarto nuevo institucionalismo* en alusión a los otros tres tipos de institucionalismos: el Institucionalismo Histórico, el Institucionalismo Sociológico y el Institucionalismo de la Elección Racional (Hall y Taylor, 1996; Hay, 2001; Campbell y Pedersen, 2001; Schmidt, 2008b).

El Institucionalismo Discursivo posee una serie de características que es importante destacar. Por un lado los procesos simbólicos o discursos, que en esta tesis definiremos como *proyectos políticos* o “conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino; 2006), poseen un rol crucial en la explicación causal de los fenómenos. En otras palabras, los discursos generan efectos materiales. Por otro lado, este enfoque otorga una perspectiva dinámica en torno a los

fenómenos políticos, pues establece una mediación entre la estructura y la agencia. Es decir, brinda una mejor comprensión en torno al cambio o, en su caso, estabilidad institucional –cómo las instituciones son constituidas, estructuradas y transformadas por medio de los discursos (Campbell y Pedersen, 2001: 11).

En el Institucionalismo Discursivo las ideas son variables que pueden configurar intereses (Campbell, 2001 y 2002). Las ideas son, pues, el contenido del discurso el cual es entendido como un proceso interactivo que involucra dos dimensiones: una coordinativa y otra comunicativa (Vivien, 2008<sup>a</sup> y 2008b) (Landwehr, 2010). Así pues, el Institucionalismo Discursivo se encarga de entender, en primer lugar, el contenido de las ideas y, en segundo lugar, analizar el proceso por medio del cual dichas ideas son generadas, comunicadas al público y legitimadas. Sin embargo, tales discursos se encuentran limitados o posibilitados por marcos institucionales (Hay, 2001) (Schmidt, 2008a y 2008b).

Expuesto lo anterior, en el apartado siguiente me enfocaré en identificar el rol de las ideas en el análisis político identificando el papel de las mismas en los cuatro tipos de institucionalismos. Así pues, destacaré la relación entre idealismo y materialismo discutiendo qué rol poseen las ideas en el Institucionalismo Discursivo. Posteriormente indicaré las características del Institucionalismo Discursivo vinculándolo con la noción de *proyecto político* como modelo analítico que me permitirá identificar las disputas discursivas dentro de las instituciones, así como su impacto en la democratización de las mismas.

#### **1.4.1. Discutiendo el estatus de las ideas en el nuevo institucionalismo: más allá del idealismo y el materialismo**

En uno de sus artículos, Campbell (2002: 21) señala que la sociología política y la ciencia política se han concentrado en conocer cómo y de qué forma la búsqueda del interés propio afecta a la política y, específicamente, la

formulación de políticas públicas en las sociedades capitalistas avanzadas. De esta forma, desde diversos enfoques (pluralismo, elitismo, neo-marxismo, institucionalismo histórico, sociológico y el de la elección racional) se han tratado de conseguir respuestas. Sin embargo se lamenta que desde estas disciplinas se le ha otorgado poca atención a lo que Dryzek (2003) denomina *software* institucional que involucra ideas (teorías, modelos conceptuales, normas, mundos de vida, creencias) y más ampliamente el discurso entendido como un proceso.

Campbell (2002) indica que aunque se le ha otorgado poca atención al papel de los procesos simbólicos, es posible identificar que algunos de los teóricos más importantes en las ciencias sociales han tomado en consideración la importancia de las ideas. En este sentido, destaca el trabajo de Max Weber quien puso énfasis en cómo ciertas ideas ejercen importantes efectos en el curso de determinados eventos. En esta tónica destacamos sus trabajos sobre el capitalismo y, en específico cómo la religión, entendida como valores, normas, creencias y mundos de vida, tuvo un importante papel en el desarrollo del mismo. Así mismo, indica que algunos teóricos de la elección racional incorporaron la dimensión ideacional en sus explicaciones.

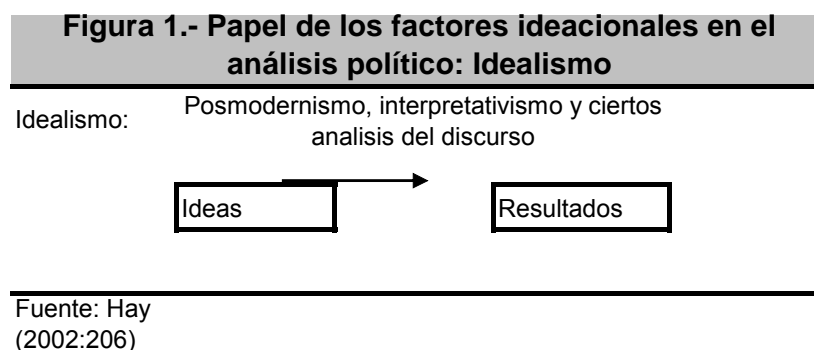
Kjær y Pedersen (2001: 222) indican que con el surgimiento del nuevo institucionalismo (enfoque que enfatiza cómo los actores, individuales o colectivos, son limitados y, algunas veces, posibilitados por las instituciones las cuales constituyen “fuentes endógenas de orden”) algunos teóricos adscritos a este enfoque recientemente han integrado el término *ideas* a sus explicaciones en torno al cambio organizacional, político y económico. Para estos autores las ideas se han constituido en variables explicatorias importantes que, en conjunto con otras variables como las estructuras institucionales, la racionalidad y los intereses individuales y colectivos contribuyen a comprender el cambio institucional. De esta forma, dado que los actores no poseen información completa sobre su entorno

Expuesto lo anterior, los autores señalan que se deben tener en cuenta dos formas de comprender la relación entre ideas y el cambio institucional en la

literatura sobre el nuevo institucionalismo: el enfoque causal y el enfoque dialéctico. A continuación expondré brevemente la relación entre materialismo e idealismo para, posteriormente, identificar el papel causal y dialéctico de las ideas.

#### 1.4.1.1 Ideas, idealismo y materialismo: la relación causal y dialéctica entre las ideas y los factores materiales

Hay (2002) discute tres posiciones teóricas que ubican de distinta manera el papel de las ideas en la explicación política: *el idealismo, el materialismo y el constructivismo-ideacional*. En primer lugar el *idealismo* representado por las posturas postmodernistas, los postestructuralistas como, por ejemplo, la Teoría del Discurso de Laclau y Mouffe, el deconstructivismo de Lacan y la hermenéutica de Gadamer. Para esta perspectiva no existe relación entre materialismo e idealismo, pues apuesta por una visión maximalista del discurso, en otras palabras “todo es lenguaje” en tanto que no existen eventos extradiscursivos (Hay, 2002: 205). Por ejemplo podemos destacar la propuesta de Laclau y Mouffe quienes sostienen que el discurso es “una fuerza real que contribuye a moldear y construir las relaciones sociales” (Laclau y Mouffe, 2004: 149). Con esta afirmación los autores se desmarcan de aquellas perspectivas que defienden la dicotomía entre las prácticas y los actos de habla. Señalado lo anterior es posible entender el discurso “como una construcción social y política que establece un sistema de relaciones entre diferentes objetos y prácticas y provee posiciones con las cuales los agentes sociales se identifican” (Lazo, 2007).



De acuerdo con Hay (2002: 207-208), la posición materialista se encuentra ubicada en el polo opuesto al idealismo. Dentro de esta posición es posible ubicar las perspectivas marxistas, en específico el materialismo histórico, el enfoque de la elección racional, los realistas y neo-realistas. Considero que es pertinente integrar a la perspectiva materialista el enfoque denominado nuevo institucionalismo, pues como en párrafos siguientes señalaré, el Institucionalismo Discursivo (el cual posiciona las ideas como elementos explicativos que, por un lado dan forma a las instituciones y, por el otro, también son constreñidos por las mismas) intenta saldar los vacíos de los otros tres institucionalismos los cuales conciben a las ideas como variables sujetas únicamente a determinantes institucionales.

Continuando con la discusión, el materialismo sostiene que las ideas son el resultado de circunstancias materiales, por tanto no deben ser concebidas como factores independientes. En otras palabras, esta postura sostiene que las ideas son un efecto secundario de las relaciones materiales, en este sentido no poseen un rol crucial en el análisis político. Así, Gofas (2006) indica que las ideas bajo el enfoque causal pueden ser concebidas como:

1. Posteriores a los intereses objetivos.
2. Enmarcadas dentro de las instituciones, por tanto las ideas son reducidas a una variable más.

Abundando sobre el segundo punto, Kjær y Pedersen (2001: 222) indican que es en el institucionalismo en donde las “ideas e ideologías están vinculadas a las instituciones. En este sentido, las instituciones hacen posible la expresión de dichas ideas e ideologías”. Siguiendo este argumento, autores como Goldstein y Keohane (1993) propusieron un marco conceptual más elaborado al respecto. De acuerdo con ellos las ideas deben ser entendidas como creencias de los individuos. Señalan que las ideas juegan un papel importante dentro de la política aún cuando los seres humanos supongan que la racionalidad en sus acciones logra sus fines propuestos.

Los trabajos de Goldstein y Keohane deben inscribirse dentro del Institucionalismo de la Elección Racional. De acuerdo con Freidenvall (2007) entre las características básicas de este enfoque es posible destacar que, debido a que toma supuestos de la teoría de juegos, concibe a las instituciones como convenciones creadas por los actores cuyo objetivo sería solucionar el problema de la producción e intercambio de bienes colectivos –solucionar el problema de la acción colectiva. Además, las instituciones tienen por finalidad disminuir la incertidumbre e incentivar la cooperación. Bajo este enfoque las preferencias de los individuos permanecen fijas, en adición las ideas son analíticamente separables de los intereses objetivos. Así pues, se recurre a las ideas cuando “una explicación en términos de intereses objetivos y materiales es insuficiente” (Schmidt, 2008: 317).

En el Institucionalismo Organizacional o Sociológico se enfatiza el rol de las estructuras normativas y cognitivas, así como sistemas de significados que contribuyen a guiar y a definir la conducta humana. Este enfoque privilegia la relación mutuamente constitutiva entre instituciones e individuos. El cambio es entendido en términos no de costo-beneficio, más bien en la capacidad de reforzar el grado de legitimación de una institución determinada (Freidevall 2007). El Institucionalismo Sociológico tiende a concebir la dimensión cultural de la acción como un equilibrio estático. Precisamente Schmidt (2008a) indica que un problema en el institucionalismo Sociológico es que concibe a las estructuras como variables estáticas, situación contraria al Institucionalismo Discursivo que las entiende como elementos dinámicos. A diferencia del Institucionalismo de la Elección Racional, para el Institucionalismo Sociológico los intereses e ideas no se encuentran analíticamente separados, dado que éstas se constituyen como intereses. Las normas e identidades se conforman como intereses y son endógenos dado que se encuentran incrustados dentro de la cultura (Schmidt, 2008b: 10).

En el programa del Institucionalismo Histórico el aporte de Peter Hall ha sido crucial en la integración de las ideas en el análisis institucional (Hall y Taylor, 1998). Es pertinente por ello establecer una distinción entre dos etapas relativas a su trabajo. De acuerdo con Kjær y Pedersen (2001: 223), en sus

primeros escritos identifica la relación causal entre ideas y resultados. En este sentido para Hall las ideas podían ser entendidas como un elemento importante en el análisis estructural del cambio de políticas.

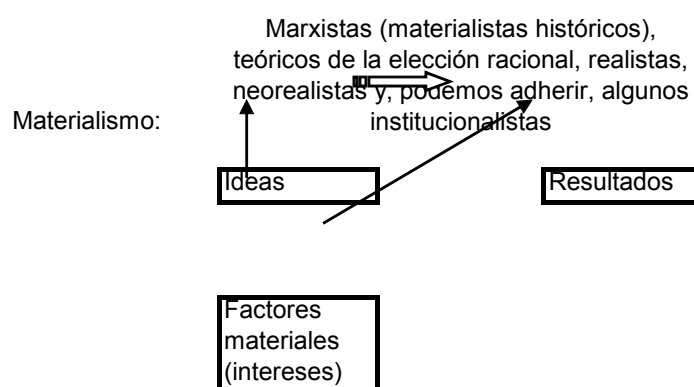
Así, uno de los trabajos pioneros en el impacto de las ideas es su investigación titulada *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Según Blynth (1997: 233-235) este trabajo es considerado el más destacado dentro del programa de investigación del Institucionalismo Histórico. Así mismo, Hay (2001: 196) indica que la propuesta de Hall representa el esfuerzo más consistente y sistemático dentro del institucionalismo donde se manifiesta la importancia de las ideas en la generación de determinados resultados institucionales.

En esta sentido, uno de sus objetivos fue explicar el cambio de las ideas keynesianistas a los principios económicos monetaristas. Así pues, tomando como base el trabajo de Thomas Kuhn *La estructura de las revoluciones científicas*, sobre la transición de la ciencia normal hacia la crisis del paradigma, Hall propone el término “paradigma de políticas” -*policy paradigm*-. Este término captura la forma en que los factores discursivos están profundamente involucrados en los procesos de cambio político y social. Así pues, Hall sostiene que “la deliberación de la política pública toma lugar dentro de un espacio del discurso... las políticas son elaboradas dentro de ciertos sistemas de ideas...”. De esta forma, Hall destaca el impacto de las ideas sobre las decisiones políticas (Hall; 1989 citado por Blynth, 1997] Esta investigación representa un importante avance tanto en términos de tomar como eje las ideas y también en lo que respecta a incorporar una visión dinámica sobre los fenómenos políticos. El término paradigma, como lo propuso Kuhn, hace referencia al cambio: periodo de ciencia normal, crisis de paradigma y revolución.

Expuesto lo anterior, Kjær y Pedersen (2001: 223) argumentan que en estos tres programas institucionalistas las ideas han sido entendidas como variables que si bien ejercen una fuerza en la generación de resultados materiales, dicha capacidad se encuentra condicionada a la existencia de instituciones e

intereses que le dan forma. La postura materialista se enfoca, principalmente, en el diseño institucional, lo que Dryzek (2003) denomina el *hardware institucional*. Sin embargo, de acuerdo con el autor, no existe institución que pueda funcionar sin un discurso que la sostenga. Así pues indica que los discursos pueden ser definidos como la lógica informal de las instituciones o el *software institucional*. En este sentido se encuentra la postura constructivista la cual señala que no es posible comprender la actividad política si no se toma en cuenta las ideas. En la postura constructivista o ideacional se encuentran enfoques como el realismo crítico, ciertas investigaciones del institucionalismo histórico, así como algunos trabajos del análisis crítico del discurso (Hay: 2002; 206).

**Figura 2.- Papel de los factores ideacionales en el análisis político: Materialismo**



Fuente: Hay  
(2002:206)

Tomando en consideración nuevamente el aporte de Hay (2002), Kjær y Pedersen (2001: 223) indican que en sus más recientes trabajos introduce una noción de *aprendizaje social* que concibe a las ideas más allá de la relación causal, es decir en una relación dialéctica. El término aprendizaje social refiere al hecho de que los formuladores de políticas públicas, concebidos como agentes reflexivos y estratégicos, se encuentran inmersos en un proceso constante de evaluación de las consecuencias antes de elegir una política pública determinada. El aprendizaje social ocurre cuando los individuos asimilan nueva información y reflexionan en torno a experiencias pasadas. Así



pues, una vez elaborada dicha evaluación aplican las acciones que consideran más apropiadas. Las experiencias pasadas así como la nueva información juegan un rol importante en el aprendizaje social (Hay, 2001:197-198).

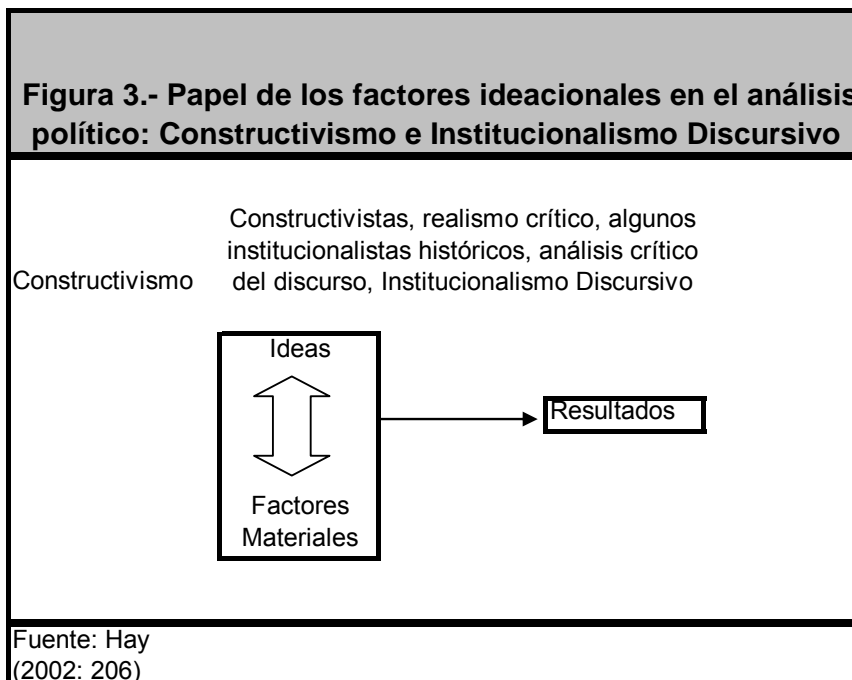
Así, en conjunto con el aprendizaje social, el paradigma (como elemento importante dentro del proceso discursivo) por un lado puede estructurar el proceso de elaboración de políticas públicas así como lo hacen las instituciones. Por el otro lado, las ideas (en este caso el paradigma) se posicionan como una variable autónoma de las instituciones que pueden ser empleadas para inducir y reforzar cambios en la dimensión institucional. En otras palabras, se establece una relación dialéctica dado que el cambio depende no sólo de las ideas, sino también de las instituciones (Kjær y Pedersen, 2001: 223).

De acuerdo con Hay una visión dialéctica de las ideas nos lleva a considerar la relación entre agencia y estructura. En este sentido “las ideas proveen el punto de mediación entre actores y su entorno...un entendimiento dialéctico de la relación entre lo ideacional y lo material está lógicamente vinculado al entendimiento de la relación entre estructura y agencia.” (Hay, 2002: 209-210). En otras palabras, las ideas poseen un rol independiente en la producción de resultados políticos. Tales resultados involucran efectos materiales. Así pues se afirma que las ideas poseen efectos materiales.

Así entramos al terreno del Institucionalismo Discursivo o Ideacional cuyo objetivo, sin descartar los aportes de los otros tres institucionalismos, es incorporar una visión más dinámica del cambio, producto de los discursos e ideas. El Institucionalismo Discursivo otorga un papel central a los discursos los cuales definen y son definidos por constricciones institucionales.

Bajo esta visión dialéctica, Hay (2002) destaca una serie de características generales del enfoque ideacional que deben señalarse: 1) las ideas poseen un rol importante en la explicación política; 2) los actores no tienen información completa sobre su entorno, por tanto las ideas que ellos tienen sobre su contexto adquieren un papel importante. Éstas determinan la manera en que

los actores interactúan con su entorno y, por tanto, sobre los resultados políticos. Señala que los discursos permiten a los actores “reunir en un todo coherente fragmentos de percepciones sensoriales que, de otra manera, resultarían inteligibles”. 3) Las ideas y creencias son reales –carácter material de las ideas- por tanto tienen consecuencias reales (Dryzek, 2003; Hay, 2002).



#### 1.4.1.2 Institucionalismo discursivo, las disputas entre proyectos políticos en la esfera pública y el cambio institucional

El surgimiento en los años ochenta de la teoría institucional o nuevo institucionalismo fue producto de la preocupación ante el excesivo énfasis otorgado a la agencia y, en el peor de los casos, a un individualismo metodológico carente de sujetos y estructuras. En estos términos, el objetivo analítico del nuevo institucionalismo - Institucionalismo Histórico, Institucionalismo Sociológico u Organizacional e Institucionalismo de la Elección Racional- fue recuperar el rol crucial que poseen las instituciones en el análisis político. Sin embargo, Schmidt (2008a: 313) destaca una serie de problemas que presentan lo que ella denomina *the older new institutionalism*.

Uno de ellos es que en su esfuerzo por integrar las instituciones a la explicación política han tendido a fijar a los agentes en términos de normas y preferencias lo que complica percibir el cambio institucional. Si bien, como se indicó en el párrafo anterior, ha existido una preocupación por integrar las ideas y los discursos en la explicación política, aún persiste el problema de la subordinación del la agencia hacia la estructura.

Siguiendo a Schmidt (2008a: 313), ha surgido una vertiente analítica que se ha preocupado por dar solución a algunos de los déficits presentados por el viejo-nuevo institucionalismo. Este enfoque, señala la autora, se conoce como Institucionalismo Discursivo y una de sus premisas básicas es el tomar las ideas y los discursos como objetos de análisis. Este enfoque debate los supuestos ontológicos –qué es lo que existe, en otras palabras sobre qué instituciones pueden considerarse y cómo ellas son creadas, mantenidas y cambiadas- y epistemológicos –qué es lo que debemos conocer sobre un fenómeno determinado, así pues qué es lo que podemos conocer sobre las instituciones- y metodológicos –cómo es que podemos adquirir un conocimiento determinado (Hay: 2002, 64). Es importante destacar que el Institucionalismo Discursivo no intenta tirar por la borda las propuestas de los otros tres institucionalismos. Más bien su objetivo es tratar de solucionar ciertos vacíos dejados por aquel por lo que en el análisis puede integrarse a cualquiera de los otros tres institucionalismos.

En este sentido, Kjær y Pedersen (2001) señalan que los discursos son el objeto de análisis del Institucionalismo Discursivo, por tanto son concebidos, en términos ontológicos, como un fenómeno social. Los discursos deben ser entendidos como “un orden simbólico u ontología social en el sentido en el que establecen las condiciones de posibilidad de la experiencia –de observación e interpretación- en un particular entorno social” (Kjær y Pedersen, 2001: 226) Siguiendo este argumento, Dryzek (2005: 223) indica que los discursos representan una forma compartida de dar sentido al mundo. De esta forma, los discursos están conformados por juicios, contenciones, disposiciones y capacidades que orientan la acción ante la inexistencia de información completa que los actores poseen sobre su entorno (Hay, 2001).

**CUADRO 2.- Comparación entre los cuatro tipos de institucionalismos**

	<b>Institucionalismo de la Elección Racional</b>	<b>Insitucionalismo Histórico</b>	<b>Institucionalismo Organizacional o Sociológico</b>	<b>Institucionalismo Discursivo</b>
<b>Problemática</b>	¿Cómo las instituciones resuelven el problema del intercambio y la producción de bienes colectivos?	¿Cómo las instituciones dibujan capacidades para la acción y para la creación de instituciones?	¿Cómo las instituciones son culturalmente constituidas, racionalizadas y legitimadas?	¿Cómo las instituciones son constituidas, estructuradas y transformadas a través del discurso?
<b>Condiciones de Cambio</b>	Cambio en el costo y beneficio	Crisis y "shocks" exógenos  Lógicas institucionales contradictorias	Incremento de incertidumbre en el ambiente  Cambios político-culturales	Crisis político-económica percibida Presencia de discursos alternativos
<b>Mecanismos de Cambio</b>	Lucha basada en intereses, conflicto, negociación, juego estratégico	Intereses, ideas y lucha ideológica basada en el conflicto y la negociación  Aprendizaje y experimentación	Imitación, difusión y traducción	Traducción, desplazamiento y proceso de creación
<b>Epistemología y Metodología</b>	Búsqueda deductiva positivista para una teoría general	Búsqueda comparativa inductiva para una teoría específica	Búsqueda positiva deductiva para una teoría  Búsqueda interpretativa inductiva para explicaciones históricas específicas	Investigación interpretativa inductiva para explicaciones históricas específicas  Arqueología de textos
<b>Estatus de las ideas</b>	Poseen un rol secundario en la explicación y son analíticamente separables de los intereses objetivos y materiales	Las ideas ejercen un efecto causal. Sin embargo en ciertas perspectivas se configura una relación dialéctica entre lo ideal y lo material.	Las ideas se constituyen como intereses. Las ideas se encuentran subordinadas al contexto cultural.	Relación dialéctica entre ideas y entorno.

Fuente: Elaborado tomando el cuadro de Campbell y Pedersen (2001:11). A este cuadro le fue agregado el último rubro relativo al papel de las ideas en el análisis institucional

De acuerdo con Schmidt (2008a) y Campbell y Pedersen (2001) es posible ubicar distintas corrientes dentro del Institucionalismo Discursivo o Ideacional. Así por un lado destacamos la propuesta de Hay (2001 y 2002) quien se

inscribe en el Institucionalismo Ideacional y Constructivista. El Institucionalismo Discursivo de Colin Hay (Campbell y Pedersen; 2001) se encuentra estrechamente vinculado al Institucionalismo Histórico. Otra propuesta es la de Kjær y Pedersen (2001) cuyo trabajo se suscribe en el enfoque interpretativo, más vinculado a especificidad histórica y a la descripción empírica. El trabajo de Dryzek (2005), en específico su democracia deliberativa, también representa un esfuerzo por recuperar la importancia de las ideas y los discursos, y su impacto en el mejoramiento de la calidad democrática. Por otro lado, la propuesta de Schmidt (2004, 2008<sup>a</sup> y 2008b), resulta interesante, pues otorga categorías más precisas sobre el discurso y las ideas en el Institucionalismo Discursivo.

El Institucionalismo Discursivo propuesto por Schmidt (2008<sup>a</sup> y 2008b) y Schmidt y Randelli (2004) al cual suscribiré esta tesis, tiene implicaciones ontológicas y epistemológicas que es preciso considerar. En cuanto a lo ontológico que responde a la pregunta ¿qué es lo que conocemos? Los autores señalan que han elegido el término discurso por sobre el lenguaje, las narrativas y la acción comunicativa precisamente porque abarca a todos estos. Así pues, señalan que el análisis no debe estar limitado al discurso puesto que los discursos siempre deben situarse en un más amplio contexto institucional. Las implicaciones epistemológicas que advierten es que su enfoque es compatible con distintos enfoques epistemológicos para el estudio del proceso político. En un *continuum* desde el positivismo hasta el constructivismo, este enfoque puede aportar importante evidencia.

Schmidt (2008a y 2008) y Randelli y Schmidt (2004) señalan que el discurso posee dos dimensiones: una *dimensión ideacional* y una *dimensión interactiva*. Así pues, la primera dimensión hace referencia al contenido de los discursos. De esta forma *las ideas* representan el contenido sustantivo de los discursos. Por tanto es posible distinguir distintos niveles de generalidad en las ideas (Schmidt, 2008a y 2008b; Campbell, 2001 y 2002): *ideas como políticas*, *ideas programáticas* e *ideas como filosofías públicas*. En un nivel básico ubicamos las *ideas como políticas*. Es aquí donde se dan los cambios con mayor rapidez. Por otro lado se encuentran las *ideas programáticas* las cuales se definen

como “directrices políticas de la élite que ayudan a quienes formulan las políticas al trazar un curso específico y claro de la acción política” (Campbell, 2001: 166). En esta categoría se encuentran los *paradigmas*<sup>4</sup> y los *marcos de referencia*<sup>5</sup>. Las ideas programáticas son momentos de gran transformación. En otro nivel es posible ubicar las *ideas como filosofías públicas* o, también nombradas, *ideas como sentimientos públicos*.<sup>6</sup> En este nivel de ideas los cambios se registran de una forma más lenta. Es en la macro-sociología donde pueden ubicarse algunos de los exponentes más importantes de esta dimensión como por ejemplo Max Weber y sus estudios sobre el protestantismo; Bordieu y la *doxa*; Michel Foucault y la visión ideacional del poder como dominación; y Gramsci con su noción de discurso hegemónico (Schmidt, 2008b: 9).

Dentro de la propuesta de Schmidt (2008a y 2008b) es necesario distinguir entre dos tipos de ideas: las *ideas cognitivas* y las *ideas normativas*. Las primeras tienen por objetivo justificar políticas y programas en términos de su lógica basada en intereses y necesidad. Por otro lado, las *ideas normativas* sirven para legitimar las políticas y programas en términos de su pertinencia y resonancia con los principios básicos y valores de la vida pública. De acuerdo con Schmidt (2008b) ambos tipos de ideas se presentan inseparablemente en los tres niveles de ideas anunciados anteriormente, sin embargo algunos estudiosos privilegian un tipo de sobre la otra. Béland y Cox (2010) ofrecen una certera definición en torno a las ideas, sus implicaciones e importancia. Los autores indican que:

“Las ideas son elementos clave para dirigir la conducta política. Las ideas permiten comprender cómo los actores entienden los problemas políticos; cómo definen sus metas y estrategias, dado que se constituyen como un recurso utilizado por los actores para comunicar la política. Además las ideas proveen de una estructura

---

<sup>4</sup> “Ideas como supuestos de la élite que limitan el rango cognitivo de soluciones útiles a disposición de los formuladores de políticas” (Campbell, 2001: 166).

<sup>5</sup> “Ideas como símbolos y conceptos que ayudan a los formuladores de políticas a legitimar, ante el público, las soluciones políticas” (Campbell, 2002)

<sup>6</sup> Las ideas como sentimientos públicos refieren a “supuestos del público que limitan el rango normativo de soluciones legítimas a disposición de los formuladores de políticas” (Campbell, 2002: 166).

interpretativa que permite privilegiar algunos hechos y catalogarlos como importantes, mientras otros son dejados de lado. Esto tiene serias consecuencias en la forma en la que se entiende el rol de los intereses en la política [...] Entonces, ¿qué son las ideas? En primer lugar son creencias causales. Las ideas son producto de la cognición. Son producidas en nuestras mentes, y son conectadas con el mundo real vía las interpretaciones que sobre nuestro entorno elaboramos. Las ideas como elementos causales proveen guías de acción, en otras palabras, las ideas nos ayudan a pensar sobre las maneras de abordarlos problemas y desafíos que enfrentamos, y por lo tanto son la causa de nuestras acciones” (Béland y Cox; 2010: 1 y 2).

Por otro lado, la *dimensión interactiva del discurso* nos permite identificar de qué forma las ideas son comunicadas; también contribuye a conocer de qué manera ciertas ideas son exitosas o fracasan. Así pues, el discurso entendido como un proceso interactivo nos aporta información en el proceso por medio del cual las ideas son transportadas. Es aquí donde intervienen, lo que Schmidt (2008b: 12) denomina *agentes del cambio*. En esta tónica, el discurso no sólo refiere a lo que se dice o a lo que se encuentra contenido en un texto. Involucra el *quién, cómo, por qué y dónde* se dice. Existe una gran diversidad de *agentes de cambio*. Éstos pueden ser líderes políticos, elaboradores de políticas públicas, miembros de partidos políticos, empresas, movimientos sociales, así como miembros de comunidades epistémicos (investigadores dentro de las universidades o de centros de investigación diversos).

Como lo señalé en apartados anteriores, los discursos, en este sentido el proceso discursivo, tienen lugar en la esfera pública –entendida como espacio en dónde la constelación de discursos entra en disputa (Dryzek, 2005). De esta forma, es en este espacio que se configura la comunicación política, la construcción de políticas y las disputas entre los distintos proyectos políticos.

Schmidt (2008a) y Landwehr (2010) establecen una distinción entre dos tipos de procesos discursivos. Por un lado se encuentra el *discurso coordinativo* y, por el otro, el *discurso comunicativo*. El primero hace referencia a comunidades epistémicos quienes delinean ideas cognitivas y normativas sobre asuntos

determinados. También incluye a coaliciones de individuos quienes tiene capacidad de delinear ideas y, además poseen acceso a los elaboradores de políticas públicas –por ejemplo, grupos de cabildeo, redes de activistas, etc. Además puede incluir a grupos empresariales y miembros de organismos internacionales. En síntesis el discurso comunicativo refiere a la construcción de ideas políticas.

Por otra parte el *discurso comunicativo*, que encuentra su soporte en la acción comunicativa habermasiana, puede definirse como aquel en el que actores colectivos e individuales deliberan y legitiman las ideas políticas hacia el público en general. En este proceso de persuasión intervienen líderes políticos, portavoces del gobierno, activistas sociales, miembros de la sociedad civil, partidos políticos, medios de comunicación, líderes comunitarios, expertos, movimientos sociales, etc.

La importancia que pueda adquirir un discurso u otro depende de determinantes institucionales, por ejemplo, puede existir una diferencia significativa entre los discursos que tienen lugar bajo un sistema político democrático o uno autoritario. De acuerdo con Schmidt (2008a) el discurso coordinativo tiene lugar en la esfera de políticas –*policy sphere*– mientras que el discurso comunicativo se lleva a cabo en la esfera pública. Ciñéndonos a la propuesta normativa de Dryzek (2005) en la presente tesis ubicaremos ambos tipos de discursos en la esfera pública, puesto que es aquí dónde tienen lugar las disputas entre los diferentes proyectos políticos. Finalmente el discurso coordinativo hace referencia al lugar donde se construyen las ideas mientras que el discurso coordinativo refiere al lugar donde se legitiman.

Expuesto algunas consideraciones teóricas sobre el Institucionalismo Discursivo considero necesario enunciar la definición analítica de discurso a la cual me adscribiré. Como mencioné al inicio de este apartado, Kjær y Pedersen (2001) y Dryzek (2003 y 2005) señalan que el discurso hace referencia a un orden simbólico que permite darle sentido al mundo, dado que no poseemos información completa sobre nuestro entorno. Dichos discursos entran en pugna en la esfera pública con el objetivo de legitimarse y establecerse como



hegemónicos. Así pues, la definición que otorga Dagnino *et. al.* (2006) sobre los proyectos políticos será clave en el desarrollo de esta investigación. De acuerdo con los autores el término *proyecto político* debe ser comprendido como una categoría analítica y lo definen como “los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino *et. al.*, 2006: 43-45). Los autores señalan que esta categoría posee una serie de implicaciones que es preciso considerar:

1. La intencionalidad, como un elemento de la acción política, juega un papel crucial. En este sentido la agencia humana cobra un papel importante en la política. Al contemplar la intencionalidad se le otorga una dimensión dinámica a los procesos, pues acepta la posibilidad de distintas alternativas. Los sujetos se constituyen como elementos importantes en este modelo analítico.
2. La política es un espacio estructurado por opciones que se manifiestan en las acciones de los sujetos, las cuales se encuentran orientadas por un conjunto de representaciones, valores, creencias e intereses.
3. Estas opciones se relacionan entre sí de una forma conflictiva expresándose por medio de disputas entre distintos proyectos políticos. Además entran en conflicto las intencionalidades contenidas en dichos proyectos y las condiciones concretas de su realización.
4. Los proyectos políticos son colectivos y se caracterizan por su dimensión societaria, dado que incluyen visiones de lo que debe ser la vida en sociedad. La acción política es orientada por los contenidos de los proyectos políticos.

Los proyectos políticos son estructuras simbólicas portadas por los actores y por las redes que éstos conforman. Como parte de la historicidad de cada actor, éstos portan un conjunto de conocimientos traducidos en normas, valores así como en estrategias cognitivas. Precisamente estos conocimientos permiten establecer regularidades en la acción (Isunza, 2005: 21). En esta tónica, un proyecto político tiene implicaciones causales en tanto que guía la

implementación de políticas públicas con determinado contenido (Hevia, 2005: 63).

Dagnino *et. al.* (2006) identifican tres grandes proyectos en América Latina los cuales servirán para definir las distintas ideas que sobre la autonomía existen en los cuatro órganos autónomos a analizar. Estos tres proyectos políticos se disputan la construcción democrática. En su seno comparten una relación con el proceso democrático en la región:

1. *Proyecto Autoritario*: Proyecto político que se encuentra en estado de latencia debido a los efectos de la doble transición que han generado un severo malestar ante el fracaso de las recientes democracias en la región. Anula la operación de las instituciones democrático-liberales. Las elecciones y competencias electorales carecen de importancia o, en el extremo, son prohibidas; así pues las opciones para elegir representantes son limitadas. No reconoce la existencia de la sociedad civil, de la ciudadanía, pues cancela los derechos políticos. La relación sociedad civil-Estado es vertical y clientelar. Además existe, en diverso grado, cooptación y represión. Este proyecto tiene amplio poder para determinar la distribución selectiva de la renta (Dagnino, 2006). De acuerdo con Hevia (2005: 63) uno de los elementos característicos es el carácter clientelar-corporativo de la relación entre Estado y Sociedad. Los significantes clave, por tanto, son la 'sumisión', la 'verticalidad' y la 'discrecionalidad'.
2. *Proyecto Democrático-participativo*: Sus ejes son la profundización y radicalización de la democracia. Establece por tanto una crítica hacia los límites de la democracia representativa. La participación es un elemento fundamental en este proyecto y es entendida como una forma de compartir el poder. Vinculada a ésta característica se encuentra la rendición de cuentas a fin de monitorear el desempeño estatal. La sociedad civil también es un elemento de suma importancia y está relacionada con la creación de espacios públicos donde se desarrolla el conflicto y la deliberación. La construcción de la ciudadanía es otro

elemento central. Propone una visión amplia de la política la cual tiene lugar en una diversidad de espacios. El objetivo de este proyecto es construir una mayor igualdad. El proyecto democrático-participativo se sustenta bajo una idea de ampliación de derechos políticos y sociales. Los 'derechos' se conforman como el significante clave en este proyecto político. En este sentido, las políticas públicas en todo sentido, son un mecanismo importante a través del cual el estado cumple sus responsabilidades ante los ciudadanos [(Dagnino, 2006) (Hevia, 2005)].

3. *Proyecto Neoliberal*: El eje de este proyecto es la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado-sociedad con base en los dictados de la acumulación del capital. Además se ocupa de ajustar la economía para permitir la libre acumulación y movimiento del capital. El Estado es condenado a ser un simple regulador, pues transfiere sus responsabilidades a la sociedad civil y al sector privado. Existe *confluencia perversa* en este proyecto, pues integra elementos del proyecto democrático-participativo, pero con otro contenido. El mercado tiene una primacía. La focalización se establece *versus* la construcción de igualdad. La integración al mercado es individual. El neoliberalismo despolitiza la política, disloca el conflicto y restringe la democracia a una visión minimalista. Este tipo de proyecto, a diferencia del democrático y en coincidencia con el autoritario, sostiene una visión de poder que sólo debe ser ejercido por el Estado. En otras palabras, el poder no es compartido. Este proyecto guía se sustenta en la 'eficiencia', 'calidad' y 'utilidad' en la acción gubernamental; además se parte de una idea de ciudadano como 'cliente' (Isunza, 2005; Hevia, 2005 y Dagnino *et. al.*, 2006).

Estos proyectos se diferencian en términos de su diversidad ideológica; su misma capacidad de influir -Dryzek (2005: 224) denomina a este elemento el carácter democrático del discurso, pues todos tienen la misma capacidad de posicionarse como hegemónico-, y de sus diversos grados de vinculación. El término proyecto político a diferencia del concepto 'cultura política' añade la

dimensión conflictiva entre las diversas concepciones del mundo. Hevia (2005: 67) indica que el proyecto político:

“[...] añade un tema central: la orientación política de los sujetos, la dimensión propiamente política de conflicto por el poder. Los estudios de cultura política son extremadamente útiles para caracterizar ese conjunto de ideas (creencias, intereses, valores, etc.) pero no tanto para comprender la forma en que los grupos que poseen esas ideas se enfrentan y disputan por el poder, elemento que, en cambio, se incluye en el concepto de proyecto político” (Hevia, 2005: 67).

Expuesto lo anterior, el término proyecto político comprendido bajo el enfoque del institucionalismo discursivo involucra una dimensión ideacional conformada por creencias, intereses, concepciones del mundo; y una dimensión interactiva, es decir un proceso a través del cual las ideas son generadas y puestas en conflicto en la esfera pública. Así pues lo que se busca es la legitimación de determinados proyectos que, inevitablemente tendrán efectos reales. En este sentido, Monsiváis (2009) señala que los proyectos políticos o procesos simbólicos designan al conjunto de operaciones semánticas y semióticas que tienen consecuencias relevantes para la forma en que se estructuran las relaciones de poder en la sociedad” (Monsiváis, 2009; 89).

Las ideas son dibujadas por los discursos los cuales proveen recursos para legitimar dichas ideas. El término *autonomía* puede ser legitimado y llenado de contenido desde cualquiera de los tres proyectos y, por tanto, se obtendrían implicaciones distintas en lo que respecta a la democratización de las instituciones.

En este sentido resulta importante preguntarnos ¿qué es lo que determina que un proyecto político sea exitoso? Esta cuestión nos lleva a identificar el rol del Institucionalismo Discursivo en la explicación del cambio institucional. Para Randelli y Schmidt (2004: 366) un “buen discurso” es aquel que posee el potencial para incidir en el cambio político, lo cual no significa que sea un discurso verdadero o falso, pues el contexto institucional juega un papel importante en determinar la validez o no de un proyecto político determinado.

Un discurso que sea catalogado como efectivo depende de un proceso eficiente de creación y legitimación por parte de sus actores. Como de ha indicado a lo largo de este texto, la dimensión institucional –las reglas formales e informales- juega un papel importante en la interacción discursiva. En otras palabras, señalan, para que un proyecto político tenga éxito se requiere, por un lado, que contenga *argumentos cognitivos* que demuestren la relevancia de su programa de políticas, que sea aplicable y coherente; por otro lado, necesita *argumentos normativos* que complementen los argumentos cognitivos (Schmidt y Randelli; 2004: 201). Además el aprendizaje, discutido líneas arriba, también interviene en el cambio institucional.

Sin embargo, es preciso indicar que si bien el Institucionalismo Discursivo permite explicar el proceso de cambio en el tiempo a través de las ideas y el proceso discursivo; el discurso no puede explicar todos los fenómenos políticos. En otras palabras, el discurso por sí solo a veces no es suficiente para explicar el cambio institucional, ya que otros factores pueden jugar un rol central en éste (Randelli y Schmidt, 2004).

### **1.5. Organismos independientes, ¿un diseño institucional para evitar la captura?: Estableciendo una relación entre organismos autónomos y democracia**

Como se ha señalado al inicio de la presente tesis, el objetivo general es identificar de qué forma se presentan las pugnas entre los distintos proyectos políticos en dos órganos autónomos (el BANXICO y el IFE) y, así mismo, cómo estas disputas han impactado en el fortalecimiento o deterioro de la democracia y el Estado de Derecho en México. Bajo el marco normativo de la democracia discursiva es posible identificar las disputas entre proyectos políticos – discursos- más allá de las reglas y los procedimientos electorales. Es decir, los conflictos entre posiciones simbólicas tienen espacio en la esfera pública, la cual adquiere el nombre de “constelación de discursos” en tanto que se constituye como un espacio donde diferentes actores o coaliciones ponen en conflicto sus determinadas visiones sobre el mundo con el objetivo de

establecer sus proyectos como hegemónicos. Así pues, al estudiar los diversos discursos que le han dado forma a los órganos autónomos en México será posible identificar la diversidad de actores que han impulsado determinados proyectos políticos. Por tanto, el estudio de los desafíos y logros que en materia de democratización han alcanzado tanto el IFE como el BANXICO será posible a través de la identificación de los distintos discursos conformados por el contexto institucional, las ideas y los actores.

Así pues en el presente apartado se discutirán las implicaciones de la creación de órganos autónomos conocidos en la literatura especializada como 'instituciones no mayoritarias' (*non-majoritarian institutions*) (Tatcher y Stone, 2002). El objetivo será identificar las principales características de los órganos autónomos alrededor de los cuales surgen las disputas discursivas que discutiré a lo largo de esta tesis. En términos generales expondré las causas de crear instituciones independientes, así como las implicaciones de tal diseño institucional para evitar la captura de parte de actores políticos, sociales o económicos.

### **1.5.1. Principales explicaciones para crear instituciones autónomas**

Actualmente somos testigos de una tendencia a nivel global en la creación y fortalecimiento de una diversidad de órganos autónomos. Esta tendencia forma parte de los cambios político-económicos que comenzaron en la década de 1980. Señalado lo anterior, es importante discutir las explicaciones que se han arrojado en torno a las razones por las cuales los actores políticos les otorgan autonomía o independencia a estos tipos de instituciones. Desde la teoría liberal democrática Thatcher y Stone (2002) indican que la delegación de autoridad tiende a legitimar el ejercicio del poder político. Así pues los autores ofrecen una definición de instituciones independientes señalando que se trata de:

“entidades gubernamentales que (a) poseen y ejercitan alguna concesión de autoridad pública en un ámbito especializado separada de otras instituciones; además (b) este tipo de instituciones no son electas por la gente ni

son manejadas por los funcionarios electos” (Thatcher y Stone, 2002: 2).

Por tanto para explicar el acto de aislar instituciones políticas y económicas clave es de gran utilidad considerar el marco teórico de la delegación definiéndola como una decisión de autoridad formalizada por medio del derecho público, cuyo objetivo es la transferencia de autoridad para la elaboración de políticas más allá de lo establecido en determinadas instituciones. Precisamente el enfoque principal-agente, como perspectiva dominante en la ciencia política estadounidense, ha sido considerado como el paradigma dominante a la hora de explicar la relación entre los funcionarios que delegan poder y las agencias que han sido provistas de determinadas facultades. En este sentido definiremos la relación principal-agente de la siguiente manera. De acuerdo con Coleman (1990, 147) la relación principal-agente surge cuando una persona (principal) emplea a otra (agente) para llevar a cabo una acción en su beneficio. A menudo la acción involucra una negociación o contrato con otro actor (una tercera parte implicada). Por tanto, este esquema se encuentra conformado por un principal, un agente y una tercera parte involucrada. En lo que refiere a la delegación de autoridad, los principales son aquellos políticos oficiales quienes emplean su autoridad para crear instituciones autónomas o no-mayoritarias a través de actos públicos de delegación. Por otro lado, los agentes son actores que brindan ayuda a los principales. En términos generales (Thatcher y Stone, 2002) sugieren que su función es:

- a) Resolver problemas de compromisos: los agentes trabajan para lograr credibilidad. Trabajan entre múltiples principales o de la mano con principales y agentes. Su objetivo es solucionar problemas derivados de la acción colectiva.
- b) Superar las asimetrías de la información en áreas técnicas del gobierno. En este sentido los agentes tienen por objetivo desarrollar y emplear su experiencia para producir o ayudar a los principales a generar una apropiada política pública.

- c) Lograr una mayor eficiencia en la elaboración de normas. Los agentes esperan resolver problemas específicos dado que los principales poseen un manejo más general en términos de ciertas políticas públicas.
- d) Asumir los costos políticos de políticas públicas impopulares. Los agentes esperan maximizar los objetivos en las políticas públicas que los principales, saben bien, algunas veces pueden generar impopularidad con importantes sectores de la sociedad.

En otras palabras, para los agentes o políticos electos posee más incentivos restringir su poder de agencia sobre determinados asuntos a cambio de evitar los costos no sólo en términos de legitimidad, sino de desempeño institucional.

<b>Cuadro 3.- Relación Principal-Agente entre gobierno y órganos autónomos</b>	
<b>Principal</b> Capacitar y nombrar	Poder Ejecutivo
<b>Agente</b> Informar y consultar	Órganos Autónomos

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, es preciso considerar más elementos a la hora de explicar las causas de delegar u otorgar autonomía a ciertas instituciones. En consonancia con lo propuesto por Thatcher y Stone (2002), Barkow (2010) muestra una serie de elementos que deben ser tomados en cuenta cuando se tratan de explicar los incentivos para aislar esferas clave de la política y la economía no sólo de las presiones de los funcionarios electos, sino de grupos de interés o presión públicos o privados. Con base en la propuesta sobre la “captura” elaborada por Mancur Olson (1971), Barkow (2010: 19) indica que “el principal objetivo de crear instituciones independientes es para inmunizarlas, en cierto grado, de las presiones políticas”; sin embargo, cuestiona en qué medida y qué tipo de presiones resultan negativas para el desempeño de las instituciones.



Por ejemplo, la presión de grupos de ciudadanos o actores políticos para obligar a transparentar y a rendir cuentas, más que nociva, se constituye como un elemento clave no sólo en la democratización de la institución sobre la que se ejerce la presión, sino sobre el fortalecimiento del estado de Derecho y la democracia en un plano más amplio. No obstante, también existen presiones que pueden minar el buen funcionamiento del organismo autónomo, ya que puede desviar los objetivos de dicha institución en beneficio de los intereses de grupos de presión.

El término “captura” proviene de la teoría económica de la regulación. Este concepto permite identificar los intereses y la influencia de actores cuya capacidad para enfrentar problemas inherentes a la lógica de la acción colectiva (*free-raider*) les dará elementos para capturar el proceso político. En otras palabras, la captura se entenderá como el deseo de grupos económicos, políticos o sociales por hacerse del control del agente regulador (Kalt y Zupan, 1984; Noll, 1971).

Se ha argumentado que la importancia de delegar el manejo de esferas clave de la política pública a expertos no partidistas permitirá un desempeño más eficiente de órganos autónomos, dado que aquellos cuentan con los conocimientos técnicos específicos. Barkow (2010) señala que la idea es que las acciones de los expertos no partidistas queden aisladas de las presiones políticas, así pues, estos podrían adoptar políticas públicas basadas en sus conocimientos y experiencia lo cual traería efectos positivos en el largo plazo. Sin embargo, no es posible pedir la neutralidad y despolitización de los agentes, puesto que también poseen ciertos juicios sobre las políticas públicas. Un claro ejemplo sobre la necesidad de otorgar facultades a actores neutros y apolíticos cuya cualidad principal son sus conocimientos técnicos es el caso de los bancos centrales. Así pues, para lograr un buen desempeño por parte de los expertos es necesario evitar la influencia o captura de los actores que deben regularse. Otro argumento en torno a la importancia de delegar autoridad a órganos autónomos es la necesidad de mantener la estabilidad; en este sentido las presiones políticas se han convertido en las principales

enemigas. No obstante, el delegar autoridad a una institución no representa una garantía para evitar la presión de grupos de interés político y económico.

### **1.5.2. Influencia de los grupos de interés y la construcción democrática de las instituciones: politizando las instituciones**

Retomando la preocupación de Barkow en torno a qué tan positiva o negativa puede ser la influencia de los grupos de interés, Ackerman (2007b 14) indica que éstos no sólo poseen intereses específicos, sino que también pueden aportar ideas novedosas e información. Así pues, un buen control y organización de las demandas por parte del gobierno podría traer mejora en el desempeño de las instituciones. Evitar a toda costa la influencia de los grupos de interés podría crear una especie de burbuja o islote que no aportaría beneficios al desarrollo democrático de las instituciones autónomas. Ante la necesidad de establecer una relación constructiva entre grupos de interés o coaliciones e instituciones, Peter Evans (1996) propone el concepto de “autonomía enraizada” que:

“...depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación contradictoria depende, por supuesto, del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta” (Evans, 1996: 540).

A diferencia de la perspectiva de la delegación que pone énfasis en la necesidad de aislar de la influencia del poder político y económico determinadas esferas de decisión, la propuesta de Evans (1996) va más allá al incorporar tanto el elemento técnico de los agentes (*expertise* y profesionalismo), pero sin concentrarse únicamente en la dimensión tecnocrática. En este sentido, Ackerman (2007b) indica la importancia de concebir la delegación de autoridad como una autonomía enraizada *versus* el aislamiento. De esta forma, la creación de mecanismos institucionales como la transparencia y la rendición de cuentas enraizadas en un proyecto político

democrático resultan ser opciones importantes para evitar el aislamiento o blindaje de los órganos autónomos. Los distintos proyectos políticos discursivos y las disputas entre sí pueden dar cuenta de la ruta que han tomado los órganos autónomos, ya sea hacia una politización de la institución a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, hacia la captura o hacia el aislamiento y blindaje.

### **1.5.3. Tipología de los órganos autónomos: los bancos centrales y los órganos electorales**

Los importantes cambios institucionales logrados en la región latinoamericana en la década de 1990 han permitido la emergencia de instituciones autónomas encargadas de regular y vigilar diversos rubros. Es por tal razón que resulta de vital importancia analizar los cambios que en materia democrática han logrado estas instituciones y su impacto sobre el Estado de Derecho en México.

Al respecto, Ackerman (2007a) distingue cinco categorías generales de órganos autónomos: a) los de *prestación de servicios*, órganos gubernamentales encargados de atender demandas sociales básicas. En este rubro se incluyen las universidades públicas y los servicios de salud; b) los *reguladores del mercado* son agencias independientes cuyo objetivo es vigilar la libre competencia, evitando con ello el surgimiento de monopolios. La ola de privatizaciones que tuvieron lugar en las décadas de 1980 y 1990 permitió la proliferación de este tipo de organismos. Dos ejemplos son las agencias reguladoras de la competencia y, en particular, los bancos centrales.; c) los de *fiscalización superior*, instituciones encargadas de vigilar el gasto público y el desempeño de la administración pública. Su objetivo es garantizar la buena administración del presupuesto asignado a las entidades institucionales; d) los *Ombudsmen* conocidos como “la voz del pueblo” este tipo de órganos representan a la ciudadanía y son empleados como instrumentos en contra de los abusos de los servidores públicos. Entre sus facultades destacan el fiscalizar, evaluar y controlar al Estado; por último el autor ubica e) los de *combate a la corrupción*, instituciones capacitadas para investigar y acceder a

información confidencial, y, según sus facultades punitivas establecer sanciones. Su objetivo es atacar la corrupción en la esfera gubernamental.

Como indica Monsiváis (2007) el carácter autónomo de estos órganos permite establecer contrapesos en el ejercicio del poder político. De tal manera que cada una de estos organismos se enfoca en la vigilancia y regulación de determinados ámbitos. Una tesis empleada para explicar el cambio indica que a estos órganos se les otorga autonomía con la finalidad de mejorar su desempeño institucional. De tal suerte que no sólo son aislados del proceso electoral y de la toma de decisiones, sino que su dirección corre a cargo de servidores públicos altamente capacitados. Para efectos de la presente tesis se pondrá énfasis en dos tipos de órganos autónomos puesto que cada uno muestra una dimensión del proceso de transición que inició en Latinoamérica en la década de 1980. Los bancos centrales como parte crucial de la esfera económica y los órganos electorales como parte de la dimensión política. En este sentido, el BANXICO forma parte de los órganos reguladores del mercado, ya que tiene la facultad de supervisar el sistema monetario y financiero (LOBM, Cap. V); mientras el IFE se presenta como un híbrido entre un *Ombudsmen* y un órgano encargado del combate a la corrupción y la fiscalización puesto que, por un lado, es la institución encargada de garantizar el derecho de los ciudadanos para elegir a sus representantes; mientras que por otro posee la facultad de fiscalizar e investigar el gasto erogado por los partidos políticos (COFIPE, 2008). A continuación señalaré algunas de las características de los órganos autónomos a estudiar: los bancos centrales y los órganos electorales. Cada uno como pieza fundamental en el cambio político y económico de México.

#### **1.5.3.1. Los bancos centrales independientes: funciones e importancia**

Los bancos centrales autónomos se han convertido en piezas fundamentales dentro del proceso de globalización financiera y la reestructuración del Estado. Dentro de la categoría de los órganos reguladores del mercado, los bancos centrales son identificados como modelos y prototipos para las denominadas Agencias Regulatorias Independientes (IRA) (Quintyn, 2009: 267). Su carácter

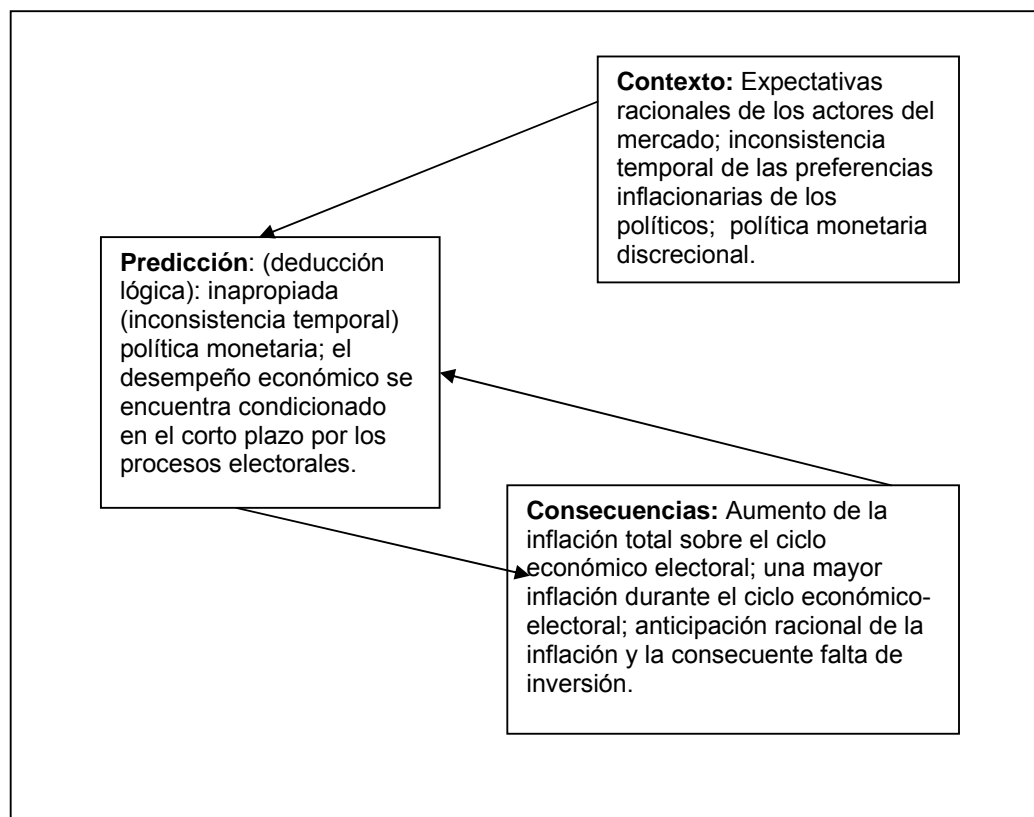
independiente y la especialización y conocimientos técnicos de los banqueros centrales son concebidos como fortalezas para la autonomía de tales instituciones.

