

00463



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL Y SU
VINCULACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL AÑO 2000
EN EL CONTEXTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A ;

EMILIO RAFAEL RIVERA HERNANDEZ



DIRECTOR DE TESIS: MAESTRO FRANCISCO JOSÉ DIAZ CASILLAS

MÉXICO, D. F.,

ENERO 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi padre, Rafael Rivera Torres, de
quién heredé el gusto y vocación
por los asuntos públicos y me enseñó
que el respeto y la dignidad son
fundamentales para la convivencia.

A mi madre, Avelina Hernández Lara,
por su comprensión y cariño.

A mi esposa, Norma Flores, con todo
mi amor.

A Norma Sarahí y Jesús Emilio, dos
extraordinarias razones para vivir.

AGRADECIMIENTOS.

El desarrollo de la presente investigación se relaciona con una serie de circunstancias afortunadas que favorecieron su terminación satisfactoria, desde que inicie los trámites para ingresar al posgrado en nuestra querida Facultad de Ciencias Políticas y Sociales hasta la presentación de la replica oral.

El ingreso al programa del posgrado no hubiera sido posible sin el apoyo del Maestro Roberto Moreno Espinosa, coordinador de la especialidad de Administración Pública en la División de Estudios de Posgrado de la propia facultad y que también formó parte del sínodo revisor de tesis razones por las que le expreso mi más amplio agradecimiento.

La participación institucional fue también un factor importante para concretar el proyecto académico que culmina con la presente investigación, me refiero concretamente al apoyo recibido del Consejo nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Sin duda la labor de esta institución es fundamental para el fomento de la investigación en nuestro país.

Durante la atención a la carga académica del programa curse tres asignaturas especialmente significativas: Estado, Partidos Políticos y

Procesos de Gobierno I y II, y Análisis de Sistemas y sus Aplicaciones (Marketing Político) impartidas por el Maestro Francisco José Díaz Casillas quién también me apoyo en la dirección de la tesis por lo que deseo de especial forma reconocer su dedicación, tiempo y recomendaciones que impulsaron la terminación del trabajo: muchas gracias Maestro Díaz Casillas.

A los tres restantes miembros del sínodo revisor: Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Mtro. Héctor Zamitiz Gamboa y el Mtro. Juan Manuel Ortega Riquelme les manifiesto mi gratitud por las aportaciones y sugerencias a la investigación que permitieron enriquecerla significativamente. De igual manera, agradezco el apoyo del ingeniero Mario Tagle Becerril quién siempre me ha auxiliado y brindado su amistad.

Especial mención y reconocimiento deseo manifestar por el apoyo moral de Norma Flores Cruz, mi esposa, sin el cual no hubiera sido posible concluir este proyecto académico, gracias mi amor.

Finalmente manifiesto las facilidades otorgadas por Roberto Apodaca Pérez que constituyeron un apoyo importante para concluir la investigación, así como las facilidades concedidas por las autoridades del Colegio La Salle de Seglares, en particular al Ing. Daniel Aguiñaga G., Director de la preparatoria.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	8
-------------------	---

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL.

1.1 Poder Público.....	22
1.2 División de poderes.....	25
1.3 El poder ejecutivo en la constitución de 1917.....	28
1.4 soberanía.....	31
1.5 Democracia.....	36
1.6 Formas de gobierno.....	43
1.7 Concepto de Estado.....	47
1.8 Partidos políticos.....	55
1.9 Liderazgo.....	63
1.10 Gobernabilidad.....	70

CAPITULO 2: EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.

2.1 Cesarismo.....	77
2.2 Bonapartismo.....	81
2.3 Presidencialismo.....	85
2.4 Régimen de partido dominante.....	105
2.5 La Institucionalización del régimen.....	115
2.6 Estado de bienestar (benefactor).....	121
2.7 Procesos electorales.....	127
2.8 La oposición política.....	131
2.8 El neoliberalismo.....	137

CAPITULO 3: LA DESIGNACIÓN DEL CANDIDATO PRESIDENCIAL.

3.1	EL Papel del Presidente en turno.....	146
3.2	Designación del candidato para las elecciones de 1988..	160
3.3	Designación del candidato para las elecciones de 1994..	165
3.4	El proceso electoral del año 2000.....	175
3.4.1	Principales fuerzas políticas.....	190
3.4.2	Candidatos presidenciales	205
3.4.3	Posibilidad de alianzas políticas.....	230
3.4.4	Grupos de presión.....	239

CAPITULO 4: HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL TITULAR DEL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

4.1	Reforma del Estado.....	244
4.2	Nueva Administración Pública.....	259
4.3	El nuevo papel de la Institución Presidencial.....	275
4.4	Escenarios políticos frente a la elección presidencial del año 2000.....	286
	Conclusión.....	297
	Apéndice: Escenario Futuro.....	310
	Fuentes Consultadas	330

INTRODUCCIÓN.

El sistema político mexicano (SPM) ha sido objeto de diversos estudios en función de sus características y de los instrumentos utilizados por la clase política para obtener y conservar el poder. A partir de su consolidación en los años treinta el sistema cumplió con el objetivo de garantizar la transición pacífica del poder sobre la base de dos elementos principales: el presidencialismo y el partido oficial (PRI). Ambas instancias se fortalecieron, con las características que los identifican como elementos claves del sistema, a partir del maximato.

El presidente de la república es la figura central de la vida política mexicana; su posición o respuesta a situaciones concretas determina el rumbo que se da y cómo solución a problemas específicos. El poder que concentra el presidente tiene su origen en las facultades que constitucionalmente tiene encomendadas, combinadas con las metaconstitucionales, es decir aquellas que ejerce en razón de la naturaleza del propio sistema político, lo convierten en la figura política y pública con mayor poder en México.

La designación del sucesor representa, para el jefe del ejecutivo, el ejercicio más significativo de las facultades metaconstitucionales, misma que se traduce en el momento de mayor poder, pero también de mayor ceguera política: la decisión de elegir a quién habrá de entregarle el poder. La sucesión presidencial, hasta el

periodo 88-94, se ha decidido a partir de la designación del candidato oficial como una atribución personal del presidente en turno, que si bien podía estar rodeada de cabildeo por grupos de presión, la designación final se reservaba al presidente en turno.

El funcionamiento del sistema político mexicano se explica, además de la concentración de poder en la figura presidencial, por el rol asignado al partido oficial, cuya principal función electoral ha sido garantizar la sucesión del poder presidencial y apoyar el funcionamiento del sistema político a favor del presidente en ejercicio. Sin embargo, a partir de periodo 1988-94 las dos características principales del SPM tradicional han sido fuertemente cuestionadas por diversos sectores de la sociedad mexicana.

El partido oficial ganaba las elecciones en forma avasalladora, dando lugar al concepto de "carro completo", es decir el triunfo obtenido en todos los puestos de elección popular en el ámbito local y nacional. A partir de los años ochenta la tendencia electoral cambio significativamente, el partido oficial si bien continúa siendo dominante, ya no es hegemónico. Actualmente nueve entidades federativas están en poder de la oposición y el partido oficial perdió, en las elecciones de 1997, la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. En tanto que un número significativo de presidencias municipales la oposición aumenta su participación en las tareas de gobierno.

El contexto político de frente a las elecciones del año 2000 es distinto al de elecciones presidenciales anteriores, caracterizado por

el dominio absoluto del partido oficial. En ese sentido, la elección presidencial del año próximo reviste especial significado porque el país ha evolucionado durante el presente siglo a partir de la existencia y consolidación de un ejecutivo fuerte, es decir con la existencia de un régimen presidencialista, que se ha reproducido sobre la base de intereses de la clase política mexicana. En ese juego político la designación del candidato oficial le garantizaba al elegido la seguridad de obtener el triunfo en las elecciones y con ello la certeza de que convertirse en la figura política con mayor poder durante seis años.

El cuestionamiento de la designación del candidato oficial, de la elección presidencial en general y del rol del partido oficial, se explica en un proceso combinado, que tiene causas internas y externas. Entre las primeras se encuentra el desgaste propio del sistema, que prácticamente permaneció sin cambios durante sesenta años, en tanto que la sociedad creció y en consecuencia se tornó demandante y participativa. Las causas externas al SPM se refieren al grado de politización y madurez de la propia sociedad en torno a los asuntos políticos. Como elemento externo también debe considerarse el proceso de apertura que vive el país a partir de la década de los noventa. En este sentido, la globalización no se circunscribe al ámbito económico sino que se refleja al de la estructura política del país.

Podríamos referirnos a dos escenarios en donde el sistema político mexicano reproducía sexenalmente las condiciones de transmisión del poder presidencial dentro del esquema de la familia

revolucionaria, es decir, se transmitía el poder de un grupo a otro sin la posibilidad real de que se cuestionara la forma o el fondo de ese mecanismo; así el partido hegemónico cumplía su función electoral. Ese periodo corresponde a la etapa autoritaria del sistema político. Es segundo escenario es el que se identifica como el de la transición democrática, identificada como el imperativo de terminar con el régimen de partido de Estado para sustituirlo por uno de partidos en donde cada uno de ellos participe en los procesos electorales en igualdad de condiciones y no haya lugar a sospecha sobre el resultado de las elecciones y el partido ganador pueda efectivamente gobernar.

El triunfo "contundente, claro e inobjetable", que anteriormente se atribuía al candidato oficial del PRI, probablemente no vuelva a registrarse en el futuro. El proceso de cambio acelerado que vive México, el cual se ha reflejado con mayor claridad en el ámbito económico, tiene —necesariamente— que completarse con el fortalecimiento y reorientación de las instituciones políticas. Por ello en las elecciones del año 2000 es imperativo consolidar el tránsito a la democracia, para facilitar la implementación y respeto de una nueva cultura política requiere que los comicios presidenciales se realicen desde una nueva perspectiva en su conjunto: la selección interna de los candidatos de los partidos contendientes, la jornada electoral, la participación de los órganos encargados de sancionarlo (IFE) y principalmente el desempeño futuro del candidato triunfador, son aspectos fundamentales para que la sociedad mexicana pueda avanzar con firmeza hacia la vida democrática integral.

Si el objetivo es fortalecer la vida democrática, impulsar el proceso de apertura que conduzca a la sociedad mexicana a mejores niveles de desarrollo integral, es igualmente un imperativo redimensionar y acotar las dos principales instituciones políticas (institución presidencial y partido oficial) que se desarrollaron en el país en su historia reciente, permitiendo el desarrollo y consolidación del segundo Estado mexicano. Este cambio obedece a la realidad actual, misma que se inserta en el proceso de globalización y apertura mundial, y al que el país no es ajeno.

En apariencia el estudio de los mecanismos de sucesión presidencial pertenece al ámbito de la ciencia política, más que de la administración pública. Sin embargo existe una estrecha relación entre ambos campos de conocimiento ya que el presidente es el titular del poder ejecutivo y de la administración pública. La administración pública, en una visión decimonónica es el vínculo entre la sociedad y el Estado; por lo tanto los principios con las que se administren los asuntos públicos están vinculados a las características que el jefe del ejecutivo imprima a su gestión. El análisis que se presenta a la consideración del lector tiene el objetivo de integrar los aspectos político-administrativos de la vida social, integrándolos en un enfoque general que no se limita a un aspecto particular, sino de manejo de asuntos públicos que atañen a la sociedad en su conjunto. La propuesta que da originalidad al presente estudio radica en un proceso globalizador que comprende los aspectos primordiales que se consideran un imperativo para que el Estado, gobierno y la propia administración pública integren un esfuerzo unificador que conduzca a la sociedad a mejores

niveles de bienestar y desarrollo, y que éstos lleguen a todos los grupos de la sociedad. En este sentido, la tesis tiene un aspecto práctico, es decir, pretende contribuir a un mejor conocimiento de la realidad contemporánea del país dirigida a toda persona interesada en conocer los principales aspectos del entorno político nacional y porque la necesidad de transformarlos a través de crear las condiciones y la institucionalidad necesarias y suficientes que permitan a la sociedad en general alcanzar mejores niveles de organización y bienestar. Cabe destacar que la investigación está dirigida a toda persona interesada en el tema y no sólo a los expertos o estudiosos de la administración pública.

El contexto político distinto al que nos hemos referido contempla la posibilidad real de que el próximo presidente no salga del partido Revolucionario Institucional, es decir la posibilidad de alternancia en el cargo que concentra el mayor poder en México. El endurecimiento de la clase política mexicana, la tendencia continuista al interior del mismo partido, la línea autoritaria podrá romperse posiblemente a través del establecimiento de una alianza opositora. Para lograr conjuntar ideologías y proyectos distintos será necesario anteponer intereses generales a proyectos personales de los candidatos. El establecimiento de la alianza reflejaría el grado de madurez política de los actores electorales, tanto de los partidos como de los candidatos.

En las elecciones presidenciales del año próximo está en juego la viabilidad de un proyecto de país, que legitime el ejercicio responsable, sereno, concienzudo e inteligente del poder político.

En ese contexto la institución presidencial debe acotarse para cancelar el presidencialismo exacerbado u omnímodo e instaurar un verdadero sistema presidencial con poderes limitados constitucionalmente. Asimismo, es un imperativo modernizar la administración pública, para incrementar sus niveles de eficacia y eficiencia, lo que se traducirá en mayor legitimidad del aparato público, lo que también se constituye en un imperativo si consideramos las crecientes demandas de la sociedad y la cada vez mayor presencia de las leyes del mercado. Por las razones antes expuesta podemos afirmar que la elección presidencial del año 2000 representa un verdadera paradigma para la sociedad mexicana en su conjunto con relación al papel de la propia institución presidencial, por lo que se le consideró como tema de estudio.

En la investigación se manejaron dos hipótesis de trabajo: 1) La institución presidencial tiene que adaptarse a la nueva realidad social, económica y política; para ello es un imperativo que en el proceso de elección presidencial se cancelen las prácticas del viejo sistema político mexicano, identificadas por los analistas políticos como "dedazo" y del "tapadismo". La primera, refiere el hecho de que el presidente en ejercicio designa en forma unipersonal y vertical al integrante de su gabinete que será designado por el PRI candidato, a partir de entonces se le identifica como "oficial". El "tapadismo" refiere la práctica de la política mexicana y de la opinión pública de intentar identificar, entre los colaboradores más cercanos del presidente, al que podría ser designado candidato. La actualidad de la vida política mexicana requiere la presencia de

candidatos fuertes, con arraigo ideológico y formación político-administrativa que garanticen aglutinar a los diversos sectores sociales en torno a un proyecto de país; y 2) El liderazgo será un factor decisivo en la designación de los candidatos de las principales fuerzas políticas que contendrán en el proceso electoral del 2000. La designación de los candidatos no puede darse más de manera vertical y unilateral. Si ésta práctica se repite el costo social y político será una mayor pérdida de credibilidad frente a la sociedad y con ello el riesgo de que la ingobernabilidad aumente en el país.

El resultado de la investigación permitió comprobar ambas hipótesis. Por lo que podemos afirmar como un imperativo la necesidad de acotar a la institución presidencial, las condiciones que la originaron ya ha sido rebasadas por la realidad actual de la sociedad mexicana y porque las nuevas condiciones del contexto internacional requieren transparencia, equidad y claridad en el ejercicio del poder público, por lo tanto, sería un contrasentido pretender incorporarse a un entorno de la globalización y mundialización con la existencia de instituciones y prácticas políticas que corresponden a sociedades atrasadas, identificadas por estudiosos de la ciencia política, como Juan Linz, con el autoritarismo.

El presidencialismo omnímodo que surgió como consecuencia de condiciones históricas de atraso, hoy representa un obstáculo para la sociedad misma. La concentración de facultades presidenciales, tanto constitucionales como metaconstitucionales, la preeminencia

del ejecutivo sobre los otros dos poderes entorpecen la vida republicana. En tanto que en el ámbito de la administración pública la continuidad del presidencialismo afecta el ejercicio de una administración basada en la cultura de servicio y reconocimiento de los méritos; situación que limita el desarrollo de una carrera de los servidores públicos dentro de la administración pública, ya que prevalece la concepción de que los puestos públicos son el "botín" a repartirse entre la elite burocrática.

La elección presidencial del año próximo será particularmente significativa porque permitirá evaluar dos aspectos fundamentales de la vida democrática. Por un lado saber si los actores políticos, entendidos como partidos políticos y candidatos tienen ya la madurez necesaria y suficiente para enfrentar y aceptar comicios confiables, ajenos a todo tipo de suspicacias y dudas sobre su validez. Por otra parte, permitirá evaluar el proceso de transición mexicana a la democracia. En ese sentido el proceso representa una lucha entre las corrientes de autoritarismo del viejo sistema político y las demandas de amplios sectores de la población por instaurar en el país las condiciones para el ejercicio de la democracia.

La tesis esta integrada por cuatro capítulos. En el primero, denominado marco teórico, jurídico e institucional se realiza una breve revisión a los principales conceptos de la teoría política contemporánea tales como: poder público, división de poderes, soberanía, formas de gobierno, democracia, concepto de Estado, partidos políticos, liderazgo y gobernabilidad. Estos temas se tratan

como parte de las condiciones necesarias para que las sociedades modernas funcionen en un marco de respeto a las libertades políticas que favorezcan el desarrollo del conjunto social.

El segundo capítulo está orientado al análisis del sistema político mexicano, en él se abordan los aspectos fundamentales que permitieron el desarrollo de un mecanismo de control político, que si bien en un primer momento se considero necesario para el avance del país, en las condiciones actuales ese sistema político se ha convertido en un lastre para la vida democrática, ya que se empeña en mantener un control autoritario del poder político.

El tercer capítulo, denominado la designación del candidato presidencial es sustantivo para la tesis, ya que en él se analiza la forma tradicional en que ha operado la sucesión presidencial, se hace una reseña rápida de los mecanismos empleados por cada presidente, desde Plutarco Elías Calles hasta Carlos Salinas de Gortari, para designar a su sucesor, dando lugar a la práctica del "dedazo" y el "tapadismo". Este capítulo incluye asimismo una breve semblanza de las principales fuerzas políticas (partidos políticos), y su posición frente al proceso electoral. Se incluye en el mismo capítulo una mención de los candidatos, para ello se consideró oportuno incluir una síntesis de su personalidad política. Finalmente, en el mismo apartado se analiza la posibilidad del establecimiento de alianzas políticas, como estrategia opositora para ganar las elecciones presidenciales.

El cuarto capítulo de la tesis, titulado hacia una nueva relación entre el titular de poder ejecutivo y la administración pública se aborda un tema actual muy importante, nos referimos a la reforma del Estado. En él se analiza la importancia entre ese proceso y la institución presidencial en el contexto de una sociedad cada vez más demandante y necesitada de ser atendida por un aparato público identificado por su eficacia y eficiencia, lo que se traducirá en mayor efectividad, principalmente en las sociedades donde el exceso de estatismo derivó en el descrédito de las instituciones públicas y de la función gubernamental. En la parte final del cuarto capítulo se realizan algunas consideraciones acerca del papel de la institución presidencial para adecuarse a los nuevos tiempos de la realidad nacional y la competencia mundial. Consideramos que los cambios que requiere la sociedad mexicana sólo pueden instrumentarse desde el centro de poder más importante del país, es decir, desde la institución presidencial, ahí estriba la importancia de proceso electoral del próximo año. En este capítulo también se realiza un análisis de los principales aspectos relacionados con la transición mexicana, entre los que desatacan los posibles escenarios políticos que podrían presentarse de frente a las elecciones del año 2000 y el futuro inmediato. Estos escenarios se analizan en forma prospectiva y se construyeron a partir de los acontecimientos políticos recientes. Este capítulo contribuirá a una mayor comprensión del estado de transición mexicana a la democracia, es decir, pasar de un régimen autoritario de partido de Estado y/o hegemónico a otro que pueda identificarse con las características propias de la democracia, en donde la transición se consolide y se eliminen las dudas acerca de los resultados

electorales, asegurando en el futuro inmediato gobernabilidad democrática y democracia gobernable. Uno de los objetivos de la investigación es que sea el lector quién, a partir de la información y análisis presentados se forme una opinión propia acerca de la transición mexicana a la democracia.

Cabe destacar que el trabajo que el lector tiene en sus manos conjuga cuatro elementos principales que le dan originalidad, que son: 1) un panorama general del sistema político mexicano; 2) revisión de los mecanismos empleados por el sistema para la sucesión presidencial; 3) las condiciones previas a la contienda electoral del año 2000, incluyendo los aspectos destacados de la transición mexicana a la democracia y 4) la propuesta, derivada de los tres puntos anteriores, del papel que se estima debe cumplir el próximo jefe de Estado (periodo 2000-2006), incluyendo el imperativo de renovar la Administración Pública. Los cuatro aspectos mencionados han sido objeto de diversos estudios por parte de analistas y expertos en cada uno de estos temas; el propósito del sustentante es integrar una visión de conjunto que permita el lector despertar el interés y formarse un criterio propio acerca de la trascendencia de elección presidencial del año 2000; por lo que se estima que esa visión de conjunto es la aportación principal de la investigación.

Entre los objetivos colaterales de la investigación se encuentra el reunir los aspectos más relevantes de la teoría política que contribuyen a construir una sociedad apegada a los principios republicanos y democráticos, así como a contextualizarlos en el

ambiente del sistema político mexicano, desde su origen y consolidación hasta el momento que los analistas identifican como crisis de gobernabilidad. En ese contexto, la transición mexicana a la democracia, a diferencia de experiencias similares en otros países del mundo, se caracteriza por la convivencia en el mismo escenario de elementos del viejo régimen autoritario y la transición misma, sin llegar a consolidarse un régimen democrático. Esta circunstancia explica que en forma recurrente se refiera la transición democrática en la investigación.

Otro elemento a destacar de la investigación se refiere al hecho de incorporar el imperativo de renovar la institución presidencial, y la importancia de que esa renovada institucionalidad se refleje en el ámbito de la Administración Pública. En el primer caso es fundamental comprender que la realidad actual ya no corresponde al hecho histórico que explicó la necesidad de un ejecutivo providencial todopoderoso, árbitro supremo de conflictos sociales. En tanto que la renovación del aparato público obedece a un doble objetivo: 1) sustituir la visión patrimonialista de que los puestos públicos constituyen el botín a repartir entre la elite burocrática, y 2) el imperativo de incrementar la eficiencia y eficacia de la administración pública frente a las crecientes demandas sociales.