Ante todo es preciso indicar que un banco central es el banco del gobierno, sin embargo sus funciones han cambiado a lo largo de su historia. Estas instituciones surgieron como instrumentos para la reconstrucción de los mercados internos en un contexto de entre guerras. Sin embargo la tendencia inflacionaria que permeó la década de 1960 y 1970 influyó de manera importante en enfocar la preocupación de los gobiernos en la estabilidad económica, en específico proteger el valor de sus respectivas monedas. Así pues, en la década de 1990 se observó una tendencia a nivel mundial a fin de otorgarle mayor autonomía legal a los bancos centrales, sobre todo en los países en vías de desarrollo (Sassen, 2007). Esta tendencia comenzó con la reforma que sufrió la Ley Orgánica del Banco de Nueva Zelanda en la cual se determinó como su función principal “formular e implementar la política monetaria directamente para lograr y mantener el nivel general de precios”, siendo ésta característica imitada a lo largo del orbe (Schwartz y Castañeda, 2009: 9).

En consonancia con la explicación derivada del paradigma de la delegación, el argumento central para otorgarle autonomía legal a los bancos centrales sostiene que los políticos han reformado el diseño institucional de dichas instituciones con el objetivo de “atar sus propias manos” para evitar utilizar estas instituciones en su beneficio, sobre todo en periodos electorales. Desde esta perspectiva se afirma que la “preferencia natural de los políticos” es echar a andar, en periodos electorales, políticas económicas expansivas (“populistas”) que les proveerán ventajas económicas de corto plazo, como por ejemplo generar un aumento de la producción y un descenso del desempleo. Sin embargo estas medidas acarrearán inevitablemente inflación a largo plazo sin reducción de paro y sin aumento de la producción. Este argumento proviene de la literatura sobre los ciclos político-electorales se concentra en identificar los efectos de los procesos electorales sobre el gasto del gobierno, la oferta monetaria y la política cambiaria (Persson, 2002). Se sostiene que la

inclinación de los políticos en el poder ha sido manipular las políticas macroeconómicas, en específico la política monetaria a cargo del banco central, con la finalidad de aumentar el crecimiento antes de periodos electorales (Treisman y Gimpelson, 2001).

**Figura 4.- Modelo teórico de un banco central dependiente desde la perspectiva del ciclo económico-electoral (electoral-business cycle)**



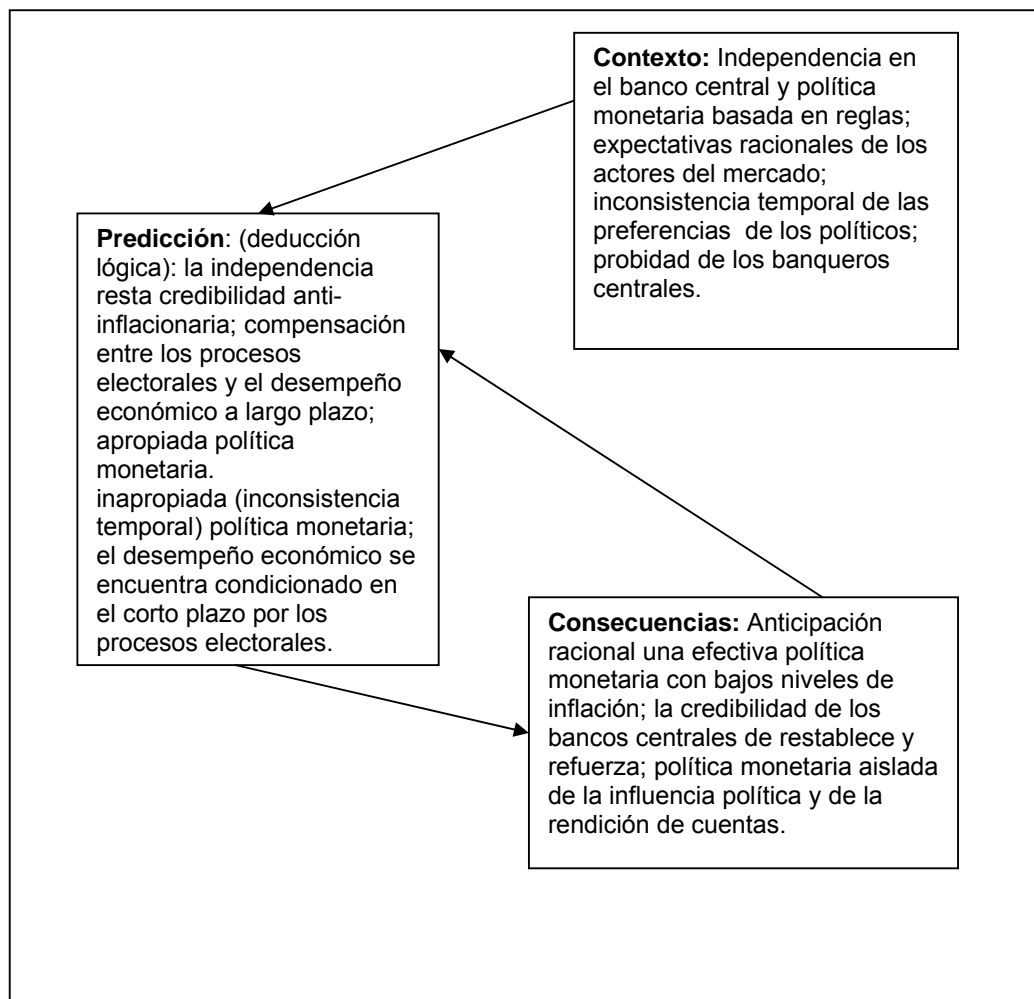
Fuente: Hay, Colin (2007: 115).

El modelo del ciclo político electoral fue formalizado por Nordhaus (1975) quien asume que los políticos una vez en el poder, quieren permanecer ahí, por lo que manipularán la política macroeconómica con el objetivo de ganar elecciones, aunque esto genere inflación (Reichenvater, 2007).

De acuerdo con Carruthers *et. al.* (2001) la independencia en los bancos centrales es producto de dos factores. Por un lado el surgimiento de los argumentos provenientes de las comunidades epistémicas (escuela

monetarista en la economía; y por otro lado se encuentra el factor histórico representado en la globalización).

**Figura 5.- Modelo teórico de un banco central independiente desde la perspectiva del ciclo económico-electoral (electoral-business cycle)**



Fuente: Hay, Colin (2007: 115)

Bajo un esquema de autonomía, el banco central tendrá como principal responsabilidad asegurar la estabilidad de precios y la estabilidad financiera (Cukierman, 2006). Ésta es una función que los bancos centrales han venido desarrollando a lo largo de su historia, sin embargo con la autonomía legal es

posible dilucidar elementos específicos de este nuevo diseño institucional de los bancos centrales.

La independencia, retomando la discusión en torno a la delegación, se constituye en el principal instrumento para mantener la política monetaria lejos de las presiones políticas. La independencia en los bancos centrales refleja la habilidad para controlar los instrumentos de política monetaria. Sin embargo, es preciso indicar los alcances de la autonomía y los distintos niveles que puede comprender. Un aspecto que hace a un banco central más o menos independiente del control del poder político es el referido al control de los instrumentos de política monetaria, pudiendo distinguir entre “independencia de objetivos” e “independencia de instrumentos”. Por “independencia de objetivos” deben entenderse la capacidad que tiene el banco central para elegir sus objetivos finales en política monetaria. Este tipo de independencia es lo que también se conoce como independencia política. La “independencia de objetivos” implica que el banco central tiene facultades para establecer una jerarquía de objetivos teniendo primacía la estabilidad económica. En otras palabras, el banco central tiene la capacidad para establecer las metas finales en materia de política monetaria. Por otro lado, al hablar de “independencia de instrumentos” se hace referencia a la capacidad que posee el banco central para elegir los instrumentos de política monetaria, incluyendo restricciones en el financiamiento monetario al déficit público [(Bernhard, 2002: 21) (Schwartz y Castañeda, 2009)].

Las espirales inflacionarias que prevalecieron en la década de 1980, la globalización financiera, así como un consenso en torno a un nuevo paradigma de políticas fueron factores clave para darle mayor autonomía a los bancos centrales. Sin embargo dado que sus decisiones no se encuentran bajo el control directo del gobierno o el parlamento es preciso considerar qué tipo de mecanismos a favor de la democratización de dichas instituciones existen. La transparencia y la rendición de cuentas en los bancos centrales son categorías que han adquirido un papel central como elementos propios de la política monetaria. Así pues, identificar la evolución institucional que ha sufrido la institución producto de las disputas entre proyectos políticos discursivos



también permitirá identificar los avances que en términos del fortalecimiento de su autonomía y de la institucionalización de mecanismos pro-rendición de cuentas se han logrado en el caso particular del BANXICO.

### **1.5.3.2. Las autoridades electorales independientes: funciones e importancia**

De acuerdo con Bratton y Van Walle (1997) la democracia implica la construcción de la participación y de instituciones competitivas, por tanto órganos electorales juegan un papel importante en la construcción de las democracias, especialmente en América Latina. La creación de instituciones electorales, particularmente en los países en desarrollo, se encuentra estrechamente vinculada a la tercera ola de democratización. En este sentido, la gobernanza electoral de la que forman parte los denominados Órganos de Gestión Electoral (*Electoral Management Bodies*) se ha constituido como un elemento crucial para asegurar la credibilidad de los procesos electorales en las democracias emergentes (Mozaffar y Schedler, 2002). Así pues, la evolución de las instituciones electorales encargadas de organizar y dirigir los procesos electorales no pueden verse separadas del proceso de democratización que inició en la década de 1990 en América Latina.

La importancia de los órganos electorales independientes reside en que se han constituido como piezas clave en el cambio político en las democracias de la región latinoamericana. Un órgano electoral autónomo es el encargado de dirigir los procesos electorales de manera imparcial y neutral. El proceso de transición política que inició en América Latina en la década de 1980 hizo imperativo el establecimiento de órganos encargados de controlar las disputas para acceder al poder. Su independencia e imparcialidad se constituyeron como cuestiones necesarias para recobrar la legitimidad de los procesos electorales otrora controlados o anulados por el gobierno en turno.

De acuerdo con López-Pintor (2000) es posible distinguir varios criterios para agrupar los diferentes tipos de órganos electorales. En primer lugar se encuentra el criterio gubernamental que implica que las elecciones están a

cargo de funcionarios públicos. En este sentido se trata de un órgano electoral que no goza de independencia. En segundo lugar es posible ubicar el criterio judicial que especifica que los jueces son los encargados de organizar y administrar las elecciones. En tercer lugar está el criterio multi-partidista el cual implica que el órgano electoral será manejado por los partidos representativos. En cuarto lugar se encuentran las “comisiones profesionales electorales”. En este tipo de institución los partidos políticos son los encargados de seleccionar expertos y así mantener la independencia de la institución. Es precisamente este último tipo de institución la que interesa en este apartado, puesto que su creación responde a la necesidad de mantener protegido los procedimientos y procesos electorales de presiones políticas externas (López-Pintor, 2000).

La autonomía en los órganos electorales debe entenderse como una independencia con respecto al gobierno. En este sentido es posible distinguir varios niveles en la relación entre órgano electoral y gobierno: los independientes del gobierno, los gubernamentales y los semi-independientes. Una forma para identificar la independencia en un órgano electoral es por medio a lo especificado en la legislación y, también a que su rendición de cuentas no es hacia el Poder Ejecutivo, sino hacia, por ejemplo, el Congreso. A este tipo de autonomía se le nombra “legal”. Otro elemento para evaluar la autonomía en un órgano electoral es lo que Van Aaken (2009) denomina “independencia personal”. Para evaluar qué tan independiente es un órgano electoral en esta dimensión, debe tomarse en cuenta de qué manera los miembros del consejo electoral son nombrados, así como bajo qué circunstancias pueden ser removidos y por qué entidad. La “independencia financiera” o “presupuestaria” es otro aspecto que debe tomarse en consideración. Ésta refiere a la capacidad de tener su propio presupuesto; involucra el quién decide sobre el presupuesto; así por ejemplo, un órgano electoral independiente posee su propio presupuesto. En otras palabras, implica que el presupuesto que le es asignado no sea producto de acuerdos del momento entre fracciones políticas, sino que exista una disposición constitucional que especifique las bases sobre las que debe otorgársele el presupuesto al órgano electoral. Finalmente se encuentra la “independencia de funciones” o “autonomía política” hace referencia a que el órgano electoral

realice sus funciones de manera independiente y que, además, no esté sujeto a otros órganos. Implica que la legislación reconozca al órgano electoral como autoridad en la materia [Van Aaken (2009) (Hernández, 2003)].

Al igual que en el caso de los bancos centrales, la transparencia y la rendición de cuentas en los órganos electorales de carácter autónomo son elementos indispensables que contribuyen positivamente en su credibilidad. Por tanto con base en los proyectos políticos (discursos) será posible identificar los logros institucionales que en materia de fortalecimiento de una autonomía enraizada y de democratización se han alcanzado en el órgano electoral mexicano.

## **1.6. Consideraciones metodológicas, objetivos y preguntas de investigación**

El Institucionalismo Discursivo propuesto para la elaboración de la presente tesis encuentra un claro enclave en la ciencia política. En este sentido, pueden encontrarse distintas características que lo diferencian de los principales enfoques del análisis del discurso como “el estructuralismo interpretativista, el análisis crítico del discurso y el análisis sociolingüista” (Schmidt y Randelli; 2004: 365). Así pues una de las más claras diferencias es el énfasis que el Institucionalismo Discursivo le otorga al contexto institucional. Este enfoque, pues, privilegia recursos como la retórica, las narrativas sobre la política, etc. En otras palabras, este enfoque pone un énfasis importante sobre el *poder* y el *contexto*. En tanto que su preocupación fundamental es cómo los proyectos políticos (proyectos discursivos) entendidos como ideas y procesos de interacción generan relaciones desiguales de poder. El objetivo es conocer cómo por medio de las disputas en el plano de lo simbólico –confrontación entre proyectos políticos- existen discursos ganadores y perdedores, y qué efectos tienen estos conflictos en la democratización del espacio público.

El Institucionalismo Discursivo tiene implicaciones metodológicas importantes. De esta forma Schmidt (2009: 305) indica que el discurso no es sólo textos o

ideas; en otras palabras no involucra sólo lo que se dice. El Institucionalismo Discursivo se plantea como principal objetivo el análisis sobre el contenido sustantivo de las ideas, así como por el proceso interactivo por medio del cual dichas ideas son transmitidas, intercambiadas y puestas en disputa a través del discurso. En este sentido, el Institucionalismo Discursivo plantea la existencia de tres dimensiones que serán tomadas en consideración para la elaboración de la presente tesis: la dimensión ideacional, la dimensión discursiva, considerando también la importancia del contexto político donde los discursos se encuentran situados.

En cuanto al primer elemento, en la presente investigación se tomará en cuenta un tipo específico de ideas políticas denominadas *marcos de referencia* o *procesos de encuadre*. Este tipo de ideas, retomadas de la literatura sobre los movimientos sociales, designa a los elementos simbólicos que median entre la estructura y los actores sociales (McAdam & Scott; 2005: 16). Este tipo de ideas representan:

“...metáforas, símbolos, y señales cognitivas. Implican la manipulación estratégica de una comprensión e interpretación compartida del mundo, sus problemas y sus cursos más apropiados de acción. Los marcos de encuadre son mecanismos cognitivos de cambio social en la medida en que esto afecta cómo los actores perciben sus intereses, identidades y posibilidades para el cambio” (Campbell; 2005: 48-49).

De esta forma, los marcos de encuadre permitirán entender de qué forma los actores políticos hacen sus ideas políticas aceptables hacia el público en general (Campbell; 2002: 27). Así pues, la dimensión ideacional señala que las ideas políticas contienen tanto elementos cognitivos (ideas que definen los problemas, las soluciones y los instrumentos), como normativos, cuyo objetivo es la defensa de un proyecto político. Por tanto, se identificarán las ideas en torno a la autonomía que se encuentran detrás de los distintos proyectos, y cuya manifestación, fortalecimiento y posible crisis se presenta en las controversias públicas seleccionadas dentro de las instituciones a estudiar: el Banco de México y el Instituto Federal Electoral.

Se realizará un seguimiento de las ideas en poder de los diferentes actores que llevan a diferentes opciones de políticas en los órganos a estudiar (Schmidt; 2009: 534) a fin de democratizar y cerrar los espacios vinculados a tales instituciones. Para realizar dicho labor se recolectaron posicionamientos públicos, discursos y entrevistas de los actores involucrados en cada uno de los momentos a analizar.

En cuanto al segundo elemento es posible identificar dentro de Institucionalismo Discursivo dos tipos de procesos discursivos: *el discurso coordinativo* y *el discurso comunicativo*. El primero hace referencia a grupos o individuos en el centro de la construcción de políticas quienes están envueltos en la creación, elaboración y justificación de las políticas y programas. El discurso coordinativo permite identificar cómo son construidos los paradigmas de políticas públicas. El discurso comunicativo refiere a grupos o individuos involucrados en la presentación pública, deliberación, y legitimación en la esfera pública de las políticas, ideas programáticas y filosóficas. Este proceso lleva implícito una serie de preguntas que permitirán situar la relación entre actores, estructura e ideas. Es decir, es importante ubicar, además del texto –lo que se dice– el contexto –quién, dónde, cuándo, cómo y por qué se ha dicho esto– (Schmidt; 2008a: 305). El discurso comunicativo permite ver de qué forma se ponen en discusión y en confrontación los distintos proyectos en torno a la democratización en la esfera pública. Tanto el discurso comunicativo como el discurso coordinativo proveen las herramientas metodológicas y conceptuales para identificar las pugnas por la democracia en los órganos autónomos a estudiar.

Se seleccionaron actores relevantes para cada una de las controversias; desde líderes y miembros de partidos políticos, miembros clave del Gobierno Federal, hasta miembros del sector empresarial, de organizaciones de la sociedad civil, así como posicionamientos de los medios de comunicación. Aunado al discurso será importante agregar un elemento metodológico de los estudios organizacionales. Este recurso permitirá identificar la posición que cada uno de los actores juega en la lucha por establecer su proyecto como hegemónico. McAdam y Scott (2005: 17) proporcionan una estructura de análisis inspirada

en la teoría organizacional y en la teoría de los movimientos sociales que permitirá sistematizar la relación entre actores, instituciones y procesos simbólicos. Indican que es importante identificar los siguientes ejes analíticos.

En primer lugar dentro de un campo de disputa se identificarán diversos actores estratégicos: a) *actores dominantes*;<sup>7</sup> b) *actores desafiantes*;<sup>8</sup> y c) *unidades de gobernanza*.<sup>9</sup> Siguiendo sobre este punto, todo campo de disputa se encuentra dentro de un entorno sociopolítico más amplio que involucra d) *actores externos*;<sup>10</sup> y e) *unidades de gobernanza externas*.<sup>11</sup> Estos elementos permitirán ubicar la existencia e importancia de los actores involucrados en las disputas simbólicas en la esfera pública a fin de abrir o cerrar espacios para la democratización en el Banco de México y en el Instituto Federal Electoral.

Las diversas lógicas institucionales son otro elemento importante de análisis. Los autores entienden por tal guías de acción para los actores e incluyen valores, normas y creencias McAdam y Scott (2005: 17 y 18). Identificaré en este nivel los recursos simbólicos como las ideas y representaciones simbólicas en torno a la autonomía en las instituciones a estudiar.

Finalmente los autores introducen elementos de la teoría de los movimientos sociales –en específico sobre los movimientos contenciosos- para identificar la dinámica propia del cambio político. Utilizan el término eventos o procesos desestabilizadores que, a menudo son externos al campo de disputa.

Estos elementos contribuirán a sistematizar y analizar la información recabada. Permitirán ubicar la relación entre los distintos actores políticos, su posición y

---

<sup>7</sup> Refieren a aquellos individuos, grupos y organizaciones alrededor de los cuales las acciones e intereses tienden a surgir.

<sup>8</sup> Se definen a los individuos, grupos y organizaciones que buscan desafiar la posición privilegiada de los actores dominantes.

<sup>9</sup> Son aquellas unidades organizacionales que ejercen autoridad y poder en un determinado campo. Puede tratarse de componentes específico del campo, o a elementos más amplios del sistema político importantes para el desarrollo del espacio de conflicto.

<sup>10</sup> Aquellos individuos, grupos y organizaciones al principio de la controversia, no son reconocidos como participantes, sin embargo poseen cierta influencia en el curso de la acción.

<sup>11</sup> La autoridad y estructuras de poder operan en niveles societales más amplios, proveyendo oportunidades y generando limitaciones que afectan la dinámica del espacio de disputa.

capacidad para generar consensos en torno a sus proyectos discursivos. Sin embargo como se ha discutido a lo largo del apartado sobre el Institucionalismo Discursivo, los discursos serán considerados como los elementos clave en cuanto a legitimidad, cambio y crisis a favor o en contra de la democratización se refiere.

El contexto es una parte primordial en el análisis discursivo institucionalista, pues permite conocer cómo un mismo conjunto de ideas puede tener resultados distintos, así como éxito o fracaso dependiendo, por ejemplo, del tipo de sistema político o de Estado en el que sitúe. Así pues en el presente trabajo se elaborará un análisis discursivo –tomando en consideración no sólo texto sino también el contexto institucional- de las disputas entre distintos proyectos políticos en torno distintos momentos clave en cada uno de los órganos autónomos a estudiar. Se tomarán en consideración cuatro controversias públicas que permitirán ubicar cómo en situaciones de crisis-económica y política- y cambio institucional los discursos entran en disputa en la esfera pública involucrando a una diversidad de agentes. Así pues, estas disputas permitirán identificar en qué medida los proyectos políticos impactan el cambio institucional y, a su vez, son condicionados por determinantes institucionales.

**Cuadro 4.- Marco analítico para analizar las disputas en la esfera pública entre proyectos políticos en torno a la autonomía en el BANXICO y el IFE**

Dimensiones de análisis		
Contexto político-institucional Responde a la pregunta <i>cómo</i> .	Lógica macro-estructural que afecta <i>dónde</i> importan los discursos. No sólo dibuja ideas, sino discursos. Los discursos difieren alrededor de los países, no se refieren solamente a las ideas y valores a los cuales los actores estratégicos apelan, sino también en cómo estos discursos están contruidos y hacia dónde están focalizados. Lo anterior es entendible en el sentido de que los discursos se enuncian en diferentes contextos institucionales, que tienden a constreñirse a un marco de referencia discursivo, que determina quién está involucrado en la elaboración inicial de un	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de Sistema político</li> <li>• Composición del Congreso</li> </ul>

	<p>programa de política pública y hacia quién el discurso está dirigido (Schmidt, 2008a).</p> <p>El contexto institucional está constituido por un vasto rango de reglas –formales e informales, leyes, así como normas sociales y políticas, convenciones- que funcionan como un marco de referencia común a un conjunto de actores, que permite compartir percepciones y preferencias entre los actores, sino también modos de interacción (Schmidt, 2008a)</p>		
Dimensión interactiva del discurso (cómo, porqué, cuándo, dónde, quién, para quién).	Discurso coordinativo	Creación	Documentos oficiales, documentos hemerográficos
	Discurso comunicativo	Legitimación	Documentos oficiales, documentos hemerográficos
Dimensión ideacional del discurso: marcos de encuadre encargados de afectar la forma en que actores perciben sus intereses, identidades y posibilidades (qué se dice)	Normativas	¿Qué es necesario?	Documentos oficiales, documentos hemerográficos
	Cognitivas	¿Por qué es lo más apropiado?	Documentos oficiales, documentos hemerográficos

Fuente: Elaboración Propia

De esta forma, las preguntas de investigación que surgen y serán una guía en la elaboración de esta tesis son varias. En primer lugar he respondido ¿cómo las pugnas por las instituciones se trasladan al plano discursivo y cómo los principios, ideas y conceptos se convierten el objeto de disputa?, y ¿de qué forma se dan estas disputas –contiendas discursivas en la esfera pública? De acuerdo con este capítulo, estas preguntas han tratado de ser respondidas. El modelo normativo de la democracia representativa-liberal y su énfasis en los procesos electorales no permitía identificar otras formas de explicación política; sin embargo bajo el modelo normativo democrático discursivo, los discursos entendidos como una forma de dar sentido al mundo se convierten en elementos que explican el cambio institucional. Por otro lado, los discursos, bajo este marco normativo, se confrontan con otros en términos democráticos, pues todos son transmitidos por actores competentes y con la misma capacidad de argumentación.



Las coyunturas juegan un papel importante en la crisis y disputa de los proyectos políticos, por ello me interesa conocer ¿qué eventos desencadenan el conflicto? El triunfo de un discurso se encuentra determinado por la capacidad coordinativa y comunicativa de los actores. Así pues, resulta interesante indagar ¿cómo se legitiman estos proyectos políticos?, además ¿qué tipo de determinantes institucionales posibilitan la existencia de proyectos políticos hegemónicos?

Los proyectos políticos poseen dos dimensiones. Por un lado se encuentra la dimensión ideacional, mientras por el otro se encuentra la dimensión interactiva o procesual. Precisamente es en esta que podremos identificar ¿quiénes son los actores y partidos que estructuran el conflicto y los antagonismos?, y ¿cuál es la posición de los distintos actores?

El Institucionalismo Discursivo, bajo el marco de la democracia discursiva, permitirá conocer ¿de qué han servido estas disputas a lo largo del tiempo? ¿Han contribuido a fortalecer o a debilitar a los órganos autónomos? ¿Han servido para identificar desafíos? ¿Ha sido posible encontrar puntos de convergencia y acuerdo, o persisten el conflicto y el desacuerdo?

Así pues, dichas problemáticas serán ubicadas en dos órganos autónomos en México: el IFE y el BANXICO. Cada uno de estos órganos representa una de las dimensiones del proceso conocido como *doble transición*: la económica y la política. Se analizará el cambio ideacional en cuatro controversias clave en cada una de las instituciones. La selección de las controversias se realizó con base en Quinn (2002: 243) denomina *muestreo intencional*. En particular los momentos a analizar fueron considerados tomando como eje su intensidad (usando este criterio se buscan casos en los que el fenómeno que interesa estudiar esté presente, en este sentido se trata de identificar las tensiones discursivas en torno a la autonomía y la captura institucional en los órganos autónomos) y su importancia política (casos que son políticamente atractivos y relevantes). Se utilizará metodología cualitativa tomando como punto de análisis documentos o datos cualitativos entre los que se incluyen: leyes, reglamentos, entrevistas realizadas por terceras personas, publicaciones

oficiales y reportes, así como notas periodísticas de diversos diarios de circulación nacional (Quinn, 2002: 4)

#### Cuadro 5.- Controversias en torno a la autonomía y la captura en el Banco de México

- Reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, 1993.
- Crisis económica de 1994 y resolución del rescate bancario en 1998.
- Las tasas de interés: la relación entre el Poder Ejecutivo y el Banco de México, 2008.
- Designación del Gobernador del Banco de México, 2009

Fuente: Elaboración propia

#### Cuadro 6.- Controversias en torno a la autonomía y la captura en el Instituto Federal Electoral

- Renovación del Consejo General del IFE, 2003
- Proceso electoral, 2006
- Reforma Electoral, 2007
- Renovación del Consejo General del IFE, 2008

Fuente: Elaboración Propia

Una vez realizado el análisis de cada uno de los casos, se elaborará una comparación tomando en consideración dos criterios: por un lado se tomará en cuenta el impacto de las pugnas discursivas para mantener la autonomía o captura de la institución; por el otro lado se evaluará cómo dichos discursos han permitido la democratización de los órganos al generar una autonomía

enraizada que dé cabida a una rendición de cuentas y *accountability* inscrita dentro del proyecto político democrático-participativo.

## **1.7. Conclusiones**

Como se indicó anteriormente, el desarrollo de la ciencia política ha experimentado un viraje hacia formas de análisis que incluyen al lenguaje y lo social como elementos centrales. De esta forma el desarrollo de un modelo normativo sobre la democracia que incluya lo discursivo -la democracia deliberativa y, en específico, la democracia discursiva- dan cuenta de la necesidad de visualizar otros elementos que contribuyan a la comprensión de la realidad. Es por tal motivo que en este capítulo he discutido la pertinencia del marco normativo de la democracia discursiva en conjunto con la propuesta Institucionalismo Discursivo los cuáles contribuirán a comprender el rol de las disputas entre proyectos políticos y su impacto en la democratización.

## Capítulo 2.- Democratización y órganos autónomos: cambios y desafíos en la dinámica política en México

### 2.1 Introducción

Aproximadamente han transcurrido más de dos décadas desde que en América Latina comenzó lo que Samuel Huntington (1991) denominó como la *tercera ola de la democratización*; es decir el período de transición de regímenes burocráticos autoritarios a democráticos. Así pues, los cambios en la dimensión política han coincidido en términos temporales con las reformas económicas orientadas hacia la desregulación, la privatización y la liberalización comercial que también fueron puestas en marcha en la región (Agüero, 1998; Grabel, 2003). En este sentido Diamond y Plattner (1995: IX) señalan que existe un vínculo entre reformas políticas y económicas por lo que puede hablarse de la *naturaleza dual de la transición*.<sup>12</sup>

El cambio político y económico ha venido acompañado de un gran auge en los estudios sobre instituciones políticas. En América Latina el surgimiento de la democracia ha venido acompañada de un “redescubrimiento de las instituciones democráticas” (Schedler; 2000: 383). En este sentido es posible ubicar el origen de un gran número de autoridades independientes u órganos autónomos de distinta índole en las nacientes democracias en el mundo. De acuerdo con Salvador (2002), el surgimiento de este tipo de instituciones se debe a los diversos cambios que ha sufrido el Estado como producto de la financierización de la economía. Asimismo se observa una distribución del

---

<sup>12</sup> Aunque algunas posturas han defendido que la democratización y la liberalización económica son procesos complementarios, un número considerable de estudiosos rechazan esta afirmación sosteniendo que son incompatibles (Armijo, Bierterker y Lowenthal, 1995: 227). Otros señalan que el liberalismo y las reformas económicas no son sinónimos de democracia política, aunque el liberalismo y la democracia son compatibles se estaría haciendo referencia a una democracia mínima que no deja lugar a la sociedad civil (Oxhorn, 1998: 7 y 8). Esta discusión será retomada en la parte final de este capítulo.

poder político en la creación de instituciones autónomas que equilibren el diseño institucional de pesos y contrapesos. En otras palabras, los órganos autónomos son instituciones que permiten comprender los cambios que ha sufrido el Estado en la era global –las demandas de transparencia y credibilidad a fin de generar condiciones de certidumbre para libre movilidad de capital; sin dejar de considerar condiciones de índole doméstica que incidieron en su creación y fortalecimiento.

Para el caso mexicano, la última década del siglo XX se caracterizó por una serie de cambios significativos en la estructura institucional democrática que han impactado hasta nuestros días. La descentralización del poder político como característica de la democratización del sistema político mexicano, obliga a repensar el papel que poseen los recientemente creados órganos autónomos en lo que respecta a una mayor calidad democrática.

De acuerdo con Ackerman (2007: 8) precisamente una de las principales características de la reforma del Estado mexicano es la creación de nuevos órganos autónomos y cuasi-autónomos. Señala el autor que durante las últimas dos décadas se le ha otorgado autonomía constitucional a varios órganos entre lo que destacan: el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, así como el Instituto de Estadística, Geografía e Informática. Asimismo entre los órganos denominados “cuasi-autónomos” es pertinente destacar al Instituto Federal Electoral, el Consejo de la Judicatura Federal y la Auditoría Superior de la Federación.

Sin duda se trata de un cambio político importante, pues se ha revertido, en cierta medida, la centralización del poder político en manos del Ejecutivo Federal; sin embargo en diferente medida aún existen límites en el desempeño democrático de los órganos autónomos. Como se ha expuesto a lo largo de esta investigación, el objetivo es conocer en qué medida los contenidos simbólicos en torno a distintos elementos de tal independencia –autonomía, neutralidad (imparcialidad) y legitimidad- pertenecen a un proyecto democratizador cuyo objetivo sería ir más allá de lo que defienden los postulados de la democracia representativa, la cual centra el conflicto en los

procedimientos y las reglas. Precisamente la diversidad de proyectos políticos y su confrontación democrática en la esfera pública permitirá comprender los alcances y límites del cambio político en México.

La relevancia de los órganos autónomos reside en que dada la naturaleza dual de la transición en América Latina, ambas instituciones representan las dos dimensiones de dicho cambio: la política y lo económico-financiero. Las reformas legales tendientes a brindarle una mayor autonomía al IFE han sido clave para el desarrollo político-electoral del país. Por otro lado, al otorgarle autonomía *de jure* al Banco de México, se ha mantenido la estabilidad macroeconómica necesaria en un contexto de globalización financiera.

Por lo siguiente, partiendo de la necesidad de tomar en consideración el contexto político y económico, tal como señala el enfoque institucionalista discursivo, en este capítulo insertaré el desarrollo institucional del Banco de México y el Instituto Federal Electoral, en el proceso de transición política mexicano. La necesidad de elaborar tal discusión recae en la importancia de situar las ideas en un contexto específico (por ejemplo, tipo de gobierno, de sistema político, de sistema económico, etc.).

En el primer apartado partiré de una caracterización del sistema político mexicano que privó a lo largo del siglo XX. En el segundo y tercer apartado enunciaré las características más importantes del Banco de México y el Instituto Federal Electoral, respectivamente a manera de antecedente para en los siguientes capítulos adentrarme en el impacto de los proyectos discursivos sobre la democratización de las instituciones. Finalmente realizaré una discusión en torno a los desafíos de la democracia en México a fin de dirigir la discusión hacia en qué medida los proyectos simbólicos y sus pugnas en el espacio público han generado una democracia más robusta, que vaya más allá, como se indicó anteriormente, de los procedimientos y las reglas electorales.

## 2.2 Hacia una definición del sistema político mexicano en el siglo XX: entre el autoritarismo y la democracia

De acuerdo con el enfoque del institucionalismo discursivo, los discursos median la relación estructura-agencia, además ejercen un efecto causal sobre la legitimidad de determinado orden de ideas. Las ideas pueden ser exitosas o no de acuerdo al contexto donde están inmersas. Schmidt (2009) retomando la escuela institucionalista histórica, indica que las políticas, por ejemplo los paradigmas como el keynesiano y el monetarista, pueden tener un contenido similar de Estado a Estado; sin embargo el contexto político institucional genera diferencias en cuanto a los resultados esperados.

Es necesario situar la discusión en torno a la creación de los órganos autónomos en el contexto político mexicano del siglo XX. Esto permitirá considerar los cambios que en materia institucional y simbólica se han presentado, lo que posteriormente permitirá identificar los límites que en cuestión de democratización aún son palpables. En primera instancia es necesario definir lo que se entenderá por *sistema político*. Por dicho término se entenderá:

“[...] un tipo particular de sistema social que está involucrado en la toma de decisiones vinculadas a la autoridad pública. El elemento central del sistema político son las instituciones del gobierno –tales como parlamentos, burocracias y cortes- que formulan e implementan las metas colectivas de una sociedad o de grupos al interior de ella. El sistema político también incluye importantes partes de la sociedad en las que el gobierno opera. Por ejemplo, las organizaciones políticas, tales como partidos políticos y grupos de interés, forman parte del sistema político...” (Almond *et. al.*; 2008: 8).

El término sistema político posee dos propiedades. En primer lugar se encuentra constituido por un conjunto de propiedades que interactúan entre sí; en segundo lugar, partiendo de la Teoría de Sistemas, posee límites bien

definidos entre él y su entorno. Así argumentaré algunas de las características del sistema político mexicano surgido del periodo post-revolucionario.

Una de las características del sistema político surgido de la Revolución Mexicana es la existencia de una burocracia en suma poderosa en relación a la sociedad civil. El Poder Ejecutivo se constituyó como el jefe supremo del aparato del Estado. En este sentido, Camp (1995: 22) indica que el sistema político mexicano puede ser definido como *semiautoritario*<sup>13</sup> en tanto que conjuntó principios liberales, contenidos en la Constitución de 1917, con elementos autoritarios, como la existencia de mecanismos verticales no electorales, así como las estructuras corporativas estatistas. El sistema político mexicano, señala Peschard (2010: 356) tenía elementos autoritarios, sin embargo tenía una inclusión social por medio de la forma de la estructura corporativa. Así pues, el sistema político mexicano posee entre sus elementos:

- a) El corporativismo-estatista organizado en torno al Partido Revolucionario Institucional como un tipo de control y organización de demandas, el cual involucraba a tres sectores de la sociedad: el obrero, el campesino y el popular. (Bensusán, 2000).
- b) La centralización del poder político en la capital del país.
- c) La celebración de elecciones simuladas y la inexistencia de un órgano garante de imparcialidad en los resultados. La primera reforma en materia electoral promulgada en 1946, estableció un precedente para concebir a dichos mecanismos legales como herramientas políticas. Estas reformas tuvieron por objetivo darle un respaldo jurídico al sistema político caracterizado por la centralización, el “hiperpresidencialismo” y la preeminencia de un partido hegemónico.
- d) La centralización del poder en el Ejecutivo Federal, lo que le proporcionó un enorme control en detrimento de los poderes legislativo y judicial.

---

<sup>13</sup> El caso mexicano es singular, dado que un modelo parecido no se presentó en la región de América Latina a lo largo del siglo XX. Por el contrario, diversas naciones latinoamericanas, en determinados periodos de tiempo, sufrieron el auge de los denominados Estados Burocrático Autoritario. Para mayor información al respecto, véase (Collier; 1985).



Siguiendo con estas características, el sistema presidencial que se instituyó en México se nutre del modelo estadounidense, sin embargo, con diferencias sustanciales que es preciso resaltar. La Constitución de 1917 estableció la supremacía del poder ejecutivo sobre el legislativo y judicial. No obstante, el poder desmedido del presidente se debió en parte a una serie de reglas o características no formales, por lo que también ha sido nombrado “presidencialismo metaconstitucional”. Este mote hace referencia al dominio de las dos cámaras y de la presidencia por parte del partido gobernante; el reconocimiento del presidente como líder del partido hegemónico; el mantenimiento de la disciplina por parte de los integrantes del partido por medio de un liderazgo centralizado y un sistema de listas cerradas (Weldon, 2002). Gracias a tal disciplina y lealtad, el presidente concentró un gran poder autónomo para establecer y modificar, de manera unilateral, las reglas del juego (Mayer-Serra, 1995: 96).

Este pacto político permitió desarrollar una infraestructura que garantizó la inclusión selectiva dentro de los beneficios del Estado desarrollista. Así pues el periodo posrevolucionario dio pauta para la creación de diversas instituciones que hicieran frente a la reconstrucción económica y política del país como, por ejemplo, el Banco de México (Lustig, 1994: 143).

La bonanza económica junto con la estabilidad y control político efectivo pervivieron desde los años cuarenta hasta la década de los setenta. Mayer-Serra (1995: 98) indica que este modelo de desarrollo económico fue posible gracias al tipo de relación entre clase política y los empresarios. El proteccionismo del que gozaba este sector, hizo imposible pensar una alianza en contra del gobierno. Dicha relación permitió, posteriormente, implementar el modelo de desarrollo estabilizador. La relación que estableció el sector empresarial se caracterizó por la subordinación, puesto que el gobierno poseía todos los recursos para modificar las reglas del juego en cualquier momento. Como señala el autor, esta relación podía definirse como una “alianza para las ganancias”. Posteriormente los sexenios de Luis Echeverría y López Portillo mostraron lo inestable de esta relación.

La legitimidad del sistema político recayó sobre la retórica de la revolución mexicana. De acuerdo con París (2001), el nacionalismo revolucionario como fuente de legitimidad de la clase política o “familia revolucionaria”, tuvo como base dos grandes relatos: el populismo -como tipo de movilización social alentada por el Estado cuyo objetivo es la prosecución de ciertos bienes- y el indigenismo -el mestizaje como fundamento del llamado partido oficial. Es preciso agregar un tercer ingrediente legitimador en cuanto a democracia se refiere: las elecciones, cuyo precedente en México se encuentra íntimamente ligado con el triunfo de los liberales dirigidos por Juárez a mediados del siglo XIX; así como con el levantamiento maderista, preámbulo del estallido revolucionario de 1910 (Morris, 1992: 42). En sentido estricto, el pacto constitucional de 1917 establece que México se caracteriza por ser una democracia; sin embargo, el sistema político posee una serie de elementos que no concuerdan con lo establecido en la Constitución (Mayer-Serra, 1995: 96-97).

El proyecto político hegemónico en este periodo, retomando el aporte de Dagnino *et. al.* (2006), claramente puede definirse como autoritario, dado que a pesar de sustentarse en un contenido de carácter democrático y legal –la Carta Magna de 1917- las elecciones carecen de importancia. No existe un ideal de ciudadano, sino de cliente que responde ante un patrón. En otras palabras, se caracterizó por una relación vertical y clientelar entre sociedad civil y el Estado. Los movimientos sociales que surgieron fueron marginados, reprimidos y, en varios casos, cooptados por el Gobierno. Los abundantes recursos producto del Modelo de Sustitución de Importaciones fueron administrados de manera discrecional y patrimonialista (Zabludowsky, 1993).

Claramente el actor dominante, definido como aquel sobre el que las acciones y demandas tienden a surgir, fue el Gobierno soportado por la maquinaria priísta. Como indiqué, su característica fue exaltar ideas democráticas, bajo un contenido contrario –autoritario. Además fue el que logró posicionar su proyecto como hegemónico. El gobierno en conjunto con el partido oficial,

también se constituyó como unidad de gobernanza, puesto que es el encargado de ejercer el poder y la autoridad en el espacio de disputa. La legitimación, como se indicó, provino de la Revolución Mexicana como gran relato, así como de los abundantes recursos –económicos y políticos- que poseía la coalición dominante.

Los actores desafiantes fueron movimientos sociales que surgieron a finales de la década de 1970. Los reclamos por una verdadera apertura y democratización comenzaron a tomar fuerza con la aparición de diversos movimientos como el de los ferrocarrileros, maestros y, en 1968, el movimiento encabezado por estudiantes. Este movimiento, a diferencia de su contraparte francesa, no tuvo repercusión en sectores como el obrero y el campesino, sin embargo, aquellos sectores que no estaban organizados bajo la estructura corporativa-estatista como las clases medias fueron un soporte importante. Este movimiento también comenzó a poner desafíos a la misma organización corporativa. Como documenta Bizberg (2010), es a inicio de la década de 1970 cuando comenzaron a presentarse desafíos para el modelo corporativo. Las manifestaciones de obreros y campesinos dieron pie para el surgimiento de una estructura sindical independiente con fuertes cuestionamientos al sistema político.

Los reclamos a favor de una mayor apertura fueron palpables en el año 1977. Precisamente uno de los cambios más importantes fue la reforma electoral de ese año. Ésta es considerada el parte-aguas para la serie de transformaciones que sufrió el sistema político mexicano en términos de liberalización. Se caracterizó por establecer las bases para la apertura del sistema de partidos en un contexto donde las elecciones representaban sólo una simulación. Se permitió la participación de partidos políticos emergentes lo que redituó en una legitimación del sistema político que comenzaba a dar signos de resquebrajamiento. Los objetivos fueron integrar más opciones en vez de coartar. Otro de los cambios significativos fue la modificación al artículo 6to constitucional. Es en la modificación de este artículo que se incluye el derecho

a la información el cuál será garantizado por el Estado (Peschard, 2010; Villanueva, 2005; López-Ayllón, 2005). A raíz de esta reforma siguieron varios cambios en materia electoral y de acceso a la información, que, sin embargo, aún están pendientes de concretarse a favor de una democratización de carácter participativo.

Como se indicó al inicio de este capítulo, las transformaciones en el ámbito político coincidieron con una serie de cambios económicos y financieros a nivel global. Es por esta razón que resulta pertinente hablar de una doble transición. En consonancia con las diversas manifestaciones políticas, en la década de 1960 a nivel global comenzó a gestarse la crisis del modelo de políticas públicas keynesiano, desencadenando en 1971 el fracaso del sistema Bretton Woods. Esta situación evidenció el resurgimiento de las finanzas globales. En otras palabras el inicio del nuevo ciclo de acumulación del capital y de la “financierización de la economía internacional” (Babb, 2002). Posteriormente la década de 1980 se caracterizó por el aumento constante de las tasas de interés y la caída de los precios del petróleo a nivel internacional. Como resultado, al interior de México se generaron especulaciones relacionadas a la inminente devaluación del peso y a la creciente fuga de capitales. Es así que la crisis de la deuda en 1982 fue el mejor pretexto que el gobierno de los Estados Unidos y organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional encontraron para “forzar reformas políticas” en México y en otros países en vías de desarrollo [(Babb, 2002: 239-245) (Sandoval, 2005: 605)].

Acorde con las sugerencias establecidas por el Consenso de Washington (Williamson, 2003), además de la necesidad de poner orden en las finanzas públicas y en el déficit fiscal, a partir de la década de 1980 comenzaron a registrarse cambios importantes en cuanto a los límites adecuados que debía tener el Estado y los gobiernos (Pardo, 2010). La premisa más importante, sustentada en la teoría económica neoclásica, era el que estos dejaran de intervenir en el ámbito económico a fin de que su función se enfocara únicamente en la regulación del mercado.

La reconfiguración de los Estados a nivel global, exigía la necesidad de crear instituciones que permitieran hacer frente al nuevo ciclo de acumulación de capital (Sassen, 2007). Así pues, se precisaba la creación de instituciones reguladoras y con autonomía técnica y operativa. Por otro lado, al interior de los Estados de los países en vías de desarrollo se comenzaron a gestar cambios importantes en materia de cambio político.

La convergencia de cambios económicos y políticos a nivel nacional y regional, vino acompañada de nuevas narrativas que permitieron legitimar las distintas medidas, en materia de Reforma del Estado. Así pues, los proyectos políticos tienden a presentarse como híbridos y en este periodo de importantes cambios político-económicos es posible vislumbrar una convergencia entre los proyectos políticos autoritario, neoliberal que, a pesar de los cambios en lo que a liberalización respecta, anularon una visión de política que vaya más allá de los procedimientos y de las reglas. Expuesto lo anterior, en el siguiente apartado expondré cómo la creación de los órganos autónomos se encuentra inmersa en un proceso de cambio no sólo político, sino económico, dada la doble naturaleza de la transición en la región. Además señalaré algunas de las características del momento político que les dio origen.

El origen de cada uno de los órganos tuvo una naturaleza distinta. Sin embargo, ambos sufrieron cambios importantes prácticamente en el mismo periodo. A continuación expondré un breve antecedente así como la importancia del estudio de dichas instituciones en un debate más amplio sobre la democratización en México.

### **2.3 Transición política democrática y la creación de órganos autónomos: un antecedente**

Existe un debate en torno al momento exacto en que comenzó la transición política en México. De acuerdo con Loaeza (2010: 38) algunos analistas indican que el año 1988 fue parte-aguas en la crisis del partido hegemónico priísta. Algunos otros, señala la autora, defienden que en el año 1997 fue cuando comenzó el verdadero cambio político, pues el PRI perdió la mayoría

absoluta en la Cámara de Diputados y en ese entonces el Presidente Ernesto Zedillo, a diferencia de su antecesor, se enfrentó a un Congreso de la Unión dividido. Otros, por el contrario, señalan que la transición comenzó en el año 2000 con la derrota del Partido Revolucionario Institucional, organización que gobernó por más de cincuenta años, setenta si se toma en cuenta a sus antecedentes Partido Nacional Revolucionario y Partido de la Revolución Mexicana, y el triunfo del PAN, abanderado por Vicente Fox Quezada. Sin embargo, como se discutió en la primera parte de este capítulo, la visión que se propone es más amplia al compaginar los cambios políticos con la reestructuración de la economía que inició en la década de los ochenta. Expuesto lo anterior, entenderemos como transición:

“el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... las transiciones están delimitada, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria” (O'Donnell & Schmitter, 1988: 19).

En una visión más amplia América Latina experimentó la segunda ola de la democratización hasta 1978, año en que los regímenes militares se extendieron en la región. En consonancia, el Estado paternalista, intervencionista y centralista que en décadas anteriores mostró un éxito comparable a los Estados de Bienestar europeos entró en una profunda crisis que se manifestó en el año 1982, con la denominada “crisis de la deuda” que inició en México al declarar una moratoria al compromiso del pago de la misma. El déficit fiscal tuvo efectos negativos sobre la estructura estatal, pues lo privó de recursos vitales para mantener, no sólo su aparato burocrático, también para proveer de recursos a los sectores incluidos selectivamente por medio de la estructura corporativa, generando consigo una fuerte crisis de legitimidad. Siguiendo a Lora (2007: 3), la crisis fiscal obligó a un reordenamiento del aparato estatal. Así pues, señala que “la crisis multidimensional del Estado” produjo tres situaciones comunes en la región latinoamericana: la democratización del régimen político, la estabilización macroeconómica – control de inflación- y la integración en el comercio internacional.

En este sentido, con la caída del muro de Berlín en 1989 y el comienzo de lo que Fukuyama nombró “el fin de la historia”, fueron palpables cambios importantes en materia de regulación y de sistema político. A partir de ese momento, prácticamente todos los gobiernos de la región estaban comandados por funcionarios electos democráticamente (Mainwaring & Hagopian: 2008). Sin embargo, la latencia del proyecto autoritario representa uno de los grandes desafíos en la región.

En cuanto al ámbito de las reformas políticas, la región no sufrió modificaciones sustanciales al respecto. Todos los países mantuvieron sus sistemas presidenciales, sin embargo, la mayor competencia electoral que permitió la inclusión formal de otros actores al sistema, representó uno de los elementos más significativos como parte de un proceso más amplio de transición política (Lora; 2007).

Para el caso mexicano, los cambios más profundos comenzaron en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Las elecciones de 1988 generaron una gran controversia debido a la serie de irregularidades que se presentaron en el cómputo de los votos. La crisis económica que devino en una crisis del discurso del Estado revolucionario, obligó a tomar acciones al respecto. Por ejemplo, en lo que respecta a la política social, la crisis del corporativismo dio paso a un nuevo modelo de políticas que privilegiaban la particularidad sobre la universalidad. En otras palabras, se instauró el Programa Solidaridad como un tipo de política de cobertura focalizada, que, sin embargo, no modificó la relación patrón-cliente propia del corporativismo-estatista (Dresser; 1997).

Si bien el periodo posrevolucionario dio pauta para la creación de diversas instituciones que hicieran frente a la reconstrucción económica y política del país; de acuerdo con Gil Villegas (1996), es durante la segunda mitad del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari que se da lo que él denomina “una verdadera Reforma del Estado en México”. Precisamente es en este sexenio que se realizan importantes reformas constitucionales.

Salinas de Gortari echó a andar reformas políticas y económicas cruciales. En materia económica se redujo el intervencionismo estatal bajo el argumento de que, al quitar obstáculos como la burocracia –generadora de corrupción- el Estado se vería fortalecido. Así pues se redefinió el papel del Estado en la economía, se llevó a cabo una liberalización de los mercados de acuerdo con la financierización de la economía, se sanearon y privatizaron una gran cantidad de empresas gubernamentales. Un dato importante que resalta Loaeza (2010) es que su intento por recobrar el control político que sobre diversos sectores gozó el poder estatal, fracasó, pues no se pudo reconstruir la autoridad estatal que precedió a la crisis de 1982.

De acuerdo con González (1995) fuimos testigos de, prácticamente, la creación de una nueva Constitución Mexicana, debido a los radicales cambios que se le realizaron. Tan sólo en el lapso que va de 1988 a 1994 se realizaron 51 reformas a 40 artículos constitucionales. Si se suman las 367 reformas anteriores estaríamos frente a la importante cifra de 418 modificaciones a la Constitución Política Mexicana desde su creación en el Congreso Constituyente de 1917. Es importante señalar que las reformas efectuadas en el sexenio salinista deben ser comprendidas en el marco del proyecto modernizador de país y de su integración a la economía global. De acuerdo con el autor vale recalcar que varias de estas reformas tuvieron por objetivo establecer instituciones democráticas, sin embargo los mecanismos constitucionales para generarlas no fueron, del todo, los más democráticos.

De acuerdo con Cook & Molinar (1996) las diversas reformas constitucionales que se llevaron a cabo en este sexenio fueron posibles gracias a las características del sistema político antes enunciadas. El hecho de que en ese entonces el Partido Revolucionario Institucional tuviera el control no sólo de ambas Cámaras en el Congreso, sino de la Presidencia de la República posibilitó los cambios económicos y políticos necesarios.

Así pues, entre los cambios más importantes en este sexenio es posible destacar la creación de diversos órganos autónomos. Se crearon la Comisión Nacional de Derechos Humanos otorgándosele autonomía en el año 1999. Otra



institución que sufrió reformas en su ley a fin de otorgarle autonomía *de jure* fue el Banco de México en 1993. Además en 1990 fue creado el IFE, cuyo antecedente fue la Comisión Federal Electoral, y al cual se le otorgó autonomía en el año 1996 bajo el sexenio de Ernesto Zedillo.

Sin lugar a dudas la creación y dotación de autonomía a estos órganos representa un avance importante en términos democráticos, pues son un indicador de la descentralización del poder otrora concentrado bajo un sistema político autoritario. La creación de órganos autónomos o descentralizados remite al debate en torno a la división de poderes, en otras palabras a la importancia de establecer pesos y contrapesos. Sin embargo no debe dejarse de lado la importancia que en un contexto globalizado fuerzas externas también han adquirido un papel importante en la creación de este tipo de organismos (Caballero; 2000).

Una vez establecido el contexto del que se partirá para el análisis de los casos, será pertinente enunciar de forma breve un antecedente para cada una de las instituciones a analizar. Como se indicó, resulta relevante el estudio de ambas instituciones partiendo de su papel en el proceso de democratización. El objetivo no será evaluar su desempeño en cuanto a lo que sus objetivos establece. Más bien lo que interesa es discutir qué contenidos ideacionales y discursivos les dan forma a las instituciones en un marco más amplio sobre el proceso de democratización. En qué sentido las instituciones contienen proyectos políticos que permiten construir una democracia más robusta.

### **2.3.1 El Banco de México y su relevancia**

En el texto clásico *Modelos de Democracia: Formas de Gobierno y Resultados en Treinta y Seis Países*, Lijphart (2000) elabora un estudio partiendo de variables institucionales agrupadas en dos ejes. Por un lado se encuentra el partido-ejecutivos, y por el otro federal-unitario. Es precisamente en este último eje incluye como variable institucional la existencia de un banco central dependiente-independiente. Resalta que los bancos centrales independientes, sobre todo en democracias consensuales, resultan ser mecanismos efectivos

en el control de la inflación. Los bancos centrales independientes responden, por tanto a la división de poderes. En este sentido, la reforma que sufrió el Banco de México en 1994 no sólo vino aparejada de cambios económicos, como el establecimiento del control de la inflación como objetivo prioritario. También implicó una reorganización en torno al poder estatal, puesto que el banco central fue una pieza clave para el Ejecutivo. De este modo, el banco central se ha incorporado también a la serie de reformas democratizadoras que iniciaron con mayor auge en el sexenio de Salinas de Gortari.

### **2.3.1.1. Origen del BANXICO y el proyecto revolucionario**

Los antecedentes del banco único de emisión en México se ubican en el año 1883. En este momento existían tres instituciones encargadas de emitir billetes. Estas instituciones eran el Banco de Londres, México y Sudamérica el cual fue establecido en 1864 convirtiéndose en la primera institución de esta naturaleza en el país. Posteriormente fue fundado el Banco Nacional Mexicano, filial del banco parisino Franco-Egipto en el año 1881. Un año después abrió sus puertas el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario. Sin embargo el contexto de crisis iniciado en 1883 obligó a las dos últimas instituciones bancarias y financieras a fusionarse (Turrent; 2002).