Por último, deseo expresar que el propósito de desarrollar este tema de investigación es contribuir al estudio y desarrollo de la administración pública y por lo tanto del manejo de los asuntos públicos que permitan el desarrollo armónico, equilibrado y justo de la sociedad. Por lo anterior, cabe añadir que el contenido de la

investigación es propositivo y coyuntural, sus resultados se suman a la tarea de contribuir al análisis y discusión, presentes en el ámbito de la vida pública, por construir una sociedad equilibrada, progresista, equitativa, justa y democrática toda vez que la naturaleza del hombre es estrictamente social, en consecuencia una sociedad con estas características es necesaria y deseable para que los individuos, en tanto miembros de la sociedad, puedan acceder a mejores niveles de bienestar y desarrollo. La dinámica de los acontecimientos políticos nacionales puede modificar las apreciaciones y conclusiones de la investigación e inclusive rebasarlas en función de su propia naturaleza. Por último, cabe aclarar que las afirmaciones que se hacen en el documento son responsabilidad del autor.

**CAPITULO I: MARCO TEORICO, JURIDICO E
INSTITUCIONAL**

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL.

1.1 PODER PUBLICO.

El desarrollo de las sociedades requiere comprensión clara y objetiva de su organización, ya que ésta refleja el nivel alcanzado; asimismo la organización social refleja el desarrollo que una sociedad determinada haya logrado. Este binomio -desarrollo y organización- de la sociedad es fundamental para la comprensión de los fenómenos que actualmente afectan a las sociedades modernas, principalmente en aquellos cuerpos sociales en donde conviven 'armónicamente' grupos heterogéneos. La sociedad mexicana, integrada por una diversidad pluricultural requiere analizar el devenir histórico para comprender el fenómeno político y su vinculación con el campo del quehacer gubernamental, que se da a través de la injerencia de la administración pública.

Para facilitar la comprensión del fenómeno político, específicamente el aspecto relacionado con el ejercicio del poder, consideramos conveniente realizar una breve revisión con un aspecto fundamental que surge de la convivencia masiva de individuos, mismos que al organizarse instituyen prácticas sociales, que al reproducirse

trascienden su tiempo y espacio, dando origen a la complejidad del fenómeno social.

La decisión de iniciar el trabajo revisando el concepto de poder público, no es casual, obedece a un principio de orden, es decir, la reproducción de la sociedad puede explicarse a partir de la asociación y reproducción del propio conglomerado social. Es aquí donde la suma de voluntades da lugar a la formación de fuerzas sociales que requieren ser orientadas y canalizadas en beneficio de la colectividad. Esa suma de voluntades constituye, entonces, una expresión de los individuos que dan origen a la manifestación original del concepto poder público. Este concepto tiene, probablemente, varios significados, el que nos interesa es la expresión que resulta de la unión de un conjunto de voluntades que constituyen el origen de la colectividad.

Para entender el concepto poder público consideramos conveniente añadir que los individuos, en tanto miembros de la sociedad, tienen libertad de pronunciarse en un sentido o en otro. Esta posibilidad se explica a partir de que en un régimen democrático prevalece el punto de vista de las mayorías, que se expresa en elecciones. Por lo tanto la decisión de esa mayoría se expresa en forma de gobierno que es extensiva para todos los individuos.

El poder público es, entonces, aquel que surge del pueblo, que formaliza a través de prácticas e instituciones políticas y democráticas, en función del nivel de desarrollo que identifique a cada sociedad. Por lo anterior, es importante diferenciar entre el miembro de la polis griega, origen de la democracia, y el habitante de las ciudades modernas, que se identifica como ciudadano.¹ La expresión de poder que nos interesa es la de poder público, o sea aquel que es producto de la convivencia social de los individuos, en su calidad de ciudadanos; en tanto que ese poder representa la expresión del pueblo, que se manifiesta y toma forma a través de instituciones y prácticas democráticas. Es un factor fundamental para entender otro igualmente importante que es legitimidad, requisito de las sociedades modernas que buscan un ejercicio democrático del poder. El concepto y alcance del poder público se encuentra contenido en la Constitución, art. 39 que señala: "...Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

En el Estado moderno es como puede comprenderse en su dimensión la figura del poder público, el cual habrá de instituirse en la búsqueda del bien común de la población. Para alcanzar ese propósito el Estado requiere un brazo ejecutor, es decir, una

¹ Para mayor comprensión de las implicaciones del Poder ver Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*.

institución que organice y gobierne con autoridad legítima, facultado para imponer un orden a la sociedad sustentado en el poder público, cuyo objetivo sea lograr el bienestar social general, propósito incuestionable de la razón de Estado.

1.2 DIVISION DE PODERES.

La división del poder, en el que se instituye el ejercicio de la soberanía, tiene en los regímenes democráticos la característica formal de buscar el equilibrio, evitando la concentración del mismo, creando mecanismos de contrapeso que evite abuso en su ejercicio.

La teoría de la división del poder establece el equilibrio necesario entre las divisiones del poder público, señala que no podrían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación. Una constante en la falta de contrapeso es la extralimitación de quién detenta o ejerce el poder. En ese sentido la teoría clásica de la división del poder establece un equilibrio que sirva para frenar la concentración de poder. Norberto Bobbio señala que la adopción de un gobierno federal democrático "...permite establecer relaciones pacíficas y garantizar al mismo tiempo la autonomía mediante su subordinación a un poder superior aunque limitado..."²

² *ibid.* , p. 629.

La división del poder tiene su mayor expresión en dos autores clásicos: John Locke y Montesquieu. Este autor señala con relación a la doctrina de la división del poder:

Cuando se concentra el poder legislativo y el poder ejecutivo en una sola persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad...; no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y el ejecutivo; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes.³

Nuestra Constitución política, en su artículo 49 señala:

El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo en lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El espíritu de la división del poder se aprecia con claridad en el párrafo anterior. Sin embargo en el sistema político mexicano el equilibrio de poderes ha funcionado con características particulares, principalmente en dos aspectos: el primero se refiere a un presidencialismo fuerte, identificado por el ejercicio de facultades constitucionales y "metaconstitucionales", que combinadas le otorgan un poder excesivo al presidente en turno. El segundo

³ Citado por Felipe Tena Ramírez, en *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 212-213.

aspecto se refiere al funcionamiento del partido oficial que durante siete décadas ha garantizado la transmisión del poder ejecutivo.

El espíritu de la teoría clásica no se aplica en nuestra Constitución de manera estática. Desde el punto de vista jurídico se afirma que la división del poder no se da en sentido estricto, sino que se aprecia una coordinación implícita. Para sustentar esta afirmación se parte del hecho de que un acto administrativo se inicia en un poder y termina en otro.

La división del poder, entendida como un sistema de contrapesos, se aprecia en las constituciones mexicanas prácticamente desde el primer ordenamiento. No obstante, la práctica político-administrativa ha derivado en un predominio del ejecutivo sobre los otros dos poderes. Esta circunstancia deriva de situaciones coyunturales e históricas, dando lugar a un régimen presidencialista, caracterizado por la concentración del poder en el ejecutivo.

Cabe señalar que la división del poder no es un asunto permanente o insalvable. La misma Constitución señala en el artículo 29 los casos en que al ejecutivo se le otorgan facultades extraordinarias para legislar.⁴

⁴ Vid. capítulo XII de la obra de Tena, *op. cit.*

1.3 EL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.

Desde la primera constitución mexicana, es decir la de 1824, se estableció el régimen presidencial, sin embargo, como lo demuestran los estudios especializados en el tema, esa figura carecía de base propia en la tradición mexicana. El presidencialismo, como forma de gobierno tiene su antecedente en dos fuentes: la constitución norteamericana de 1787 y la española de 1812.⁵

El Dr. Jorge Carpizo señala que las coincidencias del poder ejecutivo en las tres constituciones federales mexicanas -1824, 1857 y 1917- son importantes, por lo que puede afirmarse que la figura presidencial, como la conocemos, prácticamente proviene desde la primera constitución federal mexicana.

Las características del poder ejecutivo mexicano, de acuerdo con nuestra ley fundamental vigente, son: es unitario, electo directamente por el pueblo para un período de seis años, y no puede ser reelecto.

La característica de la no reelección es, quizá, uno de los episodios más importantes de la figura presidencial. El actual art. 83 de la constitución vigente señala el presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que desempeñado el cargo de Presidente

⁵ Vid. Jorge Carpizo Macgregor, *Estudios Constitucionales*, cap. XIV.

de la república, electo popularmente, o con carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso o por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.⁶

Cabe señalar que la prohibición de volver a ocupar el cargo, a los presidentes no electos popularmente, es decir, a los interinos, provisionales o sustitutos se aprobó en una reforma constitucional en 1933. Esta reforma canceló formalmente la posibilidad de que un individuo aspirara a ocupar de nueva cuenta el puesto, cuando no hubiera sido electo popularmente en la primera ocasión. La experiencia histórica demostró que sin la existencia de un candado jurídico (constitucional), que impidiera el ejercicio repetido en el cargo, dejaba abierta la posibilidad a las aspiraciones de los viejos caudillos surgidos de la revolución.

Si bien, constitucionalmente se impedía la reelección, el sistema político mexicano institucionalizó la práctica, no escrita, de que el presidente saliente designará al candidato del partido oficial –que se convertiría en su sucesor-, regla que se ha repetido hasta el actual sexenio.

De acuerdo a la Constitución, el presidente tiene asignadas amplias facultades que sustentan el régimen presidencial, esas facultades están contenidas principalmente en los artículos 89 y 127 del citado

⁶ *ibid.*, p. 336.

ordenamiento.⁷ Además de esas facultades, amplias por sí mismas, el jefe del ejecutivo concentra facultades que van más allá de las legalmente aceptadas, que el Dr. Carpizo identifica como facultades "metaconstitucionales". Esa concentración del poder determina que la figura presidencial sea la clave de funcionamiento del sistema político mexicano. Entre las facultades metaconstitucionales señalaremos las más importantes:

- Es el Jefe del partido oficial, el cual durante mucho tiempo operó como hegemónico.
- Durante mucho tiempo influyó directamente en el poder legislativo, a partir de un fenómeno de lealtad por parte de los integrantes del Congreso
- Con relación al poder Judicial, los ministros de la Supremo Corte de Justicia de la Nación, sus miembros son electos a propuesta del Presidente; por lo tanto se repite el mismo fenómeno de lealtad, restándole independencia al máximo órgano encargado de impartir justicia en el país.
- Un mecanismo vertical en el ejercicio de poder, lo que ha dado lugar a la cancelación del ejercicio de libre expresión en los

⁷ El Dr. Carpizo realiza en la misma obra un análisis detallado de las facultades constitucionales y "metaconstitucionales" de la figura presidencial. Además de los artículos mencionados, se encuentra la facultad presidencial de nombrar a los miembros del gabinete ampliado. También destacan sus atribuciones en materia económica, de seguridad social, en materia eléctrica, de hidrocarburos, de comunicaciones y transportes.

diversos medios de comunicación, o en su caso a la práctica del embute.

- La aceptación, en los diversos ámbitos de gobierno, de las decisiones presidenciales, anulando el principio federalista.
- La posible remoción de los gobernadores, a través de la solicitud presentada ante el Congreso general, de declarar desaparecidos los poderes en una entidad federativa.

1.4 SOBERANIA.

El conglomerado humano de individuos que reunidos bajo ciertas características dan lugar al concepto de pueblo, conjuga la existencia de un poder que le es propio y que sólo proviene de ellos, en tanto formen un cuerpo social, por lo tanto ese poder surge de la asociación de voluntades individuales. Esa suma de voluntades no puede expresarse al unísono, es decir, la multiplicación de los individuos y la expansión de la sociedad impide la expresión directa de los individuos, por lo que surge la representación como figura legalmente reconocida del ejercicio del poder público, en tanto emana del pueblo, constituido en sociedad. El concepto de poder público adquiere importancia frente a la existencia de otros pueblos o naciones, que reclamarán para sí el reconocimiento y respeto de otras sociedades en el contexto mundial. Esta es la idea de

Soberanía, por lo que ubicamos su origen y razón de ser en el surgimiento de los Estados nacionales.

La soberanía es la última instancia de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o como afirma Herman Heller es 'aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz'⁸.

La soberanía es un concepto histórico, es decir, se ha desarrollado a lo largo de diferentes etapas del devenir de las sociedades y ha respondido a la naturaleza de cada una de ellas. El concepto surgió a finales de la edad media; en ese entonces se consideraba como depositario de la soberanía al rey. El desarrollo del pensamiento y la doctrina libertaria condujo –durante la revolución francesa– a considerar ya no al monarca como origen y depositario de la soberanía sino al pueblo, en el sentido roussoniano del término. De ésta manera, se considera a partir de entonces que la soberanía radica 'original y esencialmente en el pueblo'.

El concepto soberanía comprende dos enfoques fundamentales: el poder soberano es independiente y es supremo⁹. Estos dos aspectos dan lugar al doble carácter de soberanía: la independencia se entiende la fortaleza frente a otros Estados nacionales, que se traduce en el principio de igualdad jurídica de los Estados. En tanto

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 2936.

⁹ Tena, *op. cit.*, p. 6.

que la idea de supremacía se ejerce sobre los individuos y colectividades que corresponden a la población asentada en el territorio de un Estado. “De este modo aparece la soberanía como la cualidad de una sola potestad pública, que manda sobre lo suyos y que en nombre de los suyos trata con los demás”.¹⁰

La discusión sobre la forma del ejercicio de la Soberanía condujo a la pregunta relacionada con un aspecto particular del concepto, ¿a quién corresponde su ejercicio?, o dicho en otras palabras ¿quién es el titular del poder soberano?. Al respecto conviene señalar la formación de dos corrientes para explicar ese punto. La primera corriente se refiere a la concepción europea de que los depositarios de la soberanía son los gobernantes. En tanto que la segunda corriente, la americana, de soberanía reconoce como único depositario al pueblo. Esta idea se ve reflejada en la mayoría de las constituciones del continente, que se expresa en un acto de autodeterminación de los pueblos. Por lo tanto el ejercicio de la soberanía es un requisito de la democracia, en tanto que sólo en ella pueden realizarse los preceptos de libertad, igualdad y justicia; características de la condición humana. Aunado a ello, el ejercicio de la soberanía constituye la esencia propia de un régimen democrático. Soberanía significa, entonces, aquello que está por encima de todo, es decir, el poder que no reconoce por encima de sí a otro poder. Por lo anterior podemos señalar que:

¹⁰ *ibid.*, p. 7.

La soberanía no es solo un concepto jurídico y político, sino también, e igualmente importante, de índole económico y cultural.

Soberanía política es la facultad de autodeterminación, de independencia y de igualdad de los Estados.

Soberanía jurídica es la creación de una constitución y de todas las normas que derivan de ella (y su cabal cumplimiento).

Soberanía económica es la atribución de determinar un sistema económico y de disponer de los recursos naturales libremente.

Soberanía cultural es la preservación del modo de ser y de pensar de una comunidad política.

La soberanía es la defensa de los pequeños y débiles pueblos frente a los grandes y fuertes.... La soberanía es y continuará siendo una idea –motor de independencia y autodeterminación– para lograr la justicia entre los Estados, la misma que se debe reflejar en el interior de ellos. La soberanía implica la libre y justa disposición de los satisfactores materiales y culturales en un Estado para que los hombres que forman los pueblos lleven realmente una existencia digna de ser vivida¹¹

Las ideas anteriores respecto de la soberanía, vertidas por el Dr. Jorge Carpizo, deben ser rescatadas y permanecer como eje de la actuación del Estado mexicano en su relación con otros Estados. Al mismo tiempo en su interior, buscar preservar el origen y sentido de la soberanía, que garantice un marco de actuación de la actividad estatal y de gobierno orientada a mantener y consolidar los valores de la democracia, que alcance a todo el grupo de la sociedad

¹¹ Carpizo, *op. cit.*, p. 505-506.

mexicana. Solo así es como el Estado mexicano podrá hacer frente a las circunstancias imprecisas y cambiantes características de la globalización del mundo.

Es importante destacar la idea expresada por el también distinguido académico, respecto a posibles poderes internos que pueden surgir al interior de un Estado, lo cual representaría cuestionar el poder que sobre un territorio determinado la soberanía corresponde sólo al Estado:

Quando decimos que un Estado es soberano aludimos a que el poder público tiene como carácter esencial, el de ser un poder soberano permanente (e) independiente, que no supone otros poderes que lo menoscaben o destruyan... En todo Estado se manifiestan fuerzas muy diversas y de naturaleza diferente, tales como las iglesias, los sindicatos, las comunidades agrarias, organizaciones comerciales e industriales, de partidos políticos, de universidades y demás entidades espirituales, económicas, políticas y sociales.¹²

La soberanía tiene entonces un doble carácter de espacio y temporalidad, la soberanía es interna y externa. La primera significa que al interior de un Estado no debe existir más que la expresión del poder público formal y legalmente constituido, que representa el interés del pueblo, siendo depositario el Estado. Un poder alterno, significaría la disolución del poder público; no puede existir, entonces, un Estado dentro de otro. De lo contrario, significaría del

¹² Andrés Serra Rojas, *Teoría General del Estado*, p. 234

desmantelamiento de las instituciones políticas y un cuestionamiento a la unidad que las caracteriza. Por otra parte, también se vería fuertemente cuestionada la posibilidad de reunir las diversas fuerzas sociales en torno a un proyecto común. Base de la idea de un proyecto nacional, que de cohesión, sentido y rumbo a la expresión de los diversos grupos que integran a la sociedad mexicana.

1.5 DEMOCRACIA.

La existencia de instituciones políticas en la sociedad está íntimamente ligada con el desarrollo alcanzado por la propia sociedad, paralelamente con el grado de madurez de sus organizaciones ciudadanas, lo que a su vez refleja su nivel de participación en asuntos públicos. La participación referida no se da en forma aislada; la participación o abstención de los ciudadanos en asuntos políticos está determinada por aspectos de orden económico y social. Lo anterior significa que el fenómeno político en la sociedad no es ajeno a otros factores de la vida social; puede acelerarse o retrasarse por variantes tales como: la apertura de la sociedad, los espacios de expresión, el grado de atención a demandas sociales, el acceso a la educación, la distribución del

ingreso, la impartición de justicia, el nivel socioeconómico de los individuos, etc.

Un aspecto que caracteriza a los Estados modernos es la existencia de un régimen interno, en donde haya participación de la sociedad, ejercicio libre de los derechos fundamentales del hombre (igualdad, libertad justicia) y bienestar, entendido como la existencia mínima de condiciones para la vida productiva, satisfactoria y digna de los individuos; espacio en el que pueden desarrollar sus capacidades individuales y así contribuir al desarrollo social.

Las ideas expresadas en el párrafo anterior se relacionan estrechamente con las ideas de participación, primero individual, y después colectiva de los integrantes de la sociedad. Esa participación requiere la confluencia de una serie de factores que mezclados entre sí limitan o favorecen el desarrollo social. En un sentido amplio esa participación general y, agregaría, permanente de los individuos en relación con problemas comunes es lo que se identifica como *democracia*. Para que ésta pueda darse se requiere actividad político-social sostenida, la cual se ve limitada en función de diversos factores económicos-sociales: libertades políticas, formación de opinión pública, existencia y adecuado funcionamiento de instituciones electorales, sistema competitivo de partidos políticos y credibilidad en las instituciones. En el caso de nuestro país, se registra un avance muy importante en diversos aspectos

relacionados con la democracia desde la perspectiva de los procedimientos, entre los que destacan el libre ejercicio del voto, la reciente independencia de los órganos electorales, la libertad de expresión acerca de los procesos mismos y la pluralidad política. No obstante esos avances, la incipiente democracia mexicana presenta todavía dos aspectos fundamentales para despejar de dudas su funcionamiento y operación: 1) el financiamiento transparente de campañas políticas, y 2) la formación abierta de alianzas electorales, son obstáculos o candados normativos. El principal reto para la democracia en el futuro inmediato, en palabras de Unamuno, vencer y convencer, es decir, que independientemente del resultado, los actores electorales (partidos políticos, candidatos, electorado y opinión pública) los acepten sin que haya acusaciones de fraudes o irregularidades electorales.

La democracia no puede limitarse sólo a aspectos electorales. Probablemente ésta tendencia deriva del hecho de que el resultado de las elecciones determinan la formación de un tipo de gobierno y con ello la instrumentación de un programa de acción que estará vigente por un espacio determinado de tiempo, y porque las elecciones representan la voluntad soberana de un pueblo a elegir a sus gobernantes. Los conceptos anteriores explican el pensamiento de que la:

Democracia viene a ser, primordialmente, un método de constituir un selecto grupo político en el cual se delega al gobierno por un período limitado. Sin embargo en cuanto los

electores alcanzan cierto grado de conocimiento político, (la base para la elección de representantes se torna insostenible. En las elecciones lo que interesa son las opiniones, no las personalidades.¹³

Un aspecto indiscutible de la democracia es la organización y representación de la población, principalmente en los países en donde se ha multiplicado considerablemente, por lo que tiende a prevalecer la idea de que "la democracia es una forma de trasladar las opiniones aparentemente aceptadas por la mayoría del pueblo o al menos aceptable para dicha mayoría- a las funciones del gobierno".¹⁴

La comprensión de la democracia está ligada a los partidos políticos en función de su naturaleza y relación con la sociedad en los estados modernos, en donde están llamados a servir de intermediarios entre los diferentes grupos y opiniones, así como la convocatoria para una acción concertada de los diferentes actores sociales. De ésta manera el régimen de partido o partidos políticos existente en un país se convierte en un elemento decisivo para entender el alcance y funcionamiento de un régimen democrático.

El sistema electoral, que comprende el funcionamiento, preparación realización y calificación de las elecciones es asimismo primordial para entender la democracia. La aceptación generalizada de los

¹³ Herbert Tingten, *El Problema de la Democracia*, p. 105.

¹⁴ *ibid.*, p. 106

resultados derivados de una elección permitirán medir el nivel de la participación popular, por un lado; asimismo constituye un indicador para comprender el grado de imparcialidad que debe caracterizar un proceso electoral transparente.

Las recientes experiencias electorales en México reflejan una tendencia a la definición de los triunfos por un margen escaso de votos, lo que permite analizar la expresión de la pluralidad, característica de participación democrática, aunque no factor único.

La construcción de un sistema democrático no es producto de un sólo factor, es necesario considerar que se requiere la presencia y conjugación de varios factores para identificar a la sociedad como 'democrática'. En el caso de nuestro país se discute actualmente cual es el status sobre este controvertido tema. En nuestro particular punto de vista se refiere a que se está en la etapa de construir los cimientos de un sistema democrático, por lo que se considera que el concepto de *transición a la democracia*, es el adecuado para nuestra realidad, el cual requiere consolidarse para que se aprecie y acepte la sociedad en su conjunto. Para lograr el ejercicio pleno de la democracia los diversos actores sociales tiene, cada uno, un papel que cumplir; en la medida en que lo hagan se puede identificar la orientación y tendencia de un régimen democrático real. Lo contrario a la democracia representan experiencias que nuestro país ha registrado en el pasado.

No debemos olvidar que la dinámica de la sociedad mexicana es hoy muy distinta a la que prevaleció en otros momentos históricos de nuestro país, la correlación de fuerzas condicionan la adopción de un esquema equilibrado de participación en donde las mayorías sean respetadas y consideradas, en donde no haya lugar a la sospecha de irregularidades electorales. De lo contrario la sociedad debe pagar un doble costo, el económico de operar instituciones desacreditadas; y el político-social, que se traduce en el descrédito de propia democracia. El segundo representa un peso mayor para el avance social. Volviendo a los conceptos básicos necesarios para la construcción de la democracia añadiremos que ésta,

Como concepto abstracto incluye dos valores fundamentales: la igualdad y la libertad. Se trata de la igualdad de posibilidades de acceso al disfrute de satisfactores libremente determinados por los miembros de un grupo social identificable. Dichos satisfactores, expresados en sentido económico de bienes y servicios que resuelven necesidades humanas, (deben estar) al alcance de todos los miembros del grupo quienes potencialmente pueden acceder a ellos en igualdad de circunstancias, después de haber definido con libertad las características de los satisfactores por disfrutar.¹⁵

El concepto señalado se circunscribe al ámbito social de bienestar individual de los miembros de la sociedad. Dicho contexto es aceptable, pero insuficiente para entender el alcance político del

¹⁵ Eduardo Castellanos Hernández. *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México*, p. 54.

término; por lo que referiremos la definición acotada por Norberto Bobbio:

En cuanto contrapropuesta a todas las formas de gobierno autocrático es considerarla (a la democracia) caracterizada por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos.¹⁶

En opinión de Giovanni Sartori sólo existe una democracia: "... La democracia ha vencido y la democracia que ha vencido es la única democracia 'real' que se haya realizado jamás sobre la tierra: la democracia liberal"¹⁷.

Sin embargo, cuando la democracia liberal parece haber triunfado como nunca antes, su futuro se vuelve más incierto. Diversos aspectos aparentemente ajenos al contexto democrático nacional son hoy actores protagonistas, como las organizaciones no gubernamentales (ONG's) internacionales, cuyo campo de acción y presencia se amplía frente a la posibilidad no cancelada de elecciones fraudulentas o acciones gubernamentales arbitrarias.

¹⁶ Citado en *Breviario Político de la Globalización*, p. 62.

¹⁷ *ibid.*, p. 72.

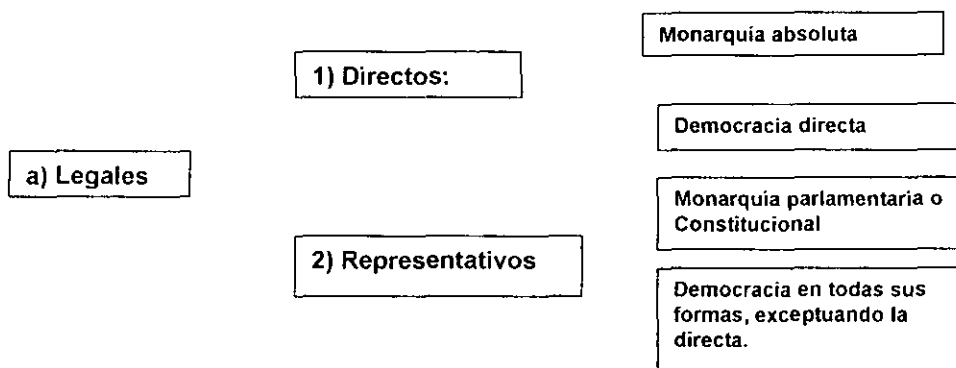
1.6 FORMAS DE GOBIERNO.

Referirnos a las formas de gobierno significa considerar la manera en que se organizan las instituciones encargadas de atender las demandas sociales en un país determinado. En términos conceptuales se considera al gobierno como:

El conjunto de Instituciones medio de las cuáles la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en sociedad. ... Es la organización del poder constituido al servicio del Estado.¹⁸

En tanto que las formas de gobierno:

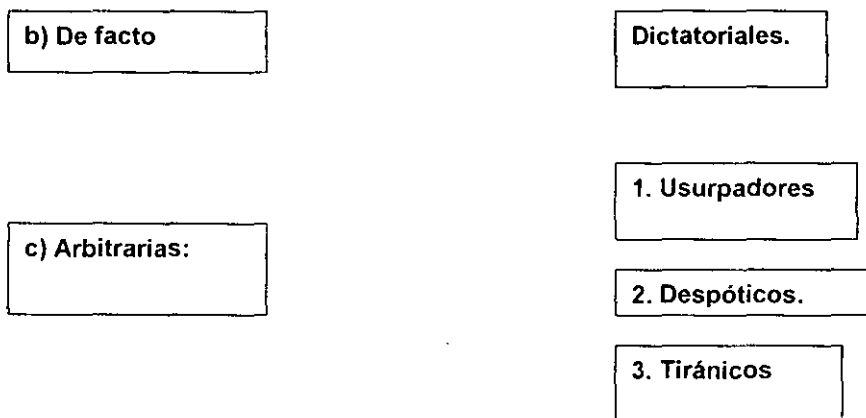
"Son los distintos sistemas políticos adoptados por los Estados; las diversas estructuras mediante las cuales ejerce sus funciones. Los gobiernos pueden adoptar, principalmente, las siguientes formas".¹⁹



¹⁸ José Alberto Garrone, *Diccionario jurídico*, p. 205.

¹⁹ *Ibidem*.

Las democracias a su vez pueden ser: a) parlamentarias, y b) presidencialistas.



Andrés Serra Rojas, retomando la definición de Luis Izaga, identifica a las formas de gobierno como "la(s) estructura(s) que puede adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí."²⁰

A su vez, Jorge Carpizo define al sistema de gobierno como:

La existencia de dos o más titulares del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la realización de la unidad estatal, que se manifiesta en la real

²⁰ Serra, *op. cit.*, p. 340.

estructura del poder político en una sociedad. En ese sentido, las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo determinan el sistema de gobierno; en la actualidad existen dos grandes sistemas: el parlamentario y el presidencial ²¹

Partiendo de nuestro objeto de estudio, es decir, la institución presidencial, es conveniente señalar brevemente las formas de gobierno, en función de que es a través del gobierno como un Estado realiza las actividades que le son propias. La forma de gobierno vigente en un país determinado, es lo que le concede las características que lo identifican en el ejercicio del poder público, que favorecen o limitan la atención de las demandas ciudadanas.

Con el propósito de facilitar la comprensión de las formas de gobierno, referiremos las características identificadas en las dos formas principales señaladas por el Dr. Carpizo: régimen parlamentario y régimen presidencial.²²

RÉGIMEN PARLAMENTARIO:

- a) Los miembros del gabinete (gobierno poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o

²¹ Carpizo, *op. cit.*, 302

²² *ibid.*, p. 303-304.

- c) por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- d) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de protocolo y representación, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno.
- e) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar primer ministro.
- f) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- g) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- h) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad.

REGIMEN PRESIDENCIAL.

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a este poder.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede ser de un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

En México tenemos un sistema presidencial puro, que inclusive ha derivado en presidencialismo en función de las amplias facultades que concentra el jefe del ejecutivo. En el segundo capítulo se trata con mayor amplitud este aspecto.

1.7 CONCEPTO DE ESTADO

El hombre es de naturaleza estrictamente social, es decir, no puede satisfacer sus necesidades -incluyendo su propio desarrollo- por sí sólo. Cuando así lo ha hecho sólo sobrevive. La naturaleza humana, cuyo sello distintivo y particular en relación con otros seres vivos es el espíritu gregario, lo conduce no sólo a sobrevivir, sino a buscar permanentemente superar los logros alcanzados, en las diversas etapas de evolución histórico-social. Es en ese sentido, podemos apreciar la evolución de distintas formas de organización social, hasta alcanzar la más compleja, que hoy identificamos como Estado.

Atendiendo a sus características no todas las formas de Estado son iguales; tienen características que les dan unidad y explican su alcance. Por lo anterior podemos identificar una amplia variedad en el desarrollo de la forma estatal de organización social. Las características de cada una se dan en razón de un conjunto de circunstancias que pueden ser: políticas, económicas, culturales e históricas. En este apartado del trabajo nos ocuparemos de revisar las principales características del Estado, a partir de que es un concepto abstracto, sujeto a diversas interpretaciones y propuestas sobre su quehacer y alcance.

Una de éstas interpretaciones es la jurídica. Kelsen lo define de la siguiente manera: "El Estado no es más que un orden normativo, un 'esquema interpretativo'. El Estado es un orden de la conducta humana."²³ Groppali define al Estado como: "la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común."²⁴ León Duguit señala que:

En su sentido más general se puede decir que hay un Estado todas las veces que existe en una sociedad determinada una diferenciación política, por rudimentaria, o por complicada o desarrollada que ella sea. La palabra Estado designa sea a los gobernantes o al poder público sea a la sociedad misma

²³ Serra., *op. cit.*, p. 166.

²⁴ *ibid.*, p. 165.

donde existe una diferenciación de gobernantes y gobernados y donde existe por esto mismo un poder político.²⁵

Harold Laski define al Estado como:

La fuente suprema que formula decisiones en vista de fundamentos legítimos y adecuados, mediante la coordinación de diferentes grados de voluntades separadas para actuar de modo que se alcance un fin determinado". Herman Heller lo define de la siguiente manera: "El Estado es una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido, encarnada en una realidad social.²⁶

Si ampliamos nuestro enfoque al área de la ciencia política veremos que es el Estado es resultado de un proceso histórico de centralización del poder político. Según Max Weber:

La formación del Estado se debe a la necesidad que tienen los grupos nacientes de crear ejércitos regulares disciplinados y administrados mediante el derecho y pagados por un sistema regularizado de finanzas públicas.²⁷

La formación estatal que se identifica como moderna tiene su origen en el absolutismo europeo. Se caracteriza por la centralización y monopolio de los medios necesarios para su organización y reproducción: la violencia legítima, la ley, la administración y la recaudación de impuestos. De esta manera, el Estado moderno

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *ibid.*, p. 167.

²⁷ *ibid.* p. 121.

deriva de la separación entre el poder político y el poder económico.

Max Weber define al Estado como: "aquella comunidad humana que dentro de determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima."²⁵

Considerando los diferentes elementos aportados por los teóricos del Estado, se le puede considerar como un órgano social y político, conformado por diferentes elementos: territorio, población, gobierno y poder político, en donde hay dirección de organización política de grupo o de clase basada en un marco jurídico, pero sobre todo con el consenso y legitimidad de las acciones que realiza buscando el bienestar de la sociedad. Es una institución cuya acción se realiza para el bien social mediante la actuación de un gobierno y administración pública, basado en la ejecución de leyes orientadas a mantener el orden y equilibrio en una formación social determinada.

Por su naturaleza, no puede hablarse de una sola forma o tipo de Estado, aun si partimos de la consolidación del Estado moderno, se identifican diversas formas: Estado Nación, Estado despótico, Estado absolutista, Estado liberal, Estado policía, Estado de bienestar o benefactor. Es conveniente agregar, que el Estado, como reflejo de una sociedad determinada, es también reflejo de las

²⁵ *ibidem*.

condiciones materiales de la vida social vigentes en un momento determinado.

En opinión de Federico Reyes Heróles el fenómeno estatal tiene variadas explicaciones, agrega que: "el fenómeno (Estado) no logra ser definido totalmente.... El Estado está inscrito en la totalidad social, contenido en interacciones de elementos múltiples que conforman un todo en movimiento".²⁹

Para éste autor la presencia del Estado se aprecia a través de su acción, cuyo alcance le posibilita estar presente en la forma de vida humano-social contemporánea. El Estado está presente en toda organización social.

La conciencia sobre el ámbito social se da porque él (Estado) puede influir sobre nuestro ámbito individual, aún en contra de nuestra voluntad. Ya en el ámbito social cobramos conciencia de la importancia de las acciones estatales propias y ajenas a éste.³⁰

Una de las connotaciones destacadas del Estado se encuentra la que se identifica con la idea de bienestar, dando lugar al adjetivo del mismo nombre, es decir, el Estado de bienestar. Forma que tomó auge a nivel mundial después de la segunda guerra mundial, surge como un imperativo para impulsar el desarrollo en diversos países.

²⁹ Federico Reyes Heróles, *En sayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo*, p. 25.

³⁰ *ibid.*, p. 38.

El Estado de bienestar se identifica a partir de tres características principales:³¹

- Responsabilidad en el mantenimiento del nivel de vida mínimo.
- Provisión pública de servicios sociales universales.
- Intervención del Estado en la economía.

En el segundo capítulo de la tesis se trata con mayor amplitud de tema del Estado de bienestar, por considerarlo un factor de estabilidad para el sistema político mexicano.

A partir de los años ochenta la actuación de los Estados en el ámbito mundial es motivo de un amplio debate público acerca de su alcance, desempeño y resultados. Esta tendencia se ha acentuado en el caso de los países llamados emergentes, como los latinoamericanos. Cabe señalar que la naturaleza del Estado no se cuestiona, ya que él constituye la forma de organización social más elaborada y compleja conocida en el devenir histórico de las sociedades, en la que se dirimen en forma racional los conflictos propios de la convivencia humana. Sobre la revisión reciente de los Estados, el Dr. Ricardo Uvalle Berrones señala:

El Estado encuentra su razón de ser en la sociedad y no distante de ella. En ese sentido, la razón de Estado es el valor supremo invocado para conservarlo con acciones defensivas y

³¹ Breviario Político, *op. cit.*, p. 125.

ofensivas. Las mismas se relacionan con su condición de vida, es decir, con el poder que detenta y ejerce. Son acciones necesarias e imprescindibles para refrendar ante otros poderes, su capacidad suprema. Son acciones centrales para que la vida social sea estable y productiva.

Pero el Estado también desarrolla tareas relacionadas con el bienestar, el fomento, la promoción y la regulación. La acción cualitativa del estado es la base para situar que el progreso de los individuos sea el progreso del propio Estado. Y, el progreso del Estado, es el resultado de capacidades de gobierno, destrezas administrativas y de su orientación a favor de la vida pública.³²

A partir de la década de los ochenta el Estado es cuestionado en su actuación. El exceso de burocracia, las prácticas corporativas, el creciente déficit fiscal, el anquilosamiento de sus estructuras administrativas, identificadas como causas internas; aunadas al proceso de globalización y mundialización, factores externos, determinan hoy el imperativo de replantear la actuación del Estado. La tendencia anterior dio lugar a la corriente de Reforma del Estado.

El contexto de la Reforma del Estado se ha orientado con mayor énfasis en su intervención económica, la cual se consideró estatizada. La Reforma del Estado se concibió, en México, como un “adelgazamiento” del aparato del aparato estatal, otorgándole un a función reguladora, de cada vez menos intervención.

³² Ricardo Uvalle Berrones, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, p. 119.

Producto de la iniciativa social y gubernamental, las actuales reformas mexicanas han sido la respuesta a un sistema político y a un patrón de gobierno altamente centralizado y autónomo que, al principio de la década de los años ochenta, llegó a los límites de su control político y de su intervención económica, desplazándose en un histórico déficit fiscal y de consenso.³³

En el ámbito mundial opera un cambio en la actuación del Estado, enmarcado por el proceso de globalización y apertura económica; se habla hoy de un Estado 'racional', que –se dice– requiere la modernidad contemporánea.

Los ajustes efectuados en el ámbito de los estados ha implicado en los últimos 15 años, la reorientación de las políticas de gobierno debido a las nuevas realidades de la vida contemporánea. Una de ellas es la nueva relación del mercado y el Estado con el fin de que los agentes productivos sean los ejes del proceso económico. Los mercados se caracterizan por su intensidad en materia de innovación, por la amplitud de sus procesos y por la interdependencia estructural entre las finanzas, el comercio, los servicios y la tecnología. Sus flujos necesitan menos actividad por parte del Estado.

Tanto la privatización, la liberalización, las concesiones, la desregulación y las aperturas son correctivos orientados a reciclar al Estado para que sobreviva con eficacia. Son correctivos vinculados a políticas de estabilización. Tienen como objetivo que el Estado depure su vida económica, social y administrativa. Son correctivos que revisan la relación con la sociedad y el Estado para definir los nuevos ámbitos de la vida privada y la vida pública.³⁴

³³ Luis F. Aguilar Vaillanueva, *Las Reformas mexicanas: hechos y agenda en El Desafío Neoliberal*, p. 93

³⁴ Uvalle, *op. cit.*, p. 123-124.

1.8 PARTIDOS POLITICOS.

Los partidos políticos tienen su origen en el ejercicio de derechos políticos, es decir, la posibilidad de que los individuos participen en elecciones y el general en procesos de la vida social. Por lo tanto los partidos políticos son un fenómeno de la modernidad, específicamente se identifica su existencia y evolución con el desarrollo de la democracia representativa.

El objetivo de todo partido político debe ser conquistar y conservar el poder, a través de la participación en procesos electorales, que le permitan traducir acciones de gobierno las propuestas y programas de partido.

Acerca de los partidos políticos Maurice Duverger señala: "tratan de conquistar el poder y ejercerlo, su método es hacer elegir a los consejeros generales, a los alcaldes, a los senadores y a los diputados; y designar al Jefe del Estado."³⁵

Los partidos políticos son la expresión de la lucha por obtener el poder político, conservarlo y acrecentarlo; por consiguiente la existencia y participación de partidos en el seno de la sociedad esta

³⁵ Diccionario Jurídico, *op., cit.*, p. 2342

estrechamente vinculado con el nivel de desarrollo de la sociedad en general.

El objetivo de incluir el tema de partidos políticos en la investigación, es identificar su naturaleza y objetivo. Por lo mismo no se pretende realizar una revisión detallada de esas organizaciones; en función de ello referiremos las características generales de los partidos, a través de los conceptos vertidos por algunos autores mexicanos que han escrito sobre el tema.

Los partidos políticos solo pueden surgir en cierto grado del desarrollo histórico, cuando la técnica, la ciencia, las comunicaciones, la cultura, la prensa y otros factores del progreso humano han alcanzado un nivel superior, suficiente para permitir la divulgación de las ideas, el rápido desplazamiento físico de los ciudadanos, su intercomunicación por varios y eficientes medios, la difusión de la propaganda etc.³⁶

Max Weber los define como:

Formas de socialización que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio, a sus miembros activos, determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)³⁷.

³⁶ Vicente Fuentes Díaz, *Los Partidos Políticos en México*, p. 3.

³⁷ Citado en Lucio Mendieta y Núñez, *Los Partidos Políticos*, p. 12-13

Otra definición de partidos políticos es la de Italo Lardar quien los define como:

Agrupación organizada de ciudadanos, orientada hacia el poder con un programa político social como ideal vinculatorio, para cuya realización intervienen en forma permanente en el proceso de la voluntad estatal³⁸.

A nuestro parecer la definición de Lucio Mendieta y Núñez es la más completa, permite identificar con claridad la naturaleza de un partido político:

Es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo³⁹.

La definición anterior considera la realidad social en el caso particular de México, agrega elementos como el liderazgo y la influencia que se ejerce sobre las acciones de Gobierno. Por consiguiente contempla las diferentes características de los partidos políticos en México. Los partidos se clasifican en: ⁴⁰

- a) partidos de derecha
- b) partidos de izquierda,
- c) partidos de centro.

³⁸ *ibid.*, p. 14

³⁹ *ibid.*, p. 20

⁴⁰ *ibid.*, p. 23-24

Otro criterio de clasificación de los partidos, es la posición que ocupan con relación al ejercicio del poder, dividiéndose en partido en el poder y partido instrumento. El primero es característico de los países con régimen parlamentario, en donde el primer ministro se haya supeditado a las decisiones del partido, expresadas a través del parlamento. El partido instrumento es característico de los regímenes democráticos con régimen presidencialista, que tienen bajo nivel cultural e insuficiente fuerza cívica. Cabe aclarar que las diversas clasificaciones arriba señaladas no se dan en forma simple y aislada, generalmente convergen dos o más características en cada uno de ellos. Todo partido político busca conquistar y conservar el poder, no hay otro objetivo que éste. No hay, por otra parte un partido político sin financiamiento, cualquiera que fuera su carácter o ideología. Las tareas que deben cumplirse para alcanzar su objetivo (propaganda, difusión de ideario político, realización de convenciones etc.) requieren la realización de gastos por lo que no podría subsistir partido alguno sin una fuente de ingresos para sufragar sus gastos. Cabe también señalar que los principios que orientan la acción de los partidos están en función del interés que persiguen.

El origen de los partidos políticos es muy diverso en cada país o Estado. En el mundo occidental, particularmente en el Estado liberal de masas los partidos son instrumentos propios de la convivencia política caracterizada por su división en clases, cuyos intereses son

generalmente encontrados. Lucio Mendieta señala que la génesis de los partidos, entendida como los acontecimientos y circunstancias que dan lugar a su formación está en la división de la opinión pública sobre aspectos fundamentales en la acción del Estado. La división tiene su origen en la defensa de intereses materiales de grupo. La trascendencia de un partido político no es un reflejo directo de su volumen, medido por su número de militantes, es su valor moral el factor que le da validez a la acción de un partido en la sociedad. Este valor se logra a través de la doctrina, el programa de acción, su organización, su disciplina y propaganda. El programa es, quizá el valor principal, es un medio para conseguir el poder y orientar el poder del Estado⁴¹.