No fue sino hasta la primera mitad del siglo XX que fue constituido el BANXICO como institución gubernamental. El triunfo de la Revolución Mexicana y la configuración del Estado moderno coinciden con la creación del Banco de México. Esta institución quedó oficialmente instituida el 1° de septiembre de 1925 de acuerdo a la Ley Orgánica del Banco de México (DOF; 1 de septiembre de 1925). En su origen es posible encontrar el impacto tanto de factores domésticos como internacionales. El factor externo tiene que ver con una necesidad mundial de establecer instituciones reguladoras encargadas de hacer frente a un nuevo escenario económico mundial, producto del periodo de entreguerras. Esta tendencia se favoreció con la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas en 1920 que instaba a todos los países que no contaban con un banco central para que lo establecieran.

La banca central en América Latina surgió como un instrumento para la reconstrucción de los mercados internos. De acuerdo con Rodríguez Garza y Ávila Sandoval (2001) en esta región los bancos centrales tuvieron un papel importante en la orientación del ahorro lo que permitió construir una infraestructura interna. Este fue un elemento esencial para promover el crecimiento económico en Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y México. El BANXICO surge como un instrumento para la reconstrucción económica del país, necesidad sancionada por la Constitución de 1917.

Como factor interno está la exigencia de crear instituciones que permitieran intervenir al Estado de forma activa en la economía (Babb, 2003). Precisamente, la Revolución Mexicana fue la punta de lanza para iniciar el camino hacia la reconstrucción económica y política del país. Uno de los objetivos fue sentar las bases para la reconstrucción de la economía, sobre todo ante la destrucción del sistema financiero porfirista a causa del conflicto armado iniciado en 1910.

El proyecto revolucionario requería la participación activa del Estado en la economía. En este sentido el Estado es quien debía tener el control sobre el banco central. La Constitución mexicana de 1917 le otorgó al Estado una gran influencia en la economía del país “para promover y proteger el interés público”. Entre 1920 y 1930 el gobierno creó una gran variedad de instituciones financieras con la finalidad de promover el crecimiento en los sectores industrial y agrícola (Lustig, 1993: 143).

Es importante señalar que la creación de un banco central era una preocupación que compartían prácticamente todas las facciones revolucionarias. Desde el régimen que encabezó Francisco I. Madero, pasando por Venustiano Carranza, Plutarco Elías Calles, hasta llegar a Álvaro Obregón consideraban la necesidad de crear una institución que permitiera al gobierno

hacerse de recursos necesarios para financiar sus actividades. (Zebadúa, 1995).

Así pues, es importante destacar que en el seno de la creación del Banco de México, de acuerdo con Zebadúa (1996) desde su origen se contempló la importancia de la autonomía financiera del Estado. En este sentido, el Banco de México emergió como un agente que representaba la institucionalización de la soberanía del Estado.

Con su establecimiento en el año 1925, se envió una señal de independencia financiera. En una carta dirigida a Plutarco Elías Calles, Álvaro Obregón puso énfasis en la necesidad mantener la soberanía económica y financiera del país, por lo que el Banco de México enviaría una señal positiva resaltando la fortaleza de la nación.

Aunque lo esperaba, me sorprende sin embargo, lo próximo que está el día en que la Nación y el mundo entero serán sorprendidos con la apertura del Banco Único y más aún con el monto de su capital, paso éste el más sólido que se habrá dado desde que la Revolución se inició para fortalecer la autonomía nacional, que nunca podría disfrutar nuestro país si no se consolida su autonomía económica, ya que los hombres y los pueblos no pueden llamarse independientes mientras no estén capacitados para bastarse económicamente [...](Carta de A. Obregón a Plutarco Elías Calles, 4 de agosto de 1925).

La discusión en torno a las funciones que el banco central debía desempeñar, estuvo presente desde su creación. Es pertinente recordar que el contexto económico mundial estaba dominado por el paradigma de políticas macroeconómicas keynesiano. Teniendo en cuenta los términos de discurso coordinativo definido como aquel donde las ideas son generadas por actores en la esfera de las políticas, *versus* la esfera pública, es posible identificar en el México contemporáneo una disputa en torno a las políticas monetarias más adecuadas para el Banco de México. Turrent (1982) indica que las posiciones antagónicas eran muy claras. Por un lado podía ubicarse a los fiscalistas

heterodoxos preocupados por combatir el desempleo y acelerar la producción por medio del gasto público. Por otro lado se encontraban los financieros “clásicos” u ortodoxos. Estos apoyaban el monetarismo cobijado bajo la doctrina del *laissez-faire*. En esta posición se defendía la estabilidad monetaria y cambiaria como condición indispensable para el desarrollo económico saludable y consistente. Así pues, los dos paradigmas suponían un tipo específico de banco central. El primer esquema defendía que el instituto central debía proporcionar los fondos que el aparato estatal necesitaba para su financiamiento. No habría restricciones monetarias bajo este esquema, siendo el objetivo el aumento de crédito. El banco se convertiría en un elemento crucial en el desarrollo económico del país. Por el contrario, en la posición ortodoxa, el gobierno tendría importantes restricciones a la hora de hacerse de financiamiento por parte del banco central. La corriente ortodoxa apostaba por una disciplina monetaria. El mantener la liquidez se constituía no sólo en el banco central, sino en las demás instituciones financieras crucial para la salud del sistema financiero (Turrent, 1982).

Partiendo del concepto paradigma, propuesto por Kuhn y retomado por Hall para el análisis del cambio en las políticas macroeconómicas, es posible ubicar dos tipos de ideas programáticas o paradigmas para el caso de los bancos centrales. Por un lado destaca el paradigma keynesiano cuyo auge se presentó después del periodo de entreguerras –más vinculado con el proyecto posrevolucionario caracterizado por la necesidad de reconstruir el mercado interno-. Entre sus características destacan el intervencionismo estatal y la utilización del banco central como una herramienta de crecimiento económico. Por el otro lado destacan la autonomía y neutralidad vinculadas al monetarismo (Friedman, 1968). Debe recordarse que a inicio de los setenta, producto de una serie de cambios a nivel económico global, el paradigma monetarista triunfó. Una de las manifestaciones de este triunfo es la tendencia a nivel global en 1990 para dotar de autonomía a los bancos centrales, a fin de revertir los efectos del ciclo económico-electoral.

Siguiendo a Schmidt (2008), para el caso del Banco de México, sus funciones y objetivos se limitaron al discurso coordinativo. Así pues, el Banco de México se

convirtió en un espacio donde se disputaron distintos proyectos de banco central. Es preciso señalar que la disputa no se concentró en la dimensión democrática, más bien en la política y económica (control del Ejecutivo sobre ciertas variables macroeconómicas). Así pues, con una serie de reformas a la legislación y a la ley del BANXICO, fue posible configurar un banco central cuyo funcionamiento se guió por el paradigma keynesiano.

Es preciso señalar que el Institucionalismo Discursivo con su énfasis en los contextos institucionales nos permite identificar las condiciones bajo las cuales un discurso –coordinativo o comunicativo– tiene mayor o menor énfasis. Ambos tipos de discurso tuvieron fuerza, pues mientras en la coordinación se establecieron los lineamientos para comprender qué se esperaba del banco central y su autonomía –este discurso como una disputa entre distintas posturas de economistas: los heterodoxos y ortodoxos, el segundo discurso fue enmarcado en un proyecto político más amplio como lo fue el posrevolucionario –que exigía independencia con respecto a otros países, reconstrucción de la economía mexicana. La creación del BANXICO se legitimó como parte del gran mito revolucionario.

El BANXICO se instituyó como un soporte indispensable para el desarrollo económico y político del país. Sin embargo los desequilibrios económico-financieros que se agudizaron con la crisis de la deuda en 1982 llevaron a la crisis el paradigma keynesiano. Los años setenta a nivel global se experimentó un estancamiento que vino acompañado de altos niveles de inflación. A pesar de existir distintos argumentos en torno a las causas que generaron los desequilibrios económicos, existe un punto de vista en la teoría macroeconómica que señala como una de los principales culpables a la política monetaria. Países como Estados Unidos e Inglaterra comenzaron a echar a andar políticas de contracción que en el corto plazo tuvieron efectos positivos, sin embargo generaron altos niveles de desempleo (León; 2008).

Ante el fracaso del modelo económico keynesiano, los países latinoamericanos optaron por echar mano de las sugerencias elaboradas por el consenso de Washington en 1989. (Williamson; 2003):

- a) Mantener el equilibrio en las finanzas públicas
- b) El objetivo central de la política económica y en específico de la política monetaria sería el control de la inflación.
- c) Reducción del gasto público.
- d) Una reforma tributaria.
- e) Tasas de interés determinadas en el mercado del dinero.
- f) Tipo de cambio determinado por el mercado cambiario, en otras palabras, por la fuerza del mercado. Establecimiento de un tipo de cambio flexible.
- g) Apertura comercial.
- h) Apoyo a la inversión extranjera directa.
- i) Privatización de empresas estatales.
- j) Desregulación de los mercados para promover competencia.

Los parámetros propuestos en Washington tuvieron un papel fundamental en la orientación de la política económica en América Latina. En este sentido, es de destacarse la creciente autonomía y credibilidad de los bancos centrales de la región, así como el control del crecimiento de salarios, para de esa forma evitar espirales inflacionarias. Bajo la tesis del ciclo político-electoral, sustentado en la teoría de la elección pública se argumentó que los políticos tenían una orientación natural por la manipulación de las variables macroeconómicas. Así pues, este argumento fue uno de los soportes que en términos epistémicos legitimó el cambio hacia bancos centrales más independientes y despolitizados (Hay, 2007: 13). Este cambio no sólo se encuentra vinculado al nuevo modelo de políticas económicas, sino a un proceso de democratización que comenzaron a sufrir los países en vías de desarrollo.

Bajo la tesis de la autonomía se asume que los bancos centrales son esferas que deben permanecer fuera de la dinámica política; sin embargo, lo que interesa en la presente investigación es conocer en qué medida un proyecto democrático puede ser discutido en el seno del Banco de México. En otras palabras, dilucidar cómo a partir de la lucha democrática de los proyectos simbólicos es posible reinventar las instituciones en el marco de un contexto democrático.

### **2.3.2 El Instituto Federal Electoral**

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) representa uno de los principales logros en la construcción democrática del país, pues a lo largo de su historia se logró posicionar como un organismo autónomo sólido. En este sentido una de las condiciones al hablar de autonomía en este tipo de órganos es la imparcialidad, por lo que el IFE representa un ejemplo a seguir en la constitución de organismos con independencia efectiva (Ackerman; 2007: 45).

En sus diversas reformas electorales se muestra la batalla institucional por darle mayores facultades a la institución. Así pues las reformas electorales de 1989, 1994 y 1996 representaron los cambios más relevantes a fin de otorgarle mayores facultades al IFE. En sentido estricto la autonomía o independencia en los órganos autónomos es entendida como un esfuerzo por separar áreas importantes del manejo egoísta e irresponsable que pudieran hacer los políticos de ellas. Implica, por tanto, neutralidad y despolitización.

Así pues es preciso destacar que en el desarrollo institucional del organismo es posible distinguir la participación de diversos actores políticos y sociales cuyas ideas se disputaron la hegemonía del sentido de la autonomía. Así pues entre los actores relevantes destacan los partidos políticos, diversas organizaciones de la sociedad civil, así como el Poder Ejecutivo estrechamente vinculado al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Debemos, por tanto, recordar que en el Institucionalismo Discursivo, en términos metodológicos, las ideas se constituyen como el contenido sustantivo



de los discursos –las ideas entendidas como lo que es necesario (lo cognitivo) y lo que es más apropiado (lo normativo)-. Además en el Institucionalismo Discursivo ocupa un papel importante la forma en que estas ideas son transportadas; es decir *el proceso* mediante el cual las ideas se ponen en disputa para establecerse como hegemónicas – *proceso coordinativo* en donde las ideas son generadas por los actores políticos y el proceso *comunicativo* en donde las ideas son presentadas para la deliberación pública (Schmidt; 2007). En otras palabras el enfoque discursivo además de ocuparse de *lo que se dice* –las ideas o texto- también se preocupa en el proceso mediante el cual son transportadas: el quién, cómo, cuándo, dónde y porqué de las ideas.

Por tanto es posible ubicar cómo los distintos actores apoyaron en su momento ideas específicas sobre el contenido de la autonomía en coyunturas institucionales específicas. Expuesto lo anterior, en el siguiente capítulo se expondrán las diversas posturas o ideas de los distintos actores en torno a la autonomía así como a qué proyecto político pertenecen para posteriormente identificar las condiciones institucionales que hacen posible su éxito.

### **2.3.3 La creación del Instituto Federal Electoral: necesidad por establecer un órgano electoral independiente**

El fraude electoral de 1988 representó un grave descalabro en términos de legitimidad para el gobierno entrante liderado por Carlos Salinas de Gortari. De acuerdo con Becerra *et. al.* (2000: 209) ese proceso electoral aceleró el cambio político a través del ámbito electoral. En este sentido se consideró la necesidad de establecer un órgano con cierta independencia a fin de lograr disipar las dudas en torno a los resultados del proceso electoral de ese año. Ackerman (2007b) denomina la creación de dicha institución como “una simulación en la que se pretende construir aparentemente una institución autónoma, pero todavía con la presencia de la Secretaría de Gobernación como presidente y con los consejeros magistrados que eran designados por el Presidente de la República. Entonces en realidad lo que se estaba haciendo en esos momentos era dar respuesta a una demanda ciudadana que se había generado muy fuerte en el ochenta y ocho” (Ackerman, 2007b: 52)

Resulta importante indicar que el 9 de enero de 1989 se desarrolló un debate en torno a la reforma electoral bajo el nombre Consulta Pública sobre Reforma Electoral auspiciada por la Comisión Federal Electoral donde tanto partidos políticos como actores independientes y académicos discutieron la pertinencia de un nuevo marco electoral. En este debate, por parte del Gobierno Federal se manifestó la intención de dialogar, acordar y actuar a favor de un marco electoral adecuado. Se señaló entonces que el Gobierno de la República:

“[...] acepta la expresión crítica y desea auténticamente contribuir a consolidar los espacios democráticos conquistados en la pasada contienda electoral. De ahí que con pleno reconocimiento de las diferencias ideológicas, presencia de una sociedad compleja, dinámica y plural, tenga la certidumbre de alcanzar, a partir de la diversidad de criterios, el consenso fundamental para perfeccionar nuestro proyecto histórico como Nación. Proyecto que no es de unos cuantos nada más, sino de todos los mexicanos” (Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales II. Memoria 1989).

Muy a pesar de esta afirmación, de un total de 29 iniciativas que se presentaron por parte de los siete partidos en ese entonces registrados; como es de suponerse, debido al contexto institucional de ese momento, ninguna de esas propuestas fue tomada en cuenta. La reforma, por tanto, fue negociada entre el PRI, el Ejecutivo Federal y parte del PAN (Ackerman; 2007b: 54).

La reforma de 1989 estableció que las elecciones serían realizadas por un órgano autónomo en sus decisiones. Así en la discusión contenida en el *Diario de Debates del Senado*, mostró visiones encontradas entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. Mientras que legisladores como Julio Patiño del PRI y miembro de la Comisión de Puntos Constitucionales resaltaba la importancia de la reforma en tanto que se trataba de un proyecto que generaba coincidencias entre todas las fuerzas partidistas; legisladores del PRD indicaron que más bien lo que estaba por

aprobarse no se constituía como una verdadera reforma (Diario de Debates del Senado; 1989).

La reforma electoral de 1989 fue apoyada enteramente por el PRI y parte del PAN. Así pues entre los argumentos discutidos en contra de esta reforma en lo que respecta a la autonomía y la democracia pueden destacarse los siguientes. La senadora perredista Ifigenia Martínez Hernández señaló que si bien se organizaron dos foros para discutir los distintos proyectos electorales al final la propuesta representa un retroceso en términos democráticos al grado de llamarla *contrarreforma*. De acuerdo con la senadora la alianza entre el PRI y el PAN implicó un acuerdo político:

“[...] en donde se negoció –porque esa es la palabra- la sobrerrepresentación del PRI en la Cámara de Diputados a cambio de una menor imparcialidad en los órganos electorales. Sin embargo creemos que lo ganado en cuanto a los órganos electorales es muy pequeño en relación con consolidar en la Constitución la sobrerrepresentación del Partido Oficial y que por tanto el balance es desfavorable para el PAN y desde el momento en que la reforma no cumplió con las aspiraciones manifestadas en los amplios debates y en todo el movimiento hacia este avance que se hizo en el país, creemos que no cumple tampoco con las aspiraciones del pueblo mexicano y por lo tanto estamos en contra de esta reforma” (Diario de Debates del Senado; 1989).

En todo momento la oposición –exceptuando al PAN- argumentó la falta de democracia no sólo en el proceso de creación y aprobación de la ley, también en los resultados esperados de la misma. Lo que resulta en suma interesante es que en los pronunciamientos a favor y en contra de la reforma electoral sólo participaron senadores del PRI y el PRD. Ningún representante del PAN expuso el posicionamiento del partido en torno a los cambios institucionales señalados. Es importante apuntar que la reforma de 1989 se caracterizó por una modificación en las cuotas de proporcionalidad en el Congreso de la Unión (Prud’homme; 1996). Sin embargo, en la defensa de esta reforma que dio origen al IFE siempre estuvieron presentes argumentos a favor de la

democracia cuando en los hechos, se trataba únicamente de una medida para contener el descontento por los resultados en las elecciones de 1988.

Si bien una gran cantidad de analistas han resaltado las deficiencias de la reforma electoral de 1988 por considerarla incompleta y parcial –beneficiando directamente al PRI–; la defensa de la institución por parte del bloque que apoyó la reforma estuvo sustentada en la idea del robustecimiento de la democracia. En los hechos, sin embargo, se mantuvieron vicios que posibilitaron el triunfo del PRI en el Congreso, los que a su vez permitieron la aprobación de las reformas económicas del programa de Salinas de Gortari.

Posteriormente el cambio político iniciado en 1989 en materia electoral se fue consolidando con las reformas de 1994 y 1996. La exclusión del PRD en el proyecto de reforma electoral generó una serie de presiones y exigencias por parte de este partido en la que participaran todos los actores. Sin embargo también debe considerarse el escenario conflictivo en el sur del país con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1 de enero de 1994. Otro elemento que puso en tensión en el escenario político fue el asesinato del candidato presidencial del partido oficial. Ante estos eventos, Peschard (2010: 379) señala que la reforma tuvo por objetivo destensar, en cierta medida, el ambiente político.

En este sentido Prud'homme (1996: 124) indica que la reforma de 1994 se constituyó como un paso importante hacia la autonomía del IFE. Esta reforma fue aprobada el 12 de mayo de 1994 en la Cámara de Diputados por 276 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones. A pesar de que el Consejo Electoral estaba presidido por el Secretario de Gobernación, los 6 de 11 votos pertenecían a los ciudadanos consejeros propuestos y ratificados por los partidos políticos.

Además a diferencia de la reforma electoral de 1989, el PRI reconoció la importancia de incluir al PRD en la mesa de discusión. En el debate realizado en la Cámara de Senadores el posicionamiento del PRD como una de las principales fuerzas opositoras se caracteriza por una visión crítica, pero

cooperativa. El PRD defendió que el instituto debía ciudadanizarse y desburocratizarse –despolitizar la institución.

Un paso importante en el desarrollo institucional y democrático del órgano electoral fue la reforma que sufrió el Cofipe en el año 1996. Las pugnas a favor de la democratización lograron establecer una institución caracterizada por el consenso. La relativa tranquilidad con la que se realizaron los comicios electorales del año 1994, así como los compromisos establecidos por el en ese momento electo Presidente de México, Ernesto Zedillo, permitieron discutir en la reforma aspectos de suma relevancia como el financiamiento a los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación lo que, sin duda, generó condiciones más equitativas de competencia. Se logró imponer el proyecto político democrático, ante la imposibilidad del sistema político de seguirse sosteniendo bajo el esquema autoritario (Alonso & Aziz, 2005; Peschard, 2010).

El Consejo Electoral del IFE posterior a la reforma de 1996 logró establecer su actuar con autonomía. En este Consejo se nombró como Presidente a José Woldenberg, quién fue uno de los consejeros ciudadanos que se incorporó en 1994. Los otros consejeros fueron José Barragán Barragán, y Emilio Zebadúa propuestos por el PRD. Como propuesta del PRI fueron incluidos Jaime Cárdenas, Jacqueline Peschard y Mauricio Merino. El PAN propuso a Alonso Lujambio y a Juan Molinar Horcasitas. Finalmente por el PT se propuso a Jesús Cantú Escalante. Este nuevo Consejo se caracterizó por el consenso, pues cinco de los ocho consejeros, lograron ponerse de acuerdo en la mayoría de sus propuestas (Alonso & Aziz; 2005 y 2009).

El buen desempeño del Consejo General quedó demostrado al lograr organizar los comicios electorales del año 2000, momento en que el partido hegemónico perdió el control del Poder Ejecutivo. La credibilidad de este proceso electoral redituó en una gran legitimidad para el órgano electoral. Así pues, en términos de su desarrollo institucional, el Instituto Federal Electoral se convirtió en una de las instituciones clave en la transición política en México.

El respeto a su autonomía, así como la imparcialidad en los procesos electorales y en las resoluciones en torno a los graves casos de desvío de recursos por parte del PRI y del PAN para la elección presidencial del año 2000, desencadenaron una serie de eventos que mermaron su credibilidad. En el capítulo cuatro se explorarán las narrativas en torno a las disputas por dirigir al IFE, así como los actores que las ponen en juego.

## **2.4 Conclusiones: La Democracia en México y sus Desafíos**

A más de dos décadas de iniciar el proceso conocido como doble transición en América Latina aún quedan un gran número de asignaturas pendientes. Autores como Armijo, Bierterker y Lowenthal (1995) identifican una serie de problemas en este proceso entre los que destacan los costos de la reforma económica sobre la democratización. Al respecto, Oxhorn (1998) indica que una de las secuelas de la doble transición es la redefinición y estrechamiento de los canales de participación en el espacio público por parte de la ciudadanía. En este sentido es posible ubicar el neopluralismo como una forma de incorporación política surgido del impacto de las ideas e intereses neoliberales en la esfera política. Esta forma de incorporación política se basa en el mercado y se encuentra enfocado a las clases bajas. Ha reemplazado aquella forma de incorporación basada en el corporativismo estatista propia de los estados benefactores. Además se caracteriza por la fragmentación organizativa, así como por la atomización, exclusión y libre competencia de los individuos (Oxhorn, 1998 y 2003). También ha fragmentado y disminuido la capacidad de acción de la sociedad civil.

Oxhorn (1998) indica que los programas sociales focalizados tienen al menos dos objetivos: que los individuos atomizados participen en el mercado y generar apatía en lo que se refiere a la movilización social. El caso mexicano es interesante, pues bajo el gobierno de Salinas de Gortari por medio del PRONASOL -Programa Nacional de Solidaridad- se desmovilizaron las bases sociales tradicionales organizadas de manera corporativa y se generó una nueva estructura de apoyo al gobierno basada en el clientelismo y la cooptación. En esta tónica es posible destacar el argumento de Álvarez,

Dagnino y Escobar (1998) quienes señalan que el neoliberalismo ha redefinido los conceptos de democracia y ciudadanía, así como los espacios político-culturales donde los movimientos sociales deben librar sus luchas. Indica que programas como el PRONASOL, el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) en Chile, la Comunidad Solidaria en Brasil y la Red de Solidaridad en Colombia crearon una nueva categoría de cliente permeada por discursos de atomización e individualización –bajo ideas como el desarrollo personal, las capacidades, la autoayuda y la ciudadanía activa.

Así pues, el neopluralismo, como nueva forma de organización, está caracterizado por un rechazo a la movilización social, lo que va de la mano con la criminalización de la protesta social. Además manifiesta un claro desprecio hacia formas alternativas de hacer política y de pensar la democracia más allá del procedimentalismo. El neopluralismo posee un claro tono antipolítico, pues busca reemplazar los mecanismos políticos de participación por argumentos como la eficiencia económica.

Otro problema que resulta importante destacar es una de las discusiones que ha estado presente en una parte considerable de las lecturas revisadas es la relación entre tecnocracia y consolidación de la democracia producto de la doble transición. En específico las consecuencias del alejamiento entre quienes toman las decisiones y los ciudadanos. Oxhorn y Ducatzenzeiler (1994) argumentan que este alejamiento tiene efectos adversos sobre la esfera pública, puesto que la disminuye. La brecha entre ciudadanos y gobernantes se alimenta por “la concentración autoritaria de la autoridad del poder ejecutivo” – democracia delegativa o hiperpresidencialismo.

El neopluralismo así como los tecnócratas forman parte de proceso conocido como la doble transición y sus efectos sobre la consolidación de la democracia son bastante negativos. El neopluralismo como una forma de incorporación política se encuentra permeado por la lógica del libre mercado. Son varios los autores que señalan que el robustecimiento de la democracia sólo puede ser posible a partir de una participación de la sociedad civil en la esfera pública; sin

embargo el neopluralismo tiene efectos devastadores sobre la sociedad civil y la ciudadanía, debido a su función como desarticulador y fragmentador.

Por otro lado la financierización de la economía producto de la globalización, así como el surgimiento de coaliciones distribucionales articuladas en torno a los beneficios del nuevo modelo neoliberal, hicieron posible la llegada de una nueva élite formada bajo los preceptos del monetarismo ortodoxo. La presencia de los tecnócratas en el gobierno quienes conciben “que la elaboración de las políticas públicas es un ejercicio técnico y que sus recetas no deben estar sujetas a la evaluación posterior de personas que no son especialistas en la materia” (Conaghan y Malloy, 1997) también tiene efectos negativos para la consolidación de la democracia, ya que su actuar mina principios como la transparencia y la rendición de cuentas. Ambos casos muestran los efectos negativos de la doble transición sobre la consolidación democrática, pues están caracterizados por una estrechez del espacio público y de lo que debe ser entendido como política. Es esto a lo que hace referencia la confluencia perversa entre proyectos políticos..

El pobre desempeño de los gobiernos en materia democrática así como la influencia perversa de paradigmas económicos sobre la forma en que deben ser entendidos los procesos políticos y sociales ha arrojado una gran cantidad de asignaturas pendientes para la región latinoamericana.

El fracaso del Consenso de Washington admitido por sus propios impulsores (Williamson; 2003), sólo es una evidencia de los retos que enfrentan las democracias en los países en desarrollo. Para el caso mexicano, el proceso ha sido en suma difícil. La creación de un conjunto de órganos autónomos, así como su desempeño en términos democráticos ha dejado mucho qué desear. Instituciones de carácter económico como el BANXICO y una gran cantidad de órganos reguladores de mercado durante la década de los noventa evidencian la desconexión entre funcionarios públicos y ciudadanos, lo que sin duda dificulta la transparencia y la rendición de cuentas.



Sin lugar a dudas hemos experimentado cambios bastante importantes en lo que respecta a una mayor democratización, sin embargo el pobre desempeño económico y político de los gobiernos electos democráticamente abre deja el camino libre para la vuelta al proyecto democrático, bajo la esperanza de una mayor eficiencia. Es preciso poner atención en el cómo las instituciones son reinventadas en un contexto de mayor apertura democrática. Es decir, identificar las pugnas simbólicas que permiten su transformación y, así, identificar en qué medida las instituciones están coadyuvando en el desarrollo democrático de México. Esta es la preocupación de los capítulos subsiguientes.

## **Capítulo 3.- Disputas discursivas en torno a la democratización del Banco de México: un análisis institucionalista discursivo de distintas controversias públicas sobre la autonomía y la captura, 1993-2009**

### **3.1.- Introducción**

A un año de haberse instituido el BANXICO como un ente autónomo, sufrió una gran prueba en la que se puso en duda su capacidad para tratar de mantener bajo control los elevados niveles de inflación, producto de la crisis económica de 1994. Fue hasta el año 1996 en que el banco central mexicano salió adelante en esa situación que estaba a punto de costarle la credibilidad ganada con la reforma a su ley orgánica. En este sentido, el régimen de objetivos de inflación adoptado por el BANXICO en 1993 ha sido un método eficaz para lograr cumplir con la función que, por mandato de ley, se encuentra establecida como prioritaria. De esta forma, Kaiser (2003: 106) indica que, en los últimos años, la política monetaria en México ha tenido un desempeño loable, lo que ha supuesto una gran credibilidad para esa rama de la política económica.

La independencia en el Banco de México ha respondido a un contexto económico-financiero cambiante; sin embargo este cambio institucional no sólo ha tenido repercusiones en la esfera económica, sino también en la política. Más claramente en el proceso de democratización que México ha sufrido en las últimas dos décadas. Como se expuso en el capítulo anterior, la creación de órganos autónomos a nivel global responde a una gran variedad de factores. Por un lado es posible ubicar la credibilidad necesaria para poder incorporarse al contexto internacional, lo que bajo el nuevo paradigma de políticas exige el aislamiento de esferas clave, como la económica del poder político, para así impedir el uso de las instituciones en beneficio personal. Por el otro, sobre todo en el caso de México, ha formado parte de una revolución en materia institucional que comenzó hace aproximadamente dos décadas y que ha centrado su atención en resignificar y fortalecer las instituciones políticas. En

este sentido, es evidente que el país ha sufrido una serie de cambios a favor de la democracia. El nuevo andamiaje institucional es prueba de ello; sin embargo, entre los costos de la doble transición se encuentra el déficit en el desempeño democrático de los órganos autónomos en México.

Si bien en materia económica el Banco de México ha mostrado un buen desempeño, es importante identificar los alcances o desafíos que en el ámbito de su democratización ha obtenido dicho órgano autónomo. Así pues, la evaluación de los avances o retrocesos se hará con base en el análisis institucionalista discursivo de las disputas entre los distintos proyectos políticos en torno a los órganos autónomos, en específico en torno a la autonomía. Por tanto, partiendo de la propuesta metodológica de Schmidt (2008a) se identificará: el *contexto* (cómo); el *proceso ideacional* o *contenido de los discursos* (qué ideas en torno a la autonomía); y el proceso discursivo (el cuándo, dónde, porqué, quién y para quién). En este sentido, retomando las preguntas de investigación propuestas en la introducción y el primer capítulo de esta tesis, así como la metodología que se empleará, lo que interesa es:

- Eventos que desencadenan las disputas entre proyectos políticos en torno al carácter autónomo del Banco de México.
- Actores estratégicos encargados de estructurar las disputas, así como su posición en torno a los proyectos políticos.
- ¿Qué ideas (contenido ideacional del discurso) o marcos de encuadre son las que se ponen en disputa en torno a la autonomía? En este punto se identificarán las ideas que son contenido de los discursos: las ideas cognitivas (qué es y qué hacer ante un problema específico) y las ideas normativas (qué es lo más apropiado, sirven para legitimar determinadas políticas).
- ¿Cómo se legitiman dichos discursos (dimensión coordinativa y comunicativa del proceso discursivo)?
- En términos de avances en lo que refiere a la democratización de los órganos autónomos interesa identificar el impacto de las disputas discursivas en el desarrollo institucional del Banco de México, es decir,

en qué medida el impacto ha sido positivo o negativo en el fortalecimiento del banco central mexicano en lo que refiere a su democratización.

Así pues, como parte de este debate, en el presente capítulo se discutirá qué ruta ha prevalecido en el Banco de México. En otras palabras identificar qué tipo de proyecto político –proyecto discursivo- es el que prevalece, así como los significados clave y el sentido que se les otorga en la pugna por la construcción de las instituciones. Este interés indiscutiblemente llevará a otra problemática: ¿el proyecto prevaleciente permite o impide la captura del órgano autónomo?

Expuesto lo anterior en el presente capítulo se presentarán las disputas entre los distintos proyectos políticos en torno a tres controversias públicas: a) la reforma para dotar de autonomía legal al BANXICO en 1993; b) la crisis económico-financiera que tuvo lugar en 1994; c) el conflicto entre el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Banco de México en torno a las tasas de interés en 2008; d) y el proceso para elegir Gobernador del Banco de México en el año 2009.

En cada uno de estos momentos centraré la atención en identificar el contexto en el que se expresó la controversia, identificar los actores involucrados, así como su posición –dominante, desafiante, marginado, unidades de gobierno- en torno a la resolución del problema; además identificaré qué tipo de discurso –neoliberal, democrático-participativo, o autoritario- logra imponerse o, en su defecto, qué proyecto logra prevalecer a lo largo en cada una de las controversias –las ideas y los discursos permiten el cambio o la continuidad. La preocupación de fondo es qué tipo de relación se ha establecido entre la sociedad, BANXICO y democracia.

### **3.2 La autonomía en el Banco de México en el año 1993: las disputas discursivas en torno a los objetivos que debe cumplir un banco central**

Los cambios institucionales y en materia de regulación iniciados a finales de la década de 1980, respondieron a factores de índole interna y externa para cada país. En América Latina los bancos centrales se constituyeron como instrumentos indispensables para el crecimiento económico. De acuerdo con Márquez Ayala (1998: 32-33) al crearse los bancos centrales se les encomendó ordenar los sistemas monetarios dentro de sus respectivos países. Así pues, los bancos centrales se enfocaron en mantener la estabilidad monetaria, asegurar el pleno empleo y máximos niveles de producción, exigencias acordes con el entorno económico global dominado por el paradigma de políticas keynesiano.

En este sentido, antes de reformar su ley orgánica, se esperaba que los bancos centrales hicieran uso de sus instrumentos de política monetaria para alcanzar distintos objetivos. Entre estos destacaban: lograr altos niveles de crecimiento y empleo, ser fuentes de financiamiento público y mantener control sobre la balanza de pagos. De hecho, en varios países en desarrollo el banco central tenía la facultad de conceder préstamos subsidiados a varios sectores de la economía (Cukierman, 2006).

Desde sus orígenes, los bancos centrales se instituyeron como uno de los instrumentos de intervención gubernamental en la economía más importantes en el capitalismo moderno. En este sentido, si bien los bancos centrales a lo largo de su historia han estado preocupados por la estabilidad, durante el modelo de estado intervencionista sustentado en el paradigma keynesiano, se convirtieron en importantes instrumentos para el crecimiento económico de sus naciones.

En el caso mexicano, de entre 1954 y 1970, durante el periodo denominado desarrollo estabilizador, el Banco de México gozó de relativa autonomía; sin

embargo esta situación se revirtió del periodo que va de 1970 a 1982 bajo los denominados gobiernos populistas. Durante esos años el poder del presidente sobre el banco central minó su autonomía dando como resultado un periodo de alta inflación que explotó con la denominada crisis de la deuda. En adición, esa situación se conjuntó con la reestructuración financiera que a nivel global comenzaba a gestarse (Carruthers *et. al.*, 2001; León, 2008).

Así pues, los desajustes financieros que iniciaron en la década de 1970 generaron una serie de críticas a los instrumentos de política monetaria empleados hasta el momento (León, 2008). Se construyó un consenso discursivo en torno al nuevo paradigma monetarista, y comenzó lo que Carruthers *et. al* (2001) denominaron la institucionalización del neoliberalismo que implicó el reemplazo de un conjunto de instituciones por otro. Esto, además de ser un fenómeno económico, también se trató de un proceso esencialmente político. Sin embargo, las sugerencias elaboradas en torno al Consenso de Washington y el conjunto epistémico en el cual se soportaba, entendieron este proceso de reestructuración política como el reemplazo de instituciones ineficientes por otras más eficientes.

Al menos es posible ubicar la existencia de dos factores que jugaron un papel crucial a favor de la independencia. Por un lado se encuentra la evidencia histórica sobre la que se discutió hace un momento. Por el otro está el surgimiento del monetarismo ortodoxo y la racionalidad en la economía desde donde se generó evidencia sobre los efectos de los intereses políticos en la política monetaria. La literatura sobre los ciclos político-electorales desde donde se nutrieron las investigaciones en torno a la credibilidad en los bancos centrales brinda una explicación en torno al porqué de la autonomía en estas instituciones. Señalan pues que los políticos otorgan autonomía legal a los bancos centrales a fin de “atar sus propias manos” y, con ello, evitar la interferencia política en dichas instituciones.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Sobre este argumento, véase: Cukierman (2006), Bustamante y Carril (1989), Quinyn y Taylor (2004), Stasavage (2003), Maxfield (1997 y 1999), Eijffinger y Hoeberichts (2000), Sousa (2002), Grabel (2000), Fernandez (2001), Fraser (1994), Lohmann (1998), Keeter y Stasavage (2002), Leblang (2002), Clark (2002), Acemoglu *Et al* (2008), Ellen (2006), Broz (2002), Fischer (1995), Marshall (1988).

Así pues, de acuerdo con Schmidt (2004: 197) el proceso discursivo no puede ser analizado en el aislamiento. Esto implica que deben ser considerados elementos como el contexto institucional. En este sentido, retomando la discusión elaborada en el Capítulo 1, el contexto institucional puede ser entendido como reglas y arreglos institucionales que afectan tienen un impacto sobre el efecto de las ideas. Esto supone que normas culturales, así como las trayectorias históricas afectan el proceso de elaboración de las políticas públicas. En sintonía, si bien existen explicaciones que toman en consideración ciertas variables económicas, y con base en las cuales se han desarrollado modelos teóricos para dar una explicación en torno a la autonomía en los bancos centrales, tales respuestas a este cambio institucional no han considerado el ámbito político de cada país.

Ante esta situación, para el caso mexicano es necesario identificar características importantes del escenario político. Investigaciones como las de Boylan (1998 y 2004) señalan que la reforma a la Ley Orgánica del BANXICO y, en específico, la autonomía que se le concedió, forman parte de los legados institucionales autoritarios. En este sentido, más que “atar sus propias manos”, la reforma al banco central estaría enfocada en “atar las manos” del siguiente gobierno que llegase al poder por la vía democrática. En este sentido la intensidad de la amenaza<sup>15</sup> ante la llegada a la presidencia del candidato del PRD influyó de manera determinante en la decisión de reforma.

Es preciso recordar el crítico proceso electoral de 1988 que, entre otras circunstancias, estuvo a punto de costarle la legitimidad al candidato priísta electo. Aunado a esta situación, por primera vez en su historia, el PRI recibió un fuerte golpe, ya que perdió dos terceras partes de curules en la Cámara de Diputados. Esto significó que Salinas de Gortari fuera el primer presidente en la historia del país obligado a negociar para sacar adelante las iniciativas legislativas propuestas por su gobierno. Aunada en esta situación, por primera vez los partidos de oposición pudieron conseguir cuatro lugares en la Cámara

---

<sup>15</sup> Por intensidad de la amenaza se entiende el grado en que las preferencias de la elite autoritaria difieran de las de los demócratas entrantes (Boylan, 2004).

de Senadores. Esto supuso un escenario político más competitivo (Molinar, 1993). En consonancia, la reconfiguración de fuerzas políticas y económicas jugó un lugar crucial en las disputas entre los diversos proyectos políticos. La mayor apertura democrática y la constante amenaza ante la llegada de un gobierno con intereses distintos a la coalición tecnócrata gobernante fue una pieza clave en las explicaciones para dotar de autonomía al BANXICO. Así pues, adoptando la explicación que Boylan (1998 y 2004) propone en torno a la autonomía es posible considerar la diversidad de actores estratégicos que jugaron y han jugado un papel protagónico en el cambio institucional del Banco de México. La intensidad de la amenaza hacia el nuevo modelo económico adoptado por el Estado mexicano, los factores de índole económica como los elevados niveles de inflación, en adición con la crisis del paradigma keynesiano y el cambio ideacional hacia la ortodoxia monetarista pueden ser situados como eventos que desencadenaron las disputas discursivas. En este sentido, en el siguiente apartado identificaré los actores estratégicos en el proceso de cambio institucional del BANXICO en 1993, así como los contenidos de los discursos (tipo de ideas que son portadas por los actores) y las estrategias discursivas que emplearon para que, en las disputas simbólicas, sus proyectos políticos pudiesen situarse como hegemónicos.

### **3.2.1 Adaptando el enfoque institucionalista discursivo al análisis del cambio político en el Banco de México: las ideas, los proyectos políticos y la construcción de las instituciones**

El proceso de reforma del banco central en México resulta interesante al observar que involucró tanto variables políticas como económicas. Sin embargo, si bien la literatura sobre la credibilidad brinda una orientación teórica en torno a las causas de la autonomía, para el caso mexicano es preciso considerar otros elementos si lo que interesa es identificar las coaliciones a favor y en contra de este cambio, así como de qué forma se legitimó y qué recursos políticos fueron empleados por parte de los actores en disputa para posicionar sus proyectos políticos como hegemónicos. Esta primera controversia que sufrió el BANXICO forma parte de los cambios



ocurridos en la estructura institucional producto de la doble transición. Partiendo de los cambios que ha sufrido México a favor de una democratización, la construcción de órganos independientes debe introducirse al debate con el objetivo de analizar su orientación concreta, su relación con la sociedad, así como su desempeño democrático y sus riesgos de captura.

### **3.2.1.1 Los actores y sus posiciones**

La reforma a la ley del BANXICO debe ser entendida como una ruptura en lo que refiere a las funciones que venía desempeñando el banco central en México. El cambio institucional que implicó modificaciones al marco legal del instituto central formó parte de un consenso a nivel global sobre la manera en que debía conducirse no sólo esta institución, sino el Estado en su totalidad. Si bien el contexto mundial propició las condiciones necesarias para llevar a cabo este cambio cognitivo; a nivel local, es preciso destacar la dinámica entre los actores y sus proyectos que les permiten imaginar de una forma específica las instituciones. Así pues, para discutir el proceso de cambio institucional en el BANXICO, es necesario identificar a los actores estratégicos que estuvieron envueltos en el proceso discursivo.

Entre los actores más importantes destaca la élite tecnócrata en el gobierno encabezada por el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari. Este actor es el dominante durante este proceso. Esta élite tuvo el aval del PRI. El cambio ideacional en el paradigma de políticas económicas tiene que verse en sintonía con el surgimiento de una nueva clase política que, para el caso mexicano, formó una coalición con grupos empresariales y financieros, los cuales a continuación mencionaré. El BANXICO, en específico su Junta de Gobierno también es un actor institucional importante especialmente dentro de la elaboración del discurso coordinativo.

Por otro lado se encuentra, como clara fuerza antagónica, el PRD. Este partido ha sido un actor político importante, pues desde su surgimiento como Frente

Democrático Nacional (FDN) se posicionó bajo el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas como un crítico al proyecto neoliberal; además, siguiendo el argumento de Boylan (2004: 167), la amenaza ante la posible llegada de un gobierno contrario a los intereses de la élite neoliberal fue un factor crucial en el respaldo para dotar de autonomía al BANXICO. En cambio, a pesar de ser el PAN una fuerza opositora dentro del espectro político, apoyó el proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo.

Los actores que sirvieron de soporte a las reformas económicas y que mostraron una postura favorable hacia la autonomía en el banco central fueron las denominadas “nuevas clientelas” que se aglutinaron en torno a la elite tecnócrata gobernante. Estos grupos son lo que Schamis (1999: 238) nombra las “coaliciones distribucionales” (término que retoma de Olson) que en América Latina se organizaron en apoyo a la liberalización económica. Para el caso mexicano, a estos grupos se les dio el nombre de “clientelismo de alta tecnología” (Quintana, 1992: 181). Dentro de este grupo se encuentran las cámaras comerciales como el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), principalmente. Así también entre los grupos que formaron parte de este sector se encuentran los “bolseros” que adquirieron los bancos privatizados en 1992. Estos se caracterizaron por su poca experiencia en el manejo del sistema bancario, situación que coadyuvó para que en 1994 se desencadenara la crisis económico-financiera que inició en México (Sandoval, 2005).

Otro sector que debe ser considerado como una fuerza que influyó en el cambio institucional no sólo del BANXICO, sino de los bancos centrales en los países en vías de desarrollo son los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Institucional. Por medio del Consenso de Washington y los denominados “préstamos a cambio de políticas” se influyó de manera decisiva para que los países adoptaran una serie de medidas cuyo

objetivo sería el control de la estabilidad económica después del desastre inflacionario que explotó con la crisis de la deuda en 1982 (Babb, 2003).

### **3.2.1.2 Dinámica discursiva en torno a la aprobación de la Ley Orgánica del Banco de México en 1993: importancia del discurso comunicativo y coordinativo**

La reforma a la Ley Orgánica del BANXICO representó un avance importante en la redefinición del marco regulatorio en materia financiera. Este proceso de reestructuración del sistema financiero se constituyó como una parte importante del Gobierno de Salinas de Gortari y continuó siendo un eje crucial en la administración de Ernesto Zedillo.

De acuerdo con Gil Villegas (1996: 168) la autonomía en el BANXICO ha sido una medida acorde con el proyecto de “descentralización, diversificación y devolución de funciones”, que se implementó en México a partir de la presidencia de Miguel de la Madrid. En este sentido, los ejes que se pusieron sobre la mesa de discusión fueron la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica, recordando las espirales inflacionarias que el país sufrió en la década de 1980. Mantener la estabilidad de la moneda es otro punto crucial en la discusión de la reforma.

Además de establecer límites al Gobierno en lo que respecta al crédito que podría solicitar al BANXICO; lo que estaba en juego era una concepción determinada sobre el sentido que debía tomar el banco central, la cual, como discutiré a continuación, no representa que sea la única y necesaria ruta a tomarse.

Así pues, en su Quinto Informe de Gobierno, Carlos Salinas mencionó lo siguiente respecto a la serie de cambios en materia financiera y monetaria:

“Para dar solidez institucional a los avances alcanzados y continuidad al compromiso de todos los mexicanos en la lucha contra la inflación, promovimos cambios a los Artículos 28, 73 y 123 de nuestra Constitución. Se concede así autonomía al Banco de México y se le fija como prioridad la estabilidad del poder de compra de nuestra moneda. De acuerdo con esta reforma, ninguna autoridad podrá exigirle la emisión de dinero para financiar los programas burocráticos. Se contempla un sistema escalonado de nombramientos en el banco central que fortalece su independencia y su profesionalismo. En los próximos días enviaré a esta Soberanía la iniciativa de nueva Ley del Banco de México de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales. Esta trascendental reforma compromete al país de manera permanente a mantener la salud financiera de la nación” (Quinto Informe de Gobierno, Salinas de Gortari, 1993).

La propuesta de ley generó un importante debate que, sin embargo, no se compara con la discusión en torno a la reforma electoral de 1989-1990 donde participaron actores de distinta índole, desde partidos políticos, hasta miembros de organizaciones civiles. Para el caso del IFE, no obstante, a pesar de haber existido un robusto proceso comunicativo -recordemos que el proceso discursivo puede ser de dos tipos: por un lado se encuentra el proceso coordinativo que se da entre los actores encargados de formular las políticas públicas, y el proceso comunicativo referente a la forma en que las ideas son dadas a conocer y legitimadas por parte de los formuladores de políticas públicas hacia el público en general (Schmidt, 2010: 17)- puesto que incluyó a una gran variedad de actores. Finalmente la iniciativa no incluyó una autonomía plena del instituto hasta el año 1996.

Para el caso del BANXICO, la reforma a sus estatutos forma parte del proceso de cambio ideacional en materia de política económica que inició con la crisis del paradigma keynesiano. Las recomendaciones elaboradas por Williamson mejor conocidas como Consenso de Washington demostraron ser una importante fortaleza para la creación de un efectivo discurso coordinador. Por otro lado, no fue indispensable un discurso comunicativo fuerte encargado de

formar una opinión pública amplia, puesto que existía un consenso en torno a la necesidad de imponer frenos al poder político con respecto a la política monetaria (Schmidt, 2009).

Para el cambio institucional que sufrió el BANXICO en 1993 es necesario considerar los dos tipos de procesos discursivos propuestos por el institucionalismo discursivo, así como dilucidar qué proceso fue el que tuvo más efectividad. Asimismo se procederá a identificar las ideas, las posiciones y coaliciones que los diferentes actores en disputa defendieron en torno a la nueva institucionalidad del banco central mexicano.

En primera instancia es posible identificar dos grandes proyectos que protagonizaron las disputas discursivas en torno al papel económico que debía realizar el Estado y, en específico, el banco central. Por un lado se encuentra el proyecto neoliberal y, por el otro un proyecto que le otorgara al ejecutivo un mayor control sobre el manejo de la política monetaria; así como una política monetaria de corte expansivo. En cuanto al contenido específico de los discursos, es decir las ideas, por un lado destaca el monetarismo ortodoxo y, por el otro se encuentra el keynesianismo. Ambos proyectos con implicaciones importantes en lo que refiere a la democratización del instituto central.

Cada uno de los proyectos mencionados fue soportado por actores que por medio de los procesos comunicativo y coordinativo pusieron en marcha estrategias para legitimar sus ideas. Como se indicó en el apartado referente a los actores, en el caso del BANXICO es posible identificar una coalición: se encuentra conformada por los técnicos en el gobierno respaldados por el partido hegemónico; el PAN (partido político vinculado al sector empresarial); el sector empresarial quienes apoyaron el proyecto económico salinista, así como por la comunidad financiera internacional representada por los organismos multilaterales quienes respaldaron la importancia de establecer un banco central autónomo. El grupo opositor lo representa el Partido de la Revolución Democrática, recientemente incluido en el juego electoral y cuya propuesta

económica se autoproclamó anti-neoliberal. Sin embargo también es necesario resaltar la postura del PAN que, aunque apoyó la propuesta federal, demandó otros elementos más allá de la discusión entre monetarismo y keynesianismo. Las disputas, por tanto, surgen cuando un proyecto político afecta los intereses y demandas de otros actores.

En términos más amplios, es necesario identificar el comienzo de la hegemonía del monetarismo ortodoxo con la crisis del sistema financiero que inició en la década de 1970. Retomando la discusión elaborada en el Capítulo 2, la hegemonía de este paradigma de políticas responde tanto a factores históricos como teóricos. En cuanto a la dimensión histórica, las últimas décadas del siglo XX se caracterizaron por los desajustes financieros producto del agotamiento de la política keynesiana. Así pues, entre los sucesos que marcaron la época es posible ubicar la ola de gobiernos de corte conservador en Estados Unidos y Europa Occidental, las políticas económicas a favor de la estabilización en América Latina, así como el colapso de los regímenes comunistas en el Este de Europa y en la extinta Unión Soviética. Como resultado de este conjunto de sucesos, es posible distinguir este periodo como el “surgimiento del neoliberalismo” caracterizado por la desregulación de los mercados, la descentralización de los Estados y la reducción de la intervención del Estado en la economía en general. Este contexto mundial fue el que enmarcó el surgimiento del neoliberalismo definido como:

“[...] un proyecto político preocupado por los cambios institucionales en una escala nunca antes vista desde las inmediatas secuelas de la Segunda Guerra Mundial. Un proyecto que ha intentado transformar algunas de las más básicas instituciones construidas desde el periodo de la posguerra, incluyendo el mercado laboral, el sistema de relaciones industriales, la estructura redistributiva de impuestos, y los programas de bienestar social. Como parte integral a estos cambios se encuentra el tránsito desde una economía sustentada en las ideas keynesianas, las cuales enfatizan el manejo político de la demanda agregada, a un discurso más conservador basado en el monetarismo y en las teorías de expectativas racionales. Esto ha implicado una

confrontación de ideas y retórica en un nivel normativo con respecto a los tipos de cambios institucionales hacia los cuales las sociedades debería aspirar, y en cuanto a las políticas necesarias para solucionar una variedad de problemas sociales y económicos, sobre todo el referente al estancamiento económico y los dilemas que plantea la relación entre economías nacionales y las fuerzas de la globalización” (Campbell y Pedersen, 2001: 1)].

El proyecto neoliberal debe ser entendido como una forma que los países, especialmente los que se encuentran en vías de desarrollo, adoptaron para incorporarse al proceso de globalización financiera.<sup>16</sup> En otras palabras, el proyecto neoliberal pretendió ser una solución al problema de la crisis mundial del capitalismo, crisis que se caracterizó por la pérdida del poder adquisitivo, desempleo y altos niveles de inflación (Cordera y Tello, 2002: 82). Las medidas recomendadas por el BM y el FMI mejor conocidas como Consenso de Washington tuvieron por objetivo brindar los elementos necesarios para que los países pudieran hacer frente al nuevo escenario financiero global. En este sentido como parte del discurso coordinativo, en el plano de la elaboración de políticas públicas, la independencia en el BANXICO se soportó por la evidencia teórica y empírica realizada por los organismos financieros internacionales. Por tanto en el plano de las ideas cognitivas, es decir de lo que debe aplicarse, Stiglitz, (1998: 20) ex Director del Banco Mundial indica que:

“[...] probablemente la receta más importante del paquete de medidas estabilizadoras del Consenso de Washington es el control de la inflación. El argumento para sostener dicho control contra la inflación se basa en tres premisas: la más fundamental es que la inflación es costosa y que por tanto debe ser eliminada o reducida. La segunda es que una vez la inflación empieza a crecer tiene tendencia a acelerarse y a quedar fuera de control. Esta creencia proporciona una fuerte motivación para combatir la inflación, descompensándose la atención prestada al riesgo de incremento de la inflación y al de los efectos adversos sobre el producto y el empleo. La tercera

---

<sup>16</sup> La globalización y el neoliberalismo no son procesos similares. Si bien coinciden en el tiempo, la globalización es un proceso histórico que implica una nueva fase en la acumulación del capital, mientras que el neoliberalismo es un conjunto de ideas y estrategias políticas que el capital monopólico y las élites políticas han empleado para insertarse y adaptarse en el contexto global. Para mayor información véase: Arrighi, 1994 y Ramos, 2007.

premisa sostiene que los efectos de la inflación son muy costosos de revertir. Esta línea de pensamiento implica que aún si el mantener un bajo desempleo fuera más valorado que el mantener una baja inflación, deberían tomarse medidas para evitar que crezca la inflación con el propósito de evitar la inducción de largas recesiones que serían necesarias para volver a reducirlas. Estas tres premisas pueden ser contrastadas empíricamente” (Stiglitz, 1998: 20).

En el planteamiento en torno a la necesidad de aplicar estrictas medidas anti-inflacionarias es preciso identificar las dos tipos de ideas que son necesarias para que un discurso o proyecto político pueda triunfar en la disputa por establecerse como hegemónico. Claramente los “prestamos a cambio de políticas” sugeridos por el BM y el FMI fueron el marco simbólico y teórico que legitimó la autonomía en los bancos centrales. El proceso discursivo que dominó fue el coordinativo, pues se enfocó en los formuladores de políticas públicas más que en la deliberación entre actores de diversas posiciones, es decir, este proceso discursivo involucró a una comunidad epistémica dominada por la escuela monetarista y racionalista en economía. En este sentido, las ideas cognitivas referidas al problema en específico y a las soluciones convenientes refieren al tema de la inflación y a la necesidad de mantener bajo protección el manejo de la política monetaria que de ahora en adelante deberá ser restrictiva. Este grupo epistémico demostró que por medio de la manipulación de la política monetaria, podría conseguirse un efecto positivo en el largo plazo para bajar la inflación. Las ideas normativas que soportan el proyecto formulado por los organismos internacionales –proyecto neoliberal– fueron la necesidad de independizar a los bancos centrales de sus gobiernos, dado que los políticos tienen una preferencia natural por echar a andar medidas inflacionarias sobre todo en periodos electorales (Carruthers, 2001: 98). La eficiencia y neutralidad de los bancos centrales, en particular de su Junta de Gobierno, se convirtieron en significantes clave en este cambio simbólico.

Las ideas como contenido de los discursos, poseen efectos causales. En sintonía con el contexto institucional de cada país, además del proceso de



globalización financiera que inició en la década de 1970, entre los *Money Doctors* la autonomía en los bancos centrales se convirtió en una necesidad incuestionable (Carruthers, 2001: 101). Sin embargo, si bien existían condiciones históricas y epistémicas que soportaban la necesidad de transformar el papel de los Estados, así como su forma de intervención en el escenario global (Hirsh y Thompson, 1999; Strange, 2007), el cambio discursivo se desarrolló no sin surgir distintas posiciones simbólicas conflictivas en relación con el paradigma hegemónico. Como se indicó anteriormente, las disputas se presenta en cuando se manifiestan contradicciones entre las demandas de ciertos sectores en relación a las de otros. Las demandas afectarían intereses de terceros (Tilly, 1998).

Como se ha indicado, para el caso mexicano es necesario indicar la gran importancia del conjunto de actores estratégicos que protagonizaron las disputas entre proyectos políticos en torno a la institucionalización del BANXICO como un organismo autónomo. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se apoyó en el gran poder económico que, por un lado implicaba las nuevas ideas a favor del monetarismo y, por el otro, los grupos empresariales tanto del ramo económico como financiero.

Las “nuevas clientelas” indicaron la necesidad de otorgarle mayor autonomía al banco central, pero especialmente se concentraron en la necesidad de que el BANXICO garantizara la estabilidad macroeconómica. Además del apoyo recibido por los grupos empresariales, fuerzas políticas como el PAN mostraron un respaldo a la propuesta de autonomía hacia el instituto central (Boylan; 1994: 146; Sandoval, 2005).