La organización interna de un partido es un factor que le da cohesión al interior, de ella depende el acertado desenvolvimiento de los miembros de un partido, inclusive cuando el partido se encuentra en ejercicio del poder. La adecuada organización de un partido puede resumirse. Según Lucio Mendieta en los siguientes puntos.⁴²

- A) Mantener la unidad interna.
- B) Reclutar nuevos miembros por medio de la acción proselitista.
- C) Fomentar el entusiasmo colectivo mediante campañas de propaganda.

⁴¹ *ibid.*, p. 55

⁴² *ibid.*, p. 61

D) Difundir la instrucción política.

La adecuada organización de una agrupación política debe combinarse con medidas disciplinarias y medidas de sanción que favorezcan la integración satisfactoria de sus miembros. Un aspecto que no puede pasarse por alto es la función que los partidos políticos tienen con relación a la sociedad. Esa función es de una importancia extraordinaria, puede decirse que en la medida en que la cumplan estarán dándose las condiciones necesarias para la supervivencia de los partidos. Por su importancia resumiremos las funciones de acuerdo a las siguientes⁴³:

- a) Sociedad y partidos determinan mutuamente su existencia y funcionamiento.
- b) Los partidos concretan las corrientes de opinión pública, derivado de ello dan orientación a las acciones de gobierno.
- c) Ejercen una labor de fiscalización mutua que si no los perfeccionan si retardas su generación
- d) Los partidos de oposición se convierten en vigilantes y críticos, que censuran la posibilidad del abuso del poder.
- e) Impiden la inflexibilidad y rigidez en el ejercicio del poder.
- f) Canalizan y atenúan las presiones sociales.
- g) Los partidos son, en las sociedades capitalistas, instrumentos de transformación estatal y social.

⁴³ *ibid.*, p. 113-118.

La Constitución vigente define a los partidos políticos en el artículo 39, como:

Entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

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

La existencia de partidos políticos y su reconocimiento como organizaciones formales da origen a conceptos tales como Estado de partidos y sistema de partidos. Las características que adquiere el sistema de partidos en un país determinan el tipo de sistema político. Giovanni Sartori clasifica a los sistemas políticos considerando el factor de movilidad de los partidos, que se traduce en la posibilidad de que un régimen político se transforme en otro.⁴⁴ Los sistemas según este autor pueden ser los siguientes: partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de las crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco); bipartidismo (Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos);

⁴⁴ Cfr. Jaime Cárdenas Gracia, *Partidos Políticos y Democracia*, p. 24

pluralismo polarizado (Italia hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (Malasia).

Además del objetivo específico de alcanzar y conservar el poder, los partidos políticos desempeñan otras funciones, que son sociales e institucionales. Las sociales derivan de que los partidos surgen en el cuerpo social, es decir, cumplen una función socializadora en el plano político de representación de intereses y de legitimación de un sistema político.

Con relación a las funciones institucionales, éstas son: reclutamiento y selección de elites, participación en la organización de las elecciones y formación y composición de los principales órganos del Estado. Es prácticamente imposible que un sistema electoral funcione sin el concurso de partidos políticos. La participación de los ciudadanos dependerá del régimen de partidos de que se trate.

Es una realidad la importancia de los partidos políticos para las sociedades modernas de régimen democrático o que aspiren a serlo; a través de los partidos se concretan las decisiones mayoritarias, se evita la exclusión de las minorías, se conjugan los consensos y disensos; por lo tanto la práctica de la tolerancia y la libre expresión de las ideas. Los partidos políticos son, entonces, necesarios para el ejercicio de la vida democrática, por lo que todo

régimen que busque esa práctica debe conservarlos, pero también, y sobre todo, perfeccionarlos.

1.9 LIDERAZGO.

Se incluye el tema de liderazgo en la tesis en función de la importancia que tiene esta figura para toda agrupación política, al grado de que el desarrollo que pueden alcanzar los diferentes grupos humanos está estrechamente vinculado con el papel que desempeña el dirigente (líder), así las agrupaciones pueden también perecer por falta de dirección adecuada.

El liderazgo es tan antiguo como en las agrupaciones humanas, de su existencia y acertada dirección depende el éxito de la agrupación humana más simple, hasta la más compleja. Esta afirmación adquiere particular significado en el caso de los partidos políticos, porque un partido lanzará como candidato a los puestos de mayor significado a sus militantes más destacados, que por sus características personales, formación ideológica y militancia partidista represente en forma objetiva y clara los valores e intereses del partido al que representa. En el caso de la máxima autoridad de un país, es decir la presidencia de la república, los diferentes partidos contendientes lanzarán, teóricamente, al

candidato que represente los intereses generales del partido. De lo contrario, además de arriesgarse a una derrota, ponen en peligro la imagen y hasta la existencia misma del partido. Por consiguiente, la formación, trayectoria y consolidación del liderazgo en los partidos es un aspecto trascendental en las aspiraciones que le dan sentido y razón de ser a los partidos. Kimbal Young, sociólogo norteamericano, define al liderazgo como la: “dominación o dirección de la conducta de otros que lleva a cabo una persona que por motivos de aceptación voluntaria o por alguna forma de coerción actual o potencial esta en posición, de ejercer tal poder⁴⁵”.

El tipo de liderazgo que un individuo puede ejercer no es único, existe el líder organizador, el líder creador o el líder carismático, según la clasificación de Geiger.

Como se mencionó anteriormente, el liderazgo ha estado presente en todas las organizaciones humanas, el grado de desarrollo alcanzado por estas determina que esa figura adquiera singular importancia en las organizaciones económicas y en las políticas; los líderes determinan el destino de las naciones, y producto de la globalización, también afectan el destino en el contexto internacional.

Concretándonos a un partido político, su fuerza depende en gran medida de quien lo dirige, de las facultades organizadoras y

⁴⁵ Kimbal Young, en Mendieta y Núñez, Lucio., *op. cit.*, p. 73

aglutinadoras del dirigente, de su habilidad, intuición, prestigio personal y desempeño a lo largo de su trayectoria pública. Así, el líder es el alma de un partido político, es un animador de grandes posibilidades.

Para que el liderazgo desarrolle todo su potencial y se convierta en un factor de cambio debe apoyarse con elementos colaterales que lo apoyen en su tarea de guiar a los individuos; la propaganda objetiva, impresa y hablada, constituye un factor que permite al líder desarrollar todas sus capacidades y facultades al frente de los individuos a los que dirige.

El liderazgo no se da aislado, su existencia supone la presencia del grupo al que dirige, es decir los miembros de este grupo participan, consciente o inconscientemente en la formación del líder, razón por lo que son corresponsales del proceso en el que surge se consolida y encumbra. Esa corresponsabilidad puede darse por omisión, inclusive.

Por lo anterior, un liderazgo sano y objetivo tiene un proceso que se identifica en dos etapas. La primera es interna de los partidos, consiste en identificar y elegir al dirigente idóneo. La segunda es el manejo de una propaganda equilibrada correctamente orientada al arraigo e identificación del líder con su entorno. En la etapa de revolución tecnológica que vivimos los medios para instrumentar

una campaña de propaganda deben utilizarse correctamente a fin de lograr el objetivo señalado, evitando los excesos, que pueden favorecer la pérdida de seriedad necesaria en procesos políticos transformadores.

El liderazgo que una persona desarrolle frente a un determinado grupo no se puede concebir como un prototipo determinado ya elaborado o definido con anterioridad. Que un líder surja obedece a determinadas condiciones particulares que pueden ser históricas o coyunturales; así como particulares del individuo.

El surgimiento de un liderazgo real, que podríamos llamar efectivo, en términos de que facilite a un grupo social mejorar sus niveles de desarrollo, depende de la experiencia del líder, combinada con conocimiento amplio del grupo al que pretende dirigir. Así el líder estará en condiciones de identificar las potencialidades y el rumbo que deba tomarse en un momento preciso. El conocimiento de la historia le permitirá comprender la conformación de la sociedad, y su influencia en el presente.

El liderazgo es un fenómeno que requiere aceptación por parte del grupo, que se identifica en dos momentos. El primero, reconocimiento e identificación del líder; y segundo, el líder debe tener la capacidad de mantener ese reconocimiento, lo cual se logra a través de acciones concretas.

Otro aspecto importante a considerar es la existencia de liderazgo real y efectivo, que se identifica con el arraigo del líder con el grupo al que dirige. La integración de un proyecto ideológico, es asimismo, requisito para el liderazgo en la definición de adonde se quiere llegar. El conocimiento y comprensión de la idiosincrasia -cultura e historia- de un pueblo representan aspectos importantes para el liderazgo. Los proyectos de transformación que se emprendan sin considerar estos aspectos están condenados a fracasar.

El liderazgo real no obedece, tampoco se apega a un prototipo definido. Esto se explica porque el desempeño de un líder se vincula con el contexto político-social de un país en un momento determinado de su historia. Aún en los momentos de turbulencia social o crisis un liderazgo ejercido con acierto puede representar la adecuada conducción de diferentes fuerzas políticas, que favorezcan o limiten el avance de la sociedad.

Si bien no existe un prototipo de liderazgo, consideramos que el liderazgo real y efectivo reúne las siguientes características:

- Identidad con la sociedad a la que aspira dirigir.
- Capacidad rápida y comprobada de adaptación y aprendizaje.
- Constancia y perseverancia, aún en situaciones difíciles o adversas.

- Capacidad de toma de decisiones, y su adecuada implementación.
- Información, poseer amplio conocimientos de su entorno.
- Crear y dirigir movimiento social propio.
- Amplia capacidad de respuesta.

El liderazgo es indispensable en el ejercicio de puestos públicos de alto nivel. Sobre todo si se trata de un Jefe de Estado o Jefe de Gobierno. Puede haber un líder que no desempeñe en alto cargo público, pero no un alto funcionario que carezca de liderazgo. Por lo tanto, un estadista debe ser ante todo un líder real reconocido.

Desde el punto de vista social existen dos tipos de liderazgo principales: el conservador y el progresista. El primero fomenta la continuidad de un orden existente; mientras que el progresista busca introducir cambios, con el objetivo de beneficiar a grupos o personas que anteriormente permanecían al margen de una situación determinada.⁴⁶

En la trayectoria histórica del país podemos encontrar a destacados líderes políticos, cuya actuación trascendió su tiempo y espacio; su visión de Estado les permitió tomar decisiones trascendentales que representaron un parteaguas en la historia en la construcción del estado mexicano. Uno de esos líderes fue el Gral. Lázaro Cárdenas,

⁴⁶ Ver Diccionario de Sociología. F.C.E. Méx. 1987., p. 173

quién ocupó la presidencia de la república en el período 1934-1940. Sobre su desempeño como jefe de Estado, Heberto Castillo escribió:

Hay quienes ven lejos hacia el futuro. Requieren cumplir una condición esencial: ver por los demás y muy pocos por ellos mismos. Lázaro Cárdenas fue uno de esos. Una actitud constante que se observa en toda su vida fue procurar el beneficio de sus semejantes, de los más desvalidos, en ocasiones a costa de su comodidad.

Esa permanente actitud de su vida le permitió comprender la necesidad de ir más allá de los límites de su terruño natal cuando niño, y de la patria mexicana después cuando hombre. Siendo Presidente actuó como ciudadano de México y del mundo, dispuesto a cerrar filas con los pueblos oprimidos, subdesarrollados, buscando un clima de paz para ellos, clima de paz que consideró indispensable para que se pudiera superar el subdesarrollo. Por eso abogó desde la primera magistratura del país porque las naciones dirimieran sus conflictos mediante negociaciones y no con la guerra. Cárdenas dio contenido libertario a la lucha por la paz al sostener que la paz sin dignidad, sin liberación económica, política y social de los pueblos oprimidos del mundo no era deseable, que de ocurrir la paz sin dignidad debía ser reemplazada por la guerra liberadora. Cárdenas no fue pacifista a ultranza. Luchó por la paz sin menoscabo de la dignidad de los pueblos, por la paz con dignidad.⁴⁷

Cárdenas en su visión de estadista, conocedor de la realidad de su país y de las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo, apuntó:

⁴⁷ Heberto Castillo et al. "Lázaro Cárdenas" F.C.E. Méx. 1975, p. 55.

Los programas concretos para cada país habrán de formularse tomando en cuenta las peculiaridades de cada uno de ellos; peculiaridades que determinan su geografía, su población, su desarrollo actual, su sistema jurídico, la etapa histórica en que viven, y sin lesionar su soberanía...⁴⁸

1.10 GOBERNABILIDAD.

Entre las atribuciones del Estado moderno está el gobernar la esfera de la vida política con el fin de crear la convivencia armónica de los individuos en sociedad, basada en la organización regulada por un marco jurídico, mediante valores de equidad y justicia. De éste modo, en la sociedad moderna, al igual que en otras épocas, los problemas sociopolíticos son parte de las relaciones del hombre en comunidad, marcando con ello las formas que debe cumplir el Estado en cuanto a su búsqueda del bien común basado en el desarrollo de capacidades, que a base del consentimiento de la sociedad moderna, permite la gobernabilidad.

Cuando se habla de gobernabilidad, indefectiblemente se pone el acento en la capacidad o la incapacidad del gobierno para resolver los ingentes problemas que en todo tiempo plantea la sociedad tan es así que una corriente casi hegemónica de la actual ciencia política hace residir la legitimidad de un gobierno en el éxito que tiene precisamente, al resolver los problemas y conflictos sociales. Pocas veces se mira a las condiciones que

⁴⁸ *ibid.*, p. 64.

hacen posible que un gobierno resuelva, en efecto, tales problemas o conflictos. Lo que llama puntualmente la atención es si cumplió o no con la tarea, dándose por un hecho que la ciudadanía o la sociedad siempre estarán de acuerdo con quien da una solución cierta a sus necesidades.... La gobernabilidad (y la legitimidad) de un gobierno sólo puede fundarse, no en su capacidad resolutoria de problemas, que es, hasta cierto punto, aleatoria o, en su caso, derivante, sino en el consenso que le brinde la ciudadanía. No está dicho que un gobierno siempre pueda resolver los problemas; lo que no puede hacer menos es tener a su lado a una mayoría consistente de la sociedad, resuelva o no problemas. Si no los puede resolver, los ciudadanos deben poder entender las causas por las que no se pudo hacer. Y, en su caso, apreciarán mejor los éxitos que tengan al enfrentar dichos problemas.⁴⁹

Gobernabilidad es un tema relativamente reciente, que no ha sido objeto de análisis profundo por parte de la ciencia política. El origen de la gobernabilidad como un objeto propio de estudio tiene su origen en el desplazamiento conceptual e institucional que ha dado lugar a la sustitución del Estado por el Gobierno.⁵⁰ Ese desplazamiento se explica a partir de una corriente de la ciencia política norteamericana y su escaso desarrollo en estudios acerca del Estado. Por lo anterior, se entiende que el concepto es una creación del capitalismo posliberal.

(La) referencia moderna (de gobernabilidad) se encuentra en el diagnóstico elaborado por la célebre Comisión Trilateral

⁴⁹ Arnaldo Córdova. "La Importancia de la Gobernabilidad". *La Jornada*, 26 de septiembre de 1998, p. 1 y 5.

⁵⁰ Ofelia Alvarado Domínguez y Miguel Zozaya Ramírez, *La Crisis de Gobernabilidad en México*, p. 11.

compuesta por Crozier, Hungtinton y Watanuki en la década de los setenta, quienes afirmaban que las principales instituciones políticas del capitalismo avanzado llegaron a una situación ingobernable caracterizada por la 'decepción' ciudadana del Estado y su burocracia...La causa una declinación en las fuentes materiales y en la autoridad política disponible para que el gobierno pudiera resolver las demandas sociales.

Según la comisión siete áreas tendrían que ser reforzadas por los gobiernos: 1) planeación eficaz para el desarrollo económico y social; 2) fortalecimiento de las instituciones de liderazgo político (que implicaban una reforma general de la administración pública); 3) revalorización de los partidos políticos; 4) restaurar el balance entre el gobierno y los medios de comunicación; 5) reexaminar los costos y las funciones de la educación superior; 6) intervención más activa en el área de trabajo, y 7) la creación de nuevas instituciones para la democracia.⁵¹

Por lo anterior se infiere que los gobiernos, si quieren cumplir bien con sus funciones, requieren renovar sus estructuras y procesos para adaptarse a una nueva realidad. En países como México se tiene que realizar un doble esfuerzo en vista de que un proceso no se concluye aún, cuando ya es urgente y necesario emprender acciones nuevas para hacer frente y atender las demandas sociales, sobre todo porque un gobierno que busque ser democrático no debe descuidar la legitimidad, la eficacia y la estabilidad de la sociedad, y viceversa.

⁵¹ *ibid.*, p. 16.

Antaño las demandas sociales se limitaban a la prestación de servicios públicos, actualmente la complejidad de la vida social y la madurez de la propia sociedad influyen para que la gobernabilidad se ampliara a una gran variedad de asuntos, entre ellos: derechos humanos, protección del medio ambiente, libertad de expresión, respeto a grupos étnicos, combate a males sociales (drogadicción), etc.

El crecimiento y desarrollo de la sociedad determinan, no sólo la demanda de condiciones óptimas para la convivencia social armónica, también, es indispensable considerar que los grupos de la sociedad quieren participar en la definición de los asuntos de la vida pública. Por lo que ya no sólo se habla de gobernabilidad, sino de 'gobernabilidad democrática'.

Para Lechner, la gobernabilidad democrática resulta complicada porque, una vez que el mercado se impuso como organizador estructural de la sociedad, entonces el Estado pierde fuerza en su labor de coordinar y regular a la sociedad, o en otros términos: '...la política deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social'.⁵²

La gobernabilidad es, como señalamos, la capacidad de un gobierno de atender las demandas sociales, que son muy diversas, y a las cuáles los ciudadanos espera respuestas inmediatas. Cuando el gobierno no tiene esa capacidad de respuesta se habla de

⁵² *ibid.*, p. 20

ingobernabilidad. La gobernabilidad no es un factor que se tiene o no en forma automática, existen determinados niveles de respuesta a las demandas sociales, mismos que reflejan la capacidad de respuesta y el nivel de la posible pérdida de control por parte del gobierno.

Para Antonio Camou existen cinco grados de gobernabilidad: gobernabilidad ideal, gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad.⁵³

⁵³ *ibid.* p. 29.

GRADOS DE GOBERNABILIDAD

- Gobernabilidad ideal

- Gobernabilidad normal

- Déficit de Gobernabilidad

- Crisis de Gobernabilidad

- Ingovernabilidad

CARACTERISTICAS

- Designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- En este estadio cabe una sociedad sin conflicto
- La discrepancia entre demandas y respuestas se encuentra en un equilibrio dinámico
- Varían dentro de los márgenes tolerados por los miembros de la comunidad política.
- No se niega la existencia de conflicto o solución de problemas que han quedado pendientes e inconclusos, pero siguen siendo canalizados para su resolución lo que no obsta la relación Estado-sociedad
- Desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.
- No se acepta la falta de soluciones a las demandas y se cuestiona la capacidad de respuesta gubernamental, los actores políticamente organizados hacen uso de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada.
- Las "anomalías" van proliferando y aquí sólo pueden darse dos situaciones reducir las demandas y/o aumentar la capacidad de gobierno.
- Concepto límite que designa la inevitable destrucción de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política.

Durante los años en que estuvo vigente en México el modelo de Estado benefactor las crisis sociales en el país se mantuvieron controladas, bajo un esquema autoritario, pero útil a la reproducción del sistema. El cambio en el modelo económico que se aplica en México desde 1982, que se consolidó a partir de 1988 circunscribe la política social a la política económica, de disminuir sensiblemente la participación del Estado en la vida económica, situación que aunada al crecimiento de la población y mayor participación de diferentes organizaciones sociales modificaron la forma de hacer política en el país. Al mismo tiempo este fenómeno provocó que los partidos políticos emergieran como actores sociales críticos de la actuación del gobierno. Diversos problemas se han multiplicado en la sociedad mexicana a partir de 1988 en el plano económico, político y social; los cuáles combinados entre sí determinan que el país, de acuerdo a la tabla anterior, se encuentre en el nivel de *déficit de gobernabilidad*. El reto del país es consolidar su tránsito a la democracia. La creciente participación de grupos sociales organizados, las permanentes y crecientes demandas de la sociedad, exigen no sólo democracia y gobernabilidad, por lo que podemos concluir que en México es un imperativo urgente la consolidación de la gobernabilidad democrática. El tiempo que transcurra en concretarse, es proporcional al riesgo del país de que se agrave el problema de *déficit de gobernabilidad* que actualmente padece la sociedad mexicana; el tiempo apremia.

CAPITULO 2: EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

CAPÍTULO 2. EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

2.1 CESARISMO.

El origen, desarrollo y funcionamiento del sistema político mexicano (SPM) es un caso particular en el ámbito de la ciencia política contemporánea. Su funcionamiento ha sido objeto de diversos estudios en razón de sus singulares características, entre las cuáles destacan la permanencia de dos factores que durante un largo período de tiempo (seis décadas) han garantizado su reproducción y permanencia.

Los principales aspectos que le concedieron identidad y fortaleza al SPM son el presidente (entendido como institución presidencial) y el partido oficial. La combinación de ambos factores garantizó estabilidad política y social que permitieron al país consolidar el modo capitalista de producción y ejercer un dominio casi absoluto sobre diversos factores de la vida política del país.

El origen del presidencialismo en México puede entenderse mejor a raíz de condiciones históricas, particularmente la existencia de una sociedad decimonónica sin identidad y modelo de organización consolidado, circunstancia propicia –y necesaria- para el desarrollo de una figura concentradora del poder y de la toma de decisiones. Este

fenómeno se identifica como cesarismo, el cual es definido por Gramsci como:

Una situación en la que las fuerzas en lucha (política) se equilibran de manera catastrófica, es decir se equilibran en forma tal que la continuación de la lucha sólo puede emprenderse con la destrucción recíproca..... El cesarismo expresó una solución arbitral, confiada a una gran personalidad, de una situación histórico-política caracterizada por un equilibrio de fuerzas con una perspectiva catastrófica, que adopta cada vez más, de acuerdo con las condiciones históricas, un determinado significado político más o menos progresista.¹

“Cesarismo evoca una situación en la cual la sociedad se encuentra peligrosamente implicada en un ‘equilibrio catastrófico’, en el cual ni las clases, ni las categorías sociales se yerguen en hegemonía”.²

Para mejor comprensión del cesarismo es conveniente señalar la confrontación histórica entre el ejecutivo y el legislativo, que en México se aprecia durante el siglo XIX, en el intento por instaurar un régimen congresista, es decir una forma de gobierno caracterizado por el predominio del Congreso sobre el poder ejecutivo. Al respecto el Dr. Ricardo Uvalle señala:

...El predominio del ejecutivo se finca en la rivalidad sostenida con el legislativo en el siglo XIX ya que al calor de las asonadas, rebeliones y levantamientos, facciones congresistas lucharon por imponer la forma de gobierno parlamentario para debilitar al ejecutivo. El proyecto de instaurar el predominio del legislativo

¹ Bobbio, *op. cit.*, p. 250.