Sin embargo, el surgimiento del FDN (Frente Democrático Nacional) que posteriormente dio origen al PRD es el punto de partida para comenzar a problematizar en torno a las disputas discursivas. El discurso comunicativo es clave en la identificación de los actores que intervienen en las disputas, puesto que es por medio de este discurso comunicativo donde los actores y/o

coaliciones manifiestan sus posicionamientos de manera pública. El PRD con su discurso claramente anti-neoliberal dio a conocer un proyecto con marcadas diferencias en comparación con la propuesta del Ejecutivo Federal.

La primera coalición defiende la autonomía argumentando que se trata de un acto de responsabilidad por parte del gobierno el dejar el manejo de la política monetaria en las manos de especialistas en la materia. Sin embargo, los opositores a la legislación, como el PRD, señalaron que el Estado no debería perder el poder sobre el Banco de México, además remarcan que esta institución no debe concentrar todos sus esfuerzos en la prosecución de un sólo objetivo subordinando con ello la política fiscal a la monetaria.

El cambio institucional en el BANXICO no puede ser comprendido sin tomar en consideración el arribo de una nueva élite política, la crisis del paradigma keynesiano, el consenso en torno a un nuevo modelo económico, así como el apoyo que recibió este grupo por parte del sector empresarial y las características propias del sistema político mexicano.

Babb (2003) indica que por años, los gobiernos de los países del Tercer Mundo se nutrieron de las asesorías de expertos provenientes de los países desarrollados, sin embargo esta tendencia comenzó a revertirse en la década de 1980 cuando una nueva generación de economistas también conocidos como *Money Doctors* formados en el extranjero empezó a tomar cargos en la administración pública.<sup>17</sup> La autora muestra un pasaje de la publicación *Business Week* en la que se señala esta nueva tendencia:

“[...] una nueva generación de líderes, muchos de los cuales estudiaron en los Estados Unidos de América. Se ha perfilado una red continental de profesionales egresados de las universidades de Harvard, Chicago y Stanford, quienes dirigen empresas privadas y ministerios de gobierno diseminando una nueva forma de pensar el

---

<sup>17</sup> Para una discusión más profunda sobre el tránsito al desarrollo de la carrera en economía en México, véase: (Babb: 2002 y 2003)

mercado” (Baker y Weiner, 1992: 51 citado por Babb; 2003).

En este sentido, Centeno y Maxfield (1992) señalan que en América Latina a partir de la década de 1980 comenzó a hacerse una distinción entre los políticos y los tecnócratas, siendo una característica de estos su carácter “apolítico”, así como “el fin de la ideología” en esta nueva clase de formuladores de políticas públicas.

Para el caso mexicano esta transformación es importante, pues se terminó con una tendencia en la selección de camarillas<sup>18</sup> en la que el político formado particularmente en la Facultad de Derecho de la UNAM dejó de posicionarse en los puestos clave en el Gobierno Federal. De esta forma, una primera distinción es la relación técnico-político. A diferencia del político, quien mostraba una lealtad hacia el PRI, experiencia electoral y un discurso soportado en el gran relato de la Revolución Mexicana; el *técnico*, por otro lado, se caracterizan por sus capacidades técnicas. Así pues, su legitimidad proviene de sus conocimientos en materia económica los cuales son empleados en la toma de decisiones (Centeno & Maxfield; 1992). Centeno (1997) ofrece una clara definición de *tecnocracia*. Para el autor ésta debe ser entendida como:

“Una elite cohesiva con formación especializada, que afirma ser capaz de maximizar el bienestar colectivo mediante la aplicación de un conjunto de técnicas racionales instrumentales y de criterios de éxito [...] un grupo de instituciones estatales que adhieren a un cierto modelo técnico-analítico y que, merced al control de los recursos decisivos requeridos por el régimen, procuran imponer la primacía de su perspectiva organizativa a todo el aparato administrativo [...] la hegemonía de un sólo y excluyente paradigma de políticas públicas, basado en el uso teóricamente óptimo de los recursos y en la preservación de la estabilidad del sistema” (Centeno, 1997: 222).

---

<sup>18</sup> Por *camarilla* debe entenderse una red de lealtad en la que se tenían que cumplir ciertos requisitos o credenciales como, por ejemplo, hombres egresados de la carrera de Derecho de la UNAM, pertenecientes a la clase media y radicados en la Ciudad de México principalmente, obteniendo mayor ventaja quienes tenían familiares dedicados a la política. Una camarilla se caracteriza por la relación mentor-discípulo, muy parecida a la relación patrón-cliente (Camp, 1995: 106-107)

Así pues, la eficiencia, el carácter apolítico –carencia de ideología- y la neutralidad –conocimientos técnicos-, son algunas de las características que el nuevo paradigma de políticas, así como esta nueva élite han defendido como propias (Lebaron, 2008). Esta retórica es posible ubicarla dentro del proyecto político neoliberal, donde el mercado juega un rol crucial al determinar la relación entre Estado-sociedad.

Es importante indicar que la llegada de los tecnócratas como una nueva clase dirigente no se dio sin generar disputas al interior del PRI. Como Babb (2003) ha documentado en torno al desarrollo de la carrera de economía en México, las tensiones entre los economistas formados en Cambridge con una clara formación keynesiana –teniendo como apoyo al sector obrero y campesino- y los economistas instruidos en el monetarismo ortodoxo de universidades como la de Chicago y Harvard - apoyados por el sector empresarial, en específico por el recién formado Consejo Coordinador Empresarial (CCE)-, se hicieron evidentes en la formulación de políticas públicas para hacer frente al periodo de desajustes económicos que comenzaron con la crisis de la deuda. En este sentido, el proceso coordinativo de los tecnócratas fue más efectivo que el proceso coordinativo de los keynesianos, especialmente por la crisis del Estado benefactor. Siguiendo a Cordera y Tello (2000), las disputas en el ámbito de las ideas entre monetaristas y keynesianos dentro del gobierno se manifestaron con las soluciones que ambos grupos propusieron para el cambiante escenario económico. Por un lado los monetaristas propusieron medidas cuyo objetivo sería lograr un mayor adelgazamiento y eficiencia gubernamental, mientras que por el otro lado, los formados en las ideas keynesianas propusieron medidas económicas tendientes a generar mayor empleo. Estas disputas entre proyectos políticos dentro del partido gobernante también se agudizaron en la carrera por la sucesión presidencial.

El poder de las ideas y su impacto sobre el cambio institucional se muestran en todo su esplendor en el éxito del proyecto político neoliberal. Así pues, retomando lo que Carruthers *et. al.* (2001: 95-96) señalaron en torno a los

bancos centrales, estas instituciones son el ejemplo más claro de los cambios en materia de regulación que se han dado en torno al nuevo proyecto político. Para los bancos centrales, las reformas neoliberales se encuentran fuertemente vinculadas a la autonomía de los políticos. En este sentido, dado que son instituciones enraizadas en una fuerte red de relaciones internacionales con los organismos financieros internacionales (FMI y BM), los bancos centrales se enfrentan a presiones para converger en términos de política económica.

El caso del BANXICO muestra características interesantes en torno a las disputas entre distintos proyectos en torno a su autonomía. A diferencia de lo que argumenta la teoría sobre la necesidad que tienen los políticos para “atar sus propias manos”, en el caso mexicano, al igual que en el chileno, las élites políticas aprobaron la reforma legal a sus respectivos bancos centrales al final de sus mandatos, esto con el objeto de “atar las manos” del siguiente gobernante (Boylan, 1998 y 2004). Este proceso no se presentó sin que surgieran posiciones contrarias a las que defendían la autonomía. Por tanto en los siguientes párrafos identificaré el contenido específico de los discursos de cada actor estratégico en este proceso.

En este sentido, es preciso remontarse al año 1988. Las elecciones presidenciales de ese año representaron un quiebre en diversos sentidos. Por un lado dicho proceso electoral se caracterizó por la nula limpieza en los resultados y por el fraude provocado por los resultados poco favorables hacia el partido en el poder. Esta elección demostró la inconformidad de grandes sectores de la población con el PRI y su agenda neoliberal. Por otro lado, fue un año importante para la oposición, en específico para la izquierda, puesto que con la salida de Cuauhtémoc Cárdenas y otros miembros importantes del PRI se conformó el FDN que dio unidad a la izquierda cuya historia se caracterizaba por las divisiones. Esta coalición logró el 30% de los sufragios en la elección presidencial. Además, por primera vez fue posible que legisladores

pertenecientes a la oposición llegaron al Congreso de la Unión (Córdova, 2008).

Muy a pesar de la crisis de legitimidad del recién electo Presidente del país, a nivel internacional, en específico desde los Estados Unidos de Norteamérica, Carlos Salinas de Gortari fue visto como “un modelo de líder del Tercer Mundo”.<sup>19</sup> En este sentido, algunos de los diarios más importantes de aquella nación, así como grupos poderosos de *Wall Street* y Washington definieron a Salinas de Gortari como “un reformador y modernizador, una especie de Gorbachev latinoamericano” (Reding, 1989: 685). Con su discurso a favor de la modernización, Salinas de Gortari inauguró un periodo caracterizado por diversos cambios institucionales, además de pactos con la oposición, en específico con el PAN, debido al avance electoral de la izquierda partidista. Así pues en su discurso de toma de protesta, indicó lo siguiente:

“[...] Avanzamos ahora hacia el cambio. La modernización de México es indispensable para poder atender las demandas de los 85 millones de mexicanos de hoy, a los que se sumarán 10 millones más en los próximos seis años [...] Para enfrentar estos retos necesitamos crecer con equidad, hacer más efectivo al Estado, aumentar la productividad general, desatar la energía de la comunidad, enraizar la participación popular. Necesitamos, en pocas palabras, modernizar la política, la economía y la sociedad. La modernización de México es también inevitable. Sólo así podremos afirmar nuestra soberanía en un mundo en profunda transformación. Hay una revolución científica en marcha; los centros de la dinámica tecnológica, financiera y comercial se alejan de los centros del poder militar. Se anticipa el fin del conflicto bipolar, empieza a prevalecer la negociación diplomática sobre las soluciones de fuerza; ha terminado la llamada guerra fría. Al transformarnos no destruiremos nuestro pasado, sino con orgullo lo preservaremos como bandera de identidad nacional, para encauzar de manera ordenada y lograr que prevalezca el interés general. Habremos de modernizar al Estado mexicano. El Estado, al inicio del nuevo siglo y del nuevo milenio, no puede ni debe intentar

---

<sup>19</sup> Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari se inauguró un periodo en el que formalmente las altas esferas del gobierno fueron ocupadas por el grupo político conocido como *tecnócratas*. Salinas de Gortari se licenció en Economía por la UNAM. Posteriormente cursó una maestría y doctorado en la Universidad de Harvard (Babb, 2002).

ser el único actor, sino el conducto de una sociedad democrática; no el más grande, sino el más justo y eficaz; no el más absorbente de la fábrica social, sino el liberador de su enorme energía. Sin excesos y sin mitos, el Estado moderno debe encontrarse de nuevo con sus principios originales promotores de la justicia y del cambio. Podrá así seguir llamándose revolucionario. El Estado moderno es aquel que conduce la estrategia nacional de desarrollo. Crea las condiciones para su crecimiento sostenido y estable; eleva la eficiencia y fortalece las entidades estratégicas y prioritarias; desincorpora entidades no fundamentales para ampliar su acción en las responsabilidades sociales, y explica y fundamenta la razón de estas decisiones [...]” (Discurso del toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari, 1988).

A este conjunto de ideas en torno al nuevo papel que debería desempeñar el Estado mexicano (es decir, un Estado eficiente que incorporara justicia social y democratización) fue concebido como “Liberalismo social”. Un proyecto que, de acuerdo con el mismo Salinas de Gortari, incorporaba dos términos contradictorios: el populismo y el neoliberalismo (Salinas de Gortari, 2000). Para Salinas de Gortari, modernización es, por tanto, sinónimo no sólo de desarrollo económico, sino de democracia y justicia social (Regalado, 1994). Este proyecto no es otro más que el neoliberal. Se echaron a andar reformas económicas soportando su legitimidad en las políticas asistencialistas caracterizadas por la focalización. Sin embargo, a la par de las reformas económicas, se echaron a andar una serie de cambios en la esfera política, en específico en el ámbito electoral (Escobar *et. al.*, 2001). Como parte de los elementos ideacionales clave en este proyecto político se encuentra la eficiencia del Estado *versus* el Estado ineficiente y obsoleto propio de años anteriores. Con cambios en la esfera política y económica puestos en marcha por la élite tecnócrata se comenzó lo que Rodríguez (2008) define como la construcción de un nuevo régimen.

Fue dentro de este proyecto donde se inscriben las diversas reformas constitucionales entre las que es preciso destacar las relativas a la liberalización del sector financiero. En estos términos se realizaron reformas constitucionales a los artículos 28, 73 y 123. El 24 de noviembre de 1993 el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para

otorgarle autonomía al Banco de México que tendría las siguientes implicaciones: a) se limitaría el crédito al Gobierno Federal impidiendo de este modo que se generen sobregiros presupuestales; b) contener las presiones del gobierno hacia el banco central; c) el banco central tendría la obligación de rendir un informe al Congreso de la Unión. El objetivo sería “evitar que el referido financiamiento pueda traducirse en expansión monetaria excesiva, se propone también que, si el saldo deudor de esa cuenta rebasa el límite fijado, el Banco coloque valores a cargo y por cuenta de él” (*Reforma*; 25 de noviembre de 1993). Así pues, en su exposición de motivos del Ejecutivo Federal, algunas de las preocupaciones que deben tomarse en consideración son las siguientes:

“En los últimos años, los mexicanos hemos venido realizando grandes esfuerzos en la lucha contra la inflación. Gracias a ello, a partir del pasado mes de junio la tasa de inflación anual ha sido inferior a diez por ciento, y se pronostica su reducción a menos del ocho por ciento para diciembre próximo. Además, en el contexto de la última renovación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, se está haciendo todo lo posible para que la tasa de inflación en 1994 decline al cinco por ciento. En este empeño hemos tenido claros nuestros propósitos. La estabilidad de precios no se ha perseguido como un fin en sí mismo, sino como una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico. Así lo expliqué ampliamente en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en la que, como una salvaguarda contra el resurgimiento de la inflación, propuse dotar de autonomía al banco central [...] En el proyecto de Ley se establece una serie de requisitos para ser designado miembro de la Junta de Gobierno, que tienen como propósito lograr un elevado nivel técnico y profesional de sus integrantes. Tales personas deberán gozar de reconocida competencia en materia monetaria así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera” (Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, 1993)



Si bien el banco central en años anteriores había gozado de relativa autonomía y discrecionalidad a la hora de implementar la política monetaria, fue hasta con los llamados “gobiernos populistas” –gobiernos a cargo de Luis Echeverría y José López Portillo- que, en conjunto con la crisis global del capitalismo, generaron niveles de inflación nunca antes vistos (Babb, 2002). El énfasis en la importancia de mantener bajo control los niveles de inflación, lo cual generaría justicia social es uno de los argumentos de quienes defendieron las reformas orientadas hacia el mercado. Así pues, la necesidad de que especialistas en cuestiones monetarias tomen las riendas de la institución son los temas más debatidos en torno al desarrollo institucional del Banco de México. Los técnicos, formados bajo el paradigma de políticas monetarista, se han constituido como una parte importante en la dirección del banco central. Sin embargo, como ha discutido la literatura sobre la doble transición, las medidas económicas que se tomaron durante la reestructuración política y económica, no han generado mayor bienestar en la población de los países latinoamericanos, siendo éste uno de los principales desafíos en las democracias contemporáneas.

Como se ha indicado, además de mantener los niveles de inflación dentro de límites aceptables acordes al nuevo proyecto político que enfatizaba la eficiencia y responsabilidad. Así pues la modificación al artículo 28, relativo al banco central mexicano fue la punta de lanza para establecer un conjunto de nuevas funciones que el BANXICO debía desempeñar.

“[...] El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento [...] El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios así como la intermediación y los servicios financieros contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República

con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión [...]” (Artículo 28 Constitucional, 1993).

Lo que estaba en el centro del debate era la orientación que debía tomar el BANXICO, puesto que un banco central con mayor autonomía posee implicaciones tanto políticas como económicas. En este sentido, la discusión se desarrolló en torno al Artículo 1ro de la Ley Orgánica del Banco de México, lo cual significaba que el banco central tendría la obligación de aplicar una política monetaria cuyo objetivo principal sería la reducción de la inflación, es decir, una política monetaria restrictiva. En términos formales, la reforma a la LOBM de 1993 contempló los siguientes cambios en cuanto a las funciones que debía desempeñar el banco central. En lo que refiere a los objetivos que a partir de ese momento debería cumplir el BANXICO destaca la modificación a los artículos primero y segundo. En la anterior legislación, el banco central tenía como mandato principal:

“[...] emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional” (Ley Orgánica del BaNXICO).

Con la modificación, el BANXICO cambió su estatuto convirtiéndose en un ente autónomo. Además como objetivo prioritario del banco central fue establecido el control de la inflación:

“El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México [...] Artículo 2º.- El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y

propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos”.

Ante esta reforma al Banco de México, las reacciones no se hicieron esperar. Como se ha discutido anteriormente, los cambios en las instituciones financieras respondieron a un contexto que exigía un marco regulatorio para permitir el libre flujo de capitales. Los préstamos a cambio de políticas ejercieron una presión en los gobiernos para echar a andar una serie de reformas cuya aprobación se facilitó gracias a las características del sistema político mexicano, así como a la nueva élite cobijada bajo el paradigma monetarista.

Como se indicó en la primera sección de este apartado, es posible identificar al menos dos coaliciones de actores que mostraron sus posturas por medio del discurso coordinativo y comunicativo, es decir, que mostraron formas de imaginar al BANXICO, por un lado, y por el otro ambas coaliciones legitimaron sus posturas conflictivas argumentando a favor de las mismas. La postura del actor dominante que incluye no sólo a la élite tecnócrata, sino al PAN y a grupos empresariales o, como la literatura los ha nombrado, “las clientelas de alta tecnología”, se situó a favor de la autonomía.

Pasando al ámbito del proceso comunicativo, es decir la forma en que los actores legitiman sus ideas hacia el público en general, en relación con la primera coalición, como se señaló en párrafos anteriores, destaca la postura del Ejecutivo y los miembros de su gabinete, en particular el posicionamiento del Secretario de Planificación y Presupuesto, Pedro Aspe. En este sentido, resulta interesante destacar la relación que se estableció entre modernización, liberalización económica y democracia. Precisamente como parte de las reformas orientadas al mercado, los cambios en el BANXICO fueron concebidos como elementos cruciales en este cambio. De acuerdo con el funcionario Pedro Aspe:

“Durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, sociedad y gobierno enfrentaron con firmeza y éxito el fenómeno inflacionario, y que, resueltos los

principales desequilibrios macroeconómicos, el principal reto que se tiene ahora es el de elevar el nivel general de bienestar de los mexicanos [...] la modernización y apertura de la economía sustentan las bases para el tránsito hacia una sociedad abierta, protagonista real de su destino, más democrática y participativa” (Discurso presentado en la entrega del Premio Banamex de Economía 1993).

Sin embargo, como lo han discutido los teóricos de la doble transición, si bien la liberalización económica ha acompañado los cambios en el ámbito de la liberalización política, la relación que se ha establecido entre ambos procesos ha generado costos en el desempeño democrático de las instituciones.

Las ideas cognitivas y normativas que destacan giran sólo en torno a la eficiencia, sino también a la relación positiva que existe entre el control de la inflación y, por tanto, la estabilidad macroeconómica, la democracia y la igualdad económica y social, tal como Carlos Salinas de Gortari lo expresó en la exposición de motivos para dotar de autonomía al banco central. Este argumento va en el sentido de lo que en su momento defendieron los organismos financieros internacionales, en particular los formuladores del Consenso de Washington.

Sin duda alguna en donde puede observarse a detalle la postura de cada uno de los actores políticos involucrados en la discusión del proyecto de ley del BANXICO es en el *Diario de Debates* celebrado el día 3 de diciembre de 1993. Si bien la postura del PAN fue en apoyo a la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal, es posible identificar ciertas diferencias en sus ideas. Así pues, es necesario distinguir al menos tres posturas en torno a la LOBM. Rescatando la discusión en torno al escenario político de la época, fueron varios los factores que jugaron a favor de la autonomía en el BANXICO. Sin lugar a dudas en conjunto con la gran legitimidad del nuevo proyecto político destaca la composición de las fuerzas dentro del escenario político. En específico en el año 1988 es pertinente remarcar la importancia que cobró la oposición, en específico la izquierda. La ruptura dentro del partido oficial en lo que refiere al

proceso coordinativo del discurso fue un elemento crucial en esta diversificación de fuerzas y opciones dentro del espectro electoral.

A pesar de mantener un control en el Congreso de la Unión, el PRI se vio forzado a negociar en específico con el PAN. En este sentido, ambos partidos argumentaron a favor de la autonomía en el BANXICO, aunque con características que conviene recalcar. Por otro lado, con proyecto claramente anti-neoliberal, el PRD manifestó su postura en torno a esta reforma. En específico entre las preocupaciones que se pusieron sobre la mesa de discusión, es necesario resaltar:

- a) La autonomía del banco central respecto a el Gobierno (esfera política) y el mercado (esfera económica)
- b) Objetivos del banco central: control de la inflación y crecimiento económico.
- c) Importancia de la autonomía en términos de democratización. ¿Se trató de un acto democrático y a favor de la democracia?

En la discusión de la propuesta de ley del Ejecutivo Federal se resaltaron varios temas importantes. A parte del control de la inflación y la estabilidad, quienes apoyaron la aprobación de la reforma enfatizaron su importancia en la vida democrática del país. Sin embargo, la otra cara de la moneda la presentaron los legisladores miembros del PRD. Es importante señalar que este partido no se opuso a la necesidad de otorgarle autonomía al banco central, sino a la necesidad de integrar otros objetivos en sus funciones. Claramente pueden visualizarse dos proyectos que imaginan de forma distinta la institución financiera. Así pues, a continuación se presentarán fragmentos del debate que serán analizados.

Es posible al menos identificar tres ideas políticas muy importantes como guías de construcción de un banco central autónomo. El PRI identifica la autonomía con el control de la inflación, la política responsable y la democracia; el PAN

con la importancia de la técnica y su relación con la política, así como la relación que deben establecer banco central y sociedad. Por otro lado, el PRD en una crítica a la propuesta del Ejecutivo, señalan que la autonomía es necesaria, sin embargo es preciso repensar qué tipo de autonomía y, si representa una expresión de democracia, ¿por qué se discutió esta legislación al final del sexenio?

Retomando nuevamente por un lado la exposición de motivos presentada por el Ejecutivo Federal y, por el otro su propuesta de LOBM, se presentaron tanto elementos históricos como teóricos y políticos que influyeron en la modificación de la ley del BANXICO. En cuanto a los elementos históricos, ya se había indicado en párrafos y secciones anteriores los altos niveles de inflación que iniciaron en 1982 y que responden a la crisis global del capitalismo. En los elementos teóricos está la crisis de las ideas keynesianismo y la hegemonía del monetarismo ortodoxo que vino acompañado con el surgimiento de una nueva clase política con una formación técnica altamente especializada. En términos políticos, la reconfiguración del escenario electoral, así como las nuevas clientelas del gobierno generaron condiciones propicias para la reforma a la legislación del banco central. En cuanto al contenido ideacional del discurso o proyecto político propuesto por el Ejecutivo Federal se caracterizó por un proceso discursivo coordinativo que involucró, especialmente a la élite tecnócrata. En cuanto a las ideas cognitivas se encuentran el mantener a salvo variables macroeconómicas como el control de la inflación, por ello las ideas normativas refieren a la necesidad de mantener separado el manejo del BANXICO de las presiones políticas. Con ello se lograría mayor eficiencia a la par de justicia social.

En lo que refiere al discurso comunicativo, por parte del PRI, se apoyó el argumento central del Ejecutivo Federal referido a la importancia de mantener controlada la inflación. El senador priísta Gustavo Salinas Íñiguez subrayó al respecto lo siguiente:

“[...] al ser aprobada por esta soberanía, eliminó la posibilidad de caer en el peligroso círculo vicioso del

financiamiento inflacionario para el gobierno. Gracias a esta reforma, ninguna autoridad podrá, de ahora en adelante, ordenar al Banco Central que emita dinero para financiar gastos de la administración pública [...]” (Diario de Debates del Senado, LV, Año III, 3 de noviembre, 1993).

La idea normativa de fondo en torno a lo apropiado de la autonomía es que al separar Gobierno-banco central, es decir, evitar la interferencia política porque los funcionarios públicos tienden a utilizar las instituciones financieras en su beneficio, sobre todo en periodos electorales, puede existir una mayor eficiencia en las funciones de dicha institución. Así pues, se garantizaría la estabilidad del poder adquisitivo. En este sentido el Senador Manuel Aguilera Gómez, como parte de la bancada priísta, defendió la importancia de la reforma al tratarse de una propuesta a favor de la modernidad de mano de las políticas de mercado, elemento ideacional utilizado por el mismo Salinas de Gortari al definir su proyecto político:

“La iniciativa presidencial para dar autonomía al Banco de México claramente nos dirige a poder enfrentar los retos que se avecinan en el umbral del Siglo XXI. [...] Es por eso, que para poder enfrentar esos retos, con mayores posibilidades de éxito, en el dictamen que nos ocupa, se precisa que el objetivo central, fundamental, esencial del Banco Central, será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. [...] La autonomía del Banco Central no significa, como aquí se ha insinuado, entregar formas de soberanía. No lo que se le está confiriendo como autonomía al Banco Central es la capacidad de que por sí actúe en materia de financiamiento interno sin que ninguna otra autoridad intervenga en ello” (Diario de Debates del Senado, LV Año II, 22 de junio, 1993).

Por otro lado, quedó abierta la posibilidad no sólo de una captura desde la esfera política, sino de la económica. Sin duda uno de los riesgos y preocupaciones en torno a la autonomía. El Senador Armando Durazo Hopkins indicó:

“La iniciativa que hoy nos ocupa es una de las más importantes reformas democráticas propuestas por la

presente administración que se han distinguido, precisamente, por su propósito reformista [...] Una autonomía realista del Banco Central, bien ejercida y respetada sólo puede producir beneficios a la economía mexicana, puede asimismo, ser regulador de intenciones privadas o públicas que no sean guiadas por un verdadero interés nacional y puede, finalmente, tener enormes repercusiones de orden económico, social y político de la vida nacional [...]” (Diario de Debates del Senado, LV AÑO II, 22 de junio, 1993).

Resulta interesante destacar la idea que aquí se manifiesta sobre la relación entre la autonomía en el banco central y democracia. Sin lugar a dudas se trata de una reforma que ha permitido una redistribución del poder otrora concentrado en el Ejecutivo Federal, sin embargo, en qué medida los contenidos que le dan forma a la institución pueden contribuir en el desarrollo democrático institucional. Se defendió como una medida democrática propuesta por el Ejecutivo, aprobada por un Congreso aún controlado por el PRI en el último momento del sexenio salinista y no antes.

Como se indicó anteriormente, en esta discusión es posible identificar distintas ideas sobre cómo se imaginan los actores las instituciones. Procesos simbólicos que tuvieron diferente impacto en la discusión, debido a la crisis del paradigma keynesiano y a las características propias del sistema político mexicano. Una de las preocupaciones es la referida a la necesidad de tecnificar áreas estratégicas de la toma de decisiones. El banco central, de acuerdo con Lebarón (2008) es un espacio dominado por la racionalidad económica. Representa, de acuerdo con el autor, el ejemplo más claro de la élite política y económica que comenzó a ocupar altos cargos en la administración pública hace aproximadamente dos décadas. Por tanto la necesidad de recuperar la relación técnica-política resulta importante y por parte del Partido Acción Nacional, recuperaron este elemento. Es necesario recordar que este partido forma parte de la coalición dominante en torno a las ideas que dieron forma al Banco de México. Expuesto esto, el Senador de ese partido, Héctor Terán Terán pone sobre la mesa la importancia de la técnica como una característica del momento de reestructuración económica y política que se estaba experimentando:



“Lo que se pone a discusión aquí es, ¿qué si es la técnica la que va a dirigir la política o si es la política la que va a dirigir a la técnica? Eso es la discusión que hay fundamentalmente en el fondo de este debate, hoy, en este día [...] yo creo que la técnica debe estar al servicio del hombre y por lo tanto al servicio de la política. La técnica por su propia naturaleza matemática, financiera, como la quiera llamar en sus distintas manifestaciones, es insensible, se da el caso de que medidas técnicamente tomadas, resultan insensibles porque no toman en cuenta el objetivo final para lo cual se están haciendo las medidas y que es precisamente la búsqueda del mejoramiento humano y material de la sociedad [...] Yo creo que, pretender que exista una autonomía como una especie de isla, es olvidarse de que no es una entelequia que vive desprendida de la sociedad, sino que por el contrario, se trae de una institución inmersa, precisamente, en el proceso económico de la sociedad y que se refortalecen con esta medida a rango constitucional para buscar que se logre el objetivo de la estabilización de precios [...] ¿Por qué apoyamos esta iniciativa? Porque es una proyecto que puede poner orden al origen de aquella intención que tuvieron los hombres del 25 y que pueden darle una solidez y una efectividad en el desempeño de la vida económica de México; tiene ciertamente el peligro y nadie nos garantiza, absolutamente, de que no pueda ser cooptado en el manejo y se pierda lo que buscamos precisamente, que se "despolitice, se despartidice" fundamentalmente la acción del banco, en el sentido de que preste su servicio de la técnica, pero sin perder los objetivos fundamentales de la política de servir al hombre de servir a la sociedad mexicana [...] Nadie nos garantiza que no se pierda autonomía de una institución, porque son precisamente los hombres los que manejan y se manejan dentro de las leyes nosotros apoyamos esta iniciativa, junto con las aportaciones que hicimos con los otros partidos para que se tome en cuenta, en la reglamentación, las observaciones de que sean considerados de tal manera lo que es el consejo de Administración, lo que es el desempeño de los consejeros, de lo que son otras cosas necesaria para asegurar el buen manejo y la buena marcha del Banco de México. Muchas gracias” (Diario de Debates del Senado, LV Año II 22 de junio, 1993).

Sin duda, se trata de una preocupación importante y, precisamente, también hace referencia a los riesgos de la doble transición, a la llegada de una nueva élite que entiende la elaboración de políticas públicas como un ejercicio

técnico. A pesar de ser la principal fuerza de oposición y un crítico al autoritarismo<sup>20</sup> la postura del PAN en torno a la autonomía del BANXICO siempre ha sido a favor argumentando que esta reforma corresponde a demandas que ellos tenían desde años atrás (Reforma, 9 de enero de 1994). Sin embargo, en la revista del PAN, *La Nación* (3 de enero de 1995), en el año 1995 a propósito de la crisis económica que inició en 1994, este partido político instó para que al BANXICO se le otorgara una autonomía “plena y definitiva” señalando, además, la importancia de establecer claridad y transparencia en el manejo de la política monetaria. La eficiencia es un significativo clave en conjunto con la preocupación por la democratización y la posible captura de la que pudiera ser objeto el BANXICO.

Por otro lado, la postura que representa una concepción diferente en torno al Banco de México es la que manifestó el PRD. Sin embargo, como discutiré posteriormente, su proyecto no pudo posicionarse como hegemónico debido a una variedad de factores. La problemática que abordan los únicos dos legisladores del PRD en la Cámara de Senadores versa sobre la relación entre autonomía de la banca central y democracia; el tipo de relación que se establece con la propuesta del ejecutivo entre sociedad y banca central, así como su postura en torno a lo que deben ser las funciones de la autonomía en el Banco de México. Es con el PRD donde puede encontrarse una postura contraria a la propuesta por el Ejecutivo Federal, pues este partido, desde su surgimiento se posicionó con un proyecto político anti-neoliberal. El Senador perredista Roberto Robles Garnica discute la presente postura:

“Es en este contexto, adverso para la vida de la mayoría de los mexicanos, en el que el Ejecutivo Federal envió una iniciativa de reformas a la Constitución para dar autonomía absoluta al funcionamiento del Banco de

---

<sup>20</sup> Resulta importante recordar lo que el en ese entonces presidente del PAN, Carlos Castillo Peraza señaló en una gira por universidades de Estados Unidos “el partido oficial no podrá ser democrático, por lo que está siendo sustituido por un dispositivo para la manipulación de la pobreza extrema llamado PRONASOL [...] el PRI es ahora Carlos Salinas de Gortari, por lo que el presidencialismo, contra el que siempre ha luchado Acción Nacional, se ha fortalecido. El Revolucionario Institucional no es un partido político, es una agencia del gobierno (*La Nación*, 29 de octubre de 1993).” La disputa discursiva entre el PAN y el PRI se ha hecho más manifiesta en torno a la democratización del país.

México respecto del gobierno federal, con la sentencia de que ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. De esta manera, por mandato constitucional, se restringe al Banco de México, a los preceptos del monetarismo neoliberal [...] Sin duda, que en más de un episodio del pasado reciente, al autoritarismo presidencialista sometió a sus designios políticos y económicos, a las actividades de los funcionarios del Banco Central, y los responsables de acatar esta subordinación al Ejecutivo, fueron los consejos de administración integrados por los que han dirigidos y dirigen buena parte de las políticas económicas [...] Fue el autoritarismo de unos, y la subordinación de otros, los que hicieron que el Banco de México acordara medidas que hoy se critican por parte de los mismos, que en su oportunidad las aplaudieron [...] De esta manera, el Banco de México gana autonomía en relación con el próximo Presidente; pero, por supuesto, tiene dependencia obvia del actual titular del Ejecutivo. Ya se formuló reiteradamente la pregunta de por qué este cambio en el banco no se hizo al inicio del sexenio, sino cuando ya empieza a finalizar [...] La autonomía del Banco de México sustrae sus decisiones a la soberanía de los Poderes de la Unión, y se paga este precio tan elevado, por el empeño de seguir otorgando atractivos a los inversiones extranjeras [...] No es de aceptarse que la única función del Banco de México sea el control inflacionario, pues éste debe ir junto con un incremento del ingreso, con aumento del empleo y la justicia social para todos los mexicanos [...] Por descontado, que no se justifica en ninguna circunstancia, una irrestricta emisión monetaria. Después de que aprueben la iniciativa, no son pocos los mexicanos que estarán intranquilos ante una decisión autónoma del Banco México, que resolviera una devaluación, sin medir los efectos devastadores que a ella podría tener [...] El Banco de México debiera ser autónomo, pero sujeto a los lineamientos de una política económica del gobierno federal, que a su vez surgiera de una nueva relación entre la sociedad civil y el gobierno, con preeminencia de la sociedad civil y de los productores; en un sistema verdaderamente democrático que es necesario crear, porque ahora estamos muy lejos de él [...] La iniciativa que discutimos, profundiza el proyecto neoliberal, basado en los principios, del libre mercado, la transnacionalización de la economía y su integración, subordinada a la economía estadounidense. Y, por otra parte, pretende ofrecer una imagen de política coherente, en un momento, en que la vida política se estanca y se hunde en la antidemocracia [...]” (Diario de Debates, LV Año II, 22 de junio, 1993).

Dado que es planteamiento desde la oposición, es posible ubicar varias críticas y una visión alternativa a la dominante en torno a la banca central. Por un lado, la crítica va dirigida al mal manejo de la política económica por gobiernos priístas, aspecto que no fue abordada por los legisladores del partido oficial. Más bien se argumentó que por las condiciones económicas del momento, era imposible pensar en una reforma de esta envergadura. Otro elemento que se cuestiona es ¿por qué se le otorgó autonomía al final del sexenio? Boylan (1998 & 2004) señala que si bien una de las explicaciones que se han brindado en torno a la autonomía en los bancos centrales es la que se sustenta en los costos de los ciclos político-electorales, en México la interrogante, sin duda, es, ¿por qué decidió dársele autonomía al banco central justo al final del sexenio siendo que las condiciones que la literatura sobre los ciclos indican como necesarias, estaban dadas? La respuesta que brinda la autora es la necesidad de blindar el banco central ante la inminente llegada de un gobierno democrático. La liberalización electoral, así como la incorporación de nuevas fuerzas políticas como el PRD, con postulados contrarios a la retórica neoliberal, resultaban incómodos para la élite en el poder, por ello el objetivo fue reformar la legislación para, en vez de “atarse sus propias manos”, “atar las manos” del gobierno por llegar con el objetivo de mantener a salvo el mandato principal del Banco de México: mantener la estabilidad monetaria. Otro elemento que debe rescatarse del planteamiento del PRD es que, no se oponen a la autonomía del banco central, más bien proponen una forma distinta de vincularse con la sociedad. Así pues, más que enfocar sus objetivos en la prosecución de un objetivo único, lo que se esperaría del instituto central es que no se subordinen otras variables económicas importantes como la generación de empleos o el apoyo a la infraestructura productiva. Se trata de un proyecto harto distinto del propuesto por la coalición dominante. En este sentido, el Senador perredista Muñoz Ledo indica:

“La palabra autonomía tiene muchas acepciones: La Universidad Nacional Autónoma de México es autónoma en varios sentidos, que elija sus propias autoridades, que tiene libertad de cátedra y que ejerce libremente el patrimonio que le concede la nación y el que obtiene por su propio recurso; esa es una aceptación de autonomía. El IFE tiene otra acepción de autonomía, lo que no le evita

estar jerárquicamente supeditado a las instituciones de la República. Si por autonomía política, como es obvio en esta reforma, se entiende la sustracción del Banco de México a las decisiones tomadas por los órganos políticos representativos que derivan de la soberanía popular, evidentemente estamos en contra. Si por autonomía se entiende un grado razonable y una respetabilidad en las decisiones que emanan de un órgano técnico de la administración pública, obviamente a favor de esa autonomía no podríamos estar en contra; es la “desresponsabilización” (sic) del Estado nacional, es la ruptura del sistema de planeación democrática, es un quiebre profundo del sistema institucional de la República contra lo que estamos [...]” (Diario de Debates del Senado, LV Año III, 14 de diciembre, 1993)

La posición del PRD con respecto a la autonomía del banco central era diametralmente distinta, pues estaban en contra de que el Poder Ejecutivo perdiera influencia sobre el manejo de la política monetaria. Sin embargo, el contexto ideacional que enmarcó la época se oponía a la idea de que el banco central siguiera bajo la influencia directa del Presidente de la República. La franca oposición a la autonomía por formar parte de un proyecto neoliberal es otro elemento a tomar en cuenta. La relación estado-sociedad a la que apuntaban, más vinculada con el bienestar de la población es otra característica de este proyecto que, sin embargo, no logró posicionarse como hegemónico por una serie de cuestiones que más adelante enunciaré.

En el proceso comunicativo, el PRD claramente expone una postura contra el proyecto político apoyado por el ejecutivo y respaldado por el PAN y los grupos empresariales adscritos al Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Es posible distinguir un proyecto antagónico en términos de las implicaciones de la autonomía no sólo para la estabilidad macroeconómica, sino en lo que respecta a la democracia. En lo que refiere a las ideas cognitivas, es decir lo que ocurre y lo que debe hacerse apuestan porque el banco central tenga como prioridad una política a favor del crecimiento y el empleo. La autonomía tal como la ha planteado el Ejecutivo, es concebida por el PRD como un blindaje, como una barrera para los gobiernos electos democráticamente. Para el PRD, la idea normativa en torno a la autonomía es inapropiada porque responde al proyecto neoliberal, además se trata de una medida antidemocrática al dejar fuera del

control del Ejecutivo el manejo de las variables monetarias. La postura del PRD toma matices que será preciso destacar en el siguiente apartado relativo a la crisis económica de 1994, dado que en su campaña presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, el líder moral de la izquierda, no se pronuncia en contra de la autonomía, aunque su proyecto posee claras diferencias con respecto al de los demás contendientes.

Otra postura que resulta relevante para el cambio institucional en el banco central mexicano es la del sector empresarial, en específico la del CCE. Tal como lo expresan Córdova y Tello (2002) en las disputas entre proyectos políticos que le dieron forma al país, específicamente en la década de 1980, es necesario ubicar el proyecto empresarial que este sector impulsó y que tuvo coincidencias con el proyecto político de la élite tecnócrata que llegó al poder en esa década. El CCE se constituyó como tal en 1975 y aglutina a las centrales patronales más importantes del país: la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la Asociación de Banqueros de México (ABM), la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) (Córdova y Tello, 2002; Boylan, 2004).

El proyecto político defendido en ese momento por el CCE se situó en el planteamiento de economía neoclásica en el cual el Estado debe dejar a las fuerzas del mercado las actividades económicas. La empresa privada como “célula básica de la economía” se situó como tema fundamental desde la creación de este órgano empresarial. De acuerdo con Centeno (1994) en las elecciones presidenciales de 1988, el entonces presidente del CCE señaló que:

“[...] las decisiones populistas han dolido al país [...] es necesario regresar a una economía ortodoxa [...] el siguiente sexenio debe continuar la política de privatizaciones como parte de la estrategia de modernización” (citado en Centeno, 1994: 13).

En este sentido, es posible ubicar al CCE como un sector clave en el apoyo e impulso a las reformas de liberalización económica que se echaron a andar en

el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Así pues, mostraron su beneplácito ante las reformas que en materia financiera se impulsaron, entre ellas la reforma al BANXICO. En 1993, el líder del CCE, Luis Germán Córdova, señaló su beneplácito ante las reformas económicas llevadas a cabo:

“[...] nosotros le apostamos a la permanencia de las reglas del juego, no podemos y nunca le apostaremos a algo que lleve al pasado [...] creemos que la permanencia de políticas económicas es la línea correcta, no son caprichos ni nada, son simplemente reglas básicas de las economías triunfadoras del mundo, las reformas económicas han sido positivas y los empresarios mexicanos apoyarán estas reformas” (La Jornada, 1993 diciembre 3).

Como parte integrante del CCE, Antonio Sánchez Díaz de Rivera, Presidente de la COPARMEX, indicó que las reformas económicas son un paso importante hacia la modernidad. En este fragmento queda claro el apoyo proporcionado por parte de este sector al gobierno en turno:

“[...] lo que pasa es que muchas de las propuestas que hicimos en el pasado se han ido realizando: nosotros propusimos la privatización de la banca; propusimos la privatización de la empresas paraestatales; la autonomía del Banco de México; el quitarle tres ceros a la moneda en 88. [...] Eso quiere decir que ya se está trabajando en el sentido en que nosotros proponíamos. [...] Pero entre el empresariado existe la conciencia de que hay muchas cosas todavía que trabajar: un país nunca se acaba de hacer [...] Es el asunto de la modernización de México la hemos propugnado desde hace tiempo en todos los aspectos y en todos los sentidos, de tal manera que no sea una modernización no nada más en lo económico sino que también sea en lo político, en lo social y en lo cultural” (Reforma, 18 de diciembre, 1993).

La relación entre modernidad y reformas económicas hace referencia a la concepción que defiende que el neoliberalismo representa un proyecto radical tanto en la esfera económica como en la política. El sector empresarial aglutinado en el CCE forma parte de la coalición de apoyo al proyecto político de la reforma al BANXICO. Su discurso iba dirigido no sólo al Gobierno cuyo proyecto apoyaban, sino a la oposición, en particular el PRD como una fuerza



antagónica que estaba logrando posicionarse en el espectro electoral. En su discurso comunicativo, el sector empresarial sustentó sus ideas cognitivas de apoyo a las reformas financieras en la teoría neoclásica, en el *laissez-faire*. Para este sector, la autonomía en conjunto con las demás reformas de liberalización económica fue comprendida como una cuestión de modernidad. Al igual que la postura del Gobierno Federal, la autonomía daba paso a una nueva etapa de la modernización del Estado. En este sentido, de acuerdo con Cordera y Tello (2002) “de igual manera que en el pasado –reciente y lejano– con argumentos supuestamente técnicos los dirigentes empresariales supuestamente hacen política” (Cordera y Tello, 2002: 68).

Finalmente, este cambio institucional en el Banco de México generó un debate que mostró al menos dos posiciones sobre el papel que debe desempeñar la banca central en el país. Por un lado se encuentra la coalición gobernante liderada por la clase tecnócrata y apoyada por el partido oficial, por las confederaciones patronales quienes hicieron trabajo de cabildeo, así como las nuevas clientelas del gobierno salinista. Es posible ubicar a esta coalición como el actor dominante, sobre el que las acciones de los grupos desafiantes van a tener lugar. Dadas las características del sistema político, las unidades de gobernanza también forman parte de este grupo, pues es imposible separar al grupo impulsor de las nuevas políticas económicas de la esfera gubernamental.

El grupo desafiante lo constituyó el Partido de la Revolución Democrática. Su proyecto puede denominarse como subalterno, pues en el entorno económico y político su propuesta carecía de legitimidad dado que remitía al modelo de políticas keynesiano. Se conjuntaron diversos factores que jugaron a favor del triunfo de la coalición dominante.

Por un lado, el contexto ideacional. El paradigma de neoliberal se posicionó como el fundamento principal de las medidas económicas y políticas implementadas por los Estados y cuyos supuestos quedaron plasmados en los “10 puntos del Consenso de Washington”. Este paradigma vino de la mano con una nueva coalición gobernante quien apoyó e impulsó las reformas al



considerarlas medidas necesarias. Este paradigma establece una determinada relación entre Estado y sociedad. Para el caso del Banco de México, con el nuevo proyecto de ley el banco central se convierte en un regulador ante el libre flujo de capitales, dado el énfasis en mantener la estabilidad monetaria y olvidando otras variables como la generación de empleo o el apoyo a la industria. Como se parte de la idea de que el Estado es un generador de problemas, es necesario separar el ámbito de la política monetaria y darle su manejo a especialistas neutros, formados en la ciencia económica; y apolíticos, sin intereses partidistas, para un desempeño eficaz en el manejo de la política monetaria.

Otro factor fue la composición del Congreso de la Unión y las características del sistema político mexicano. El PRD como partido de oposición, no presentó una propuesta formal, sin embargo, su concepción en torno a los cambios que debe sufrir un banco central son bastante distantes. Apoyaron una relación entre banco central y sociedad en la que aquel contribuyera en la solución de los problemas económicos y no sólo en la estabilidad monetaria, beneficiando únicamente al capital financiero. Se dejó sobre la mesa de discusión los peligros que un banco autónomo podría correr al ser cooptado por el poder económico, preocupación que surgió en controversias ulteriores. El que el Congreso estuviera dominado por la mayoría priísta, además del acuerdo que tanto PRI como PAN establecieron para aprobar la reforma al artículo 28 de la Constitución sobre las funciones del Banco de México, hizo literalmente imposible frenar la propuesta del Ejecutivo. Carlos Salinas de Gortari, por su parte, llevó las facultades institucionales y metainstitucionales del presidencialismo hasta el límite con el objetivo de aplicar su modelo de modernización económica. De acuerdo con Hernández (1998) el proyecto de Salinas de Gortari tenía una clara propuesta económica, sin embargo en términos de liberalización política y democratización fue, más bien, limitada.

El tema central en torno a la autonomía del banco central fue la necesidad de un manejo responsable de la política monetaria sin interferencia política. Así pues, las ideas generaron cambios importantes en el Banco de México que, sin embargo, fueron objeto de debate en controversias posteriores.

### **3.3. Crisis financiera de 1994: Una prueba para la legitimidad de la autonomía en el Banco de México**

La reforma a la Ley Orgánica del Banco de México (LOBM) fue discutida y aprobada bajo el sexenio de Salinas de Gortari y, posteriormente, en el mes de marzo de 1994 formalmente se instituyó el banco central como un órgano autónomo. La inflación se había reducido a un solo dígito por lo que parecía que el país se estaba encaminando a una etapa de estabilidad macroeconómica tan anhelada después de los espirales inflacionarios que tuvieron lugar en la década de 1980. Sin embargo, en el año 1994 el país entró en una de las peores crisis financieras en su historia. Esta crisis explotó debido a la devaluación del peso mexicano en el mismo año “y se acentuó por la posibilidad de un *default* sobre la emisión de miles de millones de dólares en tesobonos –bonos pagaderos en pesos, pero indexados al tipo de cambio-, para los cuales no existían recursos suficientes que los cubrieran en el corto plazo” (Esquivel, 2010: 46).

Precisamente esta crisis, de carácter global, agravó aún más la situación financiera del país, pues desde el año 1993 se registraron problemas en los bancos privados. Entre estos problemas se encontraban la gran expansión crediticia que inició en 1989 y se prolongó hasta 1994 (Ortiz Cruz, 1998: 117).

Sin lugar a dudas, la resolución de la crisis financiera que inició en 1994 y las decisiones posteriores en torno al rescate bancario representaron unos de los principales retos para la legitimidad de la recién adquirida autonomía del Banco de México. En este sentido, lo que interesa en el presente apartado es identificar las disputas en torno a la autonomía en el BANXICO para legitimar o deslegitimar dicho estatuto legal. En específico es necesario identificar las tensiones entre diversas posturas discursivas que tuvieron lugar en 1993 con la aprobación de la LOBM y que se presentaron nuevamente con la crisis de 1994 en torno al desempeño del recién autónomo banco central mexicano. Así pues, la preocupación girará en torno a la autonomía, la captura institucional y la democratización del BANXICO.

Expuesto lo anterior, el objetivo del siguiente apartado será identificar las disputas simbólicas que resurgieron en torno al banco central autónomo en 1994, año en que tuvo lugar la crisis financiera que inició en México. Siguiendo los objetivos de la tesis también se identificarán los actores estratégicos que intervinieron, así como su posición dentro de las disputas discursivas. Además de las ideas que los actores defienden se identificarán cómo legitiman los actores sus posturas, es decir, los argumentos que utilizan para establecer sus discursos como hegemónicos; en otras palabras de qué manera por medio, especialmente, del proceso discursivo comunicativo los actores dan a conocer y legitiman sus posturas. Como se indicó en el apartado anterior, el objetivo será identificar de qué forma estas disputas discursivas han impactado en el desarrollo democrático del BANXICO y, por tanto, en el fortalecimiento o deterioro de la democracia en México.

La crisis de 1994 resulta un evento relevante en tanto que es posible identificar nuevamente las tensiones que se presentaron en 1993 alrededor de los objetivos y funciones que debe cumplir el banco central. Estas disputas son importantes porque, partiendo del institucionalismo discursivo, los actores pueden afectar el desempeño de las instituciones, así como el cambio en las mismas a través de las ideas.

### **3.3.1 Disputas discursivas en la esfera pública: el estallido de la crisis y el rescate bancario. Crisis y recuperación de la legitimidad de la autonomía en el Banco de México**

Además de la crisis económica que tuvo lugar en 1994 la cual originó una serie de ajustes en la esfera económica, es preciso identificar los diversos cambios que en el ámbito de la democratización se presentaron en este momento histórico en México. Las bases del cambio político se encuentran principalmente en las reformas electorales que desde 1977 le han dado forma al escenario político en el país. Con la crisis de legitimidad del gobierno, producto de las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, es posible

percibir un conjunto de nuevas reglas electorales que gradualmente han permitido el avance de partidos distintos al PRI.

Con la reforma de 1989-1990 se abrió la posibilidad para el establecimiento de un organismo electoral que se constituyó con autonomía plena a partir de 1996. En este sentido, tan sólo de 1987 a 1996 se hicieron cinco reformas electorales tendientes a abrir más espacios a diversos actores, así como generar mayor transparencia por medio de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Así pues, las elecciones de 1994 fueron los primeros comicios presidenciales que contaron no sólo con una nueva legislación, sino también con un nuevo órgano electoral encargado de la vigilancia, con un Consejo General con autonomía y que, por tanto, ni el Ejecutivo Federal, ni el PRI tenían control absoluto sobre él para la manipulación de los resultados electorales. Además de las reformas tendientes a fortalecer al IFE, fue creado el Tribunal Federal Electoral y, entre otras cosas, una fiscalía especial para investigar delitos electorales. Todo ello con el objetivo de garantizar la imparcialidad y una mayor transparencia en los resultados electorales sobre todo después de las elecciones de 1988 en las cuales dominó la sospecha y la opacidad en torno a los resultados electorales (Córdova, 2008; Hernández, 1998).

En este sentido el proceso de transición democrática del país fue guiado por las diversas reformas electorales que se realizaron especialmente en la década de 1990; sin embargo, las transformaciones han sobrepasado el ámbito electoral, ya que el Estado sufrió un conjunto de cambios en otras áreas como, por ejemplo, la creación de varios órganos autónomos como el propio banco central en 1993. También destaca la creación de la Comisión de Derechos Humanos que adquirió su autonomía años más tarde, sin olvidar la reforma al Poder Judicial en 1994 que implicó mayores facultades para la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que respecta al control de constitucionalidad (Córdova, 2008: 663-664).

Si bien es cierto que se establecieron condiciones para una mayor participación de parte de los partidos de oposición, las desigualdades en cuanto a

presupuesto aún eran palpables siendo más favorable hacia el PRI. A pesar de esta situación y a diferencia de los comicios de 1988, no hubo impugnaciones por parte de los otros partidos contendientes lo que supuso una mayor credibilidad para los procesos electorales de ese año. Por tanto el partido político que se erigió como ganador fue nuevamente el PRI quedando la presidencia del país a cargo de Ernesto Zedillo Ponce de León (Navarrete, 2008).<sup>21</sup> El recién electo Presidente del país ganó debido a que logró convencer sobre los riesgos económicos de optar por una opción populista representada por Cuauhtémoc Cárdenas (Krugman, 2009: 92).

El nuevo presidente del país heredó una situación complicada no sólo en lo económico, sino también en lo político. En la dimensión política, como se indicó, Zedillo tuvo que luchar con la crisis del presidencialismo hegemónico que fue llevado al extremo, tanto en sus facultades institucionales como en las metainstitucionales. Esta situación en conjunto con la serie de reformas electorales minó de manera importante la forma en la que se había estado ejerciendo el poder hasta ese momento. Así pues, de acuerdo con Valdés (2003: 99) las diversas reformas políticas aumentaron la relevancia de las instituciones electorales, y las elecciones democráticas trajeron consigo otras formas de política partidaria. Todo esto supuso una mayor apertura por parte del sistema. A lo largo de la presidencia de Zedillo (1994-2000) fue evidente la apertura política del sistema y, con ello, la pérdida de hegemonía por parte del PRI. Tan sólo entre 1997 y 2000 el PRI sufrió la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, perdiendo finalmente la mayoría absoluta en el Senado, además de la presidencia del país. En este sentido las negociaciones entre fuerzas políticas en el Congreso de la Unión se hicieron cada vez más importantes.

Sin embargo, Zedillo se enfrentó a crisis en varios aspectos: en el ámbito político, social y económico. Destacan entonces la crisis económica de 1994,

---

<sup>21</sup> A diferencia de las elecciones presidenciales de 1988 las cuales se caracterizaron por elevados niveles de abstención, los comicios electorales de 1994 gozaron de una amplia participación de parte de la población. El 78% del padrón electoral acudió a las urnas y de ese porcentaje, el 50.2% votó por Ernesto Zedillo. Diego Fernández de Cevallos del PAN alcanzó el segundo lugar de la votación con un 26%; en tercer sitio quedó Cuauhtémoc Cárdenas del PRD con el 17% (Hernández, 1998: 199).

nombrado por el ex Presidente Salinas de Gortari como “el error de diciembre” que supuso un enfrentamiento entre la administración de ambos funcionarios. También se encuentra el levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con serias implicaciones no sólo en el ámbito económico, sino también en lo que refiere al desempeño de gobierno en materia de derechos humanos.

Es en este contexto político en el que se desarrollan las disputas discursivas a favor y en contra de la autonomía en el BANXICO. Resurge la polémica en torno a las funciones que debe tener el banco central, así como qué tanta transparencia existe en la política monetaria. Expuesto lo anterior, procederé a identificar los diversos actores estratégicos y/o coaliciones que estuvieron inmiscuidos en el proceso discursivo comunicativo.

### **3.3.1.1 Actores estratégicos**

El convulso escenario de la crisis de 1994 generó el surgimiento de posiciones conflictivas en torno a la autonomía del banco central, en específico se puso en duda el respeto del nuevo estatuto del banco central por parte del Poder Ejecutivo. Ante todo pronóstico, el entonces Gobernador del BANXICO, Miguel Mancera Aguayo y más en general la Junta de Gobierno de ese instituto hicieron frente a la crisis económica con el régimen de flotación cambiaria como un instrumento de política monetaria que comenzó a aplicarse en 1995 (Turrent, 2007).

La crisis de legitimidad del BANXICO no sólo fue ante actores políticos y económicos del escenario nacional, sino que también existía una gran desconfianza por parte de la comunidad económica internacional ante los altos niveles de inflación. Sin embargo, el banco central logró salir adelante. Así pues, el proceso discursivo comunicativo quedaron expuestas las ideas que subyacen en los discursos de cada uno de los actores implicados en las disputas.