² Omar Guerrero Orozco. *La Administración Pública Presidencial*. Revista de Investigaciones Jurídicas, p. 637

sobre el ejecutivo tiene su origen en la idea de desterrar el ejercicio autocrático del poder, como ocurrió durante la época de imperio español. Sin embargo la raíz centralista del ejecutivo tiene su origen en la sociedad tenochca y se acrecienta con la monarquía española.³

En el siglo XIX la lucha entre el legislativo y el ejecutivo se presenta en dos periodos significativos del siglo XIX, los gobiernos encabezados por Juárez y Díaz, ambos decisivos en la construcción del Estado mexicano:

...La Constitución de 1857 abre las puertas a las fuerzas congresistas, las cuales pretenden debilitar al ejecutivo y resaltar el predominio del legislativo. La Constitución de 1857 institucionaliza la subordinación del ejecutivo al legislativo, pero el ejecutivo gobierna sin ella porque el desajuste de la sociedad civil provocado por las rebeliones, la lucha de los caudillos y los cuartelazos, estimulan la efervescencia del conflicto político y, por ende, retardaban el avance del capitalismo. El ejecutivo, sin someterse al marco jurídico, se transforma en un dictador soberano para enfrentar la desestabilización de la sociedad civil. Con la Constitución de 1857, el ejecutivo carece de facultades suficientes para gobernar y en medio del conflicto político surgen intentos congresistas para imponer el predominio del legislativo sobre el ejecutivo. Las fuerzas congresistas arraigadas fuertemente en la vida política pretenden asumir el control del Estado y gobernar a la sociedad civil. Sin embargo, la tradición del país es incompatible con el establecimiento de un gobierno parlamentario, por lo que la rivalidad del legislativo y el ejecutivo se agudiza debido a la lucha sin cuartel que libraron para imponerse el uno al otro.

Cuando Juárez asume el cargo presidencial, el país esta envuelto en incesantes luchas entre caudillos localistas. La vida civil se

³ Ricardo Uvalle Berrones. *El Gobierno en Acción*, p. 176.

cimbra ante lo intenso del conflicto social, las tendencias congresistas estaban al acecho del poder y el grupo de los conservadores pretendía deponerlo del ejercicio del poder estatal. Le corresponde a Juárez gobernar sin la Constitución de 1857, porque de haberse sometido a su validez jurídica y política, hubiera quedado a merced del congreso. Juárez gobernó en calidad de dictador soberano porque los desajustes de la sociedad civil también amenazaban al Estado. Además las facciones congresistas, por ser de carácter regresivo, no hubieran establecido el orden y la estabilidad, por lo que la sociedad civil hubiese quedado a la deriva.⁴

La vigencia del cesarismo en el México decimonónico no es casual, por el contrario, se explica a partir de las condiciones políticas y sociales de una sociedad carente de organización sólida, en la cual las clases sociales no definen la supremacía de una sobre otra. Por lo tanto es la figura presidencial la que enfrenta las necesidades de la sociedad, convirtiéndose en árbitro; para ello fue indispensable centralizar en forma extraordinaria el ejercicio del poder en su investidura. El presidente se coloca, entonces, al frente de una extensa burocracia, que se convierte en un instrumento necesario para instrumentar las acciones de la administración pública, entendida como institución encargada de organizar a la sociedad.

De esta manera, el poder presidencial se levanta sobre la sociedad que prácticamente reclama la existencia de:

⁴ *ibid.*, p. 177.

... Un hombre providencial que la salve como unidad civil de todos los mexicanos. Las obras de Mora, Zavala y Otero sobre los primeros treinta años de vida independiente, muestran un Estado perenne de inquietud, desasociado, incertidumbre; en fin, un vacío de poder y una lucha permanente e insaciable, para conseguir el dominio de la sociedad. Esta se encuentra en una situación de equilibrio catastrófico, que engendra la necesaria presencia de un hombre todopoderoso, un dictador, presto a salvarla de su destrucción.⁵

El cesarismo es, entonces, producto de las condiciones históricas del siglo XIX que desenvocaron en la formación de un ejecutivo fuerte, concentrador de poder y centralizador de facultades políticas y administrativas que apoya a la incipiente burguesía nacional para impulsar la consolidación del modo capitalista de producción, lo que constituye su principal logro en su tarea de organizar a la sociedad; por lo que, en paralelo, el titular del ejecutivo se convierte en árbitro de las luchas de clase.

2.2 BONAPARTISMO.

La caída de régimen porfirista se enmarca en el contexto de una agitación generalizada de la población, cuya constante es el reclamo de demandas no atendidas tanto en el orden social como económico. En el plano político la agitación condujo al movimiento revolucionario de 1910, y a la consolidación, después de un largo período de lucha entre

⁵ Guerrero, *op. cit.* p. 638.

los diferentes grupos de poder, de un presidencialismo fuerte, podríamos decir omnipresente, heredero de la tradición cesarista.

La Constitución de 1917 significó el fortalecimiento del capital y con ello el reconocimiento de una lucha clasista, al frente de la cual se ubicó el ejecutivo. Este escenario dio lugar al surgimiento del bonapartismo, definido por Norberto Bobbio como:

El fenómeno de la personalización del poder y el predominio de elementos carismáticos que concentran la legitimidad del poder del Estado en la personalidad del jefe, que se presenta como representante del pueblo-nación. El bonapartismo se refiere, pues, a las formas de legitimación del poder estatal. En los Estados modernos caracterizados por la articulación del poder legislativo y del poder ejecutivo, el bonapartismo está ligado al predominio del ejecutivo sobre el legislativo, a la 'independencia' que el poder del Estado parece asumir frente a las clases y a la sociedad civil.

El bonapartismo se basa en la tendencia de las sociedades burguesas modernas a alcanzar, aun en la superestructura política e institucional, la consolidación y la centralización del poder.... La autonomía del Estado parece de tal manera que las clases dominantes parecen renunciar a su poder político; el Estado puede sustituir o contraponerse a los partidos que son la expresión de las clases dominantes, pero de hecho toma completamente en sus manos el interés político de estas clases.. El bonapartismo como fuerza del poder ejecutivo que se ha vuelto independiente, se presenta ante las clases dominantes como árbitro neutral, como paladín del orden.

En la categoría general del cesarismo, el bonapartismo se califica como la solución política ofrecida por la clase pequeñoburguesa a la gestión del equilibrio entre las clases. La fórmula política del bonapartismo corresponde en general a la deficiencia política

momentánea de la fuerza tradicionalmente dominante y no ya a una deficiencia orgánica insuperable. En efecto, el bonapartismo no representa el paso de un tipo de Estado a otro sino la evolución de un mismo tipo de acuerdo con una línea ininterrumpida.⁶

El bonapartismo de acuerdo a la definición marxista, "revela un estado en el cual la burguesía no ha perdido la facultad de gobernar en tanto que el proletariado aun no la adquiere"⁷. En esas condiciones la clase dominante (burguesía) "cede 'la corona' para mantener 'la bolsa', es decir tiene que conceder el control directo del gobierno para poder conservar su hegemonía económica"⁸.

En México el bonapartismo se da al amparo de las facultades que otorga la Constitución de 1917 al titular del ejecutivo, de tal manera que éste concentra el ejercicio del poder en forma legítima. Es a partir de entonces que se puede calificar al bonapartismo de presidencialista. Esta etapa florece entre los gobiernos de Carranza y Cárdenas, es decir, de 1916 a 1940, período en el que se establecen las bases del poder presidencial. Epoca, también, de creación de las principales instituciones políticas que le dieron identidad al sistema político mexicano.

En el plano administrativo y social es también fructífero el período bonapartista, la administración pública se expande a áreas específicas;

⁶ Bobbio, *op. cit.*, p. 174-175.

⁷ *ibid.*, p. 638.

⁸ *ibid.*, p. 643.

acción orientada a fortalecer la vida económica del país y a consolidar los lazos entre el Estado y los diversos sectores de la sociedad. Por lo anterior, puede decirse que el bonapartismo significa el fortalecimiento del Estado frente a la sociedad, a diferencia del presidencialismo que refiere supremacía de un poder sobre otro: del ejecutivo sobre el legislativo. Presidencialismo y bonapartismo son categorías estrechamente vinculadas.

Existe relación entre el desarrollo de la clase dominante y el bonapartismo, al respecto el Dr. Omar Guerrero señala:

Entre más poderoso es el ejecutivo, más segura está la burguesía de que sus intereses serán recompensados; entre mejor sean recompensados los intereses de la burguesía, más fuerte es el ejecutivo. En el bonapartismo, pues, existe una relación de correspondencia entre el desarrollo y la satisfacción de los intereses económicos y políticos de la burguesía, con el fortalecimiento (centralización) de la administración pública.... La actividad gubernamental se manifiesta por medio de las políticas crediticia, monetaria, arancelaria, fiscal, laboral, y otras más que se encuentran íntimamente ligadas a los intereses de la clase dominante.⁹

Para garantizar su permanencia y reproducción el Estado bonapartista tiene un doble carácter; es al mismo tiempo un factor de dominación de las clases dominantes, y por otro lado, es protector de las clases dominadas, a las cuáles organiza y controla de manera corporativa a través de organizaciones creadas para tal fin. Así, el Estado mantiene independencia de la sociedad a la que maneja y controla. La doble

⁹ Guerrero, Omar. *El Estado y su Administración.*, p. 10.

alianza que establece el Estado le permite impulsar el desarrollo económico y mantener una tutela absoluta sobre la organización de la vida social y civil, lo que le garantizaría en el futuro la consolidación del sello distintivo del sistema político mexicano tradicional, la institución presidencial.

2.3 PRESIDENCIALISMO.

El funcionamiento del sistema político mexicano ha sido objeto de diversos estudios en razón de sus características singulares. Los diversos analistas coinciden en señalar que son dos las principales piezas de la política mexicana: el Presidente de la República y el partido oficial. Indudablemente estos dos factores garantizaron por un espacio de sesenta años estabilidad política y social, que permitieron la consolidación en el modelo económico capitalista, en un ambiente de paz social. Hoy estos dos factores han sido fuertemente cuestionados, dando lugar a diferentes señalamientos a un inclusive al interior del propio partido, así como en diversos sectores de la sociedad que cuestionan su funcionamiento y los mecanismos de designación de los candidatos de los partidos políticos.

La institución presidencial, categoría que da origen al presidencialismo, tiene una profunda raíz histórica, la cual comprende desde la sociedad tonochca con la existencia del Tlatoani. En la época colonial se

manifiesta en una figura centralizadora de poder, que es el Virrey, máxima autoridad y representante de la corona española. Durante el siglo XIX se gesta en México la necesidad de una figura fuerte, lo que da lugar al fenómeno del cesarismo, y a principios del presente siglo se expresa en el bonapartismo.

La concentración del poder en la institución presidencial ha dado lugar a la formación del concepto presidencialismo, que si bien deriva de la forma de gobierno de régimen presidencial, aquella -el presidencialismo- identifica una realidad política en donde la ausencia de equilibrio de poderes es una constante, y en general las instituciones políticas están controladas por el ejecutivo, lo que conduce a una mayor centralización administrativa y de toma de decisiones; en consecuencia se presenta la anulación de la división de poderes.

El presidencialismo mexicano ha sido estudiado por diversos autores norteamericanos, entre ellos Roderic Ai Camp, quién escribe sobre el presidencialismo como:

Los poderes que la rama ejecutiva ejerce desde la Revolución han dejado a México con instituciones legislativas y judiciales débiles. No sólo el Estado aumento de tamaño durante la mayor parte de ese período, en una tendencia que sólo se invirtió después de 1988, sino que su poder reside en el ejecutivo.¹⁰

¹⁰ Roderic Ai Camp, *La Política en México*, p. 189

Este antecedente explica la formación de una auténtica institución política, la institución presidencial, aspecto fundamental para entender el desarrollo del Estado mexicano contemporáneo. Manuel Villa señala sobre el particular, que la institución presidencial mexicana, “pertenece al género de las grandes organizaciones de la política contemporánea, fruto de años de formación, de experiencia y madurez”.¹¹ La formación del Estado mexicano posrevolucionario no puede comprenderse ajena a la formación de un poder unipersonal, omnipresente que se convierte, como jefe de Estado y jefe de gobierno, además de las facultades metaconstitucionales que tiene asignadas, en la figura e institución con mayor poder, con poder para influir en diversos aspectos de la vida social; se convierte asimismo en árbitro supremo de las luchas entre grupos o sectores sociales en el México posrevolucionario.

El régimen presidencial, entendido como la existencia de un poder ejecutivo frente a otros poderes legítimamente constituidos, requiere y fomenta, en forma paralela a su creación, la formación y concentración de facultades económicas, políticas, legislativas y de procuración de justicia. El presidencialismo representa, entonces:

El régimen político que normalmente coincide con la expansión orgánica y funcional del Estado en el seno de la sociedad, así como el incremento de la fuerza y el poder del ejecutivo frente al legislativo que, históricamente ha perdido preeminencia como centro de poder de la clase dominante.¹²

¹¹ Manuel Villa Aguilera. *La Institución Presidencial*, p. 13

¹² Guerrero, *El Estado y su Administración*, op. cit., p. 12.

La concentración de origen del poder presidencial se explica por razones históricas, caracterizada por la debilidad de la sociedad, la insuficiencia de instituciones políticas y el atraso de la propia sociedad. Por lo tanto, el presidencialismo es producto de la implantación y desarrollo del capitalismo en México, dependiente y atrasado.

Características de una sociedad desarrollada de manera insuficiente, lo que provocó que el presidencialismo clásico -el norteamericano- no se aplicará en forma ortodoxa. De tal manera que principios fundamentales como el equilibrio de poderes no pudiera cumplirse, dando lugar, entonces, a un presidencialismo exacerbado, caracterizado por una fuerte tendencia a la concentración y personalización del poder.¹³

En el caso de México, la Constitución de 1917 establece las condiciones para que se diera el presidencialismo puro; al respecto Jorge Carpizo señala que recibe esa denominación porque el presidencialismo mexicano “no contiene ningún matiz o elemento parlamentario”.¹⁴ El artículo 80 de la Constitución establece: “se deposita el ejercicio del Supremo poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, es decir el poder ejecutivo en México es unitario.

¹³ El fenómeno del presidencialismo se presenta prácticamente en todos los países latinoamericanos. Las condiciones de desarrollo, similares en muchos de esos países, permitieron la reproducción del fenómeno en casi todo el continente. Para mejor comprensión de las características que adquirió en cada uno consultar *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*. Méx. UNAM, 1977.

¹⁴ Jorge Carpizo Mc. Gregor. *El Presidencialismo Mexicano*. p. 29

Otra de las razones que conceden al jefe del ejecutivo singularidad de presidencialismo puro es la forma en que se elige, de acuerdo al artículo 81 de la propia Constitución: "la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral", con ello se convierte en presidente electo el candidato que obtiene la mayoría de votos en una elección directa, situación que le concede legitimidad.

El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica se vio favorecido por la inexistencia de partidos políticos fuertes que cuestionaran su actuación de ejecutivo desde el parlamento. Un mecanismo para contrarrestar la oposición política es la creación de un partido único, hegemónico. En el caso de México la existencia de un partido dominante es uno de los pilares del presidencialismo, que explican la vigencia de la figura presidencial sin cuestionamiento por espacio de sesenta años.

El partido oficial, PRI, ha funcionado tradicionalmente como maquinaria electoral, a través de él dominó el ejecutivo la vida política del país. El partido se constituyó en instrumento a través del cual el presidente designaba diputados, senadores gobernadores y hasta presidentes municipales. Asimismo el partido permitió el control corporativo de organizaciones obreras, campesinas, populares y burocráticas.

El presidencialismo mexicano se construyó sobre bases jurídicas y administrativas así como por costumbre y tradiciones, y hasta por

factores históricos y psicológicos, que, en conjunto, convirtieron al presidente en una figura indiscutiblemente preponderante, capaz de ejercer un liderazgo nacional. Así el presidencialismo mexicano se originó tanto en causas constitucionales como metaconstitucionales, lo que dio lugar a un gobierno en el que, en beneficio del Ejecutivo, se confundieron las fronteras entre los poderes de la Unión y en el que los gobiernos estatales y municipales fueron desposeídos de muchas facultades y responsabilidades, fenómeno que condujo a una situación de franca marginalidad y notoria dependencia.¹⁵

La Constitución política señala en su artículo 40 que la república se encuentra integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (la Constitución). La experiencia acumulada indica que en la práctica el poder ejecutivo ha centralizado gran número de funciones, invadiendo no sólo la jurisdicción de estados y municipios y la de los otros poderes de la unión. Situación que acentúa la naturaleza presidencialista del régimen mexicano, restándole importancia al federalismo y limitando la eficiencia administrativa, ya que las principales decisiones que afectan a los estados se toman desde el centro. Cabe aquí recordar la afirmación de Alexis de Tocqueville de que la centralización termina en despotismo.

Al sistema político mexicano, presidencialista por excelencia, cuya eficiencia ha descansado en un proceso centralizador y piramidal de toma de decisiones, no le conviene que los gobiernos de los

¹⁵ Eliseo Mendoza Berrueto. *El Presidencialismo Mexicano, una tradición ante la Reforma del Estado*. P. 36

estados manejen recursos y programas que los fortalezcan políticamente, pues ello podría significar que sean cada vez más conscientes de las posibilidades del ejercicio de su soberanía y de la consecuente asunción de decisiones políticas independientes del centro.¹⁶

Las razones de la concentración del poder en el ejecutivo son diversas, es decir, la existencia de un presidente omnímodo no tiene su origen en una sola causa. Diversos autores han explicado este hecho:

Joseph Lampalombara señala que la concentración de poderes se debe principalmente a las siguientes causas: a) emergencias nacionales, b) los poderes de emergencia que las constituciones depositan en el ejecutivo, c) las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias ante el ejecutivo y el legislativo, d) creciente número y la complejidad de la política y los problemas del gobierno, e) el aumento de la intervención gubernamental, f) la inclinación ideológica a un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado y g) el arraigado impulso humano para otorgar liderazgo a una sola persona.

César Enrique Romero afirma que los principales factores para el crecimiento del poder ejecutivo son: la frecuencia de los estados de emergencia, las atribuciones militares, c) la dirección de las relaciones internacionales, d) la política y los programas de progreso económico y social, e) la dirección burocrática, f) la delegación de facultades legislativas, g) la crisis del parlamento y de los partidos políticos, h) la decadencia del federalismo, i) la lucha contra los grupos de presión, j) el liderazgo y la jefatura del Estado, k) el progreso técnico y científico, l) la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea y m) la planificación. Para F. Jorge Gaxiola, dos han sido las causas del

¹⁶ *ibid.*, p. 234.

crecimiento del ejecutivo: a) la planificación y el intervencionismo en materia económica y b) los grandes peligros internacionales.¹⁷

Las causas del predominio del presidente, mexicano es: a) es el jefe del partido dominante; b) el debilitamiento del poder legislativo; c) la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia; d) su marcada influencia en la economía; e) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; g) la fuerte influencia sobre la opinión pública, a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; g) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; i) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuáles interviene el país, sin que para ello exista algún freno; j) el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como el Distrito Federal (*facultad vigente hasta 1997, año en que se eligió por voto directo al Jefe de Gobierno*) y k) un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.¹⁸

El presidente tiene, pues, amplias facultades cuyas fuentes son: La Constitución, las leyes ordinarias, y el propio sistema político. Además de las amplias facultades y poderes mencionados hay que sumar la posibilidad, también legítima, que tiene el ejecutivo para dictar y controlar un amplio sector de la economía y la vida social, a través de su facultad de nombrar a los titulares de las entidades paraestatales, aun considerando el importante recorte de ese sector, producto del redimensionamiento del Estado, puesto en marcha desde 1982.

¹⁷ Carpizo, *op. cit.*, p. 21-22

¹⁸ *ibid.*, p. 221.

Otro factor de poder del ejecutivo es que tradicionalmente se ha constituido en el Gran Elector de quién habrá de sucederlo en el cargo. Práctica que se hizo costumbre desde el periodo de posrevolucionario, es decir ha estado presente en el sistema político mexicano durante casi todo el siglo XX.

El sistema político mexicano, con sus practicas tradicionales, ha cancelado la posibilidad de fincarle responsabilidades al presidente, a través del juicio político (art. 108 constitucional). La independencia de poderes, la pluralidad en la integración del Congreso y la apertura en el manejo de los asuntos del Estado son tres aspectos que influyen decisivamente en el funcionamiento del propio sistema, por lo que es fundamental su interrelación si se trata de revisar el funcionamiento de la institución presidencial.

Si bien el ejecutivo concentra poder en forma excesiva es también conveniente señalar que al interior de la sociedad existe fuertes presiones, en ocasiones verdaderas instituciones, o fuerzas sociales que no pueden soslayarse y que representan intereses de determinados grupos y sectores sociales, cuyo interés es beneficiarse o influir en las decisiones presidenciales. Estos factores son: las fuerzas armadas, la Iglesia y los partidos políticos.

* El vínculo entre el jefe del poder ejecutivo y el partido de Estado, de que él es considerado el líder y el dominio ejercido por el partido en la Cámara de Diputados dieron como resultado la protección del régimen a los expresidentes liberándolos de responsabilidades políticas, judiciales y administrativas.

Por otra parte, es también importante destacar la influencia de los grupos de presión en las sociedades modernas que representan fuerte actividad política, a tal grado que su actividad puede influir en las decisiones del Estado. Entre los principales grupos de presión se encuentran los grupos de poder económico, que se expresan a través de organizaciones de industriales y comerciantes. Los sectores de clase, de clase media principalmente, también pueden constituirse en un factor de presión, derivado del papel que en la estabilidad político-social juega la clase media.

Es también conveniente señalar que la clase obrera y los sectores campesino y popular se manifiestan en grupos de presión, entre los que se encuentran organizaciones populares urbanas como la Unión Popular Nueva Tenochtitlán y el Frente Popular "Francisco Villa" cuyos interés es lograr acciones de gobierno que se traduzcan en mejores niveles de vida para sus miembros.

Los cambios registrados en la sociedad mexicana en los últimos treinta años demuestran que la institución presidencial ha entrado en crisis; su desempeño ante las expectativas de la sociedad en general evidencia fallas e insuficiencia en su relación con diversos grupos sociales. En su primera etapa esa crisis se reflejo en abstencionismo electoral. Recientemente se refleja en las críticas al desempeño del ejecutivo y en la apertura de nuevos espacios que representan intereses de diversos sectores sociales. La concentración de facultades

presidenciales favoreció el desarrollo capitalista y permitieron, en paralelo, la representación de las clases populares, binomio por el que el titular del ejecutivo desempeñó el rol de árbitro de una sociedad de desarrollo precario, en donde el presidente era juez y parte, sin contrapeso o cuestionamiento alguno por su actuación.

Antes de continuar hablando de crisis, es conveniente definir que se entiende por ese concepto, para lo cual tomaremos la definición del Dr. Manuel Villa Aguilera:

Una crisis es una alteración en el funcionamiento normal y regular de un sistema. Esta puede ocurrir porque alguna de sus partes fallan, entorpecen o traban el funcionamiento del conjunto, o porque un factor externo empieza a entorpecerlo, o también porque ambos procesos se conjuntan.

Por su desemboque una crisis puede ser de transición cuando los factores que impulsan el cambio se imponen y lo consiguen, cuando no hubo recursos para la transición el conjunto del sistema cayó en un desgaste creciente que lo consume.

Es necesario no perder de vista que es sistema liga o relaciona campos, que éstos pueden cambiar, y que el sistema resultará inadecuado para comunicar las partes fundamentales, si en él no se verifican las transformaciones necesarias. En el marco de este esquema simple, sólo punto de partida, se puede empezar a rastrear los términos de la posible crisis del sistema político mexicano.

Las partes, los campos de relación, son justamente la sociedad y el Estado. El régimen político, en éste caso el presidencialista y el partido de Estado, que son sus componentes esenciales, constituye la zona de mediación. Estado y sociedad no se acoplan

y se conjuntan directamente, sino a través de instituciones de mediación. Unas propiamente estatales y otras propiamente sociales. Las primeras son desde luego los partidos y las instancias del sector público; las segundas son corporaciones empresariales, universidades, etc. Pero todas, al final de cuentas, han de desembocar en una sola y única instancia: el Ejecutivo.¹⁹

La institución presidencial es fundamental para comprender el ejercicio del poder político en México. El devenir histórico de la sociedad mexicana no puede comprenderse aislado del fenómeno de la institución presidencial. Es precisamente en ese sentido que los cambios de fondo en las estructuras e instituciones políticas del país tienen que impulsarse desde el centro de poder político más importante del régimen, es decir, desde el poder ejecutivo. La transformación de la vida social en su conjunto requiere, entonces, de un proceso de reforma que sólo puede ser comprendido e impulsado por un auténtico estadista, cuya actuación política no se limite a los intereses de un grupo o sector de la sociedad, sino que trascienda su tiempo y espacio, es decir que cree las condiciones necesarias para un nuevo pacto social incluyente y que, en paralelo, garantice la ruptura de cotos de poder, facilite y promueva la convivencia sana, armónica, flexible y equitativa entre los diversos sectores sociales. El país requiere un estadista capaz de dignificar la institución presidencial, transformándola en agente de cambio; un estadista que presente a los actores políticos una oferta de cambio real y convincente. La consolidación de la

¹⁹ Villa, *op. cit.*, p. 80-81.

transición democrática es un imperativo de la sociedad mexicana, de ahí la importancia del proceso electoral del 2000.

La crisis de credibilidad en la institución presidencial genera un vacío político derivado de la falta de un sistema de interrelación, de negociación y de representación, que sustituya al tradicional, a través del cual mantenga una relación con los diversos actores sociales le permita, a la institución presidencial, asegurar consensos en torno a los problemas más apremiantes del país.

Como se explicó anteriormente el desarrollo del capitalismo requirió un presidente fuerte. De aquí la característica unipersonal del titular del ejecutivo, el cual es auxiliado por secretarios de Estado, a los cuales puede remover libremente (art. 89, frac. II) de la Constitución.

Es tal la cantidad de atribuciones que la constitución otorga al presidente, que podemos afirmar que por virtud de lo establecido en el artículo 27 es la primera autoridad agraria del país; en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, es la primera autoridad fiscal del país; en el 123, es la primera autoridad laboral del país; en el 3ro. es la primera autoridad educativa del país; y así podemos ir confirmando la idea de que en realidad es el único depositario efectivo de poder en México.²⁰

La concentración del poder presidencial sólo se limita o cuestiona por los grupos de presión, que buscan beneficiarse de las decisiones u

* Se refiere como crisis de credibilidad del Ejecutivo las críticas recibidas por Ernesto Zedillo durante su sexenio señalando su falta de experiencia política y falta de liderazgo.

²⁰ González, *op. cit.*, p. 314.

obtener privilegios. El presidencialismo como fenómeno político tiene fuertes antecedentes históricos en nuestro país; su característica principal de concentrar el poder, prácticamente sin límite, se explica a partir de las facultades que constitucionalmente tiene asignadas que en combinación con la costumbre política –por cierto muy arraigada- de que el presidente ‘todo lo puede’ originaron que al país se le considerara como “una monarquía que se renueva cada seis años”. Estos excesos se explican, según el Dr. Jorge Carpizo, en la práctica política, la falta de independencia de los poderes legislativo y judicial y en la tendencia humana a abusar del poder cuando no se tiene límite alguno legalmente establecido. Sin embargo, la Constitución de 1917 contempla la posibilidad real de que el legislativo pueda controlar la actuación del ejecutivo:

...Si bien se estructuró (en la Constitución de 1917) un poder ejecutivo fuerte, de ninguna manera lo deseo ilimitado ni por encima de la ley por lo tanto el presidente es responsable de ciertos actos ante el congreso. Además existen en la propia ley fundamental una serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los poderes legislativo y ejecutivo, con el ánimo de lograr un equilibrio entre ellos..., que quede claro que la Constitución si persigue un equilibrio entre los poderes políticos en México.²¹

Los procedimientos de control previstos en la Constitución para limitar el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo son:²²

²¹ Carpizo, op. cit., p. 209.

²² *Ibid.*, p. 215.

- a) El poder de la bolsa.
- b) La ratificación de determinados actos.
- c) El juicio político de responsabilidad.
- d) Las sesiones extraordinarias.
- e) Las facultades implícitas.

El poder de la bolsa es una expresión empleada por Jorge Carpizo para referir la autorización del Congreso sobre la propuesta de presupuesto que envía el ejecutivo; y a la revisión de la cuenta pública anual que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano de la Cámara de Diputados. La ratificación de determinados actos implica la posibilidad de que el Congreso revise y deba aprobar atribuciones que corresponden al ejecutivo, por ejemplo la ratificación de tratados internacionales o el nombramiento de determinados funcionarios. Un Congreso plural y activo la mayor parte del año, es decir que no sólo se ajusta al periodo constitucional de sesiones, estará en mayores condiciones de cuestionar la actividad del ejecutivo.

El Congreso no se encuentra imposibilitado -formalmente- para ejercer control sobre el ejecutivo. Se trata, entonces, de un problema de funcionamiento del sistema político mexicano, por lo que es indispensable la apertura de canales al interior de la sociedad mexicana que faciliten el ejercicio real de la función legislativa. Para ello se requiere la ampliación de espacios democráticos y la pluralidad en la composición del Congreso. Es en esas condiciones que el

sistema presidencial mexicano puede encontrar un real contrapeso en el ejercicio del poder, y con ello evitar el abuso de poder al que ha conducido el presidencialismo omnímodo.

Limitar el poder presidencial requiere, entonces, la presencia de un legislativo fuerte e independiente y prácticas democráticas; ambos requisitos están aun en proceso de formación en nuestro país. Es a través de esas vías que la sociedad puede manifestar su posición sobre diversos asuntos de la vida nacional que afecten a amplios sectores de la población. Para que pueda existir un poder legislativo fuerte es necesario fortalecer la carrera y práctica parlamentaria; de lo contrario se pondrán en entredicho las instituciones republicanas que los mexicanos adoptamos como forma de organización política, con el riesgo que representa para la nación la indefinición y vaivén, sobre todo en tiempo de globalización y convulsiones internacionales.

El presidencialismo omnímodo, exacerbado o metaconstitucional, como ha sido identificado por los tratadistas, concluyó su ciclo, las condiciones políticas, económicas y sociales que le dieron origen y lo hicieron necesario para permitir el desarrollo del país han cambiado radicalmente. Hoy la sociedad mexicana tiene una composición e interrelación social intensa y heterogénea que en combinación con otros factores como el agotamiento del control corporativo, el

* Estos términos han sido utilizados por diversos autores para caracterizar el régimen político mexicano tradicional, en el que la acción del ejecutivo rebasa las facultades que la Constitución le otorga.

crecimiento de las ciudades, el aumento en los niveles de organización de los diferentes sectores de clase, el aumento de la participación ciudadana, el aumento de organismos no gubernamentales, la presencia de un mayor número de fuerzas políticas –expresadas en partidos políticos-, y consecuentemente de un grado de avance en la composición plural del Congreso es imperativo definir las bases del papel de la institución presidencial, medida necesaria para erradicar el presidencialismo omnimodo, ya inoperante en las condiciones actuales de la sociedad mexicana que requiere un estadista al frente de tan importante institución.

Es necesario, entonces, acotar el poder presidencial en dos aspectos fundamentales, que si bien le dieron estabilidad al sistema político mexicano, se han convertido en sus dos principales lastres. El primer aspecto se refiere a limitar la facultad presidencial de iniciar proyectos a su libre arbitrio, cuyo costo -político y económico- resulta oneroso para el país. El segundo aspecto se refiere a la designación que realiza el presidente en turno de quien habrá de sucederle en el cargo; práctica conocida en el sistema político mexicano como “dedazo”.

Si se pretende una reforma democrática es necesario, y posiblemente hasta urgente, limitar el poder presidencial en los aspectos señalados. De lo contrario la sociedad mexicana corre el riesgo de que resurjan

* La reforma democrática considera claridad y equidad en procedimientos electorales, igualdad en el trato y condiciones de participación de los partidos políticos; transparencia en los procesos electorales y participación mayoritaria, libre y consciente del electorado.

tendencias dictatoriales, lo cual significaría un retroceso en la búsqueda de los mexicanos por consolidar la vida política republicana que formalmente hemos elegido como forma de convivencia organizada y pacífica, que asegure un mínimo de bienestar a la comunidad.

Las condiciones que favorecieron el surgimiento y desarrollo del presidencialismo omnímodo han cambiado diametralmente. Hoy los diversos sectores sociales reclaman espacios de expresión, y al mismo tiempo, instituciones modernas, renovadas y transformadoras para consolidar el tránsito a la vida democrática. Ese es el contexto que reclama como imperativo una nueva institución presidencial. El presidencialismo, por su amplio antecedente histórico está llamado a desempeñar un papel decisivo en la transición democrática; para cumplirlo es necesario redefinir la propia institución presidencial, menos tutelar y más democrática. El resultado arrojará un saludable y necesario equilibrio de poder, combinado con instituciones renovadas y ampliación de los espacios de la democracia.

El presidencialismo se consolidó en México a partir de 1929; las alianzas establecidas por el régimen le permitieron al ejecutivo situarse como árbitro entre los diferentes sectores de clase. En paralelo el sistema estableció mecanismos de control que identifican al presidencialismo omnímodo.²³ El esquema de cooptación del poder

²³ Consultar la obra de Enrique Krauze. *La Presidencia Imperial* (Tusquets 1996) éste autor analiza la formación y ascenso del sistema político mexicano desde la formación del Partido Revolucionario Institucional hasta el actual sexenio: período por período Krauze desagrega los diversos factores que

aplicado por el régimen funcionó hasta finales de los sesenta en que estalló el movimiento estudiantil de 1968, mostrando los primeros indicios de agotamiento del sistema autoritario mexicano, que si bien había rendido frutos en la economía (período del milagro mexicano) políticamente controló la expresión de las fuerzas políticas haciendo girar la vida política del país en torno al presidente, auxiliado por el partido dominante, en las diversas alianzas establecidas por el régimen, el predominio del ejecutivo sobre los otros poderes y la centralización de la administración pública. Los movimientos sociales de los sesenta, que culminan con el estudiantil representan el cuestionamiento al presidencialismo omnímodo, al autoritarismo; es por ello que los dos sexenios siguientes: Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo imponen un nuevo modelo económico, cuyos resultados fueron desastrosos para la mayoría de la población. Al respecto Manuel Villa señala:

Los gobiernos del período 1970-1982 se desempeñaron en el vértice del proceso de debilitamiento de las bases tradicionales de sustento de la institución presidencial.

La crítica a esos gobiernos debe ser política. Debe encontrar en sus contracciones la crisis de los mecanismos tradicionales del poder, los excesos de formas ancestrales del control y de la participación; y debe proponerse la búsqueda de las formas alternativas, incubadas en el régimen político de la Revolución; vislumbrar los signos de la superación del modo tradicional de dominio y los del tránsito a formas y mecanismos democráticos en

identificaron a cada sexenio, incluye también un análisis de las características personales de cada presidente de la república. La obra mencionada permite identificar con claridad las bases del funcionamiento del sistema político mexicano.

tanto impliquen, crecientemente, mayor igualdad, pero también mayor participación.²⁴

La institución presidencial, que podríamos llamar tradicional, enfrenta cada vez más mayores cuestionamientos por parte de la sociedad, frente a la cual requiere fortalecerse y crear, en consecuencia, una relación caracterizada por la democratización de la propia institución presidencial. Esto significa que la relación entre Estado y sociedad pueda darse sin tuteladas intermediaristas que impiden y limitan el desarrollo de la sociedad, que al paso del tiempo se anquilosan y a las cuáles resulta difícil remover, convirtiéndose en un lastre para el desarrollo político de la sociedad y su consecuente reflejo en el ámbito económico. La tendencia mundial se orienta a la integración de bloques económicos de amplios frentes multinacionales que dan lugar al proceso de globalización y mundialización de procesos económicos, principalmente. Esta tendencia, a la cual el país no puede permanecer ajeno requiere crear nuevas instituciones que fortalezcan a la sociedad en su conjunto. Por lo anterior, es un imperativo transformar la institución presidencial mexicana. No es viable que una sociedad que se orienta a la modernización funcione con instituciones formadas a principios de siglo, específicamente, la institución presidencial y el partido dominante.

²⁴ Villa, *op. cit.*, p. 51 – 52.

2.4 REGIMEN DE PARTIDO DOMINANTE:

El régimen político vigente en una sociedad determinada contiene en su interior los mecanismos y reglas, en ocasiones no escritas, reguladoras de la actuación de los diversos actores políticos, entre los cuáles destacan los partidos políticos, en tanto entidades públicas que en las sociedades modernas tienen un papel relevante en la vida política y social; principalmente si hablamos de sociedades democráticas o en tránsito a la democracia. La importancia de los partidos la podemos apreciar a partir de la afirmación de Giovanni Sartori: “no puede existir una democracia sin partidos” (políticos).

La naturaleza, alcance, importancia y régimen de partidos se explicó en el primer capítulo de la tesis, como parte del marco teórico. En éste segundo capítulo nos ocuparemos del funcionamiento e importancia para el sistema político mexicano de un partido dominante, que en sus orígenes se identificó claramente como partido hegemónico.

Hablar de un partido dominante en México es referirse a una de las principales características del régimen presidencialista mexicano, que le brindó –por espacio de seis décadas- estabilidad política en función de que el partido, como instrumento político-electoral del sistema

* El régimen de partido dominante caracteriza la existencia formal de varios partidos políticos legalmente acreditados para participar en procesos electorales, sin embargo existe un partido de Estado en el Congreso y en otros puestos de elección popular. Este partido es el mismo al que pertenece el ejecutivo, circunstancia que fortalece su dominio y control por largos periodos de tiempo como en el caso mexicano en donde se identifica la existencia del régimen de partido dominante por espacio de sesenta años.

cumplió satisfactoriamente su objetivo de legitimar procesos electorales, dándole legitimidad al régimen.

Existe una relación estrecha entre presidencialismo y partido oficial o dominante, en esencia éste es un instrumento indispensable para facilitar el control político del presidente en turno, lo que implica que el presidente asume de manera “automática” el liderazgo del partido una vez que toma posesión del cargo como titular del ejecutivo.

En primer término mencionaremos el papel global que ha desempeñado el partido como pieza central del sistema político mexicano. En un primer momento el partido tuvo tres funciones:

- Contener el desgajamiento del grupo revolucionario.
- Instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder.
- Dar un alcance nacional a la acción político - administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana²⁵.

La primera de las tres funciones señaladas la cumplió ampliamente al contener los tres intentos de desmembramiento: En 1940, Juan Andrew Almazán; En 1946 Ezequiel Padilla y en 1952 Miguel Enríquez Guzmán. El PNR, como originalmente se denominó el partido oficial culminó con un intento de nueve años de formar un partido político, desde esta perspectiva no puede negarse el papel de Plutarco Elías

²⁵ Daniel Cosío Villegas, *El sistema Político Mexicano*, p. 35

Calles y su visión para consolidar la institucionalización de la vida política nacional, que logro integrar a los principales sectores de la sociedad, organizándolos para las contiendas electorales. De esta manera el partido se convirtió en una agencia legitimadora de los candidatos a los puestos de elección popular.

El partido buscaba cohesionar la acción político-administrativa, y con ello orientar hacia una posible solución integral a los diferentes problemas nacionales, adoptando para tal efecto la Plataforma de la Revolución Mexicana. Por otra parte, el partido pretendía formar cuadros entre los jóvenes deseosos de iniciar una carrera política y, ya formados, darles la oportunidad de ejercerla.

Desde su fundación como P.N.R., posteriormente P.R.M. y finalmente P.R.I., el partido oficial ha cumplido una función básica para el sistema político mexicano, la cual se constituye como uno de los pilares del presidencialismo mexicano, tal como se señaló en el apartado anterior. Esta característica se identifica porque es a través del partido como se ejerce el control político, se distribuyen cotos de poder y se liderea a la clase política. El partido oficial se convirtió, por lo tanto, en partido dominante y con ello en instrumento político-electoral del régimen.

La relación entre el jefe del ejecutivo y el partido oficial es fundamental para el funcionamiento del sistema político mexicano tradicional, de aquí su importancia como base del régimen. Factor que favoreció el

éxito del sistema de partido único en México, después partido dominante, es el origen de la representación de los distintos grupos de la sociedad mexicana heterogénea por naturaleza, carente de organización formal pero al mismo tiempo ávida de encontrar espacios para su representación.

En su origen el régimen político mexicano fue cuidadoso de la representación de intereses. Ello hizo posible la formación del PNR, y los electos tenían peso político y eran candidatos por su representatividad real y no sólo formal.²⁶

El funcionamiento del partido oficial puede entenderse, en su origen, como una necesidad real de aglutinar a los líderes de diversos sectores para lograr la legitimidad del régimen a través de elecciones, de esa manera el propio régimen "encontró" el mecanismo para lograr representación real y formal, mecanismos a los cuales integraba considerando las reglas del sistema. Esta forma de actuación del régimen se justificó en razón de la naturaleza rural –en los años de formación del PNR- de la sociedad mexicana.

El régimen político mexicano no es autoritario, sino democrático-representativo. Pero por su insuficiente amplitud para la participación, y por la restringida eficacia de la representación, se puede calificar de *democracia mínima*. Esta en los límites y los linderos del régimen de excepción, pues tiene una alta dependencia de los mecanismos y controles burocráticos, organizacionales y militares. Es necesario acabar con éste riesgo

²⁶ Villa, *op. cit.*, p. 109.

permanente y pasar a generar espacios que hagan más amplia y mejor arraigada la democracia.

Específicamente, el mexicano es un régimen presidencialista de partido de Estado. Ello no significa que estén por definición y en esencia cancelados el pluripartidismo, la representación democrática y la participación ciudadana.

Lo que ha ocurrido es que el economicismo de la intervención estatal; el presidencialismo omnímodo, fincado en el control burocrático; el arreglo cupular entre burocracia, empresariado y oligarquía sindical han conducido a estrechar la vida democrática en vez de ampliarla. Se ha exacerbado el control y se ha sacrificado la participación.²⁷

Hablar del desarrollo del partido dominante implica, necesariamente, referirse a la labor política de agrupar fuerzas políticas que se encontraban dispersas en la sociedad mexicana posrevolucionaria, así como la urgencia de cohesionar una base social de la cual carecieron los gobiernos caudillistas del periodo 1920-1930; el poder lo ejercieron basándose en una red de relaciones personales y a través de vínculos con los grupos de poder económico.

La creación del P.N.R. permitió reunir a los diversos partidos existentes en torno a un programa "revolucionario", eliminando así los adjetivos que identificaban al común de las corrientes políticas —que no partidos— existentes: socialistas, liberales, constitucionalistas, etc. De esa manera el grupo encabezado por el general sonorenses Plutarco Elías Calles encontró en el partido un mecanismo de autoproclamarse

²⁷ *ibid.*, p. 122-123.

el heredero de la ideología revolucionaria, descalificando a sus opositores, llamándolos reaccionarios.²⁸

El P.N.R. desde su origen se convirtió en un instrumento de control político, alejado de la ideología revolucionaria y de las demandas de los diversos sectores sociales –principalmente la tierra-, por lo que el partido adquirió un carácter exclusivamente reformista, conservador; un instrumento al servicio de la naciente burocracia política. Su principal función fue legitimar, en las urnas, las decisiones cupulares de la clase política. Así, el partido se convirtió en la única vía de hacer política oficial.

Por otro lado, cabe mencionar la ruptura con las demandas agrarias y populares, recogidas y expresadas por otras organizaciones partidistas locales de entonces tales como: Partido Socialista del Sureste y Partido Liberal Mexicano, mas identificadas como organizaciones de masas que el propio "Partido de la Revolución".