En este sentido, entre los actores relevantes es posible destacar a los siguientes, los cuales tomaron una clara postura respecto a la autonomía y al desempeño del BANXICO. Algunos de estos actores expusieron sus posturas ideacionales ya sea justificando o descalificando por un lado la efectividad de la autonomía para mantener controlados los niveles de inflación, y por el otro la intromisión del Ejecutivo en clara violación al estatuto del banco central.

Siguiendo esto, se encuentra la Junta de Gobierno del BANXICO, presidida por el ex Gobernador Miguel Mancera Aguayo. Este actor es el dominante durante la crisis financiera y bancaria y posterior resolución. Es ubicado como el dominante debido a que sobre este actor surgieron las disputas en torno a la autonomía. Es preciso también incorporar como actor estratégico al Poder Ejecutivo quien fue blanco de críticas por parte de los otros partidos, en específico del PRD y el PAN por su intromisión en torno a las decisiones de política monetaria en clara violación a la autonomía del BANXICO. Así pues, el Ejecutivo (Secretaría de Hacienda, a cargo de Guillermo Ortiz y la Presidencia del país representada por Ernesto Zedillo) se posicionó como un actor desafiante. En cierto momento, pero dominante en otro. Dentro del grupo de los actores desafiantes es importante considerar a los principales partidos de oposición: el PAN y el PRD (actores que mostraron sus posturas especialmente en el Congreso de la Unión). Otro actor estratégico que debe tomarse en consideración es el anterior gabinete, en especial al ex Presidente Carlos Salinas de Gortari y a su Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, principal impulsor del modelo económico puesto en marcha en la administración salinista. Este actor se constituyó como *actor externo* –actores que desde fuera del campo influyen en el curso de acción- y cuya presión definió también el juego discursivo. Otro actor externo fue el Gobierno de Estados Unidos que por medio de su Departamento del Tesoro fijó una postura en torno al desempeño del BANXICO, así como despachos financieros como ING Barings a través del cual en un momento se criticó la poca credibilidad y nula efectividad del actuar del Banco de México.

El objetivo será identificar las ideas de cada uno de los actores implicados en las disputas discursivas en torno a la autonomía del BANXICO, así como su impacto sobre el desempeño democrático de la institución. El objetivo es identificar los eventos que desencadenan las disputas simbólicas entre los actores, así como qué tipo de orden simbólico es el que prevalece y se constituye como hegemónico en torno a los órganos autónomos, es decir, en lo que respecta a sus funciones y desempeño institucional.

### **3.3.1.2 Dinámica discursiva en torno a la legitimidad de la autonomía del BANXICO situada en la crisis financiera de 1994: ideas, procesos discursivos y permanencia institucional**

Como se mencionó, el evento que hizo resurgir el debate en torno a la autonomía y las funciones que debería cumplir el banco central mexicano fue la crisis financiera que explotó en diciembre de 1994. Este evento, además, generó conflictos entre el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari y quien fuera Secretario de Hacienda en su sexenio, Pedro Aspe con el recién electo mandatario del país, Ernesto Zedillo y su gabinete económico encabezado por los Secretarios de Hacienda, Jaime Serra Puche quien estuvo en el cargo del 1 al 29 de diciembre de 1994, y Guillermo Ortiz que asumió el puesto inmediatamente después; sin olvidar al Gobernador del banco central, Manuel Mancera Aguayo. El conflicto versó en torno a la responsabilidad de la crisis financiera.

De acuerdo con el diario *Reforma* (2 de marzo, 1995), en diversas oportunidades en noticieros de radio y televisión el ex-presidente Carlos Salinas de Gortari señaló que la actual administración provocó el denominado "el error de diciembre" tratando de situar allí las causas de la crisis financiera por la que atravesó el país a finales de 1994. En este sentido, de acuerdo con Salinas, dicho error tuvo lugar entre el 19 y el 22 de diciembre de 1994 cuando el gobierno decidió, en primer lugar, ampliar la banda cambiaria en un 15% y, posteriormente, dejar flotar el tipo de cambio con base en la ley de la oferta y la demanda.



Sin embargo, Ortiz Cruz (1998) indica que dicha crisis no se generó, como señalaría Salinas, por el “error de diciembre”, sino por una serie de medidas tomadas por las autoridades financieras de México años antes. En este sentido, Solís (1998) señala que la morosidad de los bancos recién privatizados fue un factor clave en la agudización de la crisis. La falta de pago a los bancos sólo era una señal de que los créditos otorgados por los nuevos banqueros no tenían solidez lo cual se explicaba por la nula experiencia bancaria de estos actores.

Finalmente en 1995 el gobierno tuvo que intervenir por medio de la aplicación del FOBAPROA –fideicomiso que se encontraba a cargo del BANXICO- a una serie de bancos que presentaron irregularidades (Aguilera, 2001). A través del Programa de Capitalización y Compra de Cartera “se inyectaron 100 mil millones de dólares a los bancos para mantenerlos solventes” (Sandoval, 2005); el objetivo fue subsidiar las pérdidas bancarias de los grupos financieros que sirvieron de soporte al gobierno salinista. El país no sólo perdió recursos económicos, sino que nuevamente se dañó su soberanía debido a que se pidieron préstamos al FMI y a Estados Unidos [(Lustig, 1994)].

Es importante comprender la crisis económica de 1994 como parte de una tendencia que mostró las debilidades del proyecto político adoptado en la década de 1980 como parte del programa “políticas a cambio de préstamos” puesto en marcha por los organismos financieros internacionales. Por tanto, el denominado “error de diciembre” fue el punto de partida para la emergencia de las crisis económicas que tuvieron lugar en la década de 1990 especialmente en los países en vías de desarrollo entre los que se encuentran Tailandia, Malasia, Indonesia y Corea del Sur cuya crisis económica tuvo lugar en 1997, Rusia en 1998, Brasil en 1999 y Argentina en el 2001 (León y de la Rosa, 2009). Después de las transformaciones en el ámbito de la esfera económica – privatizaciones, desregulación, control de la inflación y del déficit presupuestario- la economía mexicana se posicionó como modelo a seguir en la región latinoamericana. Tan es así que a nivel global no sólo se empezó a

hablar de una “nueva América Latina”, sino del resurgimiento del “milagro mexicano” (Krugman, 2009).

Si bien en términos de liberalización económica el caso mexicano fue visto como un modelo a seguir, en lo que refiere a los resultados en materia de competitividad, los resultados fueron muy desalentadores. Uno de los problemas tenía que ver con la balanza comercial, en particular con la balanza de cuenta corriente. A inicios de la década de 1990 las exportaciones mexicanas crecieron a un ritmo bastante lento, debido a los precios poco competitivos producto de la fortaleza del peso. Sin embargo, las importaciones crecieron de manera desproporcionada en relación a las exportaciones fruto de la eliminación de las barreras arancelarias:

“En 1993 el déficit de México había llegado al 8% del PIB, una cifra con pocos precedentes históricos. ¿Ésta era una señal de problemas? Funcionarios mexicanos y muchos más fuera del país sostenían que no. Su argumento provenía directamente de los textos de economía. En términos de contabilidad la balanza de pagos siempre se equilibra: esto es, cada compra que un país hace a extranjeros tiene que ser correspondida por una venta en igual valor. [...] Si un país tiene un déficit en su cuenta corriente, o sea que está comprando más bienes de los que vende, entonces tiene que tener un *superávit* correspondiente en su cuenta de *capital*, o sea debe estar vendiendo más activos de los que compra. Y lo contrario es cierto, un país que tiene un *superávit* en la cuenta de capital tiene que tener un déficit en la cuenta corriente. Pero ello significaba que el éxito de México en atraer el dinero de los extranjeros para comprar activos mexicanos tenía como contrapartida necesaria un déficit comercial. El déficit, de hecho, era simplemente otra manera de decir que los extranjeros pensaban que México era un lugar estupendo para invertir. [...] El gobierno de México, sin embargo, tenía un supuesto equilibrio y en realidad estaba acumulando activos en el extranjero (reserva de moneda extranjera) y no deudas. ¿Por qué preocuparse? Si el sector privado quería inyectar capital en México, ¿por qué habría de impedirlo el gobierno? Y sin embargo, había un aspecto preocupante del desempeño de México: dadas todas las reformas y todo el capital que estaba entrando, ¿dónde estaba el crecimiento?” (Krugman, 2009: 90).

Entre las soluciones propuestas ante los magros resultados en materia económica, el connotado economista Rudiger Dornbusch indicó que lo que la economía mexicana requería era una devaluación, dado que el peso era excesivamente fuerte y estaba provocando que los bienes mexicanos quedaran fuera del mercado y, con ello, se estaba perdiendo la oportunidad de lograr crecer. Sin embargo, señala Krugman (2009: 93-94) la devaluación mexicana violó varias reglas. En primer lugar fue de apenas el 15% lo que correspondía sólo a la mitad de lo que había recomendado Dornbusch, además la actuación de los funcionarios del gabinete económico del recién electo presidente Zedillo, en particular del Secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche quien se mostró indiferente ante las opiniones de los inversores extranjeros. En adición, la devaluación fue un claro ejemplo del manejo asimétrico y opaco de la información económica, debido a que el gobierno mexicano consultó anticipadamente con ciertos inversionistas brindándoles información que le fue negada a los inversionistas extranjeros generando con ello una fuga de capitales.

Esta situación de incertidumbre económica nuevamente generó una preocupación en torno a la autonomía en el BANXICO, en particular sobre las funciones que debía desempeñar el banco central, sobre su relación con los poderes económico y político, así como sobre la necesidad de transparentar sus instrumentos de política monetaria ante su pobre desempeño en la resolución de la crisis financiera a inicios del sexenio zedillista. Entre los actores que estaban a favor de la autonomía en el banco central se argumentaba que ésta era necesaria para mantener la estabilidad monetaria, sin embargo entre los críticos al nuevo estatuto del BANXICO se sostuvo que fue precisamente la discrecionalidad y el nulo respeto a la autonomía lo que generó la debacle económica (*Reforma*, 5 de febrero de 1995).

Sobre esta problemática diferentes actores expusieron sus ideas en torno a la autonomía y desempeño del banco central, de tal manera que por medio del proceso comunicativo discursivo es posible conocer sus posiciones, así como el tipo de ideas (cognitivas y normativas) que defendieron. El objetivo es

conocer qué tipo de orden simbólico prevalece o, en su defecto, qué dirección toma el cambio ideacional en el BANXICO.

Como se indicó, uno de los principales debates en torno al banco central mexicano que tuvieron lugar como producto de la crisis financiera de 1994 fue la relación Ejecutivo-banco central-mercado. Algunos críticos de la autonomía en el BANXICO, en específico de los objetivos que deben cumplir los bancos centrales como Marichal (1998: 102), señalan que la crisis de 1994-1995 representa un claro ejemplo de que, a pesar de que el BANXICO ha mostrado cierta independencia a lo largo de su historia como órgano autónomo, en el momento de explosión de la crisis financiera sirvió como una herramienta del Ejecutivo y de la SHCP para inyectar liquidez en el sistema financiero para evitar una devaluación. Sin embargo, indica, el resultado fue más grave.

Como señalé anteriormente, la crisis de 1994 se convirtió en la primera gran prueba para la legitimidad del BANXICO. Partiendo del planteamiento sobre espacio público, resulta importante poner a discusión los discursos que en ese espacio entraron en disputa, identificar contenidos ideacionales, ganadores, perdedores, así como los recursos de los que se valió la coalición dominante para hacer prevalecer su visión de lo que debe ser el banco central mexicano. Después de la aprobación de las modificaciones a la ley del banco central, el proyecto dominante ha sido el neoliberal sustentado en la importancia del control de las variables monetarias y la eficiencia financiera *versus* la prosecución de otras metas, como garantizar el empleo y el crecimiento. Así pues, una de las primeras controversias fue hasta qué punto se estaba respetando la nueva ley orgánica del banco central, así como si en realidad los instrumentos adoptados por el BANXICO estaban siendo efectivos para mitigar los efectos de la crisis. Este debate se presentó en medio de una crisis no sólo económica, sino política.

Siguiendo a Banda y Chacón (2005) la situación económica y política en el año 1993 presentaba serios problemas. En la dimensión económica, los autores señalan que el economista alemán Rudiger Dornbusch lanzó una advertencia en torno al peso, pues indicó que éste había llegado a un nivel que corría el

riesgo de generar presiones especulativas devaluatorias. Sin embargo, estos señalamientos no fueron tomados en consideración por los funcionarios mexicanos. Desde el inicio del año 1994, la economía mexicana sufrió una serie de sucesos que desembocaron en el denominado “error de diciembre”. El gobierno mexicano había enfocado todos sus esfuerzos en mantener la estabilidad de los mercados financieros y cambiarios sin ningún resultado. En el ámbito político, 1994 además trajo consigo una serie de eventos que para el Gobierno Federal, representaron serios problemas para la estabilidad política del país. Basta recordar el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas el primero de enero de 1994, mismo día en que se firmó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN); así como el asesinato en el mes de marzo del candidato presidencial Luis Donado Colosio. Estos hechos generaron tensión dentro del escenario político en México.

Como producto de la crisis económica, el Gobierno Federal en conjunto con los sectores obrero, campesino, empresarial, así como el BANXICO firmaron el 3 de enero de 1995 el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, el cual era un plan de ajuste que incluía la importancia de evitar una devaluación que trajera consigo una espiral inflacionaria y la inestabilidad del tipo de cambio (Reveles, 2002). Sobre dicho acuerdo, Zedillo dio anuncio a los costos de la devaluación del peso:

“[...] México enfrenta un serio problema económico, que irremediablemente afectará a los niveles de vida de la población y exigirá de todos un esfuerzo adicional. Debemos enfrentar este problema bien conscientes de que es grave y urgente, y que demandará nuestra más entera y firme determinación, debemos enfrentarlo a sabiendas de que significará sacrificios para todos, sin excepción; debemos enfrentarlo, sobre todo, con clara conciencia de que se trata de un problema superable y que unidos lo vamos a superar. Con toda franqueza reitero que la devaluación tendrá efectos dolorosos, pero con igual franqueza subrayo que unidos podemos lograr que esos efectos sean transitorios y se conviertan en un paso decisivo hacia una etapa de crecimiento económico con estabilidad. [...] Debemos lograr que la inflación que inevitablemente será provocada por la devaluación, sea lo

menos intensa y lo más breve posible. La devaluación significará una baja de ingresos reales de los trabajadores del campo y de la ciudad que sólo podrá revertirse gradualmente con la recuperación de un crecimiento firme y sostenido. La devaluación también impondrá la posposición de proyectos y programas de gasto público que son importantes, por lo que debemos restablecer las condiciones para que su diferimiento sea por el menor plazo posible. La devaluación implicará un sacrificio de los márgenes de ganancia para las empresas, así como el enfrentar una contracción crediticia temporal. Ambas consecuencias serán superables en la medida en que avancemos en el ajuste que requiere nuestra economía” (Discurso del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León con motivo del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, 3 de enero de 1995).

Ante la gravedad de la situación económica, la gestión de la administración zedillista fue motivo de debate lo que mostró la dimensión democrática de las disputas discursivas en la esfera pública. En este sentido es posible encontrar quienes, como el claro caso del PRD y el PAN, cuestionaron el desempeño económico de las instituciones encargadas de solucionar la crisis financiera. Como ejemplo se encuentra la declaración del senador panista José Ángel Conchello quien enfatizó el descuido del gobierno federal de temas cruciales como el desempleo y la inequidad social. Es importante resaltar que Conchello siempre fue un crítico a la postura aliancista por parte de la dirigencia de Carlos Castillo Peraza como Presidente del PAN en relación al gobierno salinista:

“Zedillo es la continuidad de la recesión que dejó Carlos Salinas. No sólo no ha enderezado la nave sino que se ha empeorado pues el último año de Salinas hubo un retroceso de dos por ciento (en la actividad económica) y ahora acabaremos con una caída de casi 10 por ciento al empezar el segundo año de su gestión” (Declaraciones de José Ángel Conchillo, Reforma, 1 de diciembre de 1995).

En el mismo sentido se pronunció Padilla Olvera, Diputado Federal del PAN:

“Gran parte de este problema es de credibilidad, y el equipo del doctor Zedillo carece de credibilidad, si no hay inversiones es porque no hay confianza, no hay confianza ni en el Gobernador del Banco de México, Miguel Mancera, ni en el Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, ni en el de Comercio, Herminio Blanco, ni en el de

Trabajo, Santiago Oñate [...] (Jorge Padilla Olvera, Diputado Federal panista y Secretario de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, *Reforma*, 27 de marzo, 1995)."

Otras voces fueron más optimistas en torno al desempeño del gobierno zedillista las cuales destacaron los avances que en materia democrática y política han sido echados a andar por parte del gobierno (*Reforma*, 1 de diciembre de 1995). No obstante al inicio del sexenio la situación económica del país atravesó por serias dificultades. En este sentido, Banda y Chacón (2005) muestran que en el último periodo del año de 1994, exactamente en el mes de diciembre, las reservas internacionales que poseía el BANXICO pasaron de 17,000 millones de dólares a 6,000 millones. Así mismo, la fuga de capitales por un monto de 1689 millones de dólares y la salida de inversión de cartera por 7355 millones de dólares fueron otro problema que se presentó en el primer semestre de 1995, a pesar de haber echado a andar la devaluación del peso.

Los conflictos entre el gabinete económico de Zedillo y los ex funcionarios del gobierno salinista en torno a las responsabilidades de la crisis financiera generaron una serie de declaraciones cuyo objetivo era eximirse de las responsabilidades. El banco central como una institución clave en el manejo de la crisis financiera se mantuvo también dentro del debate en la esfera pública hasta que se le dio resolución a la crisis financiera. Al respecto, Carlos Salinas de Gortari señaló en una entrevista concedida al periódico *Reforma* que siempre mantuvo un respeto por la autonomía del BANXICO:

"[...] en 1994 fui totalmente respetuoso de las decisiones del Banco de México, que fueron autónomas, nunca intervine en sus decisiones, precisamente por tratarse de un órgano autónomo" (Declaraciones de Carlos Salinas de Gortari, *Reforma*, 5 de marzo, 1995).

Resulta interesante ver la evolución en la credibilidad del Banco de México. Al inicio de la crisis de 1994 y aproximadamente hasta 1997, el órgano autónomo fue seriamente cuestionado no sólo en sus funciones, sino también en su autonomía. Con el desastre económico que explotó con el "error de diciembre",

y la imposibilidad por mantener el control sobre los niveles de inflación, diversas voces se pronunciaron en contra de su desempeño. En clara inconformidad sobre el cometido del BANXICO, así como sobre la situación financiera que vivía el país, legisladores del PAN y del PRD señalaron el 23 de enero de 1995 que era necesario investigar y, en caso de hallar culpable, castigar a funcionarios implicados con el desastre económico como el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, así como los ex Secretarios de Hacienda Pedro Aspe y Jaime Serra Puche. Lo interesante de esto es que también se solicitó investigar al Gobernador del Banco de México, Miguel Mancera por considerarlo uno de los responsables del desastre bancario y financiero (*Reforma*, 24 de enero, 1995).<sup>22</sup>

Sin embargo, en sus declaraciones, el en ese entonces Gobernador del Banco de México, Miguel Mancera Aguayo señaló que la dramática situación económica que estaba viviendo el país no se debía a factores de índole económico, sino a problemas de orden político.

“Desafortunadamente hubo, a partir de mediados de noviembre, acontecimientos políticos que minaron muy fuertemente la confianza y que finalmente hicieron inevitable la devaluación [...] Lo único que puedo decir es que he hecho las cosas lo mejor que he podido” (Declaraciones de Miguel Mancera Aguayo, *Reforma*, 2 de marzo, 1995).

---

<sup>22</sup> Ante esta acusación, Salinas de Gortari publicó un comunicado en el que realizó severas críticas a quienes lo estaban llamando responsable directo de la crisis de 1994. “Se me ha querido imputar la responsabilidad en la tremenda crisis económica que hoy vive el país, y que ha sumido en el desempleo a millones de mexicanos, quienes con justa razón están profundamente agraviados. Al entregar la presidencia, dejé problemas, sí; pero no heredé una crisis. Durante seis años se trabajó en el cambio y las reformas para lograr en todo 1994 tener inflación de sólo el 6 por ciento, crecer de manera positiva los seis años del gobierno, y en cinco de ellos más rápido que la población; abatir la deuda externa e interna. Y contrario a lo que se ha dejado creer, el 30 de noviembre de 1994, mi último día en la presidencia, estaban en el Banco de México las reservas más altas que cualquier gobierno haya dejado a su sucesor: más de 12 mil millones de dólares. Yo no bauticé al llamado 'error de diciembre'; así le pusieron funcionarios de esta administración en entrevista con periodistas extranjeros [...] Para reducir la vulnerabilidad de nuestra economía respecto al exterior abrimos mercado hacia el Norte (TLC), hacia América Latina, en Europa y por primera vez entre los tigres del pacífico (APEC). El problema de los Tesobonos no provino sólo de su monto, el cual por cierto era anunciado públicamente cada vez que se hacía una emisión; se derivó también de que los inversionistas extranjeros le perdieron la confianza a ese instrumento y a todos los demás después de la devaluación del 20 de diciembre (Carta de Carlos Salinas de Gortari, *Reforma*, 4 de diciembre de 1995)”.



Con esta afirmación, Mancera Aguayo deslindó de responsabilidades al Gobierno de Salinas de Gortari, a pesar de que las complicaciones económicas comenzaron a gestarse en su sexenio producto del pésimo manejo de los recién privatizados bancos. De esta forma, en el Informe Anual publicado por el BANXICO,

“[...] En el propio febrero de 1994 y durante algunos períodos posteriores, ocurrieron acontecimientos de orden político y delictivo que impactaron fuerte y negativamente a los mercados. El secuestro de empresarios prominentes, así como el giro que tomaron las negociaciones y actitudes relacionadas con el conflicto de Chiapas causó gran inquietud. Ello determinó que el tipo de cambio alcanzara niveles cercanos al techo de la banda y que las tasas de interés sufrieran presiones alcistas, adicionales a las procedentes del exterior. Los ajustes en el tipo de cambio y en las tasas de interés permitieron equilibrar el mercado de divisas (salvo en cuatro días en que la venta de divisas por el banco central se hizo necesaria), hasta que sobrevino un acontecimiento deplorable y de gran impacto histórico. El 23 de marzo el Lic. Luis Donald Colosio fue asesinado. El propio hecho y las inquietudes que surgieron en cuanto a su autoría y al curso de las investigaciones, desataron gran intranquilidad. La reserva internacional del Banco de México, que el día del asesinato era de 28,321 millones de dólares, cayó casi 11,000 millones en los treinta días posteriores al crimen. La respuesta de las tasas de interés tampoco se hizo esperar: de la penúltima semana de marzo, a la última del mes inmediato siguiente, la tasa de interés interbancaria promedio, TIIP, se elevó de 10.93 a 21.125 por ciento. Esta elevación fue determinante para que en el último tercio del mes de abril la situación se volviera a estabilizar. De hecho, desde finales de abril hasta el 11 de noviembre de 1994, fecha en que las reservas ascendieron a 16,221 millones de dólares, no hubo merma de éstas, excepción hecha de la que se produjo con motivo de la renuncia del Secretario de Gobernación. De la fecha de esa renuncia (24 de junio), hasta el 12 de julio, el Banco de México tuvo que intervenir diariamente en el mercado, sumando dichas operaciones 2,502 millones de dólares. Sin embargo, esta pérdida de reservas se recuperó gracias a ventas de divisas, provenientes de privatizaciones que el Gobierno Federal hizo al Banco de México” (Informe Anual, Banco de México, 1994).

Sin embargo, el pobre desempeño en cuanto al control de la inflación generó un conjunto de expectativas en torno a la clase tecnócrata cuyo proyecto político neoliberal se erigió como hegemónico. Nuevamente es posible identificar las diversas posturas en torno a la autonomía en el BANXICO en este contexto económico que supuso la primera gran prueba a la legitimidad del banco central. Para Miguel Mancera Aguayo la recién instituida autonomía del BANXICO pasó, parafraseando una nota de análisis publicada en el diario *Reforma*, de ser un sueño a convertirse en una pesadilla, “una reputación incontrovertible de independencia intelectual se puso en tela de juicio. No hubo presiones pero el espíritu de ir contra la corriente de Mancera se diluyó” (*Reforma*, 17 de mayo de 1995).

Actores que en su momento apoyaron a la coalición dominante, ahora estaban pidiendo que la autonomía del BANXICO fuese respetada y que, además, fuera fortalecida con mecanismos de transparencia. En este sentido, resulta interesante identificar las diversas posturas que se dieron a conocer en la esfera pública por medio del proceso comunicativo. Con la crisis financiera de 1994 no sólo la credibilidad del BANXICO se vio dañada a nivel internacional, también en el ámbito de la dinámica política interna surgieron voces que, aunque incorporaban elementos de sus primeras demandas en torno a la autonomía en el banco central, mostraron importantes particularidades a analizar. Por ejemplo, resulta pertinente destacar la posición del PAN al respecto:

“La situación que pretende corregir el acuerdo para superar la emergencia económica se generó a partir de una estrategia equivocada del gobierno federal entre cuyos errores cabe mencionar: 1) Haber mantenido un tipo de cambio sobrevaluado, a pesar de las advertencias reiteradas que el Partido Acción Nacional y otros actores de la vida pública del país habían hecho en el sentido de modificar la política cambiaria, dados los signos preocupantes de la cuenta corriente. 2) Haber apostado a la inversión externa especulativa como vía de financiamiento del déficit de la cuenta corriente. 3) haber limitado el proceso de desregulación económica, el cual generó una transformación de monopolios públicos a oligopolios privados. 4) Haber mantenido una política de

reducción de la demanda por la vía de la contracción salarial, lo que generó un mercado interno débil y permanentemente deprimido. [...] Acción Nacional en consecuencia y reserva de profundizar en sus propuestas [...] exige la plena y definitiva autonomía del Banco de México, y que éste anuncie de manera clara las reglas de política monetaria que se haya impuesto para el año en curso, en cumplimiento de su obligación constitucional de vigilar la estabilidad de precios del país” (La Nación, 6 de enero de 1995).

El PAN fue un actor estratégico que apoyó la reforma a la ley del banco central. Sin embargo, ante el débil desempeño del Gobierno Federal en materia económica lanzó una serie de críticas al proyecto político neoliberal defendido por éste. En lo que refiere al manejo de la política monetaria, el PAN expuso la necesidad de darle autonomía plena al BANXICO en clara referencia al intervencionismo del Ejecutivo en la aplicación de los instrumentos de política monetaria.

“Están ausentes los necesarios compromisos del sector financiero y, por otra parte, nada se dice de mecanismos concretos por los cuales puedan los productores nacionales enfrentar sus compromisos de endeudamiento, en moneda nacional o extranjera, que les permita hacer frente a la situación agravada por el alza en las tasas de interés y por la devaluación. [...] Paralelamente, el programa no permite prever las expectativas que el propio gobierno se fija en materia de inflación, puesto que se omite señalar las reglas de política monetaria que tanto el Banco de México como las autoridades hacendarias se fijarán para el presente año” (Opinión en torno al Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, Partido Acción Nacional, 3 de enero de 1995).

También puede observarse un avance en lo que respecta a una propuesta de democratización del banco central, pues como producto del manejo opaco de la devaluación por parte de las autoridades gubernamentales, el PAN comenzó a plantear la necesidad de transparentar los instrumentos de política monetaria. Es preciso indicar que como parte del debate en torno a la autonomía en los bancos centrales, la transparencia y la rendición de han planteado como elementos indispensables para lograr no sólo la democratización de la

institución monetaria, sino también para crear mayor certidumbre en los mercados.

El PAN estableció con la administración salinista una estrecha colaboración para poner en marcha las reformas constitucionales tendientes a modificar la estructura económica del país. La relación de colaboración también caracterizó al gobierno zedillista y, como ejemplo, destaca el nombramiento del Procurador General de la República quien pertenecía al PAN. No obstante, en el ámbito del proceso comunicativo, el PAN expuso elementos que han sido una constante a lo largo del debate de la autonomía del banco central en México, en particular el manejo transparente de la política monetaria (Curzio, 1998). En este sentido, el Presidente del CEN del PAN, Carlos Castillo Peraza indicó que:

"(La reconstrucción de la credibilidad) exige la plena y definitiva autonomía del Banco de México, y que éste anuncie de manera clara las reglas de política monetaria" (Declaración de Carlos Castillo Peraza, Presidente del CEN del PAN, Reforma, 4 de enero de 1995).

Por tanto en el ámbito del proceso ideacional, en particular en lo que refiere a las ideas cognitivas y normativas, el PAN apostó por el manejo restrictivo de la política monetaria, pero acompañado de mayor transparencia de políticas, es decir, transparencia en las decisiones de la Junta de Gobierno del BANXICO para, con ello, generar un mejor desempeño económico

Ante la necesidad, planteada por el PAN de otorgarle mayor autonomía al BANXICO, el PRI expuso su punto de vista criticando dicha postura. Francisco Suárez Dávila, diputado priísta indicó un año después del estallido de la crisis económica que el PAN pretende que el banco central sea instituido como un "poder supranacional" al plantear la importancia de una mayor autonomía:

"En efecto, al referirse en la plataforma legislativa a la política monetaria, plantea la necesidad de "reformular la Constitución", entendemos para reforzar y darle más autonomía al Banco de México. Avanzar más en este terreno, supongo yo, sería convertirlo casi en un poder supranacional. Adicionalmente, cuando plantea 'una

política monetaria más activa para controlar el crédito interno', me imagino tiene por objeto acabar de liquidar a más empresas con una política crediticia más restrictiva" (Declaraciones del diputado priísta Francisco Suárez Dávila, *Reforma*, 15 de diciembre de 1996).

Un año antes, María de los Ángeles Moreno, Presidenta del CEN del PRI indicó con respecto al manejo de la crisis financiera que "ante la crisis y caída severa sí podemos pensar que hubo decisiones importantes que no fueron cabalmente acertadas (Declaraciones de María de los Ángeles Moreno, Presidenta del CEN del PRI, *Reforma*, 4 de enero de 1995)."

La crítica situación también permitió que el PRD expusiera su postura en torno al desempeño del BANXICO, en particular sobre la autonomía y sobre el objetivo prioritario enfocado en la prosecución de la estabilidad macroeconómica. Es importante indicar cómo el PRD cambió su posición sobre la autonomía en el banco central. Como se expuso anteriormente, el PRD manifestó una visión totalmente contraria al proyecto político puesto en marcha por Salinas de Gortari. A partir de las conflictivas elecciones presidenciales de 1988 fue clara la polarización entre dos proyectos políticos. La franca oposición del PRD a la liberalización financiera, en adición al acelerado proceso de privatización puesto en marcha por Salinas de Gortari contribuyeron a la tensión entre ambos actores estratégicos. Sin embargo, con motivo de las elecciones presidenciales de 1994, el PRD encabezado por el candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano planteó una forma distinta para imaginar al banco central autónomo. De acuerdo con Heath, especialista en el BANXICO, de 1988 a 1994, Cárdenas moderó su postura en torno a la autonomía del banco central. Señala que de estar posicionado en la izquierda, se ha movido gradualmente hacia el centro-izquierda (*Reforma*, 23 de junio de 1994). Destaca la disposición de Cárdenas para renegociar algunos aspectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En cuanto a la autonomía del BANXICO, Cárdenas expuso la necesidad de mantener su autonomía con el objetivo de mantener la estabilidad monetaria, pero con base en otros instrumentos de política monetaria:

“Asegurar el financiamiento no inflacionario del desarrollo mediante el manejo congruente de las políticas monetaria, de crédito y cambiaria, para canalizar el ahorro nacional hacia la inversión productiva, asegurando que los márgenes de intermediación financiera no lesionen ni el patrimonio del ahorrador, ni del usuario de crédito, como productor o consumidor; mantener el equilibrio fiscal a niveles crecientes de ingreso y gasto y evitar el déficit con el exterior y el creciente endeudamiento externo” (Plataforma Electoral de Cuauhtémoc Cárdenas, México, 1994).

La estabilidad monetaria formó parte de la propuesta cardenista en 1994 y nuevamente fue incorporada en su plataforma electoral para contender por la presidencia del país en el año 2000 (Cárdenas, 2000). Sin embargo, como se indicó, más que emplear como instrumento los objetivos de inflación, Cárdenas planteó la necesidad de incorporar otras variables como son aumentar la productividad y el salario con la finalidad de fortalecer el mercado interno y ampliar con ello la capacidad de consumo, fórmula planteada por Krugman (2009) como parte de la solución a la crisis que tuvo lugar en el año 2008 (El Financiero, 15 de junio de 1994). Sin duda en un contexto en el que el paradigma monetarista tenía gran aceptación generó la necesidad de, por parte del actor desafiante y opositor, incorporar demandas globales a fin de obtener la credibilidad de los inversores extranjeros. Es decir, como idea cognitiva que refiere a lo que ocurre y lo que debe hacerse el proyecto del PRD sostuvo la importancia de no sólo mantener la estabilidad monetaria, sino también la necesidad de incorporar otras variables como el empleo y la productividad. Como idea normativa, en otras palabras lo que es pertinente o no, se manifestó la importancia de respetar la autonomía en el BANXICO siempre y cuando se incorporasen las variables antes mencionadas para, con ello, generar mayor equidad económica y social. No obstante, el proyecto político del principal actor opositor no tuvo apoyo especialmente porque el proyecto político vigente sobre la autonomía era el monetarismo ortodoxo. Además, si bien la izquierda liderada por Cuauhtémoc Cárdenas logró posicionarse dentro del espectro electoral como una opción al proyecto político neoliberal, en 1994 no logró sostener el apoyo electoral que le fue mostrado en las elecciones presidenciales de 1988. Además la fuerte relación de colaboracionismo entre el

PRI y el PAN hizo prácticamente imposible la propuesta económica del principal opositor al proyecto tecnócrata. Otro elemento que es preciso considerar son las sospechas que para el sector empresarial, en particular para el CCE, despertó el proyecto político encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas. Luis Germán Cárcoba, Presidente del CCE indicó la necesidad de que Cárdenas explicara por qué su partido votó en contra de la autonomía en el BANXICO (Reforma, 17 de junio de 1994).

La disputa discursiva resurgió ante un evento crítico como fue la crisis financiera de 1994. Este hecho fue la primera gran prueba a la legitimidad y credibilidad de la nueva institucionalidad del BANXICO. En este sentido pueden identificarse distintas ideas que los actores vincularon a la autonomía del banco central. Por ejemplo, por parte del actor dominante, es decir de la Junta de Gobierno del BANXICO presidida por Mancera Aguayo, la autonomía siguió vinculada sólo al control de la inflación. Otro actor que se ubicó como desafiante fue el PAN que, aunque se mantuvo en una postura de colaboración con el gobierno de Ernesto Zedillo, incorporó al debate sobre la banca central como órgano autónomo la importancia de la transparencia en el manejo de la política monetaria, lo cual no sólo supone crear condiciones de mayor certidumbre entre los agentes económicos, sino también un avance en lo que refiere a la democratización de las instituciones monetarias. Al respecto es importante indicar que aunque el banco central mexicano a través de su ley orgánica cumplió con la transparencia de objetivos, es decir con la claridad sobre cuál será la misión del banco central, la transparencia de políticas, concernientes a las decisiones de la Junta de Gobierno han sido dadas a conocer apenas a partir del año 2010. El PRD como actor desafiante mostró ideas más moderadas sobre la autonomía. Es preciso recordar que cuando se puso a discusión el proyecto de ley sobre el nuevo estatuto del BANXICO presentado por el gobierno de Salinas, la fracción perredista se opuso a dicha reforma argumentando la falta de democracia, así como la subordinación de la política monetaria a los intereses del capital internacional. Sin embargo, en el proyecto económico de Cárdenas propuesto en las elecciones de 1994, se indicó la necesidad de mantener respeto hacia la autonomía, pero incorporando otras variables como el empleo y el apoyo al consumo interno. Estas demandas

comenzarían a tener eco a partir de la crisis global del capitalismo que comenzó en el 2008.

Las ideas cognitivas que subyacían en cada una de las posiciones mostradas por los actores en la esfera pública identificaban el manejo y control de determinadas variables económicas. Por otro lado, las ideas normativas que se enfocan en lo más apropiado, es decir en las ideas que sirven de defensa a un proyecto, descansaron por un lado en el control de la estabilidad macroeconómica como parte medular del nuevo proyecto neoliberal caracterizado por la eficiencia y el manejo responsable de la política económica. Por otro lado, de parte de los actores desafiantes, en particular por parte del PAN, se encuentra la autonomía en el banco central, pero incorporando mayor transparencia. Además dentro de la idea normativa que sostiene el proyecto de este partido destaca la importancia de generar justicia social y una mayor democratización:

“La situación que pretende corregir el acuerdo para superar la emergencia económica se generó a partir de una estrategia equivocada del gobierno federal entre cuyos errores cabe mencionar [...] haber postergado la justicia y la democracia en el país, lo que aunado con la violencia e impunidad imperantes crearon un clima de inseguridad, desconfianza e incredulidad, cuyos trastornos afectaron finalmente a la vida económica” (Posición frente al acuerdo de unidad para superar la emergencia económica, PAN, 6 de enero de 1995).

De parte del PRD destacó la incorporación de otras variables respetando la autonomía con el objetivo de responder a las demandas de la población en México *versus* los requerimientos del capital global. En cuanto al manejo de la crisis económica por parte del BANXICO, el PRD al igual que el PAN mostró su inconformidad al grado de tratar de interponer un juicio político a los funcionarios encargados de las instituciones económicas estatales entre los que se encontraba el entonces Gobernador del BANXICO, Mancera Aguayo. La posición del PRD en torno al pobre desempeño del BANXICO fue clara al denunciar ante la Procuraduría General de la República en contra de quienes



resultaran responsables de la crisis de 1994-1995. Al respecto, Jesús Ortega, Coordinador de la Fracción Parlamentaria de ese partido señaló que:

“[...] si es necesario puede también llamar a expertos en materia económica para que confirmen que el ex-Presidente y su equipo son los responsables de la crisis, como lo hizo el Premio Nobel en Economía, Laurence Klein en declaraciones a la prensa” (Reforma, 21 de marzo, 1995).

El PRD criticó el desempeño institucional del banco central no sólo en lo que refiere al control de la inflación, también en lo que respecta a la intervención gubernamental, dado que se generó polémica ante la posible violación de la ley del BANXICO por parte del Ejecutivo Federal. Jesús Ortega, coordinador parlamentario del PRD indicó en su momento que ante las reuniones previas a la devaluación del peso en 1994, el Gobernador del Banco de México incurrió en una irresponsabilidad al brindarle las riendas del manejo de la política monetaria y cambiaria a funcionarios que no estaban facultados para tomar decisiones al respecto. Indicó que:

“Ello es una evidencia de que la autonomía del Banco de México es ficticia y que esa decisión violó la legalidad de la política cambiaria y monetaria del País” (Reforma, 22 de julio de 1995).

Al igual que el PAN, al interponer esta denuncia penal, el PRD estaba apostando por una mayor transparencia en el manejo de la política económica. Además, en este pronunciamiento es posible percibir presiones en torno a la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas para que se explicaran a cabalidad las causas de las decisiones tomadas por las autoridades gubernamentales.

Partiendo del esquema legal del BANXICO, es un hecho que las decisiones de política cambiaria, es decir las decisiones relativas al comportamiento de las tasas de interés, en última instancia son responsabilidad del Ejecutivo Federal; no obstante The Wall Street Journal, el mismo diario donde Pedro Aspe publicó una carta donde explicó en qué consistió el “error de diciembre”, publicó una

nota perturbadora en la que se mostró la posibilidad de que la autonomía del BANXICO haya sido violada al someterse a las presiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que el banco central aceptara la colocación de TESOBONOS (Bonos de la Tesorería de la Federación) con el objetivo de recuperar la confianza de los inversores (Aguilar Méndez, *et al.*, 2006).

"En vez de arriesgarse a gastar todas sus reservas en compras de pesos en el mercado abierto, Weston (poderoso banco de inversiones de Nueva York) sugería que México emitiera Tesobonos por un máximo de 5 mil millones de dólares para recuperar la confianza de los inversores. El 21 de abril, representantes de Weston, Fidelity, Putnam y Salomon presentaron su propuesta a Ortiz y al director de Investigaciones del banco central de México, Agustín Carstens. Según las notas que tomó Michael Adler, profesor de Finanzas de la Universidad de Columbia que trabaja para Weston, un alto funcionario mexicano les dijo a los inversores: 'Estamos dispuestos a venderles tantos Tesobonos como deseen, hacer frente a los riesgos en materia cambiaria y revisar el proceso de subasta para facilitar la participación de (inversores) extranjeros. Al día siguiente, México anunció planes para vender más tesobonos. Para fines de 1994 había aumentado su deuda en tesobonos a más de 20 mil millones de dólares, de sólo mil 800 millones en octubre de 1993" (Traducción hecha por el diario Reforma, 26 de julio de 1995).

Recientemente la discusión en torno a la autonomía en los bancos centrales ha venido acompañada sobre el manejo democrático de la política monetaria, en particular de la necesidad de integrar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La reconfiguración del espectro electoral durante el sexenio zedillista, así como la reforma al estatuto del banco central han permitido la emergencia de proyectos políticos que han permitido cuestionar el desempeño democrático de la institución. Los proyectos neoliberal y autoritario apuestan por no compartir el poder, por tanto al demandar mayor transparencia en sus operaciones se está apostando por una redistribución del poder. En este sentido, las demandas en torno a una mayor apertura a partir de 1993, año en que se le otorgó autonomía. Por tanto es posible identificar como idea normativa –ideas encargadas de legitimar proyectos- la necesidad de mayor democracia en el manejo de la política monetaria. En otras palabras, los

actores desafiantes, en específico el PRD y el PAN, sí defendieron la autonomía en el BANXICO, pero integrando, además, otras variables macroeconómicas, así como el manejo transparente de las mismas.

Otros actores que también jugaron un rol importante como externos, es decir, como actores que no son reconocidos dentro de la disputa como fuerzas protagonistas, pero que ejercen cierta influencia fue la comunidad financiera internacional. El Banco de México estuvo en la mira de estos actores por lo que su desempeño como un órgano confiable, autónomo, neutral y apolítico, así como su capacidad para hacer frente a los problemas monetarios se llegó a poner en duda. Un ejemplo fue el banco de inversiones holandés ING Barings que en 1996 publicó:

“Los inversionistas deberían ser cuidadosos ante la pobre trayectoria del Banco de México respecto al manejo del tipo de cambio y política monetaria de los últimos dos años” (Reforma; 6 de enero de 1996).

Este grupo financiero señaló que el Banco de México es una de las instituciones que mayor desconfianza ha creado entre los inversionistas. Señalan que sobre esto pueden preguntárseles a los funcionarios del banco central mexicano quienes, según la empresa, constantemente se dirigen a Nueva York para explicar el rumbo de la política monetaria. (Reforma, 6 de enero de 1996).

Sin duda el no respetar los postulados que sobre la autonomía se defendían además de mostrar un pobre desempeño, le estaba costando la legitimidad al Banco de México. Sin embargo, el ordenamiento prevaleciente en el país –la tecnocracia y los grupos de interés que la apoyaban- no dieron marcha atrás en su proyecto político. Por un lado el Banco de México no tenía la confianza de los inversionistas y, por el otro, era señalado como culpable de los desastres financieros, al grado de exigírsele la renuncia no sólo al Gobernador del Banco de México, sino también al Secretario de Hacienda y de Comercio al considerárseles incompetentes (Reforma, 27 de marzo, 1995).

Como se expuso, no se cambiaron las ideas que dirigían el ordenamiento institucional del órgano. En este sentido, Mancera Aguayo anunció que seguirán aplicando la política monetaria restrictiva. En su Informe Sobre la Política Monetaria enero-junio 1995, el Banco de México dio a conocer que no habrá ningún cambio en la política monetaria de 1996, pues de echarse a andar una política distinta, por ejemplo si se generara una mayor oferta de dinero, no se produciría un mayor crecimiento lo que directamente tendría un impacto sobre las expectativas de los agentes económicos (Reforma, 30 de septiembre, 1995).

El Reforma (11 de enero, 1996) publicó una columna de Jonathan Heath. En ésta, el economista señaló que el banco central ha incumplido en varias de sus metas trazadas para ese año. La viabilidad del proyecto estaba en juego. No poseía apoyo de parte de actores que defendían estos postulados; sin embargo y a pesar de haber participado en el rescate bancario, pudo recuperar su credibilidad al aplicar el programa de política monetaria estricta en el que se apoyó desde inicio de 1995. Los informes sobre la política monetaria que dio a conocer también generaron un impacto positivo sobre su credibilidad. Una mayor transparencia en sus acciones, a la par de mayor información y resultados positivos en el control de la inflación volvieron a posicionar al Banco de México como una institución autónoma con credibilidad.

Después de esta primera crisis de legitimidad de la autonomía en el banco central es cuando comienzan a incorporarse al debate otros significantes como la transparencia, la rendición de cuentas, la democracia y, de manera marginal, la necesidad de tomar en cuenta otras variables más allá de la estabilidad monetaria. Sin lugar a duda, este momento se manifestó como un suceso importante para repensar en contenido ideacional del instituto, sin embargo otras posibilidades no hubiesen tenido cabida dadas las condiciones políticas – imposibilidad de reformar la legislación del Banco de México- y el escenario mundial donde la movilidad de capital exige certidumbre en las instituciones, así como estabilidad económica. Sin duda esta controversia arroja luces sobre la posición de los actores en disputa sobre un proyecto de banco central determinado. Por medio del proceso discursivo comunicativo el cual tiene lugar

en la esfera pública fue posible identificar las demandas y las disputas de que tuvieron por objetivo encauzar en una dirección determinada la institucionalidad del BANXICO.

La coalición dominante, la cual se encuentra conformada por el Gobernador del BANXICO, así como por el Gobierno Federal –que también forma parte de las unidades de gobernanza- fue cuestionada por actores desafiantes poniendo especial atención en el proyecto político neoliberal defendido para el caso del BANXICO. Sin embargo, la crisis económica como un evento detonante de las disputas simbólicas en torno a la autonomía colocó la preocupación sobre temas clave para el desarrollo democrático del BANXICO.

### **3.4. Debate en torno a las tasas de interés y la elección de Gobernador en el Banco de México**

Aproximadamente hace veinte años se comenzó a transitar de una economía dirigida por los dictados del modelo económico keynesiano a un modelo económico apoyado en el monetarismo. Los altos niveles de inflación que se experimentaron en la década de 1982 con la explosión de la “crisis de la deuda”, obligaron a los países en vías de desarrollo a echar mano de una serie de políticas a favor de la estabilización monetaria. Esas medidas mejor conocidas como Consenso de Washington fueron “sugeridas” a cambio de préstamos por parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (León, 2008; 120).

Retomando la discusión que planteé en el Capítulo 2, la independencia en los bancos centrales se desprende de esta serie de medidas. En una postura crítica, autores como Márquez Ayala (1998) señalan que en este nuevo esquema monetarista, el cambio en el objetivo prioritario del Banco de México es crucial pues:

“[...] se le concibe como el centro de control de los elementos monetarios neurálgicos para el modelo: paridades libres y libertad cambiaria, libre flujo de

capitales, mercado especulativo sin restricciones, condicionamiento del circulante monetario a la disponibilidad de divisas, manejo del crédito y control de todo el sistema bancario y de pagos. Esa es la razón de la insistencia en concederle creciente autonomía a los bancos centrales a efecto de que los órganos electos no puedan intervenir en la conducción monetaria” (Márquez Ayala, 1998: 34).

Entre otras de las características del modelo monetarista se encuentran contener la demanda, contraer el crédito, restringir el circulante, moderar los salarios, el gasto público y la inversión a costa del bienestar público. En este sentido el BANXICO se rige por dicho sistema y sus funciones han sido objeto de debate, desde su creación como órgano autónomo hasta su crisis de credibilidad en 1994, sin olvidar el resurgimiento del debate en el año 2008 producto de la crisis económica global.<sup>23</sup>

Si bien las críticas provienen especialmente de quienes están en contra de que el banco central sólo procure la estabilidad monetaria olvidando la importancia de otras variables como el empleo y el crecimiento, en sentido estricto, al tomar como base el esquema de los objetivos de inflación, el BANXICO ha logrado mantener niveles aceptables en el control de la inflación muy por debajo de los experimentados en 1982 y en 1995 producto de las crisis económicas.

Además, de acuerdo con un balance elaborado por el diario *El Financiero* sobre el desempeño económico de la administración de Felipe Calderón, se indica que a quince meses de terminar la gestión del actual mandatario, no se han logrado avances significativos en materia económica, peor aún ha tenido menores logros que las dos administraciones anteriores. No obstante, la institución que en materia económica ha tenido un mejor desempeño es el BANXICO, pero hay que recordar que dicho órgano es autónomo y no se encuentra supeditado a las decisiones del Ejecutivo (*El Financiero*, 1 de septiembre del 2011).

---

<sup>23</sup> El esquema de objetivos de inflación en el cual se sustenta el objetivo prioritario del BANXICO hace prácticamente imposible que la política monetaria quede subordinada a la política fiscal tal como ocurría antes de otorgársele autonomía al BANXICO (Turrent, 2007: 259).

**Gráfico 1**



Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos "México: inflación anual, 1980-2011", *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos, 1980-2011*, Centro de Estudios de Finanzas Públicas con datos del INEGI.

Sin embargo, como producto de la crisis financiera mundial que tuvo lugar en 2008, el papel de los bancos centrales en la economía, en particular su énfasis en el control monetario, ha generado un importante debate a nivel global al grado de que se ha cuestionado la dirección que han tomado dichas instituciones a partir de la década de 1990.

Al respecto, destaca el argumento del economista Krugman (2009), Premio Nobel de Economía en el año 2008 quien señala que a partir del 2008 con la crisis de reestructuración del capitalismo todas las economías del orbe se han tambaleado. Krugman indica que las causas de la crisis económica actual descansan en el mantener altas tasas de interés lo que, si bien ha incentivado el ahorro, ha puesto barreras al consumo interno, por ello la solución es poner una política monetaria expansiva con el objetivo de generar mayor circulante. En este sentido, las altas tasas de interés han sido las culpables en la debacle financiera. Por tanto es en este contexto que se desencadenó en el caso mexicano todo un proceso comunicativo en torno a las tasas de interés. En un

momento en el que el monetarismo ortodoxo se encuentra en una franca crisis de viabilidad, surgieron diversas posturas resulta necesario identificar, así como los contenidos ideacionales de sus discursos y su impacto para el cambio o permanencia del proyecto político neoliberal que nutre al BANXICO. Posteriormente con el cambio de Gobernador en el banco central mexicano la discusión en torno a su autonomía, volvió a generar distintas posiciones y posibilidades simbólicas.

En particular las disputas entre proyectos políticos resurgieron cuando el Presidente de la República, Felipe Calderón sugirió a la Junta de Gobierno del BANXICO, en particular al en ese entonces Gobernador, Guillermo Ortiz, que sería conveniente que se considerara la posibilidad de bajar las tasas de interés. Los actores que dieron a conocer sus posturas por medio del proceso comunicativo mostraron, una vez más, la fortaleza del proyecto político neoliberal que, a pesar de sufrir una crisis global aún se mantiene como hegemónico.

Sin lugar a dudas, resulta interesante concentrarnos en esta controversia, pues, como se mostrará posteriormente, si bien no existía una intensión como tal por parte del Ejecutivo de reformar los estatutos del BANXICO, es posible conocer la relación de fuerzas entre los distintos proyectos que imaginan de una manera particular al banco central mexicano, en específico que indican cuáles deben ser las funciones que debe cumplir un banco central y qué tipo de relación debe establecerse entre el Ejecutivo y el banco central.

Es importante indicar cómo esta disputa tiene lugar en un contexto institucional distinto a aquel que le dio forma al banco central como un ente autónomo. Diferente también al ambiente político que coincidió con la crisis económica de 1994-1995. En el año 2000 el país es testigo de un cambio histórico, pues gracias a la serie de reformas electorales que se pusieron a andar con mayor intensidad bajo el Gobierno de Ernesto Zedillo, el PRI perdió no sólo la Presidencia del país, sino también la mayoría en la Cámara de Diputados y Senadores. Vicente Fox, candidato presidencial del PAN logró derrotar al partido oficial con un margen de 6 puntos porcentuales. Nuevamente en el año



2006 el PAN refrendó el triunfo de la Presidencia del país con un margen porcentual muy estrecho, quedando en segundo lugar Andrés Manuel López Obrador de la Coalición Por el Bien de Todos (Córdova, 2008).

Después del 2000 se dieron cambios sustanciales a favor de la democracia, sin embargo, en lo que refiere a la política económica y, en particular, a la política monetaria, no hubo cambios importantes en relación a los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo. Así pues, en un encuentro que sostuvieron el recién electo Felipe Calderón Hinojosa como Presidente del país y el Gobernador del BANXICO, Guillermo Ortiz quien se desempeñara en el sexenio zedillista como Secretario de Hacienda y Crédito Público, éste se dijo confiado de que Calderón Hinojosa mantendrá la ortodoxia económica indicando que sin estabilidad, no puede haber crecimiento ni empleos (La Jornada, 8 de septiembre del 2006). Sin embargo, fue en el año 2008, marco de la crisis económica global cuando surgió el debate entre el Ejecutivo y el BANXICO, mostrando más que la intensión por cambiar el rumbo del banco central, los desacuerdos entre el presidente del país y el Guillermo Ortiz.

### **3.4.1 Actores estratégicos y posiciones**

Dentro de esta controversia que nuevamente puso sobre la mesa de debate el rumbo que debe tomar el banco central, en particular las implicaciones de la autonomía en dicha institución, es posible distinguir dos actores estratégicos. Por un lado se encuentra la Junta de Gobierno del BANXICO, en particular a su Gobernador, Guillermo Ortiz quien durante el proceso de rescate bancario tuvo fricciones con la fracción panista en el Congreso de la Unión. Éste actor es el dominante, puesto que su visión en torno a la autonomía del banco central se ha mantenido desde la institucionalización de la autonomía en 1993, es decir, en lo que refiere a las ideas normativas, defiende la autonomía y el control de las variables monetarias concibiéndolas como parte crucial para mantener la salud del sistema económico. Desde el inicio de su gestión al frente del BANXICO, Ortiz Martínez mostró una posición a favor de la autonomía y el control de la inflación (*El Informador*, 11 de septiembre del 2011).

El actor desafiante es el Ejecutivo Federal representado por Felipe Calderón y el Secretario de Hacienda, Agustín Carstens. Este actor al solicitar que el banco central modificara sus instrumentos de política monetaria fue cuestionado no sólo por tratarse del Presidente del país, sino por las implicaciones que ello involucraba. Se le calificó no sólo de poco responsable, sino de atentar contra una institución autónoma que forma parte de los cambios que se han dado en el país en materia democrática.

Los actores externos son los grupos empresariales en conjunto con los partidos políticos, pues ejercieron presión en distintos sentidos sin ser protagonistas de la disputa.

### **3.4.2 El proceso comunicativo en torno a la disputa por las funciones que debe desempeñar el banco central**

Así pues, a continuación discutiré en torno al debate que se dio en México, cuando el 4 de junio del 2008, el Presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa sugirió al Gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz modificar uno de los instrumentos de política monetaria: las tasas de interés. En este sentido, Calderón Hinojosa indicó:

“Ojalá el Banco de México tenga esa consideración “(sic)  
(Declaración de Felipe Calderón Hinojosa, Presidente  
Constitucional de México, Reforma; 13 de junio, 2008).

Con esta frase el mandatario mexicano se refirió a la necesidad de que en México haya créditos baratos, por tanto bajar las tasas de interés sería una medida positiva para aumentar la competitividad económica del país. Retomando a Schmidt, la importancia de este hecho recae en quién y en qué contexto se hizo tal afirmación. Como es sabido, el PRD se ha posicionado en contra de las altas tasas de interés<sup>24</sup>, sin embargo el que el Presidente de la

---

<sup>24</sup> “El principio fundamental para analizar el papel que debe desempeñar el Banco Central en el país es una concepción de la política económica que no se restringe a considerar solamente los instrumentos de carácter económico, sino también los factores sociales y políticos. En México, dado el grado de desarrollo económico y a contrapelo de los procesos de

República haya lanzado al aire ese comentario creó toda una serie de comentarios y especulaciones que involucraban la importancia de respetar la autonomía del instituto central.

La opinión de varios sectores no se hizo esperar. Especialmente diversos líderes del sector empresarial dieron a conocer sus ideas en el proceso comunicativo en la esfera pública. Por ejemplo, el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) Armando Paredes Arroyo señaló que Felipe Calderón no cometió una imprudencia:

“El Ejecutivo tendrá sus puntos de vista y los puede expresar, igual que nosotros al principio de la desaceleración económica, que dentro de las medidas contra-cíclicas, habíamos propuesto la reducción de las tasas” (Declaración de Armando Paredes Arrollo, Presidente del CCE, Notimex, 5 de junio, 2008).

Por el dado contrario el Presidente de la Asociación de Bancos de México (ABM), Enrique Castillo Sánchez Mejorada, se posicionó a favor del equilibrio de las variables económicas:

“El Banco de México ha actuado con responsabilidad. Todos quisiéramos tener tasas más bajas para crecer con rapidez, pero también todos queremos combatir la inflación para que no se convierta en un problema como fue hace muchos años” (Declaración de Enrique Castillo Sánchez Mejorana, Presidente de la ABM, El Financiero, 5 de junio, 2008).

El Presidente del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) Héctor Rangel Domene señaló que se debe ser cauteloso, pues antes de tratar de bajar las tasas de interés, es importante disminuir los niveles de inflación (El Financiero, 6 de junio, 2008).

---

modernización, de cambio estructural y de la ubicación del país en el proceso mundial de la globalización, la intervención del Estado en la economía sigue siendo una condición necesaria del desarrollo nacional. Adicionalmente, se debe considerar que la autonomía del Banco de México, en el marco de las políticas neoliberales, no debe llegar al grado de ser la única institución pública que fije los principales objetivos y las metas del desarrollo económico, diseñe las políticas monetaria y cambiaria y determine el manejo de los principales instrumentos de la política económica (Resumen de la posición del PRD respecto a la iniciativa de reformas a la Ley del Banco de México enviada por el Ejecutivo, 1999).”

La relevancia de esta afirmación recae no en que el Presidente en realidad tenga la intención de bajar las tasas de interés, sino en todos los argumentos que sucedieron a tal sugerencia. Desde la autonomía, hasta el control de la inflación. La gran legitimidad que goza la institución recae en estos dos elementos, sin embargo, el proyecto discursivo que la ha configurado forma parte del proyecto político neoliberal. Se ha constituido como un proyecto hegemónico a pesar de haber entrado en crisis como Estados Unidos (Krugman; 2009).

Como se muestra con los posicionamientos de algunos grupos del sector privado, a pesar de haberse constituido como actores que mostraron su apoyo a Calderón Hinojosa cuando estaba conteniendo por la Presidencia del país, las declaraciones del Ejecutivo federal fueron vistas como un acto de irresponsabilidad, dado que para estos grupos es inconcebible pensar en una visión alternativa de banco central.

Entre las ideas coordinativas defendidas por los grupos empresariales destacaron la necesidad de mantener las altas tasas de interés como parte de los instrumentos de política monetaria. Por otro lado, como parte de las ideas normativas que refieren a la legitimación de un proyecto político destacan la importancia de respetar la autonomía del banco central, dado la estabilidad macroeconómica es la base para el buen desarrollo del sistema financiero.

En defensa del Ejecutivo Federal, el mexicano José Ángel Gurría, Secretario de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indicó que:

“El diálogo es perfectamente legítimo. [...] Habría que decir si el presidente Calderón hizo esa solicitud que está en muy buena compañía. [...] Muchos otros jefes de Estado en el mundo le están pidiendo a sus respectivos bancos centrales que se preocupen un poco más del crecimiento y menos de la inflación. [...] Así como los gobiernos le piden a los bancos centrales que se preocupen del crecimiento, los bancos centrales siempre tienen que pedirle a los Estados que tengan cuidado con la parte fiscal” (Palabras de José Ángel Gurría, Secretario

General de la OCDE, CNN Expansión, 6 de junio del 2008).

Sin embargo, Granados Chapa señaló en una nota publicada en el diario *Reforma* que pudo haber parecido un diálogo legítimo entre el Ejecutivo y el BANXICO, sin embargo José Ángel Gurría ignoraba que no había voluntad de las dos partes por intercambiar impresiones al respecto. Algunos de los representantes del sector empresarial mostraron su preocupación por dos razones: la primera, porque al bajar las tasas de interés se corría el riesgo de aumentar la inflación; la segunda porque para este sector se estaba atentando contra la autonomía del banco central (Reforma, 13 de junio de 2008). El que la inquietud proviniera del Ejecutivo Federal más que generar congratulación por tratarse de un diálogo entre iguales, provocó sospechas ante el posible intento del Ejecutivo para incidir y violar la autonomía del BANXICO. Las ideas normativas del proyecto político hegemónico –el proyecto neoliberal- hicieron inconcebible que el Ejecutivo mostrara interés por modificar en cierto grado los instrumentos de política monetaria.

En apoyo a la declaración de Calderón, es importante mencionar la del actual gobernador del BANXICO, Agustín Carstens quien en ese momento se desempeñaba como Secretario de Hacienda. Carstens se posicionó en apoyo a la sugerencia del Felipe Calderón Hinojosa al también sugerir al banco central el atender el llamado del Ejecutivo Federal para bajar las tasas de interés:

“No hay ninguna falta de coordinación sino hay diferentes opiniones. La divergencia de opinión no implica ningún riesgo para el país. [...] El diferencial de tasas de interés con Estados Unidos se ha ampliado mucho, el trecho es por el apretón monetario en México” (Declaración del Secretario de Hacienda, Agustín Carstens, El Universal, 9 de junio del 2008).

No obstante, en torno a las declaraciones del Secretario de Hacienda, es necesario mencionar que al ser designado como Gobernador del BANXICO no aplicó la reducción de las tasas de interés, hecho que podría explicarse por las presiones en torno al respeto a la autonomía del BANXICO y a la imposibilidad de cambio de rumbo en los objetivos de dicha institución. Carstens, como un

monetarista ortodoxo, meses después tendría el aval de la comunidad financiera y de negocios para presidir al banco central mexicano, no obstante, el debate en torno al respeto de la autonomía nuevamente fue activado.

Si bien a partir del 2008 las ideas keynesianas volvieron a tener importancia, debido a la crisis financiera internacional, a nivel local el proyecto político a favor del monetarismo ortodoxo es apoyado por diversos actores haciendo difícil el cambio institucional. La preocupación en torno a la captura del banco central por parte de intereses partidistas, en este caso por el Ejecutivo Federal, es un asunto que se encuentra en las ideas legitimadoras de la autonomía en el BANXICO.

Sin lugar a dudas, el contexto plural y los avances en el ámbito democrático han generado un espacio propicio para la discusión de diferentes proyectos políticos entendidos como ordenamientos simbólicos, sin embargo el éxito de cada proyecto depende de su capacidad para legitimar porque es más apropiado en relación a otros proyectos. Las ideas deben ser entendidas como marcos de encuadre en tanto que proveen mecanismos cognitivos de cambio social. Son mecanismos causales que brindan guías de acción para abordar determinadas problemáticas (Campbell, 2005).

En este sentido, las ideas que aún poseen mayor fortaleza son las monetaristas enraizadas en el proyecto político neoliberal. Para el caso mexicano resulta difícil imaginar otra forma de pensar la finalidad que debe cumplir el banco central. En el imaginario social, el que el Ejecutivo haya sugerido un cambio en la política monetaria remitió inmediatamente al periodo anterior a la autonomía cuando existía un presidencialismo con facultades más allá de las establecidas en la Constitución, así como a los periodos de alta inflación que experimentó el país al inicio de la década de 1980. Las palabras clave en este debate fueron la responsabilidad en el manejo de la política monetaria *versus* la irresponsabilidad. No obstante es preciso realizar un balance en torno a los avances alcanzados en materia democrática.

Si bien la crisis económica global permitió el surgimiento del debate en torno a las tasas de interés, debe tomarse en consideración la tensa relación que existió entre Felipe Calderón y el entonces Gobernador del BANXICO, Guillermo Ortiz surgida a partir del proceso de rescate bancario que tuvo lugar en 1998. Durante la administración de Vicente Fox, la relación entre el banco central y el Ejecutivo Federal se desarrolló con bastante normalidad, debido a que existía una coincidencia entre su gabinete económico y el BANXICO. De igual manera existió una relación normal durante el sexenio de Zedillo, aunque surgieron voces que señalaron la posible violación de la autonomía del BANXICO durante la devaluación del peso en 1994. (Reforma, 6 de junio del 2008).

En el caso de la recomendación de Calderón Hinojosa sobre que el BANXICO considerara bajar las tasas de interés fue manifiesta la tensión entre el Ejecutivo Federal y Guillermo Ortiz. Es preciso recordar los desencuentros que tuvieron Ortiz Martínez y el PAN cuando aquel se desempeñaba como Secretario de Hacienda bajo la administración zedillista. Cuando en 1998 se aprobó la ley que creó el IPAB (Instituto para la Protección del Ahorro Bancario), en el Congreso de la Unión el PRI requería el apoyo del PAN para conseguir los votos necesarios; sin embargo, el PAN a cambio del apoyo estableció como condición que ningún funcionario que hubiera estado involucrado en el rescate bancario ocupara algún cargo en las instituciones financieras. No obstante, Ortiz Martínez se encontraba en la transición de la Secretaría de Hacienda al BANXICO. Finalmente fue designado Gobernador del banco central siendo reelegido por el gobierno foxista en 2004, quedando derogado en 2006 el artículo transitorio que lo inhabilitaba para ocupar un puesto en el BANXICO (Reforma, 13 de junio del 2008).

Así pues, aunque no existió un compromiso real por parte del Ejecutivo para cambiar el rumbo del banco central, su sugerencia despertó una disputa simbólica que ha permanecido a lo largo de la historia de dicha institución como órgano independiente. Es decir, las ideas poseen efectos causales y el rumbo que ha tomado el banco central se sustenta en el paradigma monetarista que enfatiza la eficiencia, la responsabilidad, así como técnica y la despolitización.

Tomando en cuenta la dimensión interactiva del discurso –quién, para quién, dónde, cuándo, porqué- la importancia de lo que se dijo recae en que fue el Ejecutivo quien sugirió un cambio en la política monetaria, así mismo más que estar dirigido el mensaje al sector empresarial, el destinatario fue el Gobernador Guillermo Ortiz, quien ha tenido fricciones con el Gobierno Federal, en particular con el PAN.

En el 2009 con el relevo de Gobernador del Banco de México, nuevamente la autonomía se convirtió en uno de los temas más importantes. Al ser Carstens uno de los actores que apoyó la sugerencia de Calderón sobre que el banco central considerara bajar las tasas de interés; cuando fue propuesto por éste para relevar el cargo de Gobernador, las preocupaciones en torno a la autonomía no se hicieron esperar. Sin embargo, con Carstens no existía tal peligro dado que éste cursó sus estudios de posgrado en economía en Chicago gracias a una beca que le otorgó el Banco de México, espacio estrechamente vinculado al Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), lugar donde se han formado los más destacados economistas formados en el monetarismo ortodoxo (Babb; 2002).

Carstens como un economista formado en el monetarismo representa la continuidad en un proyecto de banco central que si bien posee credibilidad y eficacia en el control de la inflación, en términos de democracia los déficits se encuentran en la transparencia y en la rendición de cuentas.

Las voces en contra y a favor sobre la designación de Carstens como Gobernador del BANXICO no se hicieron esperar. Nuevamente la disputa en torno a la autonomía surgió principalmente por la cercanía entre el Presidente Felipe Calderón y Agustín Carstens.

La transición se da en medio de diversas posturas sobre la pertinencia o no de designar a Carstens como Gobernador del BANXICO. Entre los partidos de oposición, en específico el PRD, se lanzaron críticas en torno a la posible subordinación del banco central a las decisiones del Ejecutivo. En este sentido, Pablo Gómez, Senador perredista indicó que:



“El nombramiento de Carstens pone en riesgo la autonomía del Banco de México, porque ni siquiera se trata de un ex empleado, sino de uno que es empleado del Gobierno actual. Sabíamos que el FMI presionaba a los bancos centrales, pero ahora tendrá directamente las riendas” (Declaración del Senador perredista Pablo Gómez, Reforma, 10 de diciembre del 2009).

Resulta interesante la postura del PRD quien a lo largo de la historia del BANXICO como un órgano autónomo fue moderando su posición en específico sobre la autonomía. En algún momento señaló que al otorgarle autonomía al banco central, los gobiernos electos democráticamente perderían el control de la política monetaria. Sin embargo, por tratarse de Carstens, funcionario con un estrecho vínculo con Calderón, el PRD se opuso, enfatizando, además, su carácter neoliberal y tecnócrata.

Por el contrario, el PAN externó su apoyo a los diversos nombramientos que tuvieron lugar en 2009 entre los que destaca el cambio de Gobernador en el BANXICO. Así pues, Gustavo Madero, Coordinador del PAN en el Congreso manifestó lo siguiente.

“Los nombramientos tienen una gran trascendencia para la vida económica y social del País y no tienen un pretensión más que las instituciones se fortalezcan con nuevos liderazgos” (Declaración del Gustavo Madero, Coordinador de la bancada del PAN en el Congreso, Reforma, 10 de diciembre del 2009).

El sector privado mostró también su beneplácito con la elección de Carstens. Vale la pena mencionar que desde que fue propuesta la reforma a la ley del BANXICO en 1993, el CCE mostró su apoyo asegurando que se trataba de las reformas modernizadoras que requería el país. Así pues, la autonomía en el banco central fue vista como parte del proyecto de modernización económica puesto en marcha por Salinas de Gortari. Las credenciales académicas de Carstens quien fue formado en la perspectiva económica ortodoxa fueron importantes para otorgarle credibilidad a este cambio en la Junta del Gobierno del BANXICO. Justo antes de elegir al nuevo representante del banco central, el CCE indicó que:

“En el sector privado consideramos que Guillermo Ortiz ha hecho una extraordinaria labor y sin embargo, el Secretario Carstens tiene las credenciales necesarias. Aquí lo que es fundamental es que se mantenga la plena autonomía del Banco de México” (Declaraciones de Armando Paredes, Presidente del CCE, Reforma, 10 de diciembre del 2009).

Aunque se mantenía la preocupación por la autonomía, Carstens no representaba un riesgo para la misma. No obstante, el sector empresarial apostaba por la permanencia de Ortiz, dado que a lo largo de su dirección el BANXICO logró mantener el control de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio. Dadas las diferencias entre Felipe Calderón y Ortiz Martínez, fue propuesto Carstens destacando sus cualidades y habilidades técnicas que lo hacían el indicado para el manejo de la política monetaria.

La designación de Carstens mostró las posiciones de los diferentes actores en torno al rumbo que tomaría el banco central. Este hecho atrajo las miradas de la comunidad financiera internacional, en particular de los organismos financieros quienes mostraron su beneplácito con la designación de Carstens.

Finalmente, Agustín Carstens fue ratificado como Gobernador del BANXICO recibiendo 81 votos a favor por parte del PAN, del PRI, del PVEM (Partido Verde Ecologista de México) y algunos legisladores del PRD. Por otro lado, fueron 19 los legisladores que estuvieron en contra, pertenecientes al PT (Partido del Trabajo) al Partido Convergencia y al PRD (*Reforma*, 16 de diciembre del 2009).<sup>25</sup>

La designación de Agustín Carstens hizo resurgir nuevamente el debate en torno al rumbo que debería tomar el banco central. Su elección es una muestra de continuidad del proyecto político neoliberal. Sin embargo, bajo su gestión se

---

<sup>25</sup> De parte del PRD, nuevamente el Senador Pablo Gómez puso énfasis en que con la elección de Carstens, se estaba apostando por la continuidad en la política económica: Si el Senado ratifica este nombramiento estaría, en los hechos, dando su respaldo a esa política económica que debe ser reprobada por el Congreso, en representación del pueblo de México que ha sufrido las consecuencias de esa política económica (Intervención de Pablo Gómez en la sesión para designar nuevo Gobernador del BANXICO, *Reforma*, 16 de diciembre del 2009).

han visto avances significativos como, por ejemplo, la disposición para que la Junta de Gobierno del BANXICO publique las minutas de sus sesiones, avanzando en la transparencia de políticas.

Como conclusión para este apartado, Agustín Carstens contendió sin éxito por la Dirección del FMI. El economista Carlos Ugarchete indicó que su fracaso se debió a que Carstens forma parte de la escuela ortodoxa en economía y como se ha visto con la reciente crisis económica, el monetarismo se encuentra en una crisis de legitimidad. Además, su pobre desempeño ante la abrupta caída del PIB mexicano en 2009 mientras se desempeñaba como Secretario de Hacienda le restó apoyo de parte de las potencias económicas (Entrevista a Carlos Ugarchete, La Jornada, 4 de agosto del 2011). Aunque el monetarismo ortodoxo del que se nutre el proyecto neoliberal se encuentra en declive, para los actores estratégicos en México es impensable imaginar de una forma alternativa al banco central. Así pues, lo que corresponde es identificar en qué medida estas disputas discursivas que han mostrado un equilibrio hacia el neoliberalismo han contribuido al avance en la democracia en este órgano autónomo y, por tanto en México.

### **3.5. Conclusiones**

Las controversias discutidas en torno al Banco de México permiten identificar un proyecto político que se ha mantenido y que representa una forma de imaginar la institución. Sin embargo, también es importante señalar que a la par del grupo que se ha posicionado como dominante –los tecnócratas–, hemos podido visualizar otros proyectos que, debido a las condiciones estructurales y a las capacidades de sus interlocutores, no han podido posicionarse como dominantes. El PRD ha propuesto una forma alternativa de comprender la relación entre banco central-sociedad, sin embargo el consenso en torno al monetarismo dificulta el triunfo de un proyecto distinto.

El discurso que ha prevalecido a lo largo del desarrollo institucional del Banco de México, específicamente de 1994 a la fecha es el de una institución eficaz en el cumplimiento de sus objetivos, separada de la esfera política, la cual por

años generó problemas en los niveles de inflación. Sin embargo, a partir de que se le otorgó autonomía al banco central mexicano diversos actores han señalado la importancia de integrar mayor transparencia en el manejo de la política monetaria, es decir, compartir el poder.

## **Capítulo 4. Las disputas discursivas en torno al Consejo General del IFE: Entre la autonomía y la captura partidista, 2003-2011**

### **4.1 Introducción**

De acuerdo con Alejandre (2008) el proceso de transición hacia la democracia en México ha tenido como base distintas reformas legales que han permitido su afianzamiento institucional. En este sentido, las reformas electorales de los años 1990, 1993, 1994 y 1996 generaron cambios importantes en las reglas del juego y en las formas de participación política para acceder al poder.

Precisamente estas reformas, representaron la columna vertebral del proceso de democratización en México. Como garante de esta transición fue creado el Instituto Federal Electoral (IFE) que a lo largo de su historia como órgano independiente logró hacerse de una gran credibilidad entre los actores partícipes del juego electoral.

Resulta necesario indicar que el proceso de creación de órganos electorales autónomos responde a una tendencia a nivel global para crear instituciones independientes en distintas áreas. Precisamente este proceso se inserta dentro de la “tercera ola de la democratización” que comenzó a finales de la década de 1980 con la caída de los regímenes burocrático-autoritarios.

El IFE comenzó su proceso de ciudadanización con la reforma de 1996. Así pues, los partidos nombraron a los nuevos consejeros electorales que, en términos generales, se caracterizaron por el consenso y por su independencia con respecto a los partidos políticos hasta el año 2003 cuando tuvo lugar la evidente partidización del instituto.<sup>26</sup> Sin lugar a dudas el evento que consolidó

---

<sup>26</sup> De acuerdo con Estévez *et. al.* (2008) no es posible hablar de una total neutralidad de parte de los actores no partidistas que conforman el Consejo General del IFE, pues, con base en evidencia histórica, sostienen que dichos expertos sí representan los intereses de sus partidos, a pesar de ello, el IFE ha sido capaz de organizar elecciones libres y creíbles insertando a México en el proceso de consolidación de las nuevas democracias.

la legitimidad del órgano electoral mexicano fueron las elecciones del año 2000 fecha en que el partido hegemónico perdió la Presidencia de la República, aunque también es preciso recordar el buen desempeño del instituto en la organización de las elecciones intermedias de 1997 (Schedler; 2000: 389).

La creación del IFE congregó diferentes demandas de diversos actores, no sólo partidos políticos, sino también organizaciones de la sociedad civil. Basta recordar las reuniones organizadas por la Comisión Federal Electoral entre 1989 y 1990 donde tanto partidos políticos como organizaciones de la sociedad civil dieron a conocer sus posturas en torno a la creación de un órgano electoral independiente.

De acuerdo con Izunza (2005), el modelo organizativo del IFE representó un claro ejemplo de innovación democrática en un momento histórico caracterizado por la transición del autoritarismo a la democracia en México. Aunque el IFE no puede considerarse como parte del modelo democrático-participativo, dado que la elección del Consejo General recae sobre la Cámara de Diputados, sin embargo pudo establecer autonomía relativa en relación a otras instituciones estatales:

“(La) participación se efectiviza mediante los interfaces socioestatales de cogestión, los cuales no tienen como lógica generativa la representación de intereses sino, la idea de derechos: son espacios para la afirmación de derechos, pensados para la formulación programática del interés público, y no la suma de las capacidades políticas o de presión de los actores que los conforman” (Izunza; 2005: 23).

No obstante, su excelente desempeño en el proceso electoral del 2000 además de traerle credibilidad, también vino acompañado con una serie de problemas que posteriormente provocaron la crisis de legitimidad del órgano electoral. En este sentido, las disputas simbólicas a favor de su autonomía y partidización se hicieron más evidentes cuando se renovó el Consejo Electoral en el 2003.

Expuesto lo anterior, en el presente capítulo se analizarán las disputas discursivas en torno a tres controversias públicas que tuvieron lugar en torno a la autonomía del IFE. El objetivo será identificar los actores relevantes, así como sus proyectos y la dirección hacia la que se dirige cada uno en torno a la autonomía y la democracia. En este sentido, serán analizados algunos momentos críticos que han sido identificados como detonantes de las disputas simbólicas sobre la autonomía. Por tanto, los momentos a analizar serán: a) la elección de Consejeros Electorales en 2003; b) el periodo pre electoral del 2006; c) la reforma electoral de la que fue objeto dicha institución; y d) el proceso de elección de Consejeros Electorales en el año 2008.

El análisis de las disputas discursivas en el IFE resulta interesante, dado que es a partir del 2003 cuando se da una lucha incesante entre diversos proyectos políticos, en especial entre el proyecto autoritario y el proyecto democrático. El marco normativo de la democracia discursiva permitirá identificar la importancia de los procesos simbólicos, así como de su efecto causal para generar cambio o permanencia institucional. Dichos proyectos, como se ha discutido a lo largo de esta tesis, hacen referencia a varios aspectos. Por un lado conciben a los individuos como agentes en tanto que poseen intencionalidad. En este sentido, los sujetos orientan sus acciones con base en ideas, creencias, valores e intereses. Estos proyectos involucran visiones en torno a lo que los actores consideran cómo debe ser la vida en sociedad. Por otro lado, la interrelación de estos proyectos se presenta de manera conflictiva en la esfera pública la cual es concebida como el espacio donde se presenta la constelación de discursos. En términos metodológicos, los proyectos políticos poseen dos dimensiones: un proceso ideacional –ideas cognitivas y normativas- y un proceso interactivo –discurso coordinativo y comunicativo-. Así pues, el que un proyecto político pueda configurarse como hegemónico depende del éxito de las ideas –el contenido de los discursos- y del proceso comunicativo y coordinativo –proceso por medio del cual las ideas son dadas a conocer. A diferencia del caso del BANXICO donde el discurso coordinativo en algunos momentos tuvo mayor relevancia que el comunicativo, para el caso del IFE es claro que el discurso comunicativo es el que ha tenido mayor relevancia, puesto que es posible

conocer los distintos posicionamientos públicos de los actores y/o coaliciones en disputa. Al igual que en el BANXICO, en la ruta de análisis se considerará:

- a) Los eventos que desencadenan las disputas simbólicas.
- b) Los actores estratégicos, en particular su posición y qué proyecto político defiende.
- c) Vinculado a lo anterior, se pondrá énfasis en el contenido ideacional de los discursos, es decir qué ideas son las que dan a conocer los actores por medio del proceso interactivo del discurso.
- d) Cómo se legitiman estos discursos o proyectos políticos. Poniendo énfasis en el proceso comunicativo se identificará la interacción entre los distintos actores estratégicos.

Expuesto lo anterior, a continuación identificaré las particularidades del evento que detonó la serie de cambios en el Instituto Federal Electoral. Esta situación es clave para comenzar a identificar las disputas entre los diversos proyectos políticos las cuales han generado cambios institucionales en el diseño del órgano electoral. Los proyectos políticos que son identificados transitan entre el democrático-participativo y el autoritario. Al respecto, es necesario recordar que los proyectos políticos son categorías analíticas que en la realidad pueden presentarse de manera híbrida. Por tanto las disputas discursivas permitirán identificar qué tipo de híbrido entre proyectos políticos es el que ha permanecido o en qué momento es posible identificar un cambio entre proyectos políticos.

## **4.2 El Consejo general del IFE y su desempeño: el caso Amigos de Fox y Pemexgate**

La reforma electoral de 1996 generó cambios de suma importancia en torno al desempeño institucional del IFE. Gracias a este cambio legal le fue otorgada autonomía plena a su Consejo Electoral. Así pues, José Woldenberg fue designado Consejero Presidente, siendo además elegidos otros ocho consejeros propuestos por los partidos políticos quienes se repartieron cuotas y eligieron con base en afinidades. Estos consejeros fueron José Barragán,



Jesús Cantú Escalante, Jacqueline Peschard, Mauricio Merino, Emilio Zebadúa, Alonso Lujambio y Juan Molinar (Aziz y Alonso, 2005).<sup>27</sup>

La primera gran prueba para este Consejo General fueron las elecciones intermedias de 1997. Este proceso electoral mostró la debilidad del partido gobernante, dado que por primera vez en la historia perdió la mayoría simple en la Cámara de Diputados. A pesar de este hecho, los resultados fueron aceptados por los contendientes. Posteriormente, con el proceso electoral del 2000 se afianzó aún más la legitimidad y credibilidad del Consejo Electoral

Si bien las elecciones presidenciales del año 2000 presentaron una menor participación con respecto a las elecciones de 1997, es necesario mencionar que marcaron un hito en la historia de México, ya que el partido que por más de setenta años había gobernado el país, perdió la Presidencia de la República (Buendía y Somuano, 2003). Sin lugar a dudas, este proceso electoral en conjunto con el del 2006 han marcado un quiebre en el desarrollo institucional del órgano electoral mexicano.

A pesar del buen desarrollo de la jornada electoral y de que todos los actores involucrados en dicho proceso acataron los resultados, se presentaron una serie de irregularidades, especialmente en el ámbito del financiamiento a los partidos políticos. En las campañas del PRI y el PAN se identificaron dichas irregularidades, dado que parte de los recursos para el financiamiento de sus campañas provenía de fuentes ilícitas. Estos hechos fueron detectados y, posteriormente, sancionados por el IFE lo cual mostró la fortaleza y credibilidad del órgano electoral.

Precisamente un detonante de las disputas discursivas fue la sanción que estableció el IFE al PRI y al PAN. Es necesario recordar que la disputa discursiva surge cuando varios actores entran en conflicto. Es en este conflicto cuando las demandas, las cuales se insertan en proyectos políticos, son dadas

---

<sup>27</sup> De acuerdo con Aziz y Alonso (2005) sí existió tensión posterior a la elección de los Consejeros Electorales, esto debido a la elección del Secretario Ejecutivo del IFE. La designación de este funcionario se caracterizó por la desconfianza ante el posible control que el PRI pudiese tener sobre la estructura de organización del instituto electoral.

a conocer de manera pública por medio del proceso comunicativo del discurso. Por tanto, el espacio donde los proyectos se confrontan es la esfera pública (Tilly, 1998; Dryzek, 2002 y 2005; Schmidt, 2008). La intervención punitiva por parte del IFE en el caso *Pemexgate* y *Amigos de Fox* reavivó las disputas en torno a la autonomía, la imparcialidad y la legitimidad de la institución.

Así pues, el 21 de junio de 2000, antes de llevarse a cabo los comicios electorales, el en ese momento Diputado Federal, Enrique Jackson mostró cheques a nombre de Carlota Robinson Kauachi y de empresas pertenecientes a Lino Korrodi, representante de la asociación civil *Amigos de Fox*, en los cuales se evidenciaban supuestas triangulaciones provenientes de empresas extranjeras que aportaron recursos económicos a la campaña de Vicente Fox, delito sancionado por la legislación en materia electoral. Jackson mostró dicha información sólo tiempo antes de que se evidenciara la malversación de recursos en la que estaban implicados el líder del sindicato petrolero Carlos Romero Deschamps -acusado de peculado y peculado electoral- y el ex jefe de PEMEX (Petróleos Mexicanos) Rogelio Montemayor –acusado también de peculado y uso indebido de autoridad- junto con otros altos funcionarios de la paraestatal. Ante estos hechos, la PGR comenzó la investigación en torno al desvío de recursos de PEMEX hacia el PRI a través de entregas irregulares de dinero al STPRM (Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana) cuya suma ascendía a mil 100 millones de pesos. Los recursos provenientes de PEMEX autorizados por su ex director, Rogelio Montemayor Seguy; por el ex Director corporativo de Administración, Carlos Justiniano Septién, y el ex Director corporativo de finanzas, Juan José Domene Berlanga, fueron entregados en dos partidas, una por 640 millones de pesos y otra por 460 millones de pesos (La Jornada, 23 de agosto, 2004).

Ante esta situación, el 14 de marzo del 2003 el IFE le impuso una multa al PRI de mil millones de pesos, siendo ratificada por cuatro de los seis consejeros generando divisiones dentro del Consejo General. Para el caso *Pemexgate* la decisión fue apoyada por consejeros miembros de la Comisión de Fiscalización: Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Jacqueline Peschard y Luken. Dos de los consejeros Jaime Cárdenas y José Barragán, no firmaron el

dictamen por no encontrar elementos que demostraran la malversación de recursos provenientes de Pemex a través de su sindicato (El Economista, 12 marzo 2003). Para el caso *Amigos de Fox*, el IFE también impuso una multa a los implicados por las irregularidades en el financiamiento a la campaña del candidato panista.

Como se indicó, estas decisiones mostraron la fortaleza del Consejo General, así como su imparcialidad y autonomía.<sup>28</sup> Sin embargo, generaron una serie de declaraciones por parte del PRI, partido que criticó a algunos de los Consejeros Electorales de actuar de manera parcial. (Aziz y Alonso, 2009: 170). En un claro ataque el PRI responsabilizó al IFE de ser cómplice del PAN por tener la intención de:

“[...] desaparecer a su partido del espectro electoral (amenazando con) interponer juicio político contra los consejeros Lujambio y el presidente del IFE, José Woldenberg [...] Al dar evidente protección al PAN y a los Amigos de Fox, mientras aceleran el caso Pemex-PRI [...] La parcialidad con la que se han conducido para tratar de beneficiar al PAN afecta gravemente su credibilidad y la del IFE” (El Universal, 11 de marzo, 2003).

En el mismo sentido, Roberto Madrazo, ex candidato Presidencial del PRI, señaló:

“Es muy desilusionante ver cómo el IFE perdió imparcialidad, cómo, salvo el consejero Cárdenas, que ha dado una pelea de imparcialidad, hay en el IFE un acomodo para ayudar a Acción Nacional (sic)” (Declaraciones de Roberto Madrazo, El Financiero, 19 de junio de 2003).

Al integrar estas declaraciones de un importante miembro del PRI resulta necesario retomar el término *confluencia perversa* propuesto por Dagnino (2004) el cual hace referencia a la interrelación entre el proyecto político

---

<sup>28</sup> Retomando el argumento de Estévez *et. al.* (2008) el posicionamiento del Consejero Electoral Alonso Lujambio dio muestras de parcialidad y de lealtad hacia el PAN, partido político que lo postuló para el cargo, ya que votó en contra de la multa a dicho partido por el caso *Amigos de Fox*.

neoliberal y el proyecto político democrático-participativo. La autora ejemplifica la *confluencia perversa* con el proceso de doble transición por el que atravesó la región latinoamericana. La coincidencia entre las reformas económicas y la democratización política ha generado que términos como participación y sociedad civil, por ejemplo, queden reducidas a los dictados del mercado quedando incrustados en el proyecto neoliberal.

“Esta cacofonía discursiva y práctica impide diferenciar claramente la naturaleza de los proyectos en pugna y hace difícil evaluar la calidad de la innovación democrática en marcha, la profundidad de las transformaciones culturales que se están produciendo y la fuerza relativa de las tendencias relativas de cambio que se viven en la región. Se produce confluencias notables de lenguaje entre actores políticos y sociales que persiguen proyectos distintos y con frecuencia alianzas posibles se pierden a causa de la desconfianza y la confrontación política, o por el contrario, se pactan alianzas sobre la base de la coincidencia discursiva que pronto se descubren ficticias” (Olvera, 2006: 20).

La confluencia perversa, indica Olvera (2006), tiene implicaciones importantes en términos de desarrollo y de democratización. Si bien los autores ponen énfasis en la confluencia entre los proyectos democrático y neoliberal, para el caso de las disputas en torno a la autonomía e imparcialidad del Consejo Electoral del IFE es claro cómo los actores recurren a ambos términos, que, sin embargo, tienen contenidos discursivos distintos. Se defiende la autonomía, así como la imparcialidad de la institución, no obstante, al poner énfasis en el proceso comunicativo del discurso, puede dilucidarse cómo ciertos actores apelan a prácticas autoritarias encubiertas en un lenguaje democratizador.

Las declaraciones de Madrazo respondieron a un desacuerdo ante la actuación imparcial del IFE. Para este actor la imparcialidad hace referencia no a la actuación neutral de parte del Consejo General, sino a la aplicación de la ley con base en intereses partidistas. Precisamente es a partir de este momento cuando se estableció una alianza entre partidos políticos para imponer un proyecto en torno al Consejo General que tuvo consecuencias importantes para el proceso electoral del 2006.

#### **4.3 Renovación del Consejo General del IFE: justificación de la filiación partidista**

La renovación del Consejo Electoral del IFE tuvo lugar en 2003, sin embargo a diferencia del nombramiento de consejeros hecho en el año 1996, este cambio se caracterizó por las divisiones y la partidización del órgano electoral. Aziz y Alonso (2005) señalan que la elección de consejeros en 1996 no generó conflictos, debido a que las semejanzas fueron más fuertes que las diferencias. La convergencia entre los Consejeros giró sobre el ámbito electoral, puesto que provenían del ámbito académico. Gracias a esto la filiación partidista no tuvo mayor trascendencia. Por el contrario, en la elección del Consejo General del 2006 tuvo mayor importancia las lealtades partidistas y la subordinación.

Las sanciones que impuso el IFE al PRI y al PAN generaron molestia en los partidos políticos. Si bien en el 2000 el PRI había perdido mayoría en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, la relación de fuerzas en el legislativo cambió nuevamente en 2003 posicionando al PRI como partido mayoritario (Chaires y Lam, 2009). Este contexto fue favorable para establecer una negociación entre el PAN, el Presidente de la República, Vicente Fox y Elba Esther Gordillo quien en ese momento ocupaba el puesto de Secretaria General del PRI.

Expuesto lo anterior, a continuación identificaré a los actores estratégicos y coaliciones dentro de las disputas simbólicas en torno a la autonomía en el IFE. Posteriormente, partiendo del marco normativo de la democracia discursiva y con base en la propuesta analítica Institucionalismo Discursivo identificaré qué, cómo y porqué los actores pusieron a debate sus ideas en la esfera pública. Dada la riqueza en la información en torno a las posturas de los distintos actores en la esfera pública, pondré atención especialmente al proceso comunicativo del discurso.

#### **4.3.1 Actores estratégicos y posiciones**

En primer lugar es pertinente identificar los actores estratégicos y las coaliciones que se disputaron el contenido simbólico de la institución. Como actor estratégico, se encuentra el Consejo General saliente que llegó a la dirección del IFE en 1996. Es sobre este grupo que surgieron las posiciones desafiantes especialmente por la sanción financiera que interpuso contra dos de los principales partidos políticos en 2003.

La coalición desafiante la forma un grupo de actores que tienen por objetivo retar la posición privilegiada de los actores dominantes. Aquí se encuentran el conjunto de actores que negociaron a fin de imponer su proyecto político en la elección de Consejeros Electorales en el 2003. Destacan el PRI liderado por su Secretaria General, Elba Esther Gordillo, como principal actor agraviado por las multas millonarias impuestas por el órgano electoral; el PAN, actor que también fue sancionado. Esta coalición también se conformó con el PVEM. Es importante señalar la participación del Ejecutivo Federal, encabezado por Vicente Fox en esta coalición (Aziz y Alonso, 2009).

Como actor externo se encuentran el PRD, partido que quedó al margen de las negociaciones, especialmente por sus conflictos internos. También se encuentran organizaciones de la sociedad civil, como Alianza Cívica. Además se incluye el posicionamiento de académicos quienes en la esfera pública dieron a conocer su punto de vista.

#### **4.3.2 Dinámica discursiva comunicativa: la discusión simbólica de la autonomía del Consejo General en la esfera pública. Hacia el proyecto político autoritario**

Como se ha indicado, el énfasis se colocará en el proceso comunicativo, pues la información recabada muestra las diversas posiciones de los actores implicados en las disputas simbólicas. Es importante señalar que todos los actores implicados mostraron su interés por el tema de la autonomía *versus* la

captura de la institución por parte de intereses partidistas. Como ejemplo, destaca la postura de Luis Felipe Bravo Mena quien señaló lo siguiente:

“No debemos llevar al Instituto a que en la renovación de sus consejeros se empiecen a buscar cuotas de partido, sino que se busquen personalidades, elementos de altísima categoría moral y de prestigio profesional y calidad técnica para hacerse cargo de esa responsabilidad” (Declaraciones del Presidente del PAN Luis Felipe Bravo Mena, *El Financiero*, 24 de septiembre de 2003).

Así pues, cada uno de los partidos manifestó su postura en torno a la parcialidad con la que llegara a actuar el órgano electoral, producto de una mala elección de Consejeros. Sin embargo, como señala Aziz y Alonso (2009) la partidización del instituto fue evidente desde que se propusieron a personas vinculadas a los partidos políticos privando las lealtades sobre el carácter técnico, especializado y neutral. Como se especificó, el Consejo Electoral del 2003 tuvo como punto de convergencia el ámbito académico en que cada uno de los consejeros se venía desempeñando, así como su interés por los temas electorales. En el caso del 2003, por el contrario, fueron propuestos cuatro militantes del PRI y uno del PVEM que se aglutinó en torno al PRI. Los consejeros restantes fueron promovidos con base en sus relaciones con el PAN. Así pues, el Consejo General quedó constituido de la siguiente manera: Luis Carlos Ugalde (apoyado por Madrazo y Elba), como Consejero Presidente; Alejandra Latapí, Virgilio Andrade (ligado a Madrazo) y Marco Aurelio Gómez (propuesta del PVEM apoyada por PRI) (*El Universal*, 31 de octubre de 2003). En esta negociación, el PRD quedó excluido restándole legitimidad al Consejo Electoral por una parte de los actores partícipes del juego electoral (*CNN México*, 21 de octubre del 2010).

Aunque Estévez *et.al.* (2008: 257) sostiene que “los expertos autónomos del IFE no pertenecen a ningún partido, sin embargo no dejan de representar los intereses de sus partidos impulsores”; desde el inicio del proceso de selección de consejeros fue palpable la preocupación en torno al peligro de que fuese colonizado por los intereses de terceros. El Diputado del PRD Emilio Zebadúa González, indicó que de parte de las coordinaciones parlamentarias del PAN,

PRI y PVEM "hay la tentación por llevar al Consejo General a gente identificada con sus partidos". En sentido, el coordinador de bancada de Convergencia, Jesús Martínez Álvarez, mencionó que "partidizar el Consejo General es una tentación innegable, pero sería una enorme irresponsabilidad política" (El Universal, 26 de Septiembre de 2003).

El Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diego Valadés R., se pronunció en favor de la reelección de los consejeros del IFE para mantener una continuidad en la ciudadanización del instituto (*Notimex*, 26 de Septiembre de 2003). En este sentido, en el PAN consideró la pertinencia de volver a proponer a Lujambio, a quien el PRI ubicaba como uno de los personajes clave en la resolución contra este partido (Siempre, 29 de septiembre de 2003).

En todo momento se expuso la necesidad de mantener la autonomía, así como la neutralidad como opuesto a la partidización de los consejeros electorales. Todos los partidos se apropiaron de estas ideas, pero el contenido que se les dio fue en todos los casos, distinto. Así pues, para esta coyuntura la *confluencia perversa* fue manifiesta por la imposición y la exclusión de ciertos actores, imponiéndose el proyecto de otros basados en lealtades y subordinación. El proyecto autoritario se posicionó como dominante.

Las voces de académicos y ex Consejeros Electorales se suscribieron a la preocupación en torno a la posible captura del IFE. Externaron la importancia de constituir un Consejo General que no se someta a las lealtades partidistas tomando en cuenta el importante proceso electoral que viene en puerta –las elecciones presidenciales del año 2006. Por un lado se señaló la necesidad de "fórmulas neutrales que dejen a un lado la lógica de poder que envuelve a los partidos políticos". Entre las propuestas están el no dejar sólo en manos de los partidos la renovación del IFE, sino convocar a organizaciones civiles, académicas y ciudadanas, y hacer un proceso de selección público, abierto (La crónica de hoy, 29 de septiembre de 2003). Es decir, considerar elementos participativos en la renovación como las consultas que se realizaron en 1996 con motivo de la renovación del Consejo Electoral de ese año.



Ante la posibilidad de imposición por parte de la coalición desafiante, actores cuyas propuestas y demandas fueron subalternas –actores externos- se inclinaron por la opción de que algunos de los miembros del Consejo Electoral de 1996 –actor dominante- permanecieran, mientras que los demás fueran sustituidos. Estos actores fueron el PRD, el PAN y el PT. Sin embargo, la coalición desafiante –integrada por el PRI y el PVEM- apoyó la sustitución total de consejeros (El Universal, 1 de Octubre de 2003).

El PRD junto con Convergencia propusieron el establecimiento de una mesa de diálogo en la Cámara de Diputados para llegar a consensos en torno al cambio de consejeros, sin embargo el Diputado Federal Germán Martínez, del PAN, rechazó dicha proposición:

“Debemos favorecer un acuerdo de Estado, no obstaculizarlo. Esto significa que el único requisito para ser consejero o consejera sea acreditar su compromiso con la democracia, el PAN sólo pedirá ese requisito” (Declaración del Diputado Federal Germán Martínez, Reforma, 5 de octubre de 2003).

Ante la posibilidad de que seis de los nueve consejeros del IFE fueran reelegidos, uno de los actores que percibió la actuación del IFE como parcial en torno al caso *Pemexgate*, Roberto Madrazo, líder priísta, señaló a Alonso Lujambio como un actor que responde a intereses del PAN, por tanto recalcó la necesidad de renovar todo el Consejo General para evitar caer en la parcialidad [(El Universal, 6 de octubre de 2003) (Reforma, 8 de octubre, 2003)]. Las irregularidades cometidas por su partido quedaron insertas dentro del proyecto político autoritario, de tal manera que al ser multado, la coalición desafiante respondió por medio de la imposición. Las características del contexto institucional fueron clave –la mayoría priísta en el Congreso, así como su relación de colaboración con el PAN- en el éxito de su proyecto político. Las ideas cognitivas y normativas defendidas por la coalición desafiante apuntaban a la necesidad de renovación total de Consejo General ante su supuesta actuación parcial. Sin embargo, en la práctica imperó la imposición y la falta de democracia.

Las fracciones del PRI, PAN y PRD que participan en el proceso de selección y renovación de los nueve consejeros del IFE acordaron establecer una especie de "blindaje" en la transición de ese organismo para preservar su imagen y evitar una crisis interna (Notimex, 14 de octubre de 2003). Todos los actores, como indiqué, se apropiaron de ideas como la imparcialidad, independencia y en este caso el blindaje, sin embargo el resultado final evidenció la imposición de un proyecto político sobre otro. Así pues, las heridas que provocó en especial el caso *Pemexgate*, así como las condiciones políticas a favor del grupo que logró imponer sus intereses fueron negativas para el desarrollo democrático de la autoridad electoral.

Fue clara la intención del PRI al oponerse a la reelección de consejeros, dada la probada autonomía de éstos. El Senador del PRI, Óscar Cantón Zetina indicó que:

“Sería una aberración que ocurriera. Se corre el riesgo de que se queden a concluir su obra de demolición del organismo electoral, del cual tenían cifradas esperanzas los mexicanos” (Notimex, 14 de Octubre de 2003).

Para la coalición dominante, en particular para el PRI, el IFE debía servir a intereses partidistas. Aquí recae la importancia de la *confluencia perversa*, pues utilizando términos similares se estaba apostando en una dirección totalmente contraria a la democrática.

De frente a la inminente colonización de parte de una coalición de actores, el presidente del IFE, José Woldenberg expresó su preocupación al respecto y señaló que:

“[...] conviene a los partidos que el IFE sea un órgano por encima de los partidos políticos, que ofrezca garantías de imparcialidad a todos y cada uno de ellos” (declaración del Consejero Presidente del IFE, José Woldenberg, El Financiero, 15 de octubre de 2003).

En este sentido, el presidente del Tribunal Electoral, Fernando Ojesto, recalcó la labor de los consejeros actuales del IFE. Enfatizó sobre el peligro "de

partidizar" la renovación de los consejeros y destacó la importancia de que la decisión permita una continuidad de las instituciones electorales como órganos de Estado, por lo que los legisladores tienen ante sí una "responsabilidad histórica" (El Financiero, 15 de octubre de 2003).

La preocupación en torno a la colonización del instituto generó una serie de especulaciones en torno a la existencia de mecanismos informales de cuotas partidistas para el Consejo General. Así pues, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por medio del Diputado Emilio Zebadúa rechazó la existencia de cuotas partidistas en renovación del IFE:

"Los diputados no permitiremos que los partidos impongan cuotas en la conformación del próximo Consejo General del IFE, pues el éxito del instituto se debe a que ha tomado decisiones ajenas a los intereses partidistas [...] Los partidos tienen derecho a opinar sobre la integración del Consejo General, pero debemos ser muy cuidadosos para evitar la partidización del Instituto" (Declaración de Emilio Zebadúa, El Economista, 16 de octubre, 2003).

Esta controversia resulta muy relevante para los fines del análisis discursivo, pues manifestó una lucha de proyectos simbólicos que mostró una "verdadera constelación de discursos en la esfera pública" (Dryzek, 2005) donde logró imponerse el proyecto menos democrático dejando excluidas otras posibilidades para imaginar al IFE. Un dato interesante es que Alianza Cívica tenía la intención de proponer un candidato que proviniera de las luchas cívicas, sin embargo, en una entrevista con Molinar Horcasitas, éste señaló algo interesante: lo que a los partidos les interesaba es que "la cuota fuera cubierta por gente de la casa" (Aziz & Alonso, 2005). Esto mostró un hecho importante: los partidos no estaban dispuestos a compartir el poder. La distribución del poder es parte medular del proyecto democrático-participativo, sin embargo ni el proyecto autoritario, ni el neoliberal, están dispuestos a ello (Hevia, 2005).

Todos los actores partícipes en la deliberación pública -partidos políticos, académicos, funcionarios públicos, así como de organizaciones de la sociedad

civil como Alianza Cívica- manifestaron la importancia de mantener autonomía e imparcialidad en el instituto, no obstante, el contenido de los significados del término autonomía fueron distintos para cada uno de los actores.

La coalición ganadora conformada por el PRI, Elba Esther Gordillo, el PAN y Fox manejó los términos autonomía, neutralidad, imparcialidad, sin embargo, lo que en realidad se estaba apoyando fue un proyecto político contrario a la democracia participativa. Los discursos marginados fueron aquellos que venían nutriendo al instituto desde 1997 con la elección del Consejo General. Por otro lado, el PRD se mostró como un actor que no tuvo la capacidad ni de negociar, ni de imponer su proyecto en contra de la partidización del instituto.

Una vez revelada la existencia de una lista con candidatos, diversas agrupaciones civiles –más de 70- pidieron a la Cámara de Diputados que hiciera públicos los nombres a fin de garantizar que en los comicios de 2006 haya un Consejo General del IFE "fuerte, autónomo y realmente independiente". Liderados por Alianza Cívica, señalaron que:

"[...] si el proceso de selección no se realiza de manera pública, se corre el riesgo de que los nuevos consejeros, sean producto de un acuerdo y que el IFE sea secuestrado por el PRI y el PAN" (Declaración miembros de agrupaciones civiles, Notimex, 16 de octubre de 2003).

En el mismo sentido, la representante de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Silvia Aguilera, expuso que los consejeros del IFE no deben ser postulados por partidos para que el órgano no pierda su carácter ciudadano (Notimex, 16 de octubre de 2003).

En todo momento se reiteró la importancia de la neutralidad en la selección de candidatos. Quienes estaban detrás del proceso de renovación del IFE determinaron evitar la "contaminación" partidista del mismo, así un riguroso proceso de auscultación y mantener "bajo llave" los nombres de los candidatos para evitar "manoseo" innecesario (Notimex, 16 de octubre de 2003). La

opacidad en el proceso de selección de los Consejeros es otro rasgo que debe tomarse en cuenta y denota la existencia de un proyecto político autoritario.

A unos días de elegir funcionarios electorales, Ricardo Pozas Horcasitas, ex Consejero Ciudadano del IFE, señaló la preocupación omnipresente: la importancia de construir un órgano al que se le garantice su autonomía e imparcialidad:

“Yo creo que el riesgo actual es la politización del Instituto Federal Electoral como lo ha sido en muchísimos otros lugares, me preocupa, y (sería conveniente) pensar a largo plazo que no hay nada que les convenga más a los partidos que garantizar la autonomía de aquel que en la competencia garantiza la imparcialidad” (Reforma, 19 de octubre de 2003).

Sin embargo, después de establecerse como coalición, el PRI y el PAN apresuraron las negociaciones para llevar la votación de los nuevos consejeros electorales y presidente del IFE al Congreso de la Unión. El PRD fue excluido del proceso de negociación. Al respecto Pablo Gómez, legislador perredista declaró "sí, estamos al margen" (Reforma, 23 de octubre de 2003).

Un evento importante fueron las diferencias al interior de la dirigencia nacional del PRD y su bancada en la Cámara de Diputados lo que generó que esa fuerza política quedara prácticamente marginada del acuerdo para la renovación del Consejo General del IFE. Su incapacidad de negociación, así como la cerrazón de la coalición dominante permitieron dar un giro al desarrollo institucional del órgano. De manera desafortunada, uno de los miembros de la bancada del PRD señaló “es que no tenemos propuesta; sabemos que tenemos dos lugares, pero tenemos más de seis nombres y no hay consenso”. El coordinador de la bancada, Pablo Gómez, informó a los miembros del CEN del PRD que las posibilidades de un acuerdo estaban canceladas y que existían altas probabilidades de un "madruguete o albazo" para votar una planilla. Gómez se reunió de emergencia con el Comité Ejecutivo Nacional del PRD y pidió que se le dieran amplias atribuciones para intentar una última

negociación con las fuerzas mayoritarias. Sin embargo, la propuesta fue rechazada (El Financiero, 23 de Octubre de 2003).

Como se ha mostrado a lo largo de este apartado, de manera insistente, diversos actores señalaban el riesgo de partidización del IFE. Por ejemplo, el en ese entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, se pronunció porque el próximo Consejo General del IFE estuviese integrado por personas imparciales que no estuvieran vinculadas a los partidos políticos, "que sean gente de la sociedad civil y que no hayan pertenecido al gobierno" (Notimex, 25 de octubre, 2003). Los desacuerdos internos en el PRD en definitiva, debilitaron a este actor.

Una nota del periódico financiero señaló que existían dos posibilidades. Que los partidos logran ponerse de acuerdo para proponer una planilla única, hecho que quedó descartado por la intención del PRI de imponer su proyecto político; la segunda posibilidad, como se veía venir, era que el PAN y el PRI emplearan su mayoría en el Congreso para imponer a sus candidatos (El Financiero, 31 de octubre de 2003).

Por parte del PRI dieron luz sobre las fuerzas que se estaban imponiendo. De acuerdo con diputados priístas afines a Madrazo, se comentó que el investigador Alfonso Zárate, fue vetado dada su cercanía con Gordillo. De hecho, el diputado poblano José Alarcón se acercó espontáneamente a los medios para hacer público el rechazo a Zárate, de quien dijo que está al servicio de Gordillo. Sobre la líder magisterial, Alarcón señaló que "Quiere ser dueña de Los Pinos, secretaria del PRI, mandar en la Cámara y también en el IFE, ¡eso no es posible, no lo vamos a aceptar!", denunció exaltado. Es importante indicar que al inicio del proceso de selección, Madrazo y Elba Esther Gordillo, como líderes del PRI, actuaron en conjunto apoyando un proyecto político, sin embargo, Gordillo inclinó su balanza hacia el PAN lo cual generó molestia entre los círculos cercanos a Madrazo.

En el proceso deliberativo en el Congreso de la Unión nuevamente la atención se concentró en la captura partidista del IFE *versus* la autonomía e

imparcialidad. La *confluencia perversa* fue una constante a lo largo de los posicionamientos públicos de los actores implicados en la toma de decisiones en torno a la renovación del Consejo electoral. Por ejemplo, vale la pena destacar las palabras expresadas por Germán Martínez, Diputado del PAN:

“El objetivo superior que busca Acción Nacional en esta renovación del Consejo General del IFE es sin duda la consolidación de nuestro sistema democrático, es ponerle un dique final y definitivo a cualquier tentación de retorno autoritario para acceder al poder público. Por tal motivo queda claro que la composición que definiremos hoy, conjuntamente, del máximo órgano del IFE representa un momento clave para comprender el rumbo de nuestra transición política, asegurando el expediente electoral como fórmula democrática de expresión, participación y representación ciudadana. El IFE es quizá una de las instituciones más queridas por los mexicanos. Es un espacio de confianza entre diferentes. El actual órgano superior de dirección de nuestras contiendas electorales federales cumplió con el país, cumplió con los mexicanos” (Discurso del Diputado panista Germán Martínez, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 31 de octubre del 2003).

En este sentido, se encuentra el posicionamiento de la fracción priísta:

“El Instituto Federal Electoral, esa institución que todos los que deseamos que la democracia impere a cabalidad, que haya transparencia y claridad en todos los procesos electorales, queremos que cada día se fortalezca más y más. Por eso estamos decididos que lleguen a ella hombres y mujeres con los perfiles adecuados, con sangre e ideas nuevas, que coadyuven a la consolidación del instituto. Por eso en nuestra fracción, la del Partido Revolucionario Institucional, nos sentimos altamente satisfechos con las personas que se han propuesto; se cuidó, nos esmeramos en hacerlo, en que los próximos consejeros tengan una historia de estudio, conocimiento electoral de nuestro México, imparcialidad en su actuación” (Palabras de la Diputada Rebeca Martínez Bravo, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 31 de octubre del 2003).

En una fuerte crítica a la decisión que se tomó, el posicionamiento de uno de los actores excluidos fue el siguiente:

"[...] consideramos que la actitud contra el Consejo General del IFE es un revanchismo; la actitud contra el Consejo General del IFE es una venganza; la actitud del PRI contra el Consejo General del IFE es un acto ruin, es un acto de bajeza política contra una autoridad que ejerció el imperio de la ley y que la impuso en este país. El linchamiento al que se ha querido llevar a los responsables del órgano de gobierno de la institución pública más prestigiada de México, es absolutamente inaceptable, es absolutamente rechazable. Hemos mantenido la posición desde un principio, de que deberían algunos consejeros electorales ser electos nuevamente, por la experiencia que tienen, por su desempeño, por el cumplimiento de su obligación y por su probidad y nos lanzan a la cara de la sociedad mexicana a personas que han sido representantes del PRI ante el propio IFE, a personas que han sido asesores electorales de la alquimia electoral de este país, a personas que han llegado a dar su conocimiento jurídico en contra de la efectividad del sufragio y del desarrollo de la democracia electoral mexicana. [...] Hay un espectáculo aquí interesante, viendo de pie, gritando ¡México!, para defender una integración del Consejo General, capturado por un acuerdo entre dos partidos; de pie todos invocando el nombre de México, como si eso fuera expresado en la propuesta; no lo es. Pero no sólo por los integrantes, algunos, no digo que todos; sino por algo todavía peor, por lo que significa de sanción contra los integrantes del actual Consejo Federal del IFE" (Discurso pronunciado por Pablo Gómez, Diputado del PRD, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 31 de octubre del 2003).

Las opiniones ante esta designación no se hicieron esperar. El Presidente Vicente Fox felicitó al doctor Luis Carlos Ugalde Ramírez, por su elección como Consejero Presidente del IFE:

"su trayectoria académica y la firmeza de sus convicciones democráticas son garantes de una conducción objetiva e imparcial del órgano ciudadano encargado de la función estatal de organizar nuestras elecciones" (Notimex, 1 de Noviembre de 2003).