Superada la primera etapa de formación del PNR, que coincidió con el arribo del general Cárdenas a la presidencia, se inició una segunda etapa de desarrollo del partido. Es durante el período de Cárdenas que el partido adquiere la característica de una organización de masas, es decir bajo el auspicio del propio Estado mexicano. Se formaliza así una

²⁸ Cfr. La obra de Luis Javier Garrido. *El Partido de la Revolución Institucionalizado (Méx. Siglo XVI)*, en la que el autor analiza el origen, desenvolvimiento y consolidación del PNR y del PRM en la conformación del Estado mexicano posrevolucionario.

“alianza” entre las clases populares, representadas en el partido y la “guía” personal del titular del ejecutivo. Esa estrategia significó sellar una fórmula que garantizaría estabilidad al sistema político mexicano por espacio de sesenta años:

Durante la primera mitad del sexenio del general Lázaro Cárdenas, el régimen mexicano se consolidó sobre dos ‘instituciones’ fundamentales: un presidente de la república fuerte y un partido oficial que pretendía incorporar a la casi totalidad de masas obreras y campesinas organizadas, presentándose, más que nunca como el legítimo representante de la revolución. Luego de los años de lucha el caudillismo (1934-1936), el partido devino por primera vez en su historia, es su firme sostén del presidente de la República. De un instrumento que permitía al ‘Jefe máximo de la Revolución’ dirigir la política del país, el PNR pasó a ser una ‘institución’ bajo el control del ejecutivo.²⁹

El impulso recibido por el partido durante el cardenismo, la tarea asignada al partido como instrumento de la ejecución de decisiones presidenciales, la incorporación de líderes sindicales a la estructura del partido y el control de amplios sectores de clases populares, agrarias y de trabajadores identificaron al PNR ya no como un partido de cuadros, sino de masas. Sin embargo su nueva naturaleza no estaba contenida estructuralmente.

El nuevo papel asignado al partido requería la transformación oficial, acontecimiento que tuvo lugar durante el tercer bienio del periodo cardenista, al constituirse formalmente el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Sobre la transición Luis Javier Garrido señala:

²⁹ *ibid.*, p. 228.

El PNR había tenido como objetivo primordial el de terminar con la multiplicidad de núcleos de poder constituidos por los 'partidos' regionales y locales organizados en torno a caciques posrevolucionarios y el PRM, nueve años después, represento la tentativa para concluir con la participación de militares en la política y para subordinar a las organizaciones sindicales y las ligas campesinas al nuevo Estado.

El PRM como el PNR continuo siendo el organismo electoral oficial, encargado tanto de preparar las elecciones como de seleccionar a los candidatos a los puestos de elección popular, pero a diferencia de aquel durante sus primeros años de vida, el PRM no fue una vanguardia del régimen sino un sostén más o menos disciplinado de las directrices presidenciales. Su labor ideológica fue pobre y sus dirigentes no hicieron nada por fortalecerla, pues se dedicaron esencialmente a integrar y a encuadrar a las fuerzas sindicales en la nueva estructura partidaria.³⁰

Las características de PRM lo afianzaron como el partido del Estado, que expresó la alianza de las clases populares, principalmente las de trabajadores urbanos, en torno a la figura presidencial. Esta situación permitió al partido consolidarse como una de las bases principales del presidencialismo mexicano e instrumento de control de centros caciquiles de control regional, sobre los cuales seguía funcionando al igual que su antecesor, el PNR.

Al finalizar el periodo cardenista, el país contaba con una institución presidencial sólida, con fuerte presencia en las diversas actividades de la vida social, económica y política. El poder presidencial basado en la

³⁰ *ibid.*, p. 297.

constitución de 1917 había ampliado su esfera de acción a través de la formación de un partido de Estado y de aliarse a la burguesía nacional. De ésta forma el titular del Ejecutivo se erigía como la máxima instancia concentradora de poder. El presidencialismo mexicano adquirió, entonces, las características principales que lo identificarían como el vértice del sistema político mexicano: un ejecutivo omnímodo y un partido hegemónico, principal instrumento electoral del presidente, a través del cual regulaba la actividad políticas del país.

A principios de los años cuarenta el mundo vivía un periodo de agitación política derivado de la segunda guerra mundial. En 1940 ascendió al poder el general poblano Manuel Avila Camacho, político identificado por su mesura y tendencia conservadora, quién abandonó la línea trazada por su antecesor, el general Cárdenas, para adoptar la política de "unidad nacional". En ese contexto el PRM desempeñó un papel de mediador, de intermediario entre los industriales y trabajadores. Durante ese tiempo el partido abandonó la ideología "revolucionaria", acción que le mereció fuerte crítica por parte de diversos sectores de la sociedad y derivó en un importante descrédito al interior y exterior del propio partido.

Políticamente ese viraje se reflejó en la forma de operar el partido, y su separación de las demandas tradicionales de la sociedad lo que se tradujo en un fuerte rechazo de la población hacia el partido, que se reflejó en el silencio acerca de la vida política. La evolución del partido

oficial y dominante está estrechamente vinculada a la formación del Estado mexicano posrevolucionario. Esta circunstancia refleja el liderazgo que el presidente en turno asume del partido. Sobre ese liderazgo del titular del ejecutivo, cabe señalar que se mantiene hasta nuestros días:

Los presidentes de la república, al asumir el liderazgo del partido, automáticamente se convierten en los 'jefes políticos', iniciándose así una creciente injerencia presidencial en todos los asuntos partidistas, situación que con los altibajos, sobre todo del presidente Zedillo, ha prevalecido hasta ahora.³¹

Por lo anterior no puede comprenderse la actuación del presidencialismo mexicano sin conocer la trascendencia del papel y la función cumplidos por el partido oficial. Cabe destacar que el papel asignado al partido oficial, primero PNR, después PRM y actualmente PRI ha podido lograrse a través de dos reglas no escritas en los documentos oficiales del propio partido: lealtad y disciplina, su cumplimiento y observancia permite a la burocracia política ascender en la escala política nacional.

³¹ Mendoza , *op. cit.*, p. 270.

2.5 INSTITUCIONALIZACION DEL REGIMEN.

Roderic Ai Camp señala que la exploración de la política de una sociedad, por naturaleza, abarca todo; añade que la conducta política y los procesos políticos son reflejo de la evolución de una cultura, incluyendo historia, geografía, valores, etnicidad, religión, relaciones internas y externas y mucho más.³²

En el caso de nuestro país, revisar las instituciones políticas conduce al análisis de la institución presidencial, como la máxima instancia concentradora de poder en el país, alrededor de la cual gira prácticamente su vida política. El funcionamiento de la institución presidencial mexicana no puede separarse de la comprensión del papel cumplido por el partido dominante y la concentración del poder en manos del presidente; ambos factores analizados en los apartados anteriores. En este apartado, la institucionalización del régimen, se ampliará algunas consideraciones que favorecieron la cimentación y reproducción de las prácticas políticas en México por espacio de sesenta años, es decir de 1929 hasta finales de los años ochenta.

Desde sus orígenes como país independiente, México tuvo que enfrentar una serie de contratiempos producto de la incipiente forma de organización social y política y del atraso del sistema económico. Durante el siglo XIX trataron de implantarse en el país formas de

³² Roderic Ai Camp, *La Política en México*, p. 11.

organización e instituciones políticas surgidas en Europa y Norteamérica, que al enfrentarse a la realidad mexicana dieron como resultado un proceso de construcción de instituciones y prácticas políticas identificadas por un proceso de avances y retrocesos en la construcción de la nación mexicana.

En los treinta años que comprenden de 1940-1970 se identifica la etapa de mayor estabilidad en el México posrevolucionario, se consolidó en ese lapso de tiempo un modelo económico identificado como desarrollo estabilizador. Durante ese periodo la tasa de crecimiento del P.I.B. fue superior al 6%, situación que se tradujo en una amplia base social de aceptación y consenso del régimen mexicano, que se reflejó en una de las conquistas más celebradas del régimen, la llamada paz social.

En el ámbito económico se registró un período de estabilidad, que combinado con el político de ascenso de sistema político mexicano le permitieron al país tres décadas de estabilidad. Durante los años posteriores a la revolución mexicana el país adoptó un modelo económico de economía mixta, en donde la actividad económica estaba regida por el Estado, además de ser el importante propietario de organismos y empresas públicas, cuyo desempeño tenía una doble función. Por un lado promovía el desarrollo a través de inversión sostenida; y por el otro, fungió como soporte y promotor de la burguesía mexicana, poco dispuesta a invertir en sectores de alto riesgo o de lenta recuperación de inversión. Así en el Estado mexicano se

caracterizó por una expansión constante, en paralelo, registró una creciente centralización administrativa al frente de la cual se encontraba el titular del Ejecutivo.

Para finales de los años sesenta, el país gozaba de un gran prestigio en los círculos financieros y de negocios internacionales.

El crecimiento económico, los créditos abiertos, la solidez monetaria y la estabilidad política eran algunas de las bases de ese prestigio. En apoyo a la 'transformación radical' lograda por la revolución, los apologistas de régimen solían comparar las condiciones imperantes en el país en la década de los treinta con aquellos observables treinta años después. Así, pues, se mencionaba la forma en que el país había cambiado de una economía rural-agraria a una urbana-industrial; se enfatizaba que la población que vive en localidades de más de 2500 habitantes había crecido de 34 al 60%; se mencionaba una reducción del 67% al 4% de la fuerza laboral ocupada en la agricultura; asimismo se subrayaba la modificación en la composición del producto interno bruto nacional, donde la agricultura se había reducido del 21 al 11%, mientras que la industria se había elevado del 24% al 34%. En forma similar se proclamaba que la red carretera había aumentado de 5000 a más de 70 000 kilómetros; que la electricidad había escalado de 0.5 a 7.5 millones de watts; que la producción petrolera se había incrementado más de cuatro veces sobre el nivel de la de los treinta; que la tierra irrigada había aumentado de 0.1 a 3.0 millones de hectáreas; que la educación pública, la seguridad social y los servicios de salud se habían extendido en forma importante.³³

Sin embargo esas optimistas cifras oficialistas en realidad ocultaban una estrategia de transferir recursos públicos a instancias privadas a

³³ Miguel Bazañez. *La Lucha por la Hegemonía en México.*, p. 155.

través de diversos mecanismos, con ello se favoreció a los industriales y empresarios mexicanos:

...El sector público fue limitando progresivamente sus finanzas debido a las reglas del juego que implícitamente había establecido con el sector privado. Se había acordado tácitamente que el ahorro y la inversión por la iniciativa privada. Así pues los ahorros públicos que podían obtenerse de las ganancias de las empresas públicas se inhibían por una política populista de doble filo consistente en establecer precios subvaluados para los servicios y productos públicos como el petróleo, electricidad, transporte, etc. El ahorro público era entonces más bien transferido a las ganancias privadas.

La inversión pública que podía lograrse por medio de la disponibilidad de recursos fiscales del gobierno, también se evitaba por un mecanismo a través del cual el sistema financiero privado era proveedor de fondos, lo cual 'obviaba' las necesidades de reformas fiscales. Dentro de este arreglo, para poder incrementar el gasto público era necesario primero que la banca privada captara recursos frescos. En otras palabras, el gasto público era dependiente del crédito.³⁴

La historia mexicana del siglo XX puede dividirse en cuatro etapas. La primera de 1910-1920, corresponde a la destrucción del viejo régimen y la construcción constitucional de uno nuevo. El segundo 1920-1940, corresponde a la reconstrucción económica del Estado intervencionista y nacionalista, que culmina con el cardenismo. El tercero de 1940 en adelante, puede a su vez subdividirse en dos etapas, de 1940-1968, periodo de gran crecimiento económico al que se le identifica como el

³⁴ *ibid.*, p. 59.

“milagro mexicano”. A partir de 1968 se inicia una etapa de transición, que Héctor Aguilar Camín identifica como histórica, demográfica, económica, mental que reabre la pregunta sobre la vigencia del pacto político-social sobre el que se forjó el México posrevolucionario y el sistema institucional construido a su amparo³⁵.

El Estado mexicano y su régimen se “institucionalizaron” a partir de la incorporación de amplios sectores de población a un proyecto político que requirió una sólida base de legitimación y la posibilidad de crear las condiciones para la convivencia del conglomerado social, teniendo la virtud de conseguir el beneplácito de los diversos grupos: Obreros, campesinos, clases populares, empresarios, etc., unificándolos en torno a un proyecto nacional. La sociedad mexicana se movía al ritmo impuesto por el Estado.

De Benito Juárez a Miguel de la Madrid, el Estado ha llevado la iniciativa en la construcción de la nación. Erigió un poder central sólido y minuciosamente ramificado, tomó en sus manos o promovió las empresas estratégicas de transformación de la naturaleza y vencimiento de la geografía -ferrocarriles y telégrafos en el siglo pasado, presas y carreteras en las primeras décadas del siglo XX; petróleo, electricidad y la red de nuevas comunicaciones a partir de los cuarenta. Fue el Estado también quien organizó políticamente a la sociedad, acogiendo en su seno los intereses que parecían brotar de ella, hasta volverse durante décadas la gran olla incluyente, el espacio fundamental de la vida

³⁵ Cfr. La obra *Después del Milagro* (México Cal y Arena, 1989), en la que Héctor Aguilar Camín analiza desde una perspectiva histórica, el desarrollo de las prácticas políticas mexicanas, que lo conducen a afirmar la erosión de las añejas formas de hacer política se agotaron al final de la década de los sesenta.

política. Por último el Estado modernizador -'tentado por el demonio de la modernización', como dijo Octavio Paz- ha sido el centro irradiante de la conciencia mexicana, ha reconocido y en parte inventado su nacionalidad, diseñado su abismo, generalizado sus símbolos, sometido y neutralizado su voluntad ciudadana, expropiando la cultura de manos particulares y construido la infraestructura educativa.

Su paradoja es que, al hacer todas y cada una de esas cosas, sembró también la sociedad que habría de rebasarlo. Su designio explícito desde los borbones -modernizar al país, sacarlo de su postración económica y su tradicionalismo social- fue precisamente dar a luz un mundo, que de lograrse, volvería anacrónicas sus pretensiones tutelares, su dominio paternal, su absolutismo gubernativo.³⁶

En el plano político, el régimen mexicano se convirtió durante esos años en autoritario en el contexto que señala Ai Camp: "en términos políticos, (es autoritario) un sistema en el que solo un pequeño número de individuos ejerce el poder político y tiene acceso a él."³⁷ El grupo de poder al que se refiere este autor se tradujo en la formación de la "familia revolucionaria", es decir, si bien no se aprecia la permanencia de los mismos individuos en el ejercicio del poder, quienes los sustituyen son sus descendientes directos, creándose así un círculo cerrado de difícil acceso, dirigido por el presidente de la república en turno, auxiliado por una maquinaria electoral, el partido oficial.

La realidad mexicana enfrenta dos corrientes; por un lado la herencia

³⁶ *ibid.*, p. 25-26

³⁷ Ai Camp, *op. cit.*, 23.

de un régimen que llamaremos tradicional, y por otro la adopción de un nuevo modelo de conducción de la sociedad en el que el Estado se ha contraído dejando la iniciativa a las fuerzas sociales –que aun no se consolidan-, por lo mismo no encuentran un canal de participación que impulse, en forma efectiva, a un desarrollo de la sociedad. La transición de la sociedad mexicana se debate entre los vestigios del régimen tradicional y una apertura modernizadora que promueve el desarrollo integral de la sociedad. Para lograr que se consolide el salto hacia una verdadera transición es imperativo que los dos principales fundamentos del régimen tradicional: presidencialismo y partido oficial también se modernicen. No podemos pretender instaurar una nueva sociedad con instrumentos arcaicos del ejercicio del poder. De ahí la importancia de la transición mexicana.

2.6 ESTADO DE BIENESTAR.

Referirse al Estado de bienestar significa aludir a una de las formas concretas que adoptó el propio Estado mexicano. Dicha forma de organización se contrapone al Estado liberal, que se refiere al libre control de la actividad económica, con limitada participación del Estado. La sociedad debía regirse, según la concepción liberal, por la mano invisible del mercado, es decir por las leyes de la oferta y demanda.

El Estado de bienestar surge como una propuesta alternativa a la crisis del capitalismo de principios de siglo. Tiene su antecedente ideológico en las ideas del economista inglés John Keynes, según esa visión el Estado debe impulsar en forma permanente la inversión productiva, la cual tendrá posteriormente un efecto multiplicador, que permeará al resto de la sociedad.

El paso del Estado liberal al del Bienestar puede analizarse a través de la evolución y consolidación de los derechos de ciudadanía: los civiles (libertad, justicia); los políticos (sufragio); y los sociales (mínimos de bienestar y seguridad económica.) En esta lógica, la diferencia entre las distintas nociones que ha adquirido el término se explica, por una parte, en su desarrollo histórico y por otra, en la intervención política que implican en favor de la beneficencia, la asistencia o el bienestar. Es decir, la acción social para la población desamparada; la acción estatal de proporcionar los mínimos de subsistencia a un conjunto de individuos y la relación de asistencia a grandes sectores de la sociedad, respectivamente.³⁸

El desarrollo del Estado de Bienestar obedece a una lógica determinada por razones económicas y políticas. Su origen y evolución se ubica en cuatro etapas: la de experimentación, que abarca los años 1870 a 1929; la de consolidación, de 1930 a la segunda guerra mundial; la de expansión, hasta los años ochenta; y la de redefinición, hasta nuestros días.³⁹ El desarrollo de la sociedad capitalista demostró que ésta no controla sola, es decir las leyes de la oferta y demanda no

³⁸ Breviario Político., *op. cit.*, p. 126.

³⁹ *Ibidem.*

evitan las contradicciones del capitalismo; para 1929, la dinámica intrínseca de esa forma de producción originó uno de las crisis más importantes, caracterizada por la falta de capacidad de consumo de la sociedad y sobreproducción de la industria.

En su primera etapa el Estado de Bienestar se entendió como un mecanismo de protección por parte del gobierno orientado a garantizar estándares mínimos de renta, alimentación, salud y seguridad física, instrucción y vivienda garantizada a cualquier ciudadano como derecho político. La acción estatal se comprendió como garante de los derechos económicos, sociales y políticos de los individuos, como un medio para asegurar que amplios sectores de la sociedad recibieran los beneficios sociales que les asegurara un mínimo de calidad de vida. Para cumplir esa misión en el Estado de Bienestar la actividad estatal se hace presente en casi todas las actividades de la vida social: impulsa la actividad económica a través de crear organismos públicos, fomenta la existencia de empresas públicas, lo que lo convierte en Estado propietario; regula la actividad de los particulares; participa activamente en la prestación de servicios públicos; construye obras de infraestructura económica y adopta como responsabilidad estatal los servicios de salud, educación y seguridad social para la población.

En México, la vigencia del Estado de Bienestar se ubica desde 1934 hasta principios de los años ochenta. Ese periodo puede dividirse en tres etapas: la primera comprende de 1934-1940, periodo de

consolidación del sistema político mexicano, de fuerte presencia estatal de la vida económica del país y de construcción de un nuevo régimen político. La segunda etapa comprende de 1940-1970, periodo en el que estuvo vigente el modelo económico de "desarrollo estabilizador", en el cual se continúa la participación estatal en la vida económica, se amplía la característica de Estado propietario, se trata de impulsar el desarrollo de la industria nacional a través de implantar la política de sustitución de importaciones, orientada a fortalecer el mercado interno y crear empleos. En ese período se registran niveles de crecimiento de la economía nacional de 6% en promedio, dando lugar al llamado "milagro mexicano". La tercer etapa del Estado de Bienestar se aprecia a partir de 1970-1982, durante los primeros años del mismo se inicia una etapa de transición de la sociedad mexicana, que se aprecia en todos los ámbitos. En el aspecto económico se pone en marcha en llamado modelo de "desarrollo compartido", el cual se caracterizó por la ampliación de la vida estatal, el gasto excesivo del sector público, endeudamiento externo y, finalmente, una fuerte crisis económica. En el período 1976-1982 la economía mexicana recibe un fuerte golpe con la baja en los precios internacionales del petróleo, situación que derivó en mayor endeudamiento externo del país.

En el ámbito internacional, en 1974-1975 se presenta una crisis del capitalismo, lo que provoca el resurgimiento del monetarismo económico, y de la entrada en vigor de políticas neoconservadoras en los principales centros financieros mundiales, encabezados por

Estados Unidos e Inglaterra, lo que se identifica como la vigencia del liberalismo moderno o neoliberalismo. Este modelo económico se caracteriza por el retiro de la actividad estatal de esferas de acción que identificaban como propias del Estado, principalmente en el Estado de Bienestar. La instauración del neoliberalismo condiciona la vigencia de aquella forma de Estado, identificándose como crisis del Estado de Bienestar. Son diversas las perspectivas para analizar esa crisis; la mayoría de las opiniones se concentra en los siguientes indicadores básicos:⁴⁰

1. La ilusión de alcanzar un crecimiento económico sostenido y el pleno empleo.
2. La crisis fiscal provocada por el excesivo crecimiento del sector estatal y el gasto estatal.
3. Su ineficacia como proveedor de servicios de bienestar.
4. La rigidez en las instituciones y el deterioro y el deterioro en la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado de Bienestar.

Pese a sus deficiencias y frente al hecho de que el Estado de Bienestar con sus distintas modalidades, en diversas latitudes, entró en crisis y ha sufrido múltiples transformaciones (reprivatización, venta de empresas del Estado, apertura comercial), no podemos hablar de un nuevo modelo que lo sustituya hasta el momento o bien que ofrezca

⁴⁰ *ibid.*, p. 129.

una solución a las contradicciones capitalistas. La experiencia de las economías latinoamericanas, hoy llamadas emergentes, demuestra que la alternativa apropiada para sociedades caracterizadas por la dependencia y el atraso es la participación del Estado en las diversas actividades sociales, que regule las contradicciones propias del capitalismo de libre mercado. La prueba evidente la disfunción del libre mercado en esas economías es la expansión de la pobreza en las regiones más pobladas del mundo.

La contracción de la actividad estatal ha dado lugar al concepto de Estado mínimo, que trata de identificar al modelo económico de corte liberal en donde la disminución de la intervención estatal se orienta a regular la actividad económica, separándose de su intervención. La ampliación de la esfera de los particulares en la atención a las demandas sociales no ha significado, sin embargo el desmantelamiento absoluto del Estado de bienestar, sino más bien una adaptación del liberalismo que ha conducido al reformismo estatal en las economías emergentes.