Por el contrario, académicos como Lorenzo Meyer, Sergio Aguayo, Carlos Monsiváis y Ricardo Raphael cuestionaron la elección del nuevo Consejo General del IFE e increparon al PRI y al PAN por anteponer intereses



particulares con miras a la elección presidencial del 2006, en detrimento de la autonomía y credibilidad del órgano electoral (*Reforma*, 2 de Noviembre de 2003).

Mientras los legisladores del PRD señalaron cómo el PRI actuó a la vieja usanza al imponer de manera discrecional a los consejeros; los legisladores priístas apelaron a la importancia de la autonomía del nuevo consejo (*El Financiero*, 3 de Noviembre de 2003). Un argumento interesante es que Madrazo, dirigente nacional del PRI, señaló que con este hecho quedaba en el pasado un IFE imparcial. Señaló "No hay IFE a modo" (*El Financiero*, 3 de noviembre de 2003).

A la par, el sector empresarial respaldó la integración del nuevo IFE y reprobó a los críticos del académico Luis Carlos Ugalde. Héctor Rangel, Presidente del CCE, defendió la trayectoria profesional de Ugalde y confió que realizará un excelente trabajo al frente de ese instituto (*El Financiero*, 4 de noviembre de 2003).

Finalmente, el 1° de noviembre quedó instituido el nuevo Consejo General del IFE el cual quedó bajo el mando del investigador del CIDE, Luis Carlos Ugalde Ramírez, después de que PRI y PAN impusieron su mayoría al votar las tres propuestas que se presentaron.

Esta controversia manifestó que los actores y sus ideas poseen un papel importante en el cambio político. Ideas como la democratización, autonomía, imparcialidad, como una forma de establecer la relación IFE-sociedad, fueron desplazadas por la discrecionalidad, la imposición y la captura. La llegada de este Consejo General no estuvo acompañada de legitimidad, a pesar de constantemente hacer referencia a valores democráticos antes mencionados. La crisis de esta coalición se dejó ver durante el proceso electoral del 2006. Nuevamente la preocupación por la imparcialidad y legalidad quedaron al descubierto.

Partiendo de la propuesta metodológica de Schmidt (2008) sobre el Institucionalismo Discursivo, es pertinente sintetizar que esta disputa se presentó como una reacción a las sanciones establecidas por el Consejo electoral de 1996 contra el PRI y el PAN. Así pues, el contexto institucional permitió que la coalición dominante pudiera imponer su proyecto político caracterizado por la imposición, la exclusión, la parcialidad. A pesar de que los actores desafiantes se escudaron en un discurso a favor de la legalidad y el estado de derecho, la *confluencia* perversa fue evidente en tanto que se emplearon términos propios de la democracia para designar prácticas más bien antidemocráticas (Aziz y Alonso, 2009: 240). La relevancia de este evento se encuentra en la proximidad del proceso electoral del 2006, por tanto la nueva alineación del Consejo General fue crucial para las posteriores controversias públicas en torno al IFE.

#### **4.4. Conflicto electoral del 2006: la prueba a la credibilidad del Consejo General del IFE**

Como se ha discutido en diversos trabajos, la elección presidencial del año 2006 sin lugar a dudas ha sido una de las más competidas y controversiales que se han presentado en México desde 1988. Los reñidos resultados dieron una victoria al candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa con 15,000, 284 de los votos (35.89%); mientras que el candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador de la Coalición “Por el Bien de Todos” obtuvo 14,756, 350 (lo que representó el 35.31% de la votación) (Córdova, 2008). Uno de los principales detonantes de la disputa electoral fue la parcialidad en las decisiones que tomó el Consejo Electoral del 2003. La incertidumbre en los resultados también jugó un papel importante en el posterior conflicto electoral debido a lo cerrado de los resultados (entre el candidato ganador y el perdedor la diferencia de votos fue de sólo 233,000) (Cárdenas, 2007).

Así pues, la importancia de esta controversia reside en la poca credibilidad de la que gozaba el Consejo General del IFE y los efectos que esto tuvo para el desarrollo posterior de las elecciones. Los proyectos políticos, como se ha

indicado, poseen efectos sobre la democratización o el retroceso de las instituciones, así pues, la sucesión de eventos que se presentaron en torno al IFE permitirán identificar la lucha entre posiciones simbólicas y el cambio o permanencia institucional producto de tales disputas.

Si bien se trataba de las primeras elecciones organizadas por un partido distinto al PRI, lo cual, de acuerdo con Crespo (2008: 75), suponía en términos teóricos un avance en materia de imparcialidad, credibilidad y equidad, ya que el PAN, a lo largo de su historia, se constituyó como un actor que defendió el proceso de democratización y el respeto al voto; no obstante un porcentaje importante de la población no consideró el proceso electoral como imparcial.

En este sentido, Aziz y Alonso (2009) indican que las actuaciones del Consejo General del IFE comenzaron a hacer evidentes las lealtades partidistas que le dieron origen. Una de las primeras alertas tuvo que ver con la regulación de propaganda política en los grandes medios de comunicación. El conflicto no sólo incluyó a los partidos contendientes, sino a una gran cantidad de actores como, por ejemplo, los grandes medios de comunicación, así como las cámaras empresariales.

En términos discursivos, resulta enriquecedora esta controversia, dado que se integraron más actores en las disputas simbólicas que tuvieron lugar en la esfera pública. Además de incluir a los partidos políticos y a organizaciones de la sociedad civil, en este momento también fueron partícipes actores pertenecientes al sector económico. Por tanto, el proceso electoral del 2006 representó la prueba más difícil para la legitimidad del Consejo General del IFE.

Uno de los principales problemas fue la incapacidad del IFE por mantener el acuerdo y el respeto por la legalidad en todo el proceso electoral. Este suceso generó que los distintos actores se ubicaron a favor y en contra del órgano electoral, por ello es importante identificar cómo se manifestaron dichas posiciones y qué voces tuvieron más fuerza al momento del cambio político. Basta recordar que este suceso dio la pauta para la transformación en las

reglas de juego en materia electoral, punto que discutiré en posteriormente. Por tanto, a continuación identificaré a los distintos actores estratégicos que participaron en las disputas simbólicas en torno al IFE como órgano electoral autónomo.

#### **4.4.1 Actores estratégicos y posiciones**

Las disputas simbólicas surgen cuando los proyectos políticos de los actores entran en disputa. En este sentido, es pertinente identificar a los diversos actores y/o coaliciones cuyas demandas entraron en conflicto en la esfera pública en el proceso electoral del 2006. Con base en la discusión anterior, la coalición que se erigió como dominante fue el grupo que, en primera instancia, desafió las actuaciones del Consejo General del IFE en torno a la resolución del financiamiento ilícito a dos de los principales partidos políticos del país. Esta coalición originalmente formada por el PRI, por el PAN, el PVEM y por el en ese entonces presidente del México, Vicente Fox se modificó de manera importante. La nueva alineación de actores involucrados, generaron discursos a favor y en contra del IFE.

Si bien el PRI en el proceso de elección de consejeros se esforzó por mostrarse como unidad, las pugnas internas entre la cúpula del partido, en específico entre Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo generaron una nueva correlación de fuerzas que, favorablemente, se inclinaron hacia el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa. A partir de este conflicto, el candidato de la Alianza por México que también conglomeraba al PVEM, mostró un nuevo posicionamiento en torno al Consejo General del IFE.

Expuesto lo anterior, los actores estratégicos que conformaron la coalición dominante fueron el Partido Nueva Alianza (PANAL), creado a partir de una escisión en el PRI liderada por Elba Esther Gordillo; El PAN, el Consejo General del IFE y Vicente Fox, Presidente de México.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> En septiembre del 2007, por medio de una entrevista realizada para la empresa Televisa, Vicente Fox, ex Presidente de México, señaló que pedía perdón a aquellos que pudo haber

Entre los actores desafiantes, es decir, aquellos que buscan cambiar la posición privilegiada de los dominantes se encuentran la coalición “Por el Bien de Todos” conformada por el PRD, el PT y Convergencia. También destaca el PRI con su candidato presidencial Roberto Madrazo quien tuvo diferencias con Elba Esther Gordillo. Otro actor desafiante fueron diversas organizaciones de la sociedad civil como el Comité Conciudadano de Seguimiento al Proceso Electoral, que se constituyó como una especie de observatorio para los procesos electorales del 2006 y hasta el momento se encuentra conformado por Alianza Cívica, Índice Social, Cencos, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y Equidad y Presencia Ciudadana Mexicana, Red por la Participación Ciudadana, Sinergia, y la Academia Morelense de Derechos Humanos, así como ciudadanos académicos y civiles (Aziz y Alonso, 2009). Esta coalición se posesionó en contra del proyecto político de la coalición dominante, sin embargo esto no significa que todos los actores que la aglutinan defiendan un proyecto democratizador.

Entre los actores externos, se encuentran los medios de comunicación, así como las centrales patronales aglutinadas en el CCE, actores que fueron clave en la dirección que tomó la disputa. Precisamente la actuación de estos actores puso en evidencia la fragilidad institucional de la legislación electoral en lo que refiere a los medios de comunicación en la contratación de propaganda política.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ubica dentro de las unidades de gobernanza, ya que es una unidad que posee autoridad y poder en el campo de las disputas. Se convirtió en un actor clave en el desarrollo del conflicto electoral.

---

ofendido en su sexenio, con excepción del PRI y de Andrés Manuel López Obrador, ex candidato a la Presidencia: “Con ellos sí me trencé y con ellos era importante, para promover la democracia en México, sacar al PRI de Los Pinos, y era importante detener a López Obrador que en demagogia y engaños se le ha ido dándole atole a la gente, al estilo de Hugo Chávez, al estilo de (el Presidente de Ecuador, Rafael) Correa, al estilo de estas gentes (sic) que ni pertenecen a un partido político, ni tienen una ideología definida, simple y sencillamente tienen una desmedida ambición de poder y de dictadores. [...] Y lo hacen a costa de engañar a la gente. Pero además, como lo hace Hugo Chávez, de dar el pescado a la gente en lugar de enseñarlo a pescar, pero da un pescado que no es de él y eso si es muy facilito para estarlo regalando, ese dinero que es de los venezolanos (Entrevista a Vicente Fox Quesada, ex Presidente de México, *Reforma*, 21 de septiembre del 2007)”.

#### **4.4.2 El proceso comunicativo en torno a las disputas simbólicas en el proceso electoral del 2006**

Como de manera pertinente sostienen Aziz y Alonso (2009) “una de las mejores fórmulas para entender qué sucedió durante los comicios en el 2006 es retomar el conflicto. Las elecciones del 2006 lastimaron acuerdos básicos de respeto a la voluntad popular, al voto y a las condiciones de equidad, que fueron piezas estratégicas del pacto político que se construyó 10 años antes, con la reforma de 1996 (Alonso y Aziz, 2009). Cabe aclarar que el presente análisis no intenta dilucidar quién ganó y quién perdió en la contienda electoral, más bien tiene por objetivo mostrar qué proyectos políticos fueron los que dominaron a lo largo del proceso electoral, así como el impacto de las disputas simbólicas a favor del cambio institucional, en específico a favor de la democratización del órgano electoral, hecho que tuvo repercusiones para la democracia en México.

Al dar inicio el proceso electoral del 2006, el vocero presidencial Rubén Aguilar Valenzuela señaló lo siguiente:

“El gobierno federal tiene confianza en las instituciones en general y en el IFE en particular, de cara a la elección federal [...] Tenemos una confianza absoluta en el proceso, confiamos en la responsabilidad también de la ciudadanía e invitamos a todos los actores políticos a respetar nuestras leyes y a dar lugar a una espléndida elección en el 2006” (Declaraciones de Rubén Aguilar Valenzuela, Vocero Presidencial, Notimex, 4 de Enero de 2006).

Sin embargo, desde el inicio de la contienda electoral, comenzaron a surgir los reclamos desde las distintas fuerzas partidistas en contra del desempeño del Consejo General del IFE. Sin duda, este hecho demostró la escasa fuerza del órgano como autoridad electoral. El dirigente del PRD Leonel Cota señaló que “[...] el IFE ha tenido un escaso desempeño para garantizar imparcialidad en la contienda”. Esta declaración fue un señalamiento en torno al gasto derogado en medios por el Presidente Vicente Fox y el candidato panista Felipe Calderón

(declaraciones de Leonel Cota, líder del CEN del PRD, *La Jornada*, 11 de Enero de 2006.”

Cabe decir que la disputa en torno al órgano electoral mostró la debilidad y falta de autoridad de la institución, así como su permeabilidad de parte de los partidos políticos. En diversos casos sólo emitió recomendaciones, siendo que poseía la facultad para sancionar de manera enérgica. A continuación enunciaré algunas de las ideas defendidas por los actores y coaliciones en disputas las cuales fueron dadas a conocer en la esfera pública por medio del proceso interactivo del discurso.

Como parte de la coalición dominante, el PAN mostró apoyo total a las decisiones tomadas por el IFE siempre y cuando éste no le cuestionara su actuar durante el proceso electoral. Al inicio del dicho proceso, Manuel Espino, ex dirigente del CEN del PAN señaló que “el IFE era un órgano de alta confiabilidad para todos los mexicanos” poniendo énfasis en su responsabilidad (Notimex, 12 de enero de 2006). Sin embargo, Espino, como más adelante discutiré, increpó en algunas ocasiones al IFE cuando éste le llamó la atención a su partido por el uso indebido de la propaganda electoral.

Al inicio del proceso electoral, los partidos políticos en conjunto con la Secretaría de Gobernación y el IFE establecieron un acuerdo de neutralidad a fin de garantizar que los servidores públicos no harían uso de recursos públicos para apoyar o atacar a los candidatos a la presidencia (Notimex, 13 de Enero de 2006). Sin embargo, el acuerdo no fue cumplido por ninguna de las fuerzas políticas, además, el IFE no tuvo la fortaleza institucional para hacerlo cumplir.

En todo momento, por medio del lenguaje los actores estratégicos que formaron parte de la coalición dominante, en específico el PAN y en algún momento el PRI, se pronunciaron a favor de la legitimidad del IFE considerando la necesidad de “blindar la autoridad moral y legal que tiene el IFE para evitar que se le cuestione”. En este sentido, el coordinador del PAN en la Cámara de Diputados, José González Morfín indicó que el órgano electoral posee “(la) capacidad” para conducir la contienda por la Presidencia

de la República y el Poder Legislativo (Notimex, 14 de Enero de 2006). Sus ideas en torno al desempeño del órgano electoral tenían como objetivo la legitimación de su proyecto, por ello siempre se hizo referencia a la importancia de respetar las decisiones de dicha institución.

Sin embargo, actores de la coalición desafiante mostraron su inconformidad con el desempeño institucional del Consejo General. Como se discutió en el apartado anterior, al quedar fuera de las negociaciones en torno a la selección de consejeros electorales, el PRD empleó un argumento enfocado en la importancia de que el IFE no actuara de manera parcial. Por el contrario, la coalición dominante utilizó como idea normativa la necesidad de respetar las decisiones de dicha institución, pues de esa manera se estarían respetando las reglas democráticas.

El ex Consejero, Jaime Cárdenas, de filiación perredista, señaló que el IFE estaba actuando de manera titubeante, que era necesaria mayor firmeza en sus decisiones, pues de no mostrar autoridad, se podría dañar la legitimidad del proceso electoral. Al no mostrar mayor firmeza se estaba ante el riesgo de que los poderes fácticos –iglesia y televisoras- pudieran ser partícipes apoyando a algún candidato:

“En este momento, el IFE debe tener mucho cuidado. Quizás el esquema de conducción suave que ha mantenido hasta el momento no le vaya a funcionar, porque entrará a un proceso electoral en el que habrá factores o intereses, tanto de los partidos y candidatos como de terceros, llámense medios de comunicación, empresarios, Iglesia, que van a querer intervenir en el proceso. El caso de la Iglesia católica es un ejemplo claro de la forma en la que constantemente interviene en el proceso, sin que hasta el momento se hayan tomado medidas drásticas al respecto. También está el papel de los dueños de los medios de comunicación electrónicos. Hay que preguntarse: ¿qué pasará si alguna televisora —Televisa o TV Azteca— decide jugársela con algún candidato y más allá de la venta de tiempos decide apoyarlo informativamente?, ¿qué armas tiene el IFE para evitarlo? Ello generaría iniquidad en la contienda. ¿Qué pasará si los empresarios aportan recursos para las precampañas? ¿Qué hará el IFE si Estados Unidos



decidiera participar veladamente? No olvidemos que en este proceso se contempla el voto de los mexicanos en el extranjero, siendo nuestro vecino del norte el principal receptor de migrantes. Me preocupa mucho la influencia de los poderes fácticos, de los poderes informales.[...] Si el IFE no toma cartas en el asunto, la comisión de una falta, por leve que sea, puede sentar precedente e invitar a otros actores a caer en irregularidades a lo largo del proceso, que al final de cuentas acabe con la equidad. Estas faltas pueden cometerlas lo mismo terceros que partidos y candidatos” (entrevista a Jaime Cárdenas, ex Consejero Electoral y académico de la UNAM, Revista Siempre, 9 de enero del 2006).

En el mismo sentido, el Comité Conciudadano de Seguimiento del Proceso electoral, como actor desafiante al proyecto antidemocrático que dominaba en el IFE, le hizo un llamado de atención al órgano electoral por varios problemas detectados a lo largo del proceso. Uno de ellos era la compra del voto y los peligros que podría generar esto en los resultados electorales; otro problema fue sobre la tibieza en la actuación de IFE en torno a la propaganda electoral denominada “Guerra Sucia” y la polarización entre izquierda y derecha que estaba generando dicha publicidad. Entre las ideas cognitivas que este actor sustentaba estaba la exigencia de firmeza por parte del IFE y que no actuara de manera parcial. Por medio de las ideas normativas, las cuales hacen referencia a la legitimación de un proyecto, este actor reprobó la tibieza del órgano electoral por los costos sociales que esto podía generar (polarización social, prácticas antidemocráticas, etc.).

Ante un clima de ataques por parte de los actores desafiantes, Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE, afirmó que el 2 de julio el instituto daría “resultados a tiempo, con oportunidad, porque es una condición necesaria para que la construcción de confianza termine con éxito” (Declaraciones de Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE, El Universal 17 de Enero de 2006). Así mismo, el Ejecutivo Federal se posicionó en torno al IFE y al TRIFE como garantes del apego a la ley. Al respecto, Vicente Fox señaló que:

“Llevarán a cabo un proceso ordenado y legal, a diferencia de los que piensan que puede haber conflicto o generarse circunstancias difíciles en este proceso”

(Declaraciones de Vicente Fox, Presidente de México, Diario de Yucatán, 21 de Enero de 2006).

La legalidad es otro elemento empleado por los distintos actores para definir al IFE, ya sea la falta de o su presencia, sin embargo en el caso de los actores dominantes quedó de manifiesto la confluencia perversa al emplear términos democráticos, que, sin embargo, encubrían prácticas antidemocráticas, como el nulo respeto al estatuto de autonomía del IFE.

Mientras Vicente Fox, representante del Ejecutivo Federal, remarcaba el espíritu democrático del IFE, un actor, otrora soporte del Consejo General del IFE del 2003, evidenció una postura distinta a la que había mostrado tan sólo tres años atrás. Roberto Madrazo, candidato de la Alianza por México a la Presidencia, mostró su descontento en torno a la regulación que de la campaña del PRD estaba realizando el IFE. Así pues, atribuyó de iniquidad al IFE al permitir que Andrés Manuel López Obrador se excediera en los tiempos y costos en medios de comunicación (Declaración de Roberto Madrazo, candidato presidencial de la Coalición Alianza por México, *Reforma*, 24 de Enero de 2006). Su descontento con el órgano electoral puede ser una respuesta al conflicto que se presentó entre Madrazo y Elba Esther.

Nuevamente Roberto Madrazo exigió al IFE "una actitud enérgica para sacarle una tarjeta amarilla a Vicente Fox y exigirle que ya no intervenga en los comicios presidenciales". Señaló la necesidad de que a las autoridades electorales no les "tiemble la mano" para hacer sancionar al Ejecutivo Federal (Declaración de Roberto Madrazo, candidato presidencial de la Coalición Alianza por México, *El Economista*, 25 de Enero de 2006). Al no formar parte de la coalición dominante, por medio de sus declaraciones, el candidato priísta consideró inapropiada la actuación del IFE. El cambio en su posición dejó atrás aquellas declaraciones en las que celebraba la constitución de un Consejo General del IFE imparcial.

Uno de los problemas principales que minaron el desempeño del Consejo General fue la presión que ejercieron actores, especialmente, de la coalición

dominante. Cuando el IFE tomó decisiones con apego al Código Electoral, actores estratégicos como el PAN manifestó en la esfera pública su desacuerdo. Un claro ejemplo es una declaración de Germán Martínez, representante del PAN ante el Consejo General del IFE en torno a la imposibilidad de que funcionarios públicos hicieran proselitismo a favor de un candidato: "con esta tendencia de poner tapabocas, un bozal, pronto acabará nuestra democracia en la mudez" (Declaración de Germán Martínez, representante del PAN ante el Consejo General del IFE, Diario de Yucatán, 22 de Febrero de 2006).

En este sentido, Manuel Espino, Presidente del CEN del PAN, hizo una fuerte declaración contra el IFE. El líder panista instó al IFE a no "pasarse de la raya" en sus atribuciones como árbitro. Cuando el IFE solicitó el retiro de los *spots* de la Presidencia de la República, Espino manifestó lo siguiente:

"Tenemos la convicción de que el Presidente Fox y el Gobierno Federal no estaban haciendo uso indebido de esa publicidad, ojalá y el IFE sea cuidadoso de no irse a pasar de la raya" (Declaración de Manuel Espino, Presidente del CEN del PAN, Reforma, 26 de Febrero de 2006).

Partiendo de la importancia de las ideas normativas para legitimar un proyecto, lo correcto o apropiado para los actores de la coalición dominante es una actuación parcial, sin autonomía y autoridad de parte del Consejo General del IFE. Siendo la autoridad electoral, con la frase "no pasarse de la raya", en definitiva cuestiona las atribuciones y obligaciones del órgano electoral. Manifiesta una visión antidemocrática sobre la institución electoral.

En un grave acto de omisión, el IFE no sancionó al PAN cuando el ex Presidente de España, José María Aznar manifestó su apoyo al candidato presidencial panista Felipe Calderón, violando con ello la legislación mexicana. Según lo establecido en la ley electoral, el IFE debió notificar a la Secretaría de Gobernación, o a la Cancillería, sobre las opiniones de Aznar alusivas a la competencia electoral por la Presidencia de la República. Todos los partidos políticos partícipes en la contienda electoral (PRI, PVEM, la alianza PRD-PT-

Convergencia, Alternativa Socialdemócrata y Nueva Alianza) criticaron el silencio del IFE ante la violación a la ley en la que incurrió el PAN. Sin embargo, los panistas Germán Martínez y Jorge Zermeno defendieron con base en términos como “libertad de expresión” y “tolerancia” la intervención de José María Aznar. Como defensa, el IFE por medio del consejero Virgilio Andrade, propuesto por el PRI, se señaló la rapidez con la que ocurrieron los hechos relativos a Aznar justificando, de este modo, la omisión del IFE (Reforma, 28 de Febrero de 2006).

Nuevamente, la parcialidad fue un problema que se le increpó al IFE cuando Hugo Chávez, Presidente Venezolano, declaró su apoyo al candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador. Al respecto Luis Carlos Ugalde, señaló "me parece indeseable e imprudente que un extranjero con la investidura del señor Chávez opine sobre asuntos de la contienda electoral mexicana". También señaló que correspondía a la Secretaría de Relaciones Exteriores tomar cartas en el asunto, pues las declaraciones se dieron fuera del territorio nacional (El Sol del Centro, 23 de Marzo de 2006). Esta situación fue semejante al caso de Aznar, sin embargo el posicionamiento del IFE fue parcial, mostrando con ello su falta de autonomía y, por tanto, el peso de un proyecto político antidemocrático sobre el órgano electoral.

Es importante señalar que en los primeros meses del proceso electoral, las preferencias electorales marcaban un acenso de Andrés Manuel López Obrador. En segundo lugar se encontraba Felipe Calderón quien a pesar de verse beneficiado por el triunfo de su candidatura interna, se mantuvo estancado hasta abril. En tercer lugar se posicionó Roberto Madrazo quien no pudo remontar dicho lugar. Sin embargo, es en abril cuando Andrés Manuel López Obrador decide no asistir a uno de los dos debates programados entre los contendientes por la Presidencia del país. Esta situación permitió a Felipe Calderón subir en las preferencias electorales. Además, como estrategia de campaña, el PAN lanzó lo que se conoció como “guerra sucia” contra el principal opositor, López Obrador (Aziz y Alonso, 2009: 254-245).

Precisamente una de las principales problemáticas a lo largo del proceso electoral y que posteriormente obligó a reformar el Código Federal Electoral fue la “guerra sucia” con su lema “López Obrador es un peligro para México”. Tanto el PAN como el PRD incurrieron en este tipo de publicidad que generó un gran debate por su efecto negativo sobre la polarización social. Un ejemplo de esta propaganda fue cuando el PAN comparó a Andrés Manuel López Obrador con Hugo Chávez. Ante este hecho, el IFE rechazó la propuesta del PRD para retirar esa campaña. Andrés Manuel López Obrador cuestionó el desempeño del IFE y, en especial, de Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del instituto (Proceso, 3 de Abril de 2006). La falta de autoridad e independencia del IFE permitió que los actores estratégicos incorporaran a sus campañas recursos no regulados por la legislación.

A tres meses de celebrarse los comicios electorales, Leonel Cota, líder del CEN del PRD, indicó que ante las diversas omisiones en las que ha incurrido el IFE, existía el riesgo de que no se reconociera un posible triunfo del candidato de la coalición “Por el Bien de Todos”. La primera llamada sobre lo que ocurriría después del proceso electoral fue dada a conocer cuando el líder perredista señaló que no confiaban en el IFE y que por tal motivo movilizarían “al país, de forma legal, pacífica, pero sí con mucha claridad exigir garantías (para) que los resultados no se desvíen” (Declaración del Leonel Cota, líder del CEN del PRD, *El Financiero* 17 de Abril de 2006).

Con la intención de poner orden sobre los cuestionamientos en torno al desempeño del IFE, el Presidente Vicente Fox llamó a todos los actores políticos a respetar los resultados electorales, así como al IFE y al TEPJF:

“[...] nadie, absolutamente nadie debe de poner en duda la capacidad de esas instituciones que hemos construido los mexicanos, todos estamos obligados a fortalecer a esas instituciones, porque son el árbitro y ellos son el juez, el proceso electoral está en manos de ellos” (El Economista, 18 de Abril de 2006).

Sin embargo los resultados de su desempeño, no pudieron ser legitimados bajo el discurso de democratización, así pues, los efectos del proyecto autoritario fueron evidentes en el posterior cambio institucional.

De parte del PRI, los senadores Manuel Bartlett y Dulce María Sauri, así como el perredista Miguel Ángel Navarro, le exigieron al IFE firmeza y responsabilidad como órgano electoral para poner un alto a la propaganda política impulsada por el PAN. Bartlett destacó lo siguiente:

"se debe impedir que las televisoras sigan en campaña, porque están generando un clima muy peligroso para el país (es importante) que el IFE llene los vacíos, actúe con energía y que no se ande con actitudes timoratas, no puede hacerse el ausente, tiene que actuar" (Declaración del Senador del PRI, Manuel Bartlett, La Jornada, 20 de Abril de 2006).

En este sentido, Sauri señaló:

"tienen que ser hasta puntillosos en la aplicación de la ley y no meterse a hacer recomendaciones, porque no es (el instituto) un órgano de recomendaciones, sino de decisiones, tiene facultades para sancionar" (Declaración de la Senadora del PRI, Dulce María Sauri, La Jornada, 20 de Abril de 2006).

Sin embargo, nuevamente cuando el IFE cumplió su objetivo como órgano regulador con facultades de sanción, el PAN indicó que el órgano electoral debía:

"garantizar la libertad y no ser un censor de los contenidos, de las expresiones de los candidatos o de los partidos" (Declaraciones de Zermeño, legislador panista, Diario de Yucatán, 21 de Abril de 2006).

Después de efectuarse el segundo debate entre candidatos a la Presidencia, Vicente Fox mencionó que el proceso electoral se estaba desarrollando con normalidad:

"[...] la conducción del IFE y del Tribunal Electoral es fuerte, sólida y los mexicanos podemos estar contentos y orgullosos de las instituciones que hemos creado y que hoy están sirviendo al proceso electoral" (Declaración de Vicente Fox, Reforma 27 de Abril de 2006).

Nuevamente, ante los incesantes ataques a la falta de autonomía en el IFE, el Ejecutivo Federal defendió la actuación de las autoridades electorales con un discurso que exaltaba las cualidades democráticas de tales instituciones, sin embargo el proyecto político que llevó la batuta en la renovación del Consejo General en el año 2003 tuvo efectos devastadores para la legitimidad de la institución.

Finalmente, otro actor que entró a la disputa en la esfera pública fue el sector empresarial por medio de la central CCE. Este grupo de interés mantuvo una importante participación a lo largo del proceso electoral. Aunque algunos de los consejeros del IFE criticaron la campaña del CCE por infundir miedo en la opinión pública, el IFE sólo manifestó su preocupación al respecto:

"Me parece que (el mensaje) propicia temor, despierta la preocupación sobre posibles devaluaciones derivadas de alguna decisión electoral. Esa no es una campaña de promoción del voto, pues vulnera las condiciones de libertad en las que deben realizarse las elecciones" (Declaración de la Consejera Electoral, Lourdes López, Reforma, 7 de julio del 2006).

Uno de los problemas que agravaron la crisis de legitimidad del Consejo General del IFE fue el carácter competitivo de los resultados electorales por la Presidencia de la República. Al final de las campañas electorales, de doce empresas encuestadoras, siete le daban el triunfo a Andrés Manuel López Obrador, cuatro se lo daban a Felipe Calderón y una de ellas marcó el empate entre los dos principales contendientes. Sin embargo, todas ellas le dieron el tercer lugar al candidato de la alianza PRI-PVEM, Roberto Madrazo (Aziz y Alonso, 2009: 249)

Si bien es cierto que en la democracia electoral el triunfo depende sólo de un voto de ventaja, cuando las condiciones de competencia son desiguales y el

órgano electoral actúa de manera parcial, “basta un voto dudoso o irregular para que no sea posible determinar con certeza quién gana”. En este sentido, cuando los resultados son demasiado cerrados, es necesario que el proceso electoral se caracterice por la pulcritud, la imparcialidad y la equidad en la competencia; de no existir estas condiciones, el resultado de los comicios se llenará de incertidumbre, duda, falta de legitimidad y cuestionamiento sobre el vencedor real (Crespo, 2008: 97). Esto último fue lo que ocurrió en las elecciones presidenciales del 2006. Así pues, es posible identificar un antes y un después de cuando se dieron a conocer los resultados oficiales dando la victoria al candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa.

Como pudo discutirse, los diferentes actores y coaliciones mostraron sus posicionamientos en torno a la autonomía del Consejo General del IFE, a través del proceso comunicativo del discurso. Dichas posiciones entraron en confrontación en la esfera pública. Las posturas de los distintos actores son conflictivas en tanto que cada una de ellas afecta los intereses de terceros. Esta disputa surgió como causa de la imposición de un proyecto político antidemocrático el cual afectó el desempeño institucional del IFE, minando su autonomía. La falta de autoridad y de legitimidad generaron incertidumbre en los resultados y constantes violaciones al código electoral encubiertas en un lenguaje democratizador. Es aquí donde puede hablarse de *confluencia perversa* de proyectos políticos, dado que la coalición dominante empleó palabras como libertad de expresión, autonomía, imparcialidad, legalidad, no obstante en la práctica se trató de acciones totalmente opuestas.

En todo momento, la coalición dominante trató de legitimar el desempeño del IFE apelando a la necesidad de respetar las normas democráticas y el proceso electoral. Constantemente se enfatizó el carácter democrático de la contienda. El carácter competido de las encuestas de opinión en torno a los dos principales candidatos y el conflicto posterior se agravó debido a la parcialidad del órgano electoral. En este sentido es posible ubicar dos proyectos. Uno de ellos se ha mantenido como dominante minando gravemente la legitimidad del IFE. El proyecto autoritario, caracterizado por la subordinación, la omisión de derechos políticos, la imposición, la exclusión y la parcialidad se posicionó



como hegemónico trayendo serias consecuencias y generando cambios institucionales importantes.

El 2 de julio del 2006 la incertidumbre sobre los resultados fue una característica importante de la jornada electoral. Después de la media noche del 3 de julio tanto Andrés Manuel López Obrador como Felipe Calderón se declararon ganadores. Sin embargo, el IFE, por medio de su Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde, en un mensaje a la nación, señaló que después de haberse computado 95.12 % de la muestra de casillas para el conteo rápido de resultados, no era posible anunciar a un ganador:

"El Instituto Federal Electoral informa que conforme a la ley, el miércoles 5 de julio inician los cómputos distritales. [...] Una vez concluidos arrojarán la suma de los resultados por partido y coalición de la elección de Presidente de la República" (Comunicado de Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE, Reforma, 3 de julio del 2006).

El que ambos candidatos se nombraran vencedores nuevamente dejó en evidencia la debilidad y falta de credibilidad del IFE. Finalmente el resultado favoreció al candidato del PAN, Felipe Calderón. El candidato de la coalición "Por el Bien de Todos" impugnó el resultado ante el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) exigiendo nuevamente el conteo del 100% de las casillas, petición que fue rechazada. Así pues, el 5 de septiembre de 2006 el TEPJF dio a conocer los resultados definitivos ratificando el triunfo de Calderón Hinojosa. No obstante, el TEPJF determinó que aunque el ex Presidente Vicente Fox

La polarización social en conjunto con los resultados electorales crearon una crisis de legitimidad, de tal manera que Andrés Manuel López Obrador como parte actor desafiante lanzó una frase muy significativa: "¡Que se vayan al diablo con sus instituciones! (La Crónica, 9 de septiembre del 2006)". Con este enunciado mostró su desconocimiento a las instancias electorales al grado de establecer una institución presidencial alterna a la que nombró "Presidencia Legítima". Las ideas normativas del actor desafiante, en específico del PRD,

justificaron posición con base en el argumento de que las instituciones electorales están capturadas.

El PAN como actor dominante justificó su proyecto con el argumento a favor de la legalidad y del respeto a las instituciones democráticas. Felipe Calderón argumentó:

“Tuve adversarios poderosos muy carismáticos. Pero gané limpiamente. A pulso. Y no permitiremos que esos votos emitidos por millones y millones de mexicanos se cancelen por la demagogia y la sinrazón que acabaría no sólo con una elección democrática sino con el futuro del país” (Declaración de agradecimiento de Felipe Calderón ante los magistrados del TEPJF, El Universal, 31 de julio del 2006).

Como se indicó anteriormente, los proyectos políticos conformados por ideas y procesos de interacción hacen referencia a la forma en que los actores consideran que debe ser la vida en sociedad. Así pues, el proyecto que dominó durante este proceso estuvo más cerca del autoritarismo, pues anuló la autonomía legal que le fue otorgada al IFE por medio de distintas reformas electorales. Las actuaciones de los Consejeros Electorales se caracterizaron por la parcialidad y los discursos de los actores dominantes se encubrieron de un lenguaje democratizador que, sin embargo, distaba de ser así en la práctica. Sin duda, este proyecto generó importantes consecuencias para el posterior desarrollo del IFE. La crisis de legitimidad que sufrió el Consejo General del órgano electoral propició una serie de cambios institucionales que comenzaron con la renovación de sus miembros.

#### **4.4.3 La Reforma electoral de 2007 y la renovación del Consejo General del IFE: las disputas en torno a la autonomía y la partidización del órgano electoral**

Los efectos negativos de la captura partidista del órgano electoral hicieron insostenible la legitimidad de los procesos electorales. En este sentido, se estableció un acuerdo entre la clase política cuyo objetivo era cambiar las

reglas electorales. De acuerdo con Córdova (2008) el proceso de transformación democrática en México ha tenido como base la transformación del marco electoral. La primera reforma de gran relevancia fue la de 1977. Esta reforma electoral que se ha sido llamada esencial (Becerra *et. al.*, 2000: p. 77 y 117) es el punto de partida para comenzar una verdadera transformación en el sistema de partidos. En lo que atañe a incorporar modificaciones en el ámbito de la autoridad electoral, la reforma de 1997 representa el punto de inflexión, dado que, además de la Secretaría de Hacienda, son incorporados otros actores en la organización de los procesos electorales. Así pues, la transición democrática en México sólo puede ser comprendida teniendo en cuenta las diversas modificaciones constitucionales que han permitido la apertura de espacios.

El marco electoral ha sido testigo de un total de siete reformas electorales que han ido dirigidas a regular diversos aspectos de la participación política. Cada una de estas transformaciones constitucionales y legales han tenido como objetivo ya sea reforzar cambios introducidos con anterioridad, o bien incorporar nuevas transformaciones en el ámbito de la participación política (Córdova, 2008).

Después de la reforma de 1977, tuvo lugar la de 1986. Posteriormente, como consecuencia del conflicto electoral de 1988, se convocó a diversos actores para diseñar una nueva reforma electoral entre los años 1989-1990. Es en estos años cuando se inicia un ciclo de reformas electorales tendientes a construir y reforzar un árbitro electoral, como producto de la falta de legitimidad de las elecciones de 1988 donde el intervencionismo estatal ya no pudo ser tolerado por los actores partícipes del juego electoral. Dichas reformas correspondieron a los años 1993, 1994 y 1996. Con la reforma electoral de 1996 se logró un avance significativo, pues se le otorgó autonomía al IFE, el TEPJF se constituyó como contrapeso, se logró que el financiamiento público fuera predominante en los partidos políticos, además se logró normar en materia de medios de comunicación estableciendo parámetros para que los partidos pudieran contratar tiempos para propaganda electoral. La reforma de 1996 fue muy importante porque con base en ella se logró la constitución de un

Consejo General que logró llegar a acuerdos imperando la imparcialidad por sobre los intereses partidistas. Gracias a ello fue posible el sano desarrollo de las elecciones intermedias de 1997, las elecciones presidenciales del 2000 (por medio de las cuales fue posible la llegada de un partido diferente a la Presidencia de la República), las elecciones intermedias del 2003, así como las millonarias multas a dos de las principales fuerzas políticas del país [(Córdova, 2008) (Aziz y Alonso, 2009)].

Sin embargo, una serie de eventos que se sucedieron a partir del año 2000 debilitaron a la autoridad electoral al grado de que en 2006, uno de los contendientes por la Presidencia de República desconoció al órgano electoral, así como el veredicto del TEPJF.

Sí pues, los actores políticos y sociales consideraron que era necesaria una nueva reforma electoral a fin de normar los vacíos que durante el proceso electoral de 2006 se hicieron evidentes como, por ejemplo, la contratación de tiempos en los medios masivos de comunicación, así como la necesidad de reformar el proceso de selección de los miembros del Consejo General del IFE (Aziz y Alonso, 2009). Sin embargo, en la disputa para dar un nuevo contenido y rumbo al órgano electoral se incorporó un nuevo actor en la disputa simbólica: los grandes concesionarios de los medios de comunicación, en particular las dos principales televisoras en México: Televisa y Televisión Azteca (De la Selva, 2009).

Expuesto lo anterior, el objetivo del siguiente apartado será identificar las disputas simbólicas entre los diferentes actores que intervinieron en las modificaciones al marco electoral, en específico en aquellas que tuvieron por objetivo establecer las pautas para el nuevo rumbo que tomaría el IFE. Así pues, será posible identificar dos problemáticas: la primera es la intervención de las grandes televisoras y su conflictiva relación con el IFE; la segunda es nuevamente la elección de Consejeros Electorales, pero con base en un procedimiento escalonado.

#### 4.4.4 Actores y Posiciones

Ante el declive de la legitimidad del órgano electoral mexicano, surgió la demanda de modificar el marco regulador de los procesos electorales a fin de dar solución a los vacíos que fueron visibles a lo largo de los comicios presidenciales del 2006. El cambio institucional fue posible ante la crisis del proyecto político que le dio forma al Consejo General del IFE en 2003.

En este sentido, José Woldenberg, ex Consejero Presidente del IFE señaló que:

“[...] debe de darse una nueva ronda de reformas en materia electoral, con mayores garantías de transparencia y certeza, con el fin de que estas instituciones recuperen la confianza de los mexicano” (Declaración de José Woldenberg, Ex Consejero del IFE, *El Economista*, 9 de noviembre de 2006).

Woldenberg indicó que ante la actuación de los diferentes actores insertos en el juego electoral, en especial el intervencionismo de Vicente Fox, el desacato de los medios de comunicación, así como el posicionamiento de Andrés Manuel López Obrador, ex candidato presidencial, hacen imperativo reformar el marco legal a fin de recuperar la confianza en el IFE.

Es importante indicar que la reforma electoral del 2007 comprendió varios aspectos que mostraron ineficiencias, especialmente, a lo largo de los comicios presidenciales del 2006. Así pues, los rubros a considerar fueron los siguientes (Aziz y Alonso, 2009: 265-269):

- a) El financiamiento de los partidos políticos.
- b) Se le atribuyeron facultades al IFE como única autoridad para la administración de medios de comunicación a los partidos políticos. Se estableció un tiempo de 48 minutos diarios para la propaganda electoral.
- c) Se prohibió la propaganda denominada negativa. Por campaña negativa será entendida toda aquella publicidad que tenga por objetivo calumniar. Además se prohibió la transmisión de publicidad gubernamental en tiempos electorales.

- d) Se estableció un proceso escalonado en la elección de los miembros del Consejo General del IFE. Además quedó establecida un contralor nombrado por el Congreso de la Unión. Esto supuso un hecho excepcional para un órgano autónomo.

Como se indicó, la deliberación de posiciones en la esfera pública incluyó a un nuevo actor: los medios de comunicación. En este sentido, a continuación identificaré a los actores relevantes, así como sus posiciones dentro de las disputas simbólicas en torno a la nueva ruta que está tomando el IFE como órgano autónomo.

Como actor dominante en franca crisis de legitimidad se encuentra el Consejo Electoral del IFE. Precisamente sobre el desempeño de este actor fue que surgieron las distintas demandas que entraron en disputa de manera conflictiva en la esfera pública a fin de darle un nuevo sentido al órgano electoral. La falta de autoridad e independencia permitieron a los partidos políticos caer en diversas irregularidades, algunas de ellas, sin embargo, no estaban contempladas en la actual legislación electoral. Como un nuevo actor que entró en la disputa en torno al órgano electoral se encuentran los concesionarios de los medios de comunicación. Este actor expuso, mediante posicionamientos públicos, su punto de vista en torno a la reforma electoral. Dentro de esta coalición también deben ser considerados los grupos empresariales y un grupo de intelectuales que interpusieron juicios de amparo contra la reforma electoral. En términos generales serán discutidas las propuestas de reforma electoral de los tres principales partidos políticos. Estos actores formaron una coalición soportadas en un proyecto político antidemocrático, pues apostaba por la debilidad del IFE bajo un argumento de estar a favor de la libertad de expresión.

Los partidos políticos que también se posicionaron como desafiantes. También otro actor desafiante son las organizaciones de la sociedad civil las cuales, por medio del Comité Conciudadano para al Reforma Electoral dieron a conocer una serie de propuestas para normar los vacíos que quedaron visibles con la reciente contienda electoral.

Después de la crisis de legitimidad de este actor, las disputas entre los actores desafiantes tuvieron por objetivo llenar de contenidos con base en sus proyectos políticos al órgano electoral.

#### **4.4.5 Proceso comunicativo en torno a la reforma electoral del 2007: intento por recuperar la legitimidad del IFE. La discusión en torno a la propaganda en medios de comunicación**

Como se indicó, uno de los aspectos que fueron considerados en la reforma de 2007 fue la regulación en la contratación de publicidad electoral en los medios de comunicación. Sin duda alguna, las campañas negativas diseñadas por los principales contendientes por la presidencia del país, en conjunto con la falta de autoridad del órgano electoral, dañaron de manera importante la credibilidad de los resultados electorales. Un hecho importante es la integración de nuevos actores en el debate en la esfera pública: los medios de comunicación.

En específico los primeros actores que externaron la necesidad de reformar la legislación en materia electoral fueron el PRI y el PRD, es decir los actores perdedores dentro del proceso. Así, el legislador perredista César Flores Maldonado indicó:

“En el PRD no quitamos el dedo del renglón en el tema de la necesidad de renovar de fondo la actual estructura del consejo general del IFE, se requiere purificar esa instancia. [...] no se trata de un ajuste de cuentas por los resultados del 2 de julio, sino que el IFE perdió credibilidad y confianza para un gran sector de la población (Milenio Diario, 1 de enero de 2007).”

El contexto institucional jugó un rol propicio para el cambio electoral en torno al IFE. Con las elecciones presidenciales en 2006, también fueron electos Diputados Federales y Senadores. Dado el arrastre de los resultados favorables al PAN y al PRD, la composición del Congreso de la Unión distribuyeron en dos las principales fuerzas políticas en dicho espacio. En el

Congreso el PAN se erigió con la mayoría. Como segunda fuerza se ubicó el PRD, dejando el tercer lugar al PRI. Así pues, los principales afectados con los resultados electorales (el PRI y el PRD) sólo les bastaba unir fuerzas para generar coaliciones y alianzas a favor del cambio legal en el IFE (Aziz y Alonso, 2009: 253).

En cuanto a las ideas cognitivas y comunicativas, todos los actores coincidieron en la necesidad de reformar el marco legal, sin embargo cada uno resaltó los aspectos que más lo habían perjudicado. Por ejemplo, el PRD y el PRI mostraron un interés por regular en materia del contenido de las campañas entre partidos políticos. El PAN, por su parte, no se opuso a normar en este sentido. Todo iba encaminado en aras de fortalecer al órgano electoral en materia de regulación (El Universal, 4 de abril de 2007). También el interés giró en torno a la necesidad de regular la contratación de tiempos en radio y televisión por particulares, como fue el claro caso del CCE. Por otro lado, los argumentos entre los actores opositores a la reforma electoral hicieron énfasis en el respeto a la libertad de expresión y que no era necesario cambiar el marco legal. Así, es posible identificar dos fuerzas: una que opta por el cambio y la otra que prefiere la permanencia. Una de ellas apostó por el fortalecimiento del órgano electoral, mientras que la otra apostaba por la debilidad y cooptación de dicha institución.

Esta discusión fue enriquecedora porque los diversos actores dejaron ver sus puntos de vista en la esfera pública y fue claro cómo las demandas e intereses de unos, afectaban las demandas e intereses de los otros. Por tanto, las posturas simbólicas de los actores se relacionaron de manera conflictiva con el objetivo de imponerse como hegemónicas.

Es posible identificar coincidencia en las demandas de los partidos políticos. Después del pacto de equidad e independencia del órgano electoral roto por todos los partidos políticos, era necesario reconstruir la confianza en las instituciones políticas. De esta manera, después de intensas negociaciones, fue aprobada la nueva legislación en materia electoral.



Durante el largo proceso de negociaciones, diversos actores manifestaron públicamente sus posturas. A continuación identificaré las ideas detrás de los planteamientos, así como, partiendo del proceso interactivo del discurso, bajo qué condiciones los actores se posicionaron de cierta manera.

Como indiqué, las demandas de los partidos políticos en general tuvieron convergencias en torno a los cambios que eran necesarios en materia electoral. En este sentido es necesario ubicar tres preocupaciones: el papel de los grandes concesionarios de radio y televisión, la necesidad de fortalecer al órgano electoral, y la importancia de crear mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en lo que refiere al financiamiento a los partidos políticos.

Sobre el tema de la regulación de la publicidad en medios, el significativo clave en toda la disputa simbólica fue la “libertad de expresión” y en qué medida el IFE estaba dañando dicho derecho. De parte del PRI, el senador Manlio Fabio Beltrones señaló lo siguiente:

“[...] la reforma electoral busca promover la superación de “déficit de gobernabilidad” que caracteriza al régimen actual, luego del conflicto postelectoral: “Aquí hay un gran esfuerzo por remontar lo que no funcionó; lo que no funcionó y provocó la polarización, el encono y el conflicto postelectoral de 2006. A vista aún están las secuelas, provocadas por la inequidad y el uso indiscriminado del dinero para salvaguardar intereses particulares” (El Financiero, 13 de septiembre de 2007).

En la misma sesión, por parte del PRD, el Senador Carlos Navarrete precisó:

“Entramos en conocimiento y en conciencia plena de que no puede repetirse el fenómeno de la elección del 2006, que las viejas reglas del juego para acceder al poder están caducas, que ya no sirven, que facilitan el enfrentamiento y la división sin salidas institucionales, que las reglas viejas ya no funcionan para la nueva competencia electoral” (El Financiero, 13 de septiembre de 2007).

En este sentido, el Senador del PT, Alejandro González Yáñez indicó:

"Con esta reforma buscamos también cerrar el paso a la propaganda negra que tanto daño le provocó a la elección de julio de 2006" (El Financiero, 13 de septiembre de 2007).

Así, el IFE propuso acordar con los representantes de los partidos políticos, un reglamento denominado de "Crítica Negativa" que controlara el acceso a los medios de comunicación por parte de terceros, evitando se repitiese la experiencia del 2006, cuando la central patronal CC, contrató publicidad en contra del candidato del PRD, PT y Convergencia (La Jornada, 1 de mayo de 2007).

Tanto partidos como organizaciones de la sociedad civil, como el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral propusieron una serie de lineamientos para poder reformar el COFIPE. En este sentido, en el siguiente cuadro sintetizaré las principales propuestas de los actores desafiantes.

<b>Cuadro 7 Propuesta para la reforma electoral de los actores estratégicos desafiantes</b>	
<b>Actores desafiantes</b>	<b>Propuesta para la reforma electoral, 2007</b>
PAN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Sistema electoral (reducir duración de campañas intermedias y presidenciales, reducir montos de financiamiento a partidos y agrupaciones políticas, reducir campañas electorales, incorporar referendum y plebiscito).</li> <li>2) Precampañas y procesos internos de selección de candidatos (establecer reglas sobre duración, financiamiento y fiscalización de los procesos internos).</li> <li>3) Partidos políticos (Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, aumentar porcentaje de votos para conseguir representación proporcional).</li> <li>4) Organización de las elecciones y regulación de la competencia (revisión al apartado sobre delitos electorales, transparencia de servidores públicos en los tres órdenes de gobierno durante los procesos electorales, revisión a las funciones y presupuesto del IFE, transparencia y equidad en el acceso a medios).</li> </ol>
PRD	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Democracia y sistema electoral (prohibir el uso de comercial de radio y televisión, con fines político-electorales, salvo los tiempos otorgados por el Estado, prohibir financiamiento privado a los partidos políticos, regulación de precampañas, de programas sociales y propaganda gubernamental, renovar totalidad de los Consejeros, crear Instituto nacional de Elecciones y Participación ciudadana, prohibir a servidores públicos, gobierno y terceros se inmiscuyan en los procesos electorales).</li> </ol>
PRI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Derechos políticos y ciudadanos (derecho a la información en materia electoral)</li> <li>2) Autoridad Electoral Administrativa (transformación del IFE por el Instituto Nacional Electoral que tenga máxima autoridad)</li> </ol>

	<p>administrativa en materia electoral a nivel nacional adicional a la autonomía, profesionalismo que ya posee el IFE, se propone una designación escalonada de consejeros).</p> <p>3) Condiciones de equidad en la competencia electoral (Regulación de campañas, reducción de la duración de campañas, acceso a medios de comunicación y financiamiento público, neutralidad política de parte de los servidores públicos en los procesos electorales, prohibición de publicidad de los programas sociales de gobierno, intervención de particulares en los procesos electorales).</p> <p>4) Actualizar la legislación para incluir nuevas faltas administrativas y delitos electorales.</p>
Comité Conciudadano para la Reforma Electoral	<p>1) Reducción de costos de las elecciones.</p> <p>2) Austeridad y equidad de las autoridades</p> <p>3) Transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>4) Privilegiar principio de accesibilidad a la información</p> <p>5) Respeto al ejercicio del voto</p> <p>6) Salvaguardar el interés legítimo de los ciudadanos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Aziz y Alonso (2009) y Gamboa (2007)

El proyecto de los partidos políticos estaba más encaminado a la independencia y fortalecimiento del órgano electoral, aunque en algunos casos como en el del PRI y el PRD, se apostó por la desaparición del órgano electoral, a fin de crear otra institución que, de acuerdo con estos actores, tendría más atribuciones. En la propuesta del Comité conciudadano, es posible identificar un proyecto que se mueve en lo democrático-participativo, ya que al poner énfasis en la transparencia y en la rendición de cuentas, así como en salvaguardar los derechos políticos (electorales) de los ciudadanos se apostó por la redistribución del poder, elemento que no comparte, por ejemplo, el proyecto político autoritario y neoliberal.

Sin embargo, el posicionamiento de los más poderosos medios de comunicación (Televisa y TV Azteca), así como de intelectuales y organizaciones empresariales expusieron sus posiciones en la esfera pública poniendo mayor atención sobre dos cuestiones: el control sobre la contratación de propaganda política en medios de comunicación (lo que para estos actores supuso una violación a la libertad de expresión). Así, lanzaron una campaña contra la reforma electoral porque atacaba directamente sus intereses.

En este sentido, días antes de que se llevara al Congreso de la Unión la propuesta de reforma electoral, en un debate entre legisladores y concesionarios de radio y televisión, así como periodistas y conductores de radio discutieron sus posicionamientos y resulta reveladora la postura de los representantes de los medios. Ante los controles a la contratación de publicidad, Javier Alatorre, conductor de uno de los noticiarios más vistos de México indicó que:

“Preferimos un País con exceso de libertad a un País en donde se le pongan límites a la libertad” (El Financiero, 11 de septiembre de 2007).

En el mismo sentido, Rogelio Azcarraga, Presidente del Grupo radio Fórmula señaló que

“No podemos aceptar que no se nos permita decir lo que dice el pueblo. Somos un medio y no podemos aceptar una mordaza como la tuvimos durante 70 años. Yo creí que eso era cosa del pasado” (El Financiero, 11 de septiembre de 2007).

Los legisladores de los diversos partidos se conformaron en un frente común para señalar que el objetivo de la legislación no era coartar la libertad de expresión. En coincidencia con los Senadores del PRI, María de los Ángeles Moreno y José Murillo Karam, y del PAN, Alejandro Zapata, Pablo Gómez, senador perredista manifestó que "en la reforma no hay la más mínima señal de atacar la libertad de expresión<sup>2</sup> (El Financiero, 11 de septiembre del 2007).

En este sentido Televisa, la cadena de medios más importante de América Latina, publicó un desplegado fijando su postura en torno a la reforma electoral y en que nuevamente la libertad de expresión tuvo un papel preponderante:

“1.- Televisa es una empresa comprometida con la democracia y reitera que está abierta a todas las voces, como ha estado a todas las ideas y a todos los actores sociales y políticos.

2.- Televisa comparte el sentir de los mexicanos de que la democracia no debe ser cara, ni debe ser un asunto de dinero; la democracia no es ni debe ser eso, su signo no

puede ser el dinero, ni éste puede estar por encima del debate de las ideas.

3.- Por eso, Televisa saluda la decisión de sacar al dinero como motor de los procesos electorales y respalda la iniciativa para reducir el financiamiento público y privado de las campañas electorales, y de eliminar la contratación de spots para propaganda política.

4.- Televisa entiende que sacar el dinero de las campañas es un ejercicio en el que todos, absolutamente todos, debemos poner de nuestra parte para que podamos alcanzar una mejor democracia.

5.- Sin embargo, Televisa expresa su preocupación por la ausencia de una convocatoria para que todos los interesados pudieran ser escuchados, como lo fueron en todas las reformas electorales previas, en aras de la transparencia que debe acompañar el ejercicio de legislar y hacer política.

6.- A Televisa le preocupa, en particular, los aspectos de la propuesta de reforma que tocan asuntos fundamentales para el ejercicio de la libertad de expresión, como la prohibición para difundir mensajes, dice la propuesta, "susceptibles de influir en las preferencias electorales"; un postulado que podría dar paso a la censura periodística" (desplegado publicado en El Financiero, 12 de septiembre de 2007).

La televisora moderó su postura, sin embargo, es aquí donde claramente puede encontrarse la *confluencia perversa* entre el proyecto político neoliberal y el democrático. La libertad de expresión hace referencia al derecho que tienen los individuos para manifestar por cualquier medio sin que sean acosados o molestados por sus puntos de vista (De la Selva, 2009). En 2006, la libertad de expresión a la que hacen referencia los grandes medios de comunicación tenía un costo aproximado de 278 mil pesos por veinte segundos (El Universal, 6 de febrero del 2006). En este sentido, los medios de comunicación emplean un lenguaje democratizador que confluye con el proyecto político neoliberal enfocado en la mercantilización y el individualismo. Sólo tendría acceso quien tenga los recursos para contratar tiempos en televisión. Además, señalaron que la contratación de tiempos por parte de particulares era un hecho saludable para la democracia.

Esta discusión resulta interesante atendiendo a la preocupación inicial de la tesis en torno a los efectos de las disputas sobre el proceso de democratización del IFE y, más en general, sobre la democracia y el estado

de derecho en México. El apostar por una visión de los derechos mercantilista, mina notablemente la democracia.

Finalmente la reforma fue aprobada con 408 votos a favor, 33 en contra y nueve abstenciones. La reforma electoral intentó avanzar en varias dimensiones, así que se incorporaron especialmente las inquietudes de los partidos políticos. Se impuso un nuevo consenso con base en una mayor transparencia, sin embargo el asunto de la autonomía y los Consejeros Electorales no fue del todo solucionado.

La reforma y los puntos que se reformaron, en particular el que se ha discutido en este pequeño apartado, generaron nuevamente disputas entre los actores dominantes. Tan sólo por citar un ejemplo, después de la aprobación, las grandes televisoras (Televisa y TV Azteca) se ampararon.

#### **4.4.6 Proceso comunicativo en torno a la designación de consejeros electorales 2008**

La crisis de legitimidad del IFE generó cambios importantes en la gobernanza electoral. Después de los comicios del 2006, la credibilidad de las instituciones electorales se derrumbó drásticamente debido a la incertidumbre en los resultados arrojados por el PREP (Programa de Resultados Electorales Preliminares). De acuerdo con una encuesta aplicada por Parametría, el 37% de los encuestados consideraron que sí hubo fraude contra un 50% que no percibieron irregularidades en los resultados (Crespo, 2008).

Después de reformar la legislación, dos de los principales partidos políticos – (actores desafiantes) (el PRI y el PRD) expusieron la necesidad de renovar el Consejo General. Este hecho generó una disputa en varios momentos, en primer lugar hubo conflicto entre quienes estaban a favor y en contra de la renovación. En un segundo momento, el sistema escalonado de designación de consejeros nuevamente atrajo al debate el tema de la autonomía *versus* captura del órgano electoral. En este sentido, a continuación señalaré las

disputas simbólicas en torno a estos dos momentos. En esta tónica, Leonel Cota, líder del PRD señaló que:

“Consideramos que son funcionarios que contribuyeron al fraude electoral, pero han cumplido su tiempo y su momento, y no son funcionarios que nos garanticen equidad, sobre todo que nos den confianza para la elección federal electoral del 2009” (Proceso, 26 de enero de 2007).

En una seria crisis de legitimidad, los partidos políticos, con excepción del PAN, cerraron filas en torno a la salida de los consejeros electorales, en particular del Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde. Como parte de la coalición dominante que apostaba por la vulnerabilidad de la autonomía del IFE, es posible ubicar a los medios de comunicación, así como a intelectuales y las cámaras empresariales. Las ideas que estaban detrás de esta coalición quienes apostaron por una mixtura entre neoliberalismo y autoritarismo eran el respeto a las instituciones democráticas y, sobre todo, a la autonomía del IFE (Aziz y Alonso, 2009: 269).

Los posicionamientos en torno a favor de la permanencia del Consejo general tuvieron como base ideacional la independencia y el respeto a la autoridad electoral. En este sentido, el Secretario General Adjunto del PAN, Carlos Abascal señaló que la elección escalonada de Consejeros era positiva, sin embargo debía darse hasta el actual Consejo terminara sus labores:

“[...] desde el punto de vista de autonomía y de respeto al órgano electoral estaríamos frente a una intromisión que pagaríamos muy caro, porque en lo sucesivo cualquier inconformidad con este órgano o con el tribunal federal electoral se resolvería mediante otra reforma constitucional” (Notimex, 4 de septiembre de 2007).

Nuevamente la autonomía se convirtió en el referente importante entre los actores. Las ideas cognitivas de los actores apuntaban a la permanencia de la institución, las ideas normativas referían a la necesidad de respetar la autonomía y las reglas democráticas. Por otro lado, de parte de la coalición desafiante, las ideas cognitivas, las cuales refieren a lo que debe hacerse, se

enfocaron en reemplazar al Consejo General porque, según las ideas normativas, actuó de manera parcial y puso en peligro el desarrollo de los procesos electorales. Las disputas en la esfera pública tuvieron como eje la permanencia y reemplazo del Consejo General y los actores defendieron y se opusieron de acuerdo a sus intereses y, por tanto, proyectos. A favor de la permanencia, Leo Zuckerman señaló:

“Al remover a los consejeros del IFE y a los magistrados del Tribunal Federal Electoral (TEPJF), los partidos estarían enviando el mensaje de que ellos pueden destituirlos a su antojo, cuando así les convenga a sus intereses. Una espada de Damocles estaría siempre presente en las decisiones de las autoridades electorales: Acuérdate de lo que le pasó a Ugalde y compañía” (La crónica, 5 de septiembre de 2007).

En la misma línea, Diego Fernández de Cevallos manifestó su desacuerdo ante la remoción e indicó que:

“Es un linchamiento cobarde y un acto criminal contra una institución fundamental para la democracia del país” (La Crónica, 5 de septiembre de 2007).

Luis Carlos Ugalde, ex Consejero Presidente del órgano electoral expuso que su salida se debía a motivos políticos y al avalarla, los distintos actores detrás de ella estarían avalando el fraude electora (Milenio, 30 de noviembre de 2007). Finalmente, Ugalde renunció, sin embargo a pesar de existir la posibilidad, de parte de los actores desafiantes para dar un verdadero giro democrático a la institución, de nuevo volvieron a darse acuerdos cupulares entre las principales fuerzas políticas (Proceso, 14 de diciembre de 2007).

Vale la pena indicar que los partidos políticos defienden un híbrido de proyectos y cada uno de ellos no encarna en su totalidad ni un proyecto democrático, ni uno autoritario o neoliberal. Sin embargo, de acuerdo a sus posiciones e intereses, los actores por medio de sus ideas (incrustadas en proyectos) generan cambios institucionales como en el caso del IFE cuyas disputas para darle sentido siguen en pie. En este momento crítico la coalición



dominante fueron los partidos políticos quienes nuevamente dejaron excluidos a los partidos minoritarios y a las organizaciones de la sociedad civil.

Después de la renuncia del Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde, comenzaron las negociaciones para elegir al nuevo Consejo General del IFE. Es preciso recordar que uno de los temas abordados a lo largo de la reforma electoral fue sobre la selección y renovación del Consejo General. Sin embargo, el problema de la partidización no pudo ser eliminado.

Como un primer momento en la elección de Consejeros Electorales, los partidos políticos propusieron a sus candidatos en dos rondas quedando la primera de la siguiente manera: el PRD propuso a ministro, Gerardo Góngora Pimentel. El ex Consejero Electoral, Mauricio Merino fue propuesto por el PAN. El PRI propuso al ex Magistrado Electoral, Fernando Ojesto. En la segunda ronda, los tres partidos mayoritarios propusieron en conjunto con el PVEM, PT y Convergencia. En este sentido, se propusieron a Benito Nacif, Jaime Cárdenas, Javier Santiago, Lorenzo Córdova, Alfredo Figueroa, Marco Antonio Baños, Irma Sandoval y Cecilia Tapia, quienes principalmente provenían del ámbito académico (Reforma, 2 de febrero de 2008).

No obstante, las decisiones se estaban tomando de manera cupular y con base en cuotas por los tres partidos mayoritarios: PAN, PRI y PRD. Este hecho nuevamente dejó de manifiesto la preeminencia de un proyecto político excluyente. Ante la posibilidad de que no se tomaran en cuenta sus propuestas, PT, Convergencia, Alternativa Socialdemócrata, Nueva Alianza se establecieron como una coalición a fin de hacer frente a la posición dominante de la coalición que tenía la última palabra en torno a la elección de los consejeros. En declaración de Marina Arvizu, Coordinadora de Alternativa quedó de manifiesta su inconformidad:

"Esta incapacidad habla por cierto de que ya violamos la Constitución y no hay acuerdo para poder sacar los consejeros por consenso, ha pasado el tiempo y seguimos donde mismo y hay una necesidad de un IFE

ciudadanizado y autónomo" (Reforma, 6 de febrero de 2008).

En este momento crucial en el desarrollo institucional del IFE, la coalición dominante la formaron los partidos políticos mayoritarios, aunque es preciso indicar que dentro del PRD, hubo diferencias que dejaron excluida a la fracción afín al ex candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador.

Finalmente fueron aprobados Leonardo Valdez, como Consejero Presidente, así como Benito Nacif, Marco Antonio Baños. Estos Consejeros sustituirán Rodrigo Morales y Alejandra Latapí quienes fueron removidos por decisión de los legisladores. En todo momento, los actores que avalaron la aprobación hicieron referencia al carácter técnico y no partidista de los nuevos consejeros, esto con el objetivo de se anunciaba "con mucho orgullo" (Reforma, 8 de febrero de 2008).

El PAN y el PRI negociaron, por medio de sus coordinadores de bancada (Héctor Larios y Emilio Gambóia Patrón) impulsar a Valdés Zurita. Sobre la elección de los nuevos consejeros, se reconfiguraron las fuerzas entre actores y, a pesar de que en esta ocasión el PRD si fue partícipe de las negociaciones, una de sus fracciones se opuso al nombramiento de Valdés Ugalde específicamente porque como expuso valentina Batres, legisladora perredista:

"El pago de una factura pendiente a Leonardo Valdés Zurita, como consejero del Instituto Electoral estatal del DF, tiene dos votaciones históricas que mucho le agradece el PAN; una, haber votado en contra del registro de López Obrador y otra votar en contra de fiscalizar los gastos de la campaña de Santiago Creel en 2000" (Reforma, 8 de febrero del 2008).

La legisladora Layda Sansores de Convergencia, criticó la decisión de los partidos argumentando que los partidos:

"Se preocuparon más por cuotas de partidos, por árbitros a modo, que por construir a un IFE ciudadanizado. Cada quien tenía su gallo, esto era una pelea ligada (...) fui

testigo de cómo se gestaron traiciones, venganzas, vetos”  
(Reforma, 8 de febrero del 2008).”

Debido a las diferencias al interior del PRD, uno de los actores se posicionó como desafiante al acuerdo que se estableció entre partidos políticos. Andrés Manuel López Obrador, posible contendiente por la Presidencia del país en 2012 indicó:

"No me generan confianza, los que han nombrado, es la misma gente dependiendo del PRI y del PAN". "No hay cambios, es lo mismo, es gente vinculada al PRI y al PAN. Esa es mi opinión" (Reforma, 8 de febrero del 2008).”

Nuevamente, el problema fue la partidización de las decisiones. El que los entes regulados sean quienes tomen la decisión sobre el camino que debe tomar el IFE ha generado importantes problemas, dado que la autonomía es construída por las acciones de los actores, no es una categoría inmóvil. La autonomía se manifiesta “en la construcción cotidiana de un espacio de decisiones que conduzca a que los actores políticos respeten las reglas del juego. Se trata de una actitud que rebasa la simple aplicación estrecha y a la letra de la legalidad. La reforma no fue para remover a los consejeros, como falsamente se dijo, sino para cambiar las reglas del juego” (Aziz y Alonso, 2009: 270). El que en la discusión y aprobación sean excluidos determinados actores, fue en 2003 uno de las causas que generaron los posteriores conflictos en torno al IFE.

## **4.5 Conclusiones**

Este capítulo tuvo por objetivo identificar la dinámica discursiva de las disputas simbólicas en la esfera pública en torno a la autonomía del IFE en cuatro controversias públicas. Así, es posible identificar cómo los proyectos políticos entendidos como visiones que los actores comparten en torno a cómo debe ser la vida en sociedad, se presentan de manera conflictiva tratando de establecerse como hegemónicos. Los proyectos políticos, los cuales incluyen dos dimensiones, ideas e interacciones, han jugado un papel crucial en el cambio institucional en el órgano electoral. En el IFE se dio una muestra clara entre los tres proyectos políticos: el autoritario, el democrático y el neoliberal.

En cada una de las controversias fue posible identificar la *confluencia perversa* entre estos proyectos políticos que, sin duda, han tenido efectos negativos en el desarrollo democrático del IFE. Expuesto lo anterior, a continuación elaboraré un balance en torno a en qué medida las disputas simbólicas en torno a los órganos autónomos han permitido el avance, o bien, han generado retrocesos en materia de democratización, así como en su desempeño institucional.

## **5. Discusión final y conclusiones: “las ideas sí importan”**

En México hemos sido testigos de cambios importantes en materia política y económica. La larga lucha a favor de la democratización ha generado una serie de instituciones y reglas que han fortalecido el desarrollo democrático del país. En este sentido, es a partir de la reforma electoral de 1977 cuando comienzan a percibirse cambios significativos en materia de apertura política (Becerra 2000).

Así pues, el proceso de cambio político en México debe insertarse en el proceso conocido como doble transición que se presentó en América Latina a partir de la década de 1980. De acuerdo con Cavarozzi (1993: 209), este proceso consistió en, por un lado, un conjunto de transformaciones en lo que refiere a la forma de régimen político, es decir, en el reemplazo de regímenes autoritarios por democracias políticas. Por otro lado, la doble transición implicó cambios en el ámbito económico vinculados con un proceso más amplio de transformación del proceso de acumulación del capital. En otras palabras, la doble transición implicó cambios tanto en la esfera económica como en la política.

Como parte de este proceso se encuentra la creación de instituciones de carácter autónomo que proliferaron principalmente en la década de 1990. Dichas instituciones están encargadas de regular diversos ámbitos. En esta investigación se destacan dos órganos autónomos, por un lado destaco el caso del BANXICO, órgano encargado de regular en el ámbito de la esfera económica; y por el otro lado se encuentra el IFE, institución que actúa en el ámbito de la política. En este sentido, la pertinencia de cada uno de los casos recae en la necesidad de conocer los avances o retrocesos que en materia democrática han experimentado dos instituciones creadas bajo el proceso de la doble transición. Así pues, dichos avances serán identificados a través de las disputas simbólicas entre proyectos políticos en cuatro momentos críticos en cada uno de los órganos.

Como se discutió a lo largo del primer capítulo, la pertinencia del análisis de los discursos se encuentra justificada desde el marco normativo de la democracia discursiva, la cual se nutre directamente de la democracia deliberativa propuesta por Habermas. En términos normativos, la democracia discursiva pone énfasis en los discursos y su interrelación conflictiva en la esfera pública (Dryzek, 2005). Las disputas entre discursos surgen cuando los contenidos de un determinado discurso afectan la posición privilegiada de cierto orden simbólico. Así, el término *proyecto político* ha permitido condensar la característica conflictiva de la relación entre discursos. Los proyectos políticos poseen tres elementos: a) la intencionalidad juega un rol preponderante, b) las acciones de los sujetos se orientan por un conjunto de creencias, representaciones, valores e intereses que se relacionan de manera conflictiva por medio de disputas entre proyectos políticos, y c) los proyectos políticos permiten conocer las visiones que poseen los actores sobre cómo consideran que debe ser la vida en sociedad (Dagnino, *et. al.*, 2006).

Esta perspectiva se inserta dentro de los estudios que toman las ideas como variables que poseen efectos causales. Tales trabajos son englobados dentro de la corriente *Ideational Turn*. Así pues, recientemente ha sido desarrollada una perspectiva que concibe a los discursos como objeto de estudio. Este enfoque es el institucionalismo discursivo o cuarto institucionalismo, en una clara referencia al texto clásico de Peter Hall y Rose Mary C.R.. Taylor (1998). Para el institucionalismo discursivo el análisis del discurso propio de la ciencia política pone énfasis en dos dimensiones: en el proceso ideacional del discurso (contenido de las ideas) y en el proceso interactivo del discurso (el proceso por medio del cual las ideas son dadas a conocer en la esfera pública) ambos situados en un contexto institucional (Schmidt, 2008). En este sentido, el cambio institucional puede ser analizado desde la importancia de las disputas simbólicas entre proyectos políticos o discursos.

Entonces, para conocer el impacto de las disputas simbólicas en el desempeño democrático del BANXICO y del IFE se analizaron varios momentos críticos para cada una de las instituciones donde fue visible la confrontación entre proyectos que, sin duda, han tenido efectos no sólo para el desempeño

institucional de los órganos autónomos, sino también para su desempeño democrático.

La creación de órganos autónomos ha impactado positivamente en la redistribución del poder, otrora en manos de Ejecutivo Federal. Su diseño institucional hace referencia a un espacio aislado dominado por la especialización, sin embargo entre los problemas a los que pueden estar expuestas este tipo de instituciones son a la captura por parte de los entes a quienes tiene por objetivo regular, o bien al aislamiento rechazando cualquier tipo de mecanismos de control como la transparencia y la rendición de cuentas. Así que a continuación identificaré el camino que las disputas simbólicas han permitido trazar tanto en el BANXICO como en el IFE.

La presente reflexión estará dividida de la siguiente manera: en primer lugar se identificarán las coincidencias y divergencias en torno a las disputas simbólicas en cada uno de los órganos autónomos. Retomando una frase de Schmidt (2008):

“tomando las ideas y los discursos de los actores seriamente, en otras palabras siguiendo la pauta del institucionalismo discursivo como enfoque teórico, será posible comprender la dinámica del cambio político” (Schmidt, 2008a).

En este sentido, identificaré qué tipo de discurso tuvo mayor relevancia, así como qué tipo de actores fueron los que se posicionaron como dominantes y los efectos que generaron en términos de democratización. Posteriormente me enfocaré en identificar los retos y avances que dichas disputas han tenido en cada uno de los órganos autónomos partiendo de dos ejes de análisis: la posición del órgano respecto a los grupos de interés político y económico, así como los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. Ambos ejes permitirán identificar los avances o retrocesos que se han alcanzado por medio de las disputas en torno a los órganos autónomos.

Partiendo del momento que le dio origen al IFE y al BANXICO como órgano autónomo, si bien la creación de ambas instituciones independientes debe ser considerada como parte de una tendencia global, es necesario identificar particularidades, es decir, los objetivos concretos que les dieron forma como tal.

El BANXICO y el IFE fueron creados para regular diferentes esferas del sistema político. Por un lado, la creación de un banco central autónomo, como bien señala Carruthers *et. al.* (2001), captura en su esencia al proyecto político neoliberal. Así pues, en la institución del BANXICO como órgano independiente es necesario identificar dos tendencias: una de carácter global y una de índole local. La tendencia global que jugó a favor de la creación de un banco central autónomo es de carácter histórico y epistémico. En cuanto a la experiencia histórica, las crisis económicas que tuvieron lugar en la década de 1980 a causa del advenimiento de un nuevo ciclo de acumulación del capital, hizo imperante la aplicación de políticas de ajuste. El ingrediente epistémico se concentró en el agotamiento de las ideas keynesianas y el posicionamiento del monetarismo ortodoxo como hegemónico. Vinculado a este proceso de transición entre las ideas keynesianas y las ideas monetaristas destaca la llegada de una nueva elite que en Latinoamérica ha sido denominada bajo el nombre de *Money Doctors*, es decir aquellos políticos de alto rango que cursaron sus estudios de posgrado en Estados Unidos y fueron formados bajo el monetarismo ortodoxo.

Así, además de considerar esta tendencia histórica y teórica es necesario insertarla en el contexto político en México. La reforma a la ley del BANXICO formó parte de un proyecto político con un híbrido entre el autoritarismo y el neoliberalismo. Con base en ideas normativas que permitieron la justificación del cambio económico y político como “la modernización” y el “liberalismo social” se justificaron las transformaciones en materia de regulación. En este sentido, dentro de los intereses de la coalición dominante conformada por la nueva elite política y por grupos denominados “clientelismo de alta tecnología” fue posible impulsar un proyecto político alrededor del BANXICO no sólo como parte de una tendencia global, sino con el claro objetivo de blindar áreas



importantes de la política monetaria ante el inminente riesgo ante la llegada de un gobernante opuesto al proyecto neoliberal en clara alusión a Cuautémoc Cárdenas quien recuperó ideas que se encontraban en una serie crisis de legitimidad como el intervencionismo estatal.

El cambio en el BANXICO fue impulsado por la fortaleza de las nuevas ideas que permitieron a los actores imaginarlo de una manera específica: con autonomía tendiente a controlar los niveles de inflación para generar condiciones favorables para la libre movilidad del capital, eficiencia. El discurso coordinativo, es decir cómo se formula la política pública, se sustentó en el paradigma monetarista enfatizando la neutralidad y la técnica. El discurso comunicativo puso énfasis en la necesidad de modernización. Sin embargo las condiciones institucionales también jugaron un rol crucial en la hegemonía del neoliberalismo como un proyecto político que dio forma al BANXICO. Aunque el PRI tuvo qué negociar con el PAN para poner en marcha una serie de reformas, ambos tuvieron como coincidencia la reforma a la ley del BANXICO. La disputa se concentró especialmente entre el proyecto político neoliberal y autoritario, con un proyecto intervencionista no sólo en lo económico, sino en lo político.

En el caso del IFE, el proceso comunicativo del discurso jugó un papel importante para que los actores pudieran dar a conocer sus demandas. El inminente proceso de democratización que se agudizó con la crisis electoral de 1988, hizo imperante la creación de instituciones que, con base en la imparcialidad, garantizaran los resultados electorales. Así pues, se establecieron mesas de diálogo para que los actores dieran a conocer sus ideas en la esfera pública.

En este sentido, en la primera etapa de estos órganos autónomos es posible identificar para el caso del BANXICO el poder que las ideas económicas ejercieron sobre su cambio institucional. Para el IFE, fue hasta la reforma de 1996 que puede encontrarse un proyecto político democrático. La diferencia más importante entre los tres tipos de proyectos propuestos por Dagnino *et. al.* (2006) se encuentra en cómo conciben al poder. Mientras que el neoliberalismo

y el autoritarismo se niegan a compartirlo, el proyecto democrático pone importancia en la horizontabilidad en las relaciones.

Los momentos de transformación pueden ser identificados en las crisis en torno a, o en los órganos autónomos. Para el BANXICO fueron identificados tres momentos que pusieron en juego la legitimidad de la institución como órgano autónomo. Para el IFE se discutieron cuatro momentos que, al igual que para el BANXICO, plantearon posibilidades de cambio.

Para el BANXICO, la crisis económica de 1994-1995 generó una fuerte crítica para las ideas que estaban dominando el actuar del BANXICO, así como para los actores que defendieron dichas ideas. El proyecto político que imperó fue el neoliberal y aunque el desempeño de la institución en conjunto con la posible violación a su autonomía puso en crisis la nueva institucionalidad, esto no fue suficiente para cambiar de rumbo en materia de política económica. Esto puede explicarse por el consenso y credibilidad que ha imperado en torno a la autonomía en los bancos centrales. Sin embargo, también es posible identificar elementos propios del autoritarismo en este momento. Un claro ejemplo fue el manejo de la crisis económica y el posterior rescate bancario. Así pues, actores desafiantes como los partidos políticos (PAN y PRD) demandaron mediante posicionamientos públicos mayor transparencia en la política económica. Debido al éxito en la estabilización monetaria, el BANXICO siguió dominado por el proyecto político neoliberal, sin embargo a la par de la autonomía, diversos actores comienzan a exigir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El discurso coordinativo tuvo mayor importancia que el comunicativo en este proceso.

El IFE por otro lado sufrió una serie de crisis a partir del 2003. La imposición y exclusión, así como la violación a la autonomía de la institución por parte de los partidos políticos generaron cambios en el desarrollo institucional del órgano autónomo. El proyecto político que dominó durante este evento fue el autoritario que también se caracteriza por la opacidad. Como señala Olvera (2006) los proyectos políticos tienen efectos sobre el rumbo y desarrollo de las instituciones. En el caso del IFE fue clara la confluencia perversa entre el

autoritarismo y la democracia, pues se defendieron prácticas antidemocráticas con significantes a favor de la autonomía y la imparcialidad.

Con el proceso electoral de 2006, nuevamente surgieron las disputas en torno a la autonomía en el IFE, en particular sobre su débil desempeño como regulador de los comicios electorales. El discurso comunicativo mostró las distintas posturas conflictivas. Con la modificación en la coalición dominante producto de las rupturas dentro del PRI, este partido en conjunto con el PRD y las organizaciones de la sociedad civil increparon el proyecto político dominante en el IFE el cual se manifestó por medio de la exclusión, la subordinación y la opacidad. Vale la pena resaltar que aunque los actores desafiantes a la coalición dominante apostaron en sus posicionamientos públicos a favor de la autonomía, en específico el PRD y el PRI, en posteriores controversias como la reforma electoral detonada por el conflicto del 2006, nuevamente mostraron su tendencia antidemocrática al repartirse el Consejo General por medio de cuotas partidistas lo que ha dañado gravemente a la institución.

En el BANXICO la tendencia a capturar de parte del poder político ha sido menos clara. Si bien se ha criticado el carácter tecnocrático de los miembros de la Junta de Gobierno del banco central, la relación entre el poder político representado por el Ejecutivo Federal y banco central ha sido constantemente monitoreada por diversos actores. Un ejemplo interesante fue cuando el Presidente del País, Felipe Calderón, sugirió al BANXICO, en particular al Gobernador Guillermo Ortiz, considerara la posibilidad de bajar las tasas de interés, la disputa no se hizo esperar. En este sentido, se criticó el carácter intervencionista del Ejecutivo. Nuevamente el proyecto político neoliberal fue el dominante, pues aunque a nivel internacional se estaba gestando una crisis del monetarismo, la red internacional en la que se inserta el BANXICO ha sido clave para mantener la hegemonía del proyecto neoliberal.

Al identificar los avances alcanzados en materia de democratización, es posible percibir el impacto de las disputas entre proyectos políticos sobre el desarrollo institucional de los órganos autónomos. Como indiqué, pueden identificarse dos

ejes en este sentido: la relación captura-autonomía y los mecanismos que se han generado a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

Para el BANXICO es pertinente identificar fortalezas y debilidades en torno la autonomía a partir de las disputas entre proyectos. Si bien se ha criticado la postura neutral y apolítica de los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México como parte del proyecto neoliberal, el banco central a diferencia del IFE ha logrado mantener su autonomía. El proyecto político hegemónico en dicha institución ha justificado esta separación entre lo político y lo económico con base en diversas investigaciones englobadas en el enfoque sobre los ciclos político-electorales. Así pues la intromisión del Ejecutivo Federal en el manejo de la política monetaria podría traer más costos que beneficios. Sin embargo, es necesario incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas efectivos para no mantener al banco central en una especie de burbuja cuyo desempeño no pueda ser monitoreado.

Recientemente por decisión de la Junta de Gobierno del BANXICO las minutas referentes a las sesiones de dicho órgano ya pueden ser conocidas por el público en general lo que representa un buen avance en materia de transparencia. Sin embargo es preciso preguntarnos qué tipo de transparencia es la que el banco central debe tener. Se han desarrollado diversas investigaciones en trono a la transparencia y a la rendición de cuentas que ponen énfasis en la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la política monetaria. Su argumento principal son los beneficios en la certidumbre en los mercados. El acceso a información puede evitar problemas como, por ejemplo, el beneficio de unos actores a costa de otros (recordemos la devaluación de 1994).

En cuanto a la captura, el proyecto político neoliberal pone énfasis en evitar a toda costa la intromisión del poder político en la esfera económica, sin embargo olvida la relación entre mercado y banco central. La transparencia y rendición de cuentas podrían hacer un contrapeso en esta relación.

El caso del IFE es más dramático. Después del 2003 se ha visto claramente una hegemonía en torno a al imposición. Si bien después del 2006 fue posible

realizar un cambio institucional, la permanencia de la selección de candidatos con base en cuotas, ha propiciado condiciones para la captura de la institución. En lo que refiere a la transparencia y a la rendición de cuentas, paradójicamente el IFE mantiene mayor apertura que el banco central, sin embargo posee una menor credibilidad que el BANXICO. Aunque la transparencia en las operaciones cotidianas de la institución es importante, uno de los puntos clave donde existe opacidad es en los acuerdos de los partidos políticos para designar consejeros, dado que se dejan excluidos a otros actores entre los que no sólo están partidos políticos, sino organizaciones de la sociedad civil. Finalmente ambas instituciones poseen fortalezas y debilidades producto de las disputas entre proyectos políticos.

## Bibliografía

### Libros

- Acemoglu, D., Johnson, S., Querubín, P., & Robinson, J. A. (2008). *When does policy reform works?: the case of Central Bank Independence*. Working Papers on Economic Activity.
- Ackerman, J. M. (2007a). *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Ackerman, J. M. (2007b). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*. México: Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Agüero, F. (1998). Conflicting assessments of democratization: Exploring the fault lines. En F. Agüero, & J. Stark (Eds.), *Fault lines of democratic governance in post-transition Latin America*. United States: North-South Center Press, University of Miami.
- Aguilar Méndez, S., & et. al. (2006). *Problemas sociales, políticos y económicos de México*. México: UNAM.
- Aguilera, G. (2001). *Varieties of Presidentialism, Banking Interests and the Political Economy of Banking Regulation in Latin America*. Prepared for presentation at the conference The Comparative Political Economy of Developed and Less Developed Countries. The Yale Center for International and Area Studies: Yale University
- Ai Camp, R. (1995). *La política en México*. México: Siglo XXI.
- Ai Camp, R. (2006). *Las elites del poder en México*. México: Siglo XXI.
- Almond, G. (2008). *Comparative politics today. A world view* (9th ed.). Estados Unidos: Longman.
- Alonso, J., & Aziz Nassif, A. (2005). *Campo electoral, espacios autónomos y redes: El Consejo General del IFE (1996-2005)*. México: CIESAS.
- Armijo, L., Bierteker, T., & Lowenthal, A. (1995). The problem of simultaneous transitions. En L. Diamond, & M. Plattner (Eds.), *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX: Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: AKAL.

- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Aziz Nassif, A., & Alonso, J. (2009). *México. Una democracia vulnerada*. México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Baker, S., & Weiner, E. (1992). Latin America: The big move to free markets. *Business Week*, (15)
- Banda, H., & Chacón, S. (2005). La crisis financiera mexicana de 1994: Una visión política-económica. *Foro Internacional*, 45(3 (181))
- Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: Debates actuales. *Andamios. Revista De Investigación Social*, 2(2)
- Barkow, R. E. (2010). Insulating agencies: Avoiding capture through institutional design. *Texas Law Review*, 89
- Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Bernhard, W., & Leblang, D. (2002). Political Parties and Monetary Commitments. *International Organization*, 56(4)
- Béneton, P. (1995). Las dos versiones de la democracia liberal. *Revista De Filosofía*, 8(Tercera época)
- Bernnand, William, J. Lawrence Broz, & Roberts Clark, W. (2002). *The Political Economy of Monetary Institutions*. *International Organization*, 56(4)
- Bizberg, I. (2010). Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia. En I. Bizberg, & F. Zapata (Eds.), *Movimientos sociales*. México: Colegio de México.
- Boylan, D. (1998). La democracia como rehén: La autonomía de la banca central en la transición del autoritarismo a la democracia. *Política y Gobierno*, 5(1)
- Boylan, D. (2004). *Defusing democracy: Central bank autonomy and the transition from authoritarian rule*. The University of Michigan Press, Ann Harbor.
- Bratton M. & Van de Walle. (1997). *Democratic Experiments in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buendía, J., & Somuano, F. (2003). Participación electoral en nuevas democracias: La elección presidencial de 2000 en México. *Política y Gobierno*,

- Bustamante B., J., & Blanca y Valentín, Carril M. (1989). Análisis teórico y empírico de la autonomía del Banco Central. *Cuadernos De Economía*, Año 26(77)
- Caballero Ochoa, J. L. (2000). Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la división de poderes. *Jurídica. Anuario Del Departamento De Derecho De La Universidad Iberoamericana*, (30)
- Campbell, J. (2001). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. En J. L. Campbell, & O. K. Pedersen (Eds.), *The rise of the neoliberalism and institutional analysis*. Princeton and Oxford: Princenton University Press.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Reviwe of Sociology*, 29
- Campbell, J., & Pedersen, O. K. (2001). The rise of neoliberalism and institutional analysis. En J. L. Campbell, & O. K. Pedersen (Eds.), *The rise of the neoliberalism and institutional analysis*. Princeton and Oxford: Princenton University Press.
- Caparrós, R. (2008). Robert Michels y las teorías elitistas competitivas de la democracia. *Entelequia Revista Interdisciplinar, Primavera* (6)
- Cárdenas, J. (2007). El proceso Electoral del 2006 y las Reformas Necesarias. *Cuestiones Constitucionales*, 16 (Enero-Julio).
- Cárdenas, J., Pérez, C., & Carbonell, M. (1999). Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral. *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III congreso internacional de derecho electoral*. México: IIJ-UNAM, IFE, TEPJF, PNUD, Universidad de Quintana Roo.
- Carpizo, J. (1978). Notas sobre el presidencialismo mexicano. *Revista Estudios Políticos*, (3) <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273686>
- Carruthers, B. & Babb, S. (2001). Central banks, bankruptcy law, and the globalization of financial markets. En J. L. Campbell, & O. K. Pedersen (Eds.), *The rise of the neoliberalism and institutional analysis*. Princeton and Oxford: Princenton University Press.
- Cavarozzi, M. (1993). La Izquierda en América del Sur. La Política como Única Opción. En M. Bellinga, *Democracia y política en América Latina*. México: Siglo XXI Editores
- Centeno, M. Á. (1997). Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146)



- Centeno, M. Á., & Maxfield, S. (1992). The marriage of finance and order: Changes in the mexican political elite. *Journal of Latin American Studies*, 24(1)
- Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual Review of Political Science*, (6)
- Cisneros, I. H. (1996). Gaetano Mosca y los elitistas democráticos. *Estudios Sociológicos*, XVI(40)
- Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory*. Harvard: Harvard University Press.
- Collier, D. (1985). El modelo burocrático autoritario: Síntesis y prioridades para la investigación futura. En D. Collier (Comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: FCE.
- Conaghan, C. M., & Malloy, J. M. (1997). Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia. *Desarrollo Económico*, 36(144)
- Cook, M. L., & Molinar, J. (1996). Las dimensiones políticas del ajuste estructural: Actores, tiempos y coaliciones. En M. L. Cook, K. Middlebook & J. Molinar, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena.
- Cordera, R., & Tello, C. (2002). *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Córdova Vianello, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En D. Zovatto & J. J. Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Crespo, J. A. (2007). Empate, Conflicto e Incertidumbre. *Desacatos*, 24 (Mayo-Agosto).
- Crespo, José Antonio. (2008). 2006: La elección Incierta. *Revista Estudios* 86 (4) (Otoño).
- Cukierman, A. (2006). Independencia del Banco Central e instituciones responsables de la política monetaria: Pasado, presente y futuro. *Economía Chilena*, 9(1) [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1984579](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1984579)
- Curzio Gutiérrez, L. (1998) La gobernabilidad en el México contemporáneo. *Afers Internacionales*, (40-41)
- Dagnino, E., & et. al. (2006). Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En E. Dagnino, A. J. Olvera & A. Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.

- Dagnino, E. (2004). Confluência perversa, descocamiento de sentido, crise discursiva. En A. Grimson (comp.), *La cultura en las crisis Latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Dahl, R. (2006). *Democracia. Una guía para los ciudadanos*. México: Taurus.
- Dahl, R. (2007). La poliarquía. En G. Almond & et. al. *Diez textos básicos de ciencia política*. Madrid: Ariel Ciencia Política.
- Dahlberg, L. (2005). The habermasian public sphere: Taking difference seriously?. *Theory and Society*, 34(2)
- De la Selva, Alma R. A. (2009). Reforma Electoral y Libertad de Expresión: Un Debate Inconcluso". *El Cotidiano*, 158 (Noviembre-Diciembre).
- De Sousa Santos, B., & Avritzer, L. (2004). Introducción: Para ampliar el canon democrático. En B. De Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.
- Diamond, L., & Plattney, M. (1995). Introduction. En L. Diamond, & M. Plattney, *Economic Reform and Democracy*. United States: John Hopkins University Press, Baltimore.
- Dresser, D. (1997). En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas. En G. Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica.
- Dryzek, J. (1987). Discursive designs: Critical theory and political institutions. *American Journal of Political Science*, 31(3)
- Dryzek, J. (1990). *Discursive democracy. Politics, policy and political science*. U.K.: Cambridge University Press.
- Dryzek, J. (2002). *Deliberative democracy and beyond. liberals, critics, contestations*. New York: Oxford.
- Dryzek, J. (2003). Lógica informal del diseño institucional. En R. E. Goodin (coord.), *Teoría del diseño institucional*. México: Gedisa.
- Dryzek, J. (2005). Deliberative democracy in divided societies: Alternatives to agonism and analgesia. *Political Theory*, 33(2)
- Eijffinger, S. C. W., & Hoeberichts, M. M. (2000). *Central bank accountability and transparency: Theory and some evidence. Economic Research Centre of the Deutsche Bank*, Retrieved from [www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/dkp/2000/200006dkp.pdf](http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/dkp/2000/200006dkp.pdf)
- Esquivel, G. (2010). De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento de estabilizador: El papel del diseño y la conducción de la política económica.

- En N. Lustig (Coord.), *Crecimiento económico y equidad*. México: El Colegio de México.
- Estévez, F., Magar E. & Rosas G. (2007). Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute. *Electoral Studies*, 27.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico* 140 (35)
- Fernández Albertos, J. (2001). Democracia y banco central. *Revista De Estudios Políticos (Nueva Época)*, (113)
- Fischer, S. (1995). *Modern approaches to central banking*. NBER. Retrieved [www.nber.org/papers/w5064](http://www.nber.org/papers/w5064)
- Fraser, B. W. (1994). *Central bank independence*. Unpublished manuscript.
- Friedman, Milton. (1968). The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*, 1(LVIII).
- Gamboa Montejano, C. (2007). *Análisis de la Reforma en Materia Electoral a Nivel Constitucional y Propuestas de los Partidos Políticos*. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. México: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Gibbons, M. T. (2006). Hermeneutics, political inquiry, and practical reason: An evolving challenge to political science. *American Political Science Review*, 100(4)
- Gil Villegas Montirl, F. (1996). Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. *Foro Internacional*, 36(1/2 (143/144))
- Gofas, A. (2006). *The ideas debate in internacional studies: Toward a cartography and critical assessment*. Barcelona: Paper for the IBEI Seminar Series, Institut Barcelona d'Estudios Internacionals.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). *Ideas and foreing policy: Beliefs, institutions, and political change* Cornell University Press, Ithaca.
- González Schmal, R. (1995). Las reformas constitucionales en el sexenio de Salinas. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (25)
- Grabel, I. (2000). *The political economy of policy credibility: The new-classical macroeconomics and the remaking of emerging economies*. *Cambridge Journal of Economics*, (24) Retrieved from <http://cje.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/24/1/>

- Grabel, I. (2003). Ideology, power and the rise of independent monetary institutions in emerging economies. En J. Kirshner (Ed.), *Monetary orders: Ambiguous economics, ubiquitous politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Habermas, J. (1996). Three normative models of democracy. En S. Benhabib (Ed.), *Democracy and difference. contesting the boundaries of the political*. Princeton University Press, Princeton.
- Hall, Peter H. y Rosemary C.R. Taylor. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, (XLIV).
- Hay, C. (2001). The 'crisis' of keynesianism and the rise of neoliberalism in britain: An ideational institutionalism approach. En J. L. Campbell, & O. K. Pedersen (Eds.), *The rise of the neoliberalism and institutional analysis*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Hay, C. (2002). *Political analysis. A critical introduction*. Londres: Palgrave.
- Hay, C. (2007). *Why we hate politics*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial.
- Hernández Rodríguez, R. (1998). Presidencialismo y elite en el cambio político de México. *Política y Gobierno*, 1(1)
- Hernández, A. (2006). Modelos de democracia liberal representativa: Limitaciones y promesas incumplidas. *Revista Co-Herencia*, 3(4)
- Hevia de la Jara, Felipe. (2005). El concepto de rendición de cuentas y sus usos: Proyectos políticos en pugna. En A. Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Centro Mexicano para la Filantropía.
- Huntington, S. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- Isunza Vera, E. (2005). Proyectos políticos: La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja. En A. Monsiváis (Comp.), *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Centro Mexicano para la Filantropía.
- Kalt, Joseph P. (1984). Capture and Ideology in the Economic Theory Politics". *The American Economic Review* 74 (3).
- Kjær, P., & Pedersen, O. K. (2001). Translating liberation: Neoliberalism in the danish negotiated economy. En J. L. Campbell, & O. K. Pedersen (Eds.), *The rise of the neoliberalism and institutional analysis*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

- Krugman, P. (2009). *The return of economic depression and the crisis of 2008*. Nueva York: W.W. Norton.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. México: FCE.
- Landwehr, C. (2010). Discourse and coordination: Models of interaction and their roles in political decision-making. *Journal of Political Philosophy*, 18(1)
- Lazo Cividades, J. (2007). Luchas hegemónicas y cambio político. El avance de la izquierda suramericana en perspectiva comparada. *Colombia International*, (66)
- Lebaron, F. (2008). The space of economic neutrality: Types of legitimacy and trajectories of central bank managers. *International Journal of Contemporary Sociology*, 37(2)
- León León, J. (2008). La mano invisible del mercado y la evolución de las políticas monetaria y cambiaria: México, 1995-2005. *Análisis Económico*, XXIII(53)
- León León, J., & de la Rosa Mendoza, Juan Ramiro. (2009). *Impactos de la crisis financiera internacional en la economía mexicana: Análisis de algunos canales de transmisión* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Loaeza, S. (2010). La metamorfosis del estado: Del jacobismo centralizador a la fragmentación democrática. En S. Loaeza, & J. Prud'homme (Eds.), *Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México.
- Lohmann, S. (1998). Federalism and central bank independence: The politics of german monetary policy. *World Politics*, 50(3)
- López-Ayllón, S. (2005). La creación de la ley de acceso a la información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal. En H. A. Concha Cantú, S. López-Ayllón & L. Tacher Epelstein (Coords.), *Transparentar al estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López-Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: United Nations Development Programme
- Lora, E. (2007). La reforma del estado en América Latina: Una revolución silenciosa. En Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Colombia: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Mayol Ediciones.

- Lustig, N. (1994). *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México: El Colegio de México, FCE.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4)
- Marichal, C. (1998). Crisis y reforma del sistema bancario en México en el siglo XX. En D. Padierna (Comp.), *Función de la banca central en México*. México: Cámara de Diputados.
- Mark M., B. (1997). Any more bright ideas? the ideational turn of comparative political economy *Comparative Politics*, 29(2)
- Márquez Ayala, D. (1998). Bancos centrales: ¿Autonomía operativa o autonomía política? En D. Padierna Luna (Ed.), *Función de la banca central en México*. México: Cámara de Diputados.
- Marshall, J. (1989). ¿Independencia o autonomía del banco central? *Cuadernos De Economía*, Año 26(77)
- Martínez, M. S. (2002). *Autoridades independientes*. Madrid: Ariel.
- Maxfield, S. (1997). *Gatekeepers of growth: The internacional political economy of central banking in developing countries*. Princeton: Princeton University Press.
- Maxfield, S. (1999). A brief history of central bank independence in developing countries. En A. Schedler, L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *Power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Mayer-Serra, C. E. (1995). El Estado mexicano después de su reforma. *Política y Gobierno*, 11(1)
- Michels, R. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Molinar Horcaditas, J. (1993). *El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Monsiváis, A. (2006). Rendición de cuentas democrática y justificaciones públicas: Una concepción deliberativa de la calidad de la democracia. *Sociológica*, 21(62)
- Monsiváis, A. (2009). Para incorporar lo “cultural” en el análisis político: Dilemas conceptuales y alternativas analíticas. En P. Castro, & H. Tejera (Coords.), *Teoría y metodología para el estudio de la cultura, la política y el poder*. México: UAM-I, Miguel Ángel Porrúa, CONACYT.
- Morris, S. D. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo XXI.



- Mozaffar, S. y A. Schedler. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance. *International Political Science Review* 23(1)
- Navarrete Vela, J. P. (2008). Sistema político mexicano: Desarrollo y reacomodo del poder. *Iberoforum, Año III*(6)
- Noll, Roger G. (1971). *Reforming Regulation: An Evaluation of the Ash Council proposals*. Washington: Brookings Institutions.
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, (42)
- O'Donnel Guillermo. 1989. "Definición de algunos conceptos y exposición de algunas premisas". En Guillermo O'Donnel, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol. 4. Buenos Aires: Paidós.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press
- Olvera, A. J. (2006). El discurso de la sociedad civil en el espacio público internacional: Lecciones para planificadores. *Para el seminario PRODEV*. México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oxhorn, P. (1998). Is the century of corporatism over? neoliberalism and the rise of neopluralism. In P. D. Oxhorn, & G. Ducatenzeiler (Eds.), *What kind of democracy? what kind of market? Latin America in the age of neoliberalism* University Park, Pennsylvania State University Press.
- Oxhorn, P. D., & Ducatenzeiler, G. (1994). Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina. *Desarrollo Económico*, 34(133)
- Oxhorn, P. (2003). Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI(187)
- Padierna Luna, D. (1998). *Función de la banca central en México*. México: Cámara de Diputados.
- Pardo, M. d. C. (2010). El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación? En Loaeza S., Prud'homme J. (Eds.), *El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?*. México: El Colegio de México.
- París Pombo, M. D. (2001). *Oligarquía, tradición y ruptura en el centro de Chiapas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Ediciones La Jornada.
- Persson, T. (2002). Political institutions shape economic policy? *Econometrica*, 70(3)

- Peschard, J. (2010). De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales. En S. Loaeza, & J. Prud'homme (Coords.), *Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México.
- Prud'homme, J. (1996). La negociación de las reglas de juego: Tres reformas electorales (1988-1994). *Política y Gobierno*, 3(1)
- Quinn Patton, M. (2002). *Qualitative Research Evaluation Methods*. New Delhi: Sage Publications
- Quintana, E. (1992). Las negociaciones Corporativas y la Política Neoliberal. En Matilde Luna y Ricardo Pozas (Ed.), *Relaciones Corporativas en un Periodo de Transición*. México: Universidad Nacional Autónoma de México
- Quinyn, M., & Taylor, M. W. (2004). *¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?* Temas De Economía 32, Fondo Monetario Internacional, Retrieved from [www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues32/esl/issue32s.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues32/esl/issue32s.pdf)
- Quintyn, M. (2009). Independent agencies: more than a cheap copy of independent central banks? *Constitutional Political Economy*, 20(3)
- Radaelli, C. M., & Schmidt, V. A. (2004). Mapping the scope of discourse, learning, and europeanisation in policy change. *Conclusion to Symposium Issue of West European Politics*, 27(4)
- Ramos Pérez, A. *Globalización y neoliberalismo. Ejes de la reestructuración del capitalismo mundial y del Estado en el fin del siglo XX*. México: Plaza y Valdés.
- Reding, A. (1989). Mexico under Salinas: A facade of reform. *World Policy Journal*, 6(4)
- Regalado, J. (1994). La oposición y las elecciones presidenciales de 1994 en México. *Espiral. Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 1(1)
- Reichenvater, A. (2007). *Business cycle, political incentives and the macroeconomy: Comparison of models*. University of Joensuu Economics and Business Administration [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5527/1/MPRA\\_paper\\_5527.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5527/1/MPRA_paper_5527.pdf)
- Reveles, F. (2002). Anexos. En F. Reveles (Coord.) *Partido Acción Nacional. Los signos de la institucionalización*. México: Ediciones Gernika y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Rodriguez Araujo, O. (2009). México, proceso y afianzamiento de un nuevo régimen político. *Andamios*, 6 (11)



- Rodríguez Garza, F. J., & Ávila Sandoval, S. (2001). La creación de la banca central en América Latina: El caso de México. *Análisis Económico*, XVI(033)
- Rubli Kaiser, F. (2004). Banca central, política monetaria y credibilidad. En A. Pascual García, & et. al. (Coord.) *El nuevo milenio*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Ediciones Eón.
- Salinas de Gortari, C. (2000). *México, un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza y Janés.
- Sancho, C. (2003). Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 122
- Sandoval Ballesteros, I. (2005). Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: Evolución institucional del sector bancario en México. *Revista Mexicana De Sociología*, 67(3)
- Sandoval Palacios, J. M. (2000). Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México. *Espiral*, 6(18), 183-222.
- Sartori, G. (1997). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- Sassen, S. (2007). The state and globalization. In M. Kesselman (Ed.), *The politics of globalization*. Boston: Houghton Mifflin.
- Schamis, Héctor E. (1999). Distributional coalitions and the politics of economic reform in Latin America. *World Politics*, 51 (2)
- Schedler, A. (2000). Incertidumbre institucional en inferencias de imparcialidad: El caso del instituto federal electoral. *Política y Gobierno*, VII(2)
- Schmidt, V. A. (2007). Trapped by their ideas: French elites discourse of european integration and globalization. *Journal of European Public Policy*, 14(4)
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*,
- Schmidt, V. A. (2008). *From historical institutionalism to discursive institutionalism: Explaining change in comparative political economy. Revision of a Paper Prepared for Presentation to the Biannual Meeting of the Council for European Studies*, (Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Meetings, Boston)
- Schmidt, V. A. (2009). Putting the political back into political economy by bringing the state back in yet again. *World Politics*, 61(3)

- Schmidt, V. A., & Radaelli, C. M. (2004). *Conceptual and methodological issues in policy change in europe. Introduction to Symposium Issue of West European Politics*, 27(4)
- Schwartz, P. & J. Castañeda. (2009). Central Bank: from politically independent to market-dependent institutions. *Economic Affairs*, 29(3)
- Sousa, P. A. B. (2002). *Central bank independence and democratic accountability*. Universidade Potugalense.
- Stasavage, D. (2003). Transparency, democratic accountability, and the economic consequences of monetary institutions. *American Journal of Political Science*, 16(3)
- Stasavage, D., & Keefer, P. (2002). Checks and balances, private information and the credibility of monetary commitments. *International Organization*, 56(4)
- Tatcher, M., & Stone Sweet, A. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25
- Tilly, Charles. (1998). Conflicto político y cambio social. En Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (Coords.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- Torring, J. Discourse models in policy. *Encyclopedia of Political Science*, [http://socgeo.ruhosting.nl/html/files/humboldt/Discourse Models in Policy.pdf](http://socgeo.ruhosting.nl/html/files/humboldt/Discourse%20Models%20in%20Policy.pdf)
- Treisman, D., & Gimpelson, V. (2001). Political business cycles and russian elections, or the manipulations of “chudat”. *British Journal of Political Science*, 31(2)
- Turrent Díaz, E. (1982). *Historia del banco de México*. Banco de México.
- Turrent Díaz, E. (2002). *Artífices de la fundación del banco de México*. México: Horz & Chapa Ediciones.
- Turrent, E. (2007). El Banco de México en evolución: Transición hacia el esquema de objetivos de inflación. *Análisis Económico*, XXII (050)
- Valdés Ugalde, F. (2003). La caída del nacionalismo revolucionario y el cambio del estado en México. En A. Valenzuela, & et. al. (Eds.), *El cambio político en México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Valdivielso, J. (2007). *Homo sapiens non urinat in ventum*. Democracia deliberativa y racionalidad ecológica. *Cuaderno Gris*, (9)

- Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino (Ed.), *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México: CIDE, IFAI.
- Weldon, J. (2002). Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En S. Mainwaring, & M. Soberg Shugart (Comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Williamson, J. (2003). Overview: An agenda for restarting growth and reform. En P. Kuczynski, & J. Williamson (Comps.), *After the washington consensus: Restarting growth and reform in Latin America*. Washington: Institute For International Economics.
- Young, I. M. (2002). *Inclusión and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zabludowsky Kuper, G. (1993). *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominación en la sociología del oriente de Max Weber*. México: UNAM-FCE.
- Zebadúa, E. (1995). *El Banco de México: Hace setenta años*. México: Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, Secretaría de Educación Pública.
- Zebadúa, E. (1996). El banco de México: De la constitución a la reforma. En Mancera, Miguel Ángel et. al, *El Banco de México en la reconstrucción económica nacional*. México: Centro Cultural Manuel Gómez Morín, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Van Aaken, A. & R. Chambers. (2009). Accountability and Independence of International Election Observers. *International Organization Law Review* 6 (2).

## Hemerografía

- Diario de Yucatán*  
21 de Enero, 2006  
22 de Febrero, 2006  
21 de Abril, 2006
- CNN Expansión*  
6 de junio, 2008
- CNN México*  
21 de octubre, 2010
- El Economista*  
12 de Marzo, 2003  
9 de Octubre, 2003  
26 de enero, 2006

18 de abril, 2006  
9 de Noviembre, 2006  
15 de Diciembre, 2009

*El Financiero*

19 de Junio, 2003  
*24 de septiembre, 2003*  
15 de Octubre, 2003  
31 de Octubre, 2003  
3 de Noviembre, 2003  
4 de Noviembre, 2003  
17 de Abril, 2006  
6 de Junio, 2008  
1 de septiembre, 2011

*El Informador*

*11 de septiembre de 2011*

*El Universal*

11 de Marzo, 2003  
26 de Septiembre, 2003  
1 de Octubre, 2003  
6 de Octubre, 2003  
*31 de julio, 2006*  
17 de Enero, 2006  
9 de Junio, 2008

*La Crónica*

3 de Agosto, 2006  
9 de Septiembre, 2006  
29 de Septiembre, 2003

*La Jornada*

3 de Diciembre, 1993  
23 de Agosto, 2004  
11 de Enero, 2006  
20 de Abril, 2006  
19 de Julio, 2006

*Milenio*

1 de enero, 2007

*Notimex*

26 de Septiembre, 2003  
1 de Noviembre, 2003  
14 de Octubre, 2003  
*16 de octubre, 2003*  
*25 de octubre, 2003*  
4 de Enero, 2006  
12 de Enero, 2006

14 de Enero, 2006  
5 de Junio, 2008

*Reforma*

25 de Noviembre, 1993  
12 de Diciembre, 1993  
18 de Diciembre, 1993  
17 de junio de 1994  
23 de junio de 1994  
4 de enero de 1995  
5 de febrero de 1995  
2 de Marzo, 1995  
5 de Marzo, 1995  
21 de Marzo, 1995  
27 de marzo, 1995  
22 de julio de 1995  
26 de julio de 1995  
1 de diciembre, 1995  
6 de enero de 1996  
15 de diciembre de 1996  
1 de Noviembre, 2003  
2 de Noviembre, 2003  
5 de octubre, 2003  
8 de Octubre, 2003  
19 de octubre, 2003  
23 de octubre, 2003  
26 de Febrero, 2006  
28 de febrero, 2006  
3 de julio, 2006  
7 de Julio, 2006  
28 de Julio 2006  
29 de Agosto, 2006  
30 de Marzo de 2007  
3 de Septiembre, 2007  
21 de septiembre, 2007  
6 de junio, 2008  
13 de Junio, 2008  
10 de diciembre, 2009  
16 de diciembre, 2009

*Revista Siempre*

9 de enero del 2006

**Documentos oficiales**

Carta de Álvaro Obregón a Plutarco Elías Calles, Presidente de la República;  
Cajeme, Sonora, 4 de agosto de 1925, en "Obregón, Álvaro (Gral)"  
Discurso de la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari, 1988

Diario de Debates del Senado; 1989  
Comisión Federal Electoral, 1989, *Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales II. Memoria 1989*, México  
Segundo Informe de Gobierno, 1° de noviembre de 1990  
Tercer Informe de Gobierno, 1° de septiembre de 1991  
*Diario de Debates*, LV Año II, 22 de junio, 1993  
*Diario de Debates*, LV, Año III, 3 de noviembre, 1993  
*Diario de Debates del Senado*, LV Año III, 14 de diciembre, 1993  
Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, 1993  
Quinto Informe de Gobierno, Salinas de Gortari, 1993  
Sexto Informe de Gobierno, Salinas de Gortari, 1994  
Informe Anual, Banco de México, 1994  
*Sexto Informe de Gobierno*, 1° de noviembre de 1994  
Discurso del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León con motivo del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, 3 de enero de 1995  
*Diario de Debates de la Cámara de Diputados LIX Legislatura*, 30 de octubre de 2003  
*Diario de Debates*, 15 de diciembre de 2009  
*Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos, 1980-2011*, Centro de Estudios de Finanzas Públicas con datos del INEGI.

## **Leyes y Reglamentos**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Ley del Banco de México, 1993  
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008

## **Otros documentos**

Plataforma Electoral de Cuauhtémoc Cárdenas, México, 1994  
*Revista La Nación*, "Posición frente al acuerdo de unidad para superar la emergencia económica", 6 de enero, 1995  
Posición frente al acuerdo de unidad para superar la emergencia económica, PAN, 6 de enero de 1995  
Carta de Carlos Salinas de Gortari, Reforma, 4 de diciembre de 1995  
Resumen de la posición del PRD respecto a la iniciativa de reformas a la Ley del Banco de México enviada por el Ejecutivo, 1999