Por otro lado, ha sido también necesario reorganizar las instituciones encargadas de la prestación de servicios, lo que ha originado el desarrollo de nuevas formas de gestión social y la coexistencia de otras formas de relación entre lo estatal y lo social, así como el desarrollo de mecanismos de complementación de autoorganización de la misma sociedad.

2.7 PROCESOS ELECTORALES.

Los procesos electorales de una sociedad revisten importancia desde diversos ángulos, su análisis se relaciona estrechamente con diversos aspectos de la vida política de cualquier país. La credibilidad en el sistema electoral, la organización del sistema electoral, la periodicidad con que se realizan elecciones, los recursos que se destinan a los procesos, la asignación y el origen de los recursos, el régimen de partidos políticos, la existencia y comportamiento de oposición política son algunos de los temas estrechamente relacionados con la existencia de regímenes democráticos o autoritarios.

En México, hablar de procesos electorales significa referirse a dos aspectos principales. El primero se relaciona con la existencia del partido dominante y su función político electoral, tema que ya se trató en el apartado 2.4; en tanto que el segundo aspecto se relaciona con la existencia de una oposición real de un régimen político determinado, tema que se abordará en este apartado.⁴¹

La fundación, en 1929, de partido oficial tuvo, entre otras funciones, la de concentrar el control de procesos electorales, buscando legitimar las decisiones tomadas por la clase política de ese entonces; practica que

⁴¹ El tema de formas de gobierno y procesos electorales en México es ampliamente tratado por el Dr. Eduardo Castellanos Hernández, quien aborda ese importante tema en su obra *Formas de Gobierno y Procesos Electorales en México*, la cual se integra en tres tomos, el primero de 1812-1940; el segundo 1940-1994 y el tercero analiza las reformas electorales de 1996.

se perpetuó hasta hacerse institucional. Aunque existieron diversos partidos políticos el partido oficial no tuvo oposición real en las elecciones, aunque desde 1939 se formó el Partido Acción Nacional. Además de la falta de un sistema real de partidos, y de la falta de una sociedad plural, los procesos electorales estuvieron controlados de manera oficial por la fuerte injerencia del gobierno en su organización y desarrollo.

La inmadurez de los partidos políticos en México, producto de la existencia de un régimen autoritario, propició que las reformas electorales se impulsaran desde el mismo gobierno. Una de las reformas de mayor alcance se dio en 1977, lo que permitió una representación más plural en el congreso. El principal punto de esa reforma fue la introducción de los diputados de partido o plurinominales, en un total de 100, los cuales se asignarían a los partidos de acuerdo al nivel de votación obtenido en las elecciones federales. En opinión de Francisco Gil Villegas, investigador del Centro de Estudios para el desarrollo, la figura de estos diputados plurinominales es un mecanismo de control para que el partido oficial mantenga el control político, por lo que representan un obstáculo para el tránsito democrático.

Otro aspecto a destacar de esa reforma impulsada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles consistió en ampliar de 200 a 300 los distritos electorales uninominales. La reforma

electoral de 1977, impulsada desde el gobierno permitió a la oposición alcanzar hasta 26 por ciento de las curules en la Cámara de Diputados, pero ningún escaño en el Senado. Esa reforma ampliaba la participación de la oposición, pero le impedía lograr la mayoría. Se le considera, entonces, una reforma gradual. Cuando Miguel de la Madrid asumió la presidencia en 1982 parecía tener una nueva actitud hacia la oposición. Concretamente su administración toleró una intensa competencia electoral en el nivel local. En 1986 se introdujo una nueva ley electoral, que tendría consecuencias importantes en las elecciones presidenciales de 1988, las primeras en que fue aprobada. El código electoral de 1986 incluía las siguientes provisiones:⁴²

1. El partido triunfador o mayoritario no podría obtener más del 70% de las diputaciones.
2. Trescientos diputados serían elegidos por una mayoría relativa..
3. Las diputaciones de representación proporcional aumentaron de 100 a 200, elevando el total de diputaciones de 400 a 500 (300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional).
4. Los partidos de oposición podrían en conjunto obtener el 40% de los escaños sin ganar un sólo distrito de mayoría (200 de las 500 diputaciones).
5. El partido que ganara el mayor número de diputaciones de mayoría conservará una mayoría simple de la cámara de Diputados; pero mediante el sistema de representación

⁴² Ai Camp., *op. cit.*, p. 193.

proporcional, se le asignarán diputaciones suficientes para obtener la mayoría absoluta en la Cámara de diputados.

6. La mitad del Senado se renovará cada tres años, en lugar de renovarse la totalidad sexenalmente (primera modificación de la elección senatorial desde 1934).

Estas reformas reflejaron mayor presencia opositora, pero concedida desde el gobierno. Aunado a ello, el resultado de la recesión económica de esos años el descontento social se reflejó en las urnas, lo que dio como resultado mayor votación a favor de la oposición en elecciones locales. El ejemplo más evidente es el triunfo obtenido por el PAN en Chihuahua en 1986, primera victoria reconocida a la oposición en una gubernatura.

La forma en que se realizan los procesos electorales, así como los principales actores de los mismos identifican la característica autoritaria o democrática de un régimen político. Es ese sentido, la evolución de la transición a la democracia en México presenta rasgos de autoritarismo, principalmente cuando se aprecian cambios graduales y no de fondo en las reglas del juego de los propios procesos electorales. El gradualismo en los cambios se maneja como una concesión otorgada desde el sistema, y no como conquista democrática de las fuerzas políticas. El porcentaje de integración actual del Congreso establecido en las reformas demuestra dos puntos principales: primero que el partido oficial estaba seguro de ganar los distritos de mayoría

relativa; y segundo, la proporción de los diputados de partido no representaría una posibilidad real para que se perdiera el control de la cámara de diputados, lo que sucedió en 1997.

Las reformas electorales de 1996 concedieron a la integración "ciudadana" del Instituto Federal Electoral (IFE) una importancia mayor a la real, en el sentido de que la integración de ese órgano garantizaría la transición a la democracia. No puede negarse la importancia de que el gobierno, principalmente el Ejecutivo deje de tener el control de los procesos electorales a través de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, no es aceptable confundir una parte con el todo, es decir, pretender que la nueva integración del IFE es suficiente para garantizar procesos electorales confiables. El requisito fundamental para ello es la necesidad de un sistema real de partidos políticos, que garantice una contienda política en igualdad de circunstancias para todos los actores políticos.

2.8 LA OPOSICION POLITICA.

En el ámbito de la política el término oposición refiere la parte contraria al grupo que detenta el poder, concretándolo en acciones de gobierno. Así la oposición expresa el punto de vista de grupos que representan, al menos formalmente, la expresión de la minoría.

Resulta difícil imaginar una comunidad política en la que exista consenso respecto al manejo de los asuntos públicos. Esto deriva del hecho de que es una realidad insoslayable que en toda sociedad las decisiones –ya sean económicas, políticas o sociales- que se adopten buscan preservar los intereses de ciertos grupos, afectando, probablemente, los intereses de otros; surge, entonces el conflicto social. La forma en que los conflictos se solucionen es la que expresa la naturaleza de una comunidad política, ya sea autoritaria o plural. En la primera las decisiones se imponen desde la cúpula del poder, no dejando posibilidad alguna para la expresión de opiniones contrarias. En tanto que en la pluralidad política cabe el disenso, es decir, la posibilidad de expresión de puntos de vista contrarios, que estos puedan ventilarse públicamente, sin temor a represalias o acciones políticas tendientes a descalificarlos. La oposición política tiene, entonces, un valor muy importante en el desarrollo de las sociedades modernas identificadas como democráticas. El término oposición:

Designa el desacuerdo y el conflicto, pero también sugiere la posibilidad de conciliar intereses y valores distintos, mediante la existencia y participación de organizaciones políticas que representan esta diversidad.⁴³

En las sociedades heterogéneas es poco probable el acuerdo inmediato sobre los asuntos de orden público que afectan al conjunto social, es ahí donde la presencia de la oposición se aprecia en las

⁴³ Soledad Loeza, *Oposición y Democracia*, p. 9.

sociedades que aspiran a ser plurales, ya que su existencia y actuación reflejan la diversidad social, que cuando se organiza su expresión da lugar a la formación de regímenes políticos autoritarios o democráticos. Los segundos que pueden ser bipartidistas o multipartidistas.

En los regímenes democráticos la noción de oposición tiene un sentido muy preciso: es siempre una parcela del poder político, es su contraparte lógica y no sólo su contradicción. Esto es así porque en los regímenes democráticos la oposición política es la forma institucionalizada del conflicto, y desempeña un papel muy importante en la preservación de los equilibrios del poder o en una evolución ordenada de los mismos.⁴⁴

El origen y desarrollo de la oposición tiene una doble vertiente: la primera se refiere al reconocimiento de derechos sociales y políticos de los individuos frente a la autoridad, su antecedente es el reconocimiento de derechos ciudadanos frente al poder estatal; este primer aspecto podríamos identificarlo como un proceso universal. El segundo aspecto es de orden interno de las sociedades, se relaciona con la naturaleza del régimen político, como se señala arriba. De esta manera, la ampliación de la participación política mediante el sufragio, la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como la implantación de la democracia representativa como forma de organización del poder son condiciones insustituibles para la existencia de la oposición. Es particularmente importante para la oposición la división del poder público porque el ejercicio sano, equilibrado y

⁴⁴ *ibid.*, p. 10.

coherente del mismo es espacio propicio para evitar su concentración y en consecuencia el surgimiento del despotismo. De aquí que la oposición este íntimamente vinculada al parlamentarismo. Lo cual quiere decir que la oposición es resultado de un proceso general de institucionalización del poder, por lo que en su construcción y desarrollo es fundamental la existencia de partidos políticos, a través de los cuales se expresan las distintas concepciones de los temas de interés nacional. El Congreso es el medio natural de la oposición porque es la sede de la soberanía y el campo de batalla de los partidos.

Dada la naturaleza de la oposición resulta de suma importancia la definición de reglas claras para su actuación, existen diferentes tipos de oposición que se distinguen entre sí según sus patrones de comportamiento y las funciones que desempeñan. El papel de la oposición varía en razón de su cohesión organizativa, su grado de competitividad, el terreno en el cual actúa frente al poder, la precisión de su identidad como fuerza política diferenciada, sus objetivos y sus estrategias.⁴⁵

La existencia de instituciones democráticas no garantiza por sí misma el desarrollo de la democracia, entendiéndose democracia representativa, comprendida la posibilidad de la oposición. Es necesario un elemento que facilite la actuación de los actores políticos y de coherencia y

⁴⁵ *ibid.*, p. 47.

sentido al libre juego político, dicho elemento es la *cultura cívica*⁴⁶, a falta de ella las instituciones existirán más como una concesión de la autoridad que como una conquista de la sociedad; o en su defecto, existirán formalmente, mas no funcionalmente. En ese contexto las instituciones y practicas democráticas están orientadas a legitimar procesos autoritarios.

El valor e importancia de la oposición no se reduce sólo a una dicotomía entre desarrollo económico y político, sino que se expresa en la posibilidad de la libre expresión de las ideas y en la institucionalización como forma de resolver los conflictos surgidos en el seno de la sociedad.

En México, entre cuyas principales características está la naturaleza homogénea de la sociedad, el desarrollo de la cultura política plural ha tenido que recorrer un camino lento identificado con los signos del autoritarismo político, cuyas dos piezas fundamentales han sido tradicionalmente el partido dominante y el presidencialismo omnímodo, ambos aspectos ya abordados en apartados anteriores.

En la construcción de un régimen plural se han puesto en marcha diversas reformas electorales, probablemente las más significativas sean las de 1977 y 1996. Con las condiciones contenidas en la más reciente se llevó a cabo el proceso electoral de 1997, el cual es

⁴⁶ *ibid.*, p. 66-67.

ampliamente significativo en función de que por primera vez se presenta gobierno dividido⁴⁷.

De acuerdo a los resultados oficiales de las elecciones del 6 de julio de 1997, la composición política de la VII Legislatura quedó de la siguiente manera: PRI, 239 escaños; PRD 121; PAN 121; PT 8 y PVEM 7. Con esta nueva composición, el PRI pierde la mayoría absoluta en la asamblea y queda como la principal minoría, mientras que las oposiciones alcanzan la mayoría calificada necesaria para realizar reformas a la Constitución Federal.⁴⁸

A partir de la nueva integración del Congreso fueron muchas las opiniones favorables respecto a la nueva realidad política del país, al enriquecimiento del debate parlamentario, a la nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, a la posibilidad de una real división de poderes, a la instauración del pluripartidismo, al ensanchamiento de la vida democrática. Todos esos temas, por demás interesantes y necesarios para la transición democrática de México. Sin embargo los recientes acontecimientos de diciembre de 1998, evidencian que esa transición enfrentará difíciles obstáculos. El viejo régimen de partido dominante parece dispuesto a establecer una serie de alianzas para conservar su poder. Estas alianzas se han establecido el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional alianza que puede resultar muy costoso para la incipiente democracia mexicana.

⁴⁷ El término gobierno dividido es utilizado por Juan Linz para referir una circunstancia en donde el titular del Ejecutivo pertenece a un partido distinto del que ostenta la mayoría absoluta del Congreso.

⁴⁸ César Cansino et al, *La Rebelión en Coro*, en "Después del PRI", p. 116.

2.9. NEOLIBERALISMO.

Los países buscan alcanzar el desarrollo económico a través del establecimiento de diversos modelos económicos. La instauración del modelo capitalista de producción como sistema dominante enfrentó, hacia los años veinte, la alternativa que ofrecía el socialismo, lo que dio lugar a la llamada guerra fría, es decir, el enfrentamiento ideológico y económico entre el capitalismo y el socialismo. La disputa entre estos dos modelos se interrumpió con la caída del muro de Berlín lo cual significó el triunfo del capitalismo. En los países identificados como subdesarrollados se adoptó un esquema de desarrollo caracterizado por la fuerte presencia del Estado en la actividad económica, dando lugar al Estado de bienestar o benefactor.

Durante los años setenta, y como producto de una recesión económica se adoptaron a nivel mundial el modelo económico inspirado en las tesis del liberalismo tradicional, la teoría del laissez-faire retomó fuerza, y con ello la idea de que las fuerzas del mercado debían regular la actividad económica. Esta vuelta a las ideas liberales originó el movimiento conocido como neoliberalismo, por su fuerte tendencia a la contracción del Estado en las actividades económicas, dando lugar a la idea de Estado mínimo.

El antecedente de esa nueva concepción ideológica del mercado se ubica en Estados Unidos e Inglaterra. En el primer caso se le localiza

concretamente en Chicago, desde donde se difundió el concepto de “dejar el mercado al libre juego de las fuerzas de la competencia”, constituyéndose en un concepto de bienestar el cual reconoce a esas fuerzas como las únicas formas de regulación que, elevadas al rango de fuentes de la riqueza, garantiza no solamente el bienestar social sino también, en última instancia, el bienestar individual. De esta manera, la meta señalada por los economistas liberales es abolir cualquier limitación artificial del comercio y de la industria a fin de que los hombres sean libres para perseguir sus intereses individuales. A continuación se transcribe la definición y alcances del neoliberalismo localizada en una dirección de Internet (<http://www.iteso.mx/publica/mktglobal>) porque consideramos que muestra claramente la explicación oficial sobre el modelo económico neoliberal. Adoptado en México desde 1982. El contenido del documento corresponde a una investigación elaborada por el Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

“El neoliberalismo latinoamericano, que abarca desde los años 70 a países como Chile, Argentina, Uruguay y Bolivia, y desde fines de los años 80, a naciones como Brasil, Perú, Panamá, Ecuador, México y otros más, tiene las siguientes características generales:

1. Se abandonan las filosofías y políticas económicas desarrollistas, nacionalistas y populistas desacreditadas por el fracaso económico a que condujeron. El actor del desarrollo, el Estado, fue dismantelado como agente del desarrollo, se venden empresas estatales, se reduce la participación del Estado como productor de bienes y servicios estratégicos.

2. Se producen cambios en los procesos productivos. Se impulsa la modernización de las actividades productivas, y, por tanto, se recorta la influencia sindical, se adaptan tecnologías productivas que hagan competitivos los productos finales, a ello se supedita el salario. Las condiciones de trabajo, salarios y horarios son retiradas de la relación directa entre sindicatos y patrones y son motivos de pactos gubernamentales, reguladores, por la importancia estratégica que tienen en la nueva línea política económica neoliberal. Los salarios se controlan a niveles bajos, lo cual repercute en el consumo popular y su calidad de vida. Se espera de los trabajadores una inserción entusiasta en esta lucha por la calidad y productividad a niveles internacionales.
3. El capital financiero interno y externo tienen una gran repercusión sobre el Estado y las actividades productivas. Se favorecen y buscan inversiones dinamizadoras del proceso productivo lo cual trae el riesgo del capital golondrino. La producción de bienes de capital pasa a segundo plano, lo más importante son las industrias internacionalmente competitivas.
4. Se usa la política monetaria como control de la economía por encima de la política fiscal. El Estado pasa de promotor a regulador.
5. Se da una mayor vinculación con la economía mundial. Se forman bloques económicos regionales, apertura arancelaria, crecimiento de exportaciones. A ello se supedita el mercado interno, la planta productiva y las necesidades de las clases pobres.

En el caso del neoliberalismo mexicano, los rasgos fundamentales son:

1. Se presenta como una teoría integral capaz de resolver la crisis socioeconómica y de regular el crecimiento económico a largo plazo. En este sentido se puede comparar como un paradigma kulniano.
2. Se concibe como un instrumento anti-inflacionario. La inflación es presentada como el mal fundamental del capitalismo actual, es el obstáculo más fuerte para lograr un crecimiento sostenido, impide la distribución del ingreso ya que funciona como un impuesto que todos deben pagar al parejo y, por tanto, las clases más pobres pagan el mismo

precio que las ricas. Las causas fundamentales de la inflación, en el neoliberalismo, son las alzas salariales injustificadas ya que se paga más por la misma cantidad de productos acabados (bienes o servicios), el déficit público y la excesiva emisión monetaria. Los correctivos tradicionales se basan en el control de las causas de la inflación. Respecto a la oferta monetaria, controlar el volumen, regular el crédito bancario al sector privado, la reducción del déficit gubernamental, la liberación de los precios, la eliminación de los subsidios, la devaluación del tipo de cambio y la imposición de topes salariales. En resumen, se trata de lograr la estabilidad monetaria y de los precios, se promueven políticas de austeridad fiscal, salarial y programas de productividad/calidad. Se tiende a que la inflación llegue, a ser posible, a cero. Respecto al gasto público se pone énfasis en la reducción del gasto improductivo. Se sobreentiende por improductivo el relacionado con los servicios públicos, seguridad social, transporte, subsidios de desempleo. Eso se une al cambio del "Estado benefactor" por la empresa privada más dinámica y eficiente, se sigue de ahí una política de privatización y pago de gastos reales o los servicios que se le dan al ciudadano.

3. Se opone al "excesivo intervencionismo" del Estado en la sociedad. En la práctica ese rasgo tiene las siguientes características:
 - a) Se critica la ineficiencia administrativa del Estado y no hay censura cuando los medios critican la corrupción de los gobiernos anteriores. Se continúa poniendo en práctica la teoría del Estado que se repliega en favor de la expansión de la empresa privada. El Estado realiza solamente aquellas funciones que exceden la capacidad de la empresa. El intervencionismo obstaculiza la competencia al interior del país y con el exterior. Coherentemente se da un adelgazamiento del Estado, privatización de empresas de servicio público o impulsoras del desarrollo o de interés social.
 - b) Establecimiento de un sistema de precios según los mercados internacionales. La fijación de precios, en este contexto, desestimula la producción interna y no favorece la competencia externa; lo mismo sucede con el aumento de salarios. El desempleo se resuelve con la competitividad y la inversión privada. La competitividad trae consigo la

tecnificación de los procesos productivos y por tanto la desocupación. El salario se controla para que rompa la competitividad con el exterior. El enorme gasto público debido al aparato burocrático, ineficiente, del Estado se resuelve dando paso a la iniciativa privada. De esta manera la regulación de la producción y de los mercados es automática una vez que se abra el país a la competencia internacional y los empresarios tomen el lugar que les corresponde en la sociedad. En una economía abierta los precios son más bajos y más ajustados a las condiciones de la producción nacional e internacional. De esa manera se logra automáticamente el establecimiento de los precios justos. Incluso desde una postura ética la búsqueda del propio provecho, por los mecanismos del mercado, acaba actuando en beneficio de los demás.

Ese es el contexto ideológico/económico con el que hay que leer la privatización, desincorporación del Estado de las empresas y servicios que poseía, iniciando por la banca, que en 1982 había nacionalizado López Portillo, y el gran proyecto salinista, remedio de todos los males, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En la sociedad neoliberal, el fortalecimiento del sector privado es el verdadero instrumento para la revitalización de la economía; a partir de ahí le sigue, como lo esencial, "la formación de un mercado universal sin barreras o límites" como decía Reagan. Esto incluye la inversión extranjera en acciones de empresas o la posesión de empresas en el territorio nacional. La inversión extranjera se ve como una potenciación de la producción nacional a partir de la absorción de capitales. Sin ellos no se podría dar la producción. El énfasis a los mercados externos implica que la atención a los mercados internos pase a segundo lugar. Es posible una destrucción de lo interno en el caso de no ser competitivo. Hace falta una reconversión industrial intensiva, una flexibilidad y capacitación de la mano de obra para hacerla competitiva antes de pasar a la apertura comercial, un aumento de la productividad. Finalmente, el desmantelamiento de los sistemas proteccionistas de antaño y la entrada a bloques comerciales son elementos inseparables en el neoliberalismo.

De entre todas las características descritas del neoliberalismo, tal como se practica en México y Latinoamérica, queremos llamar la atención sobre el papel que juega el mercado, que es el tema, o uno de los temas objeto de

estudio de nuestro Departamento. El papel del mercado, en el neoliberalismo, no se puede separar de las siguientes premisas:

- a) El mecanismo para la fijación de precios en el ámbito internacional.
- b) La supeditación del mercado nacional al internacional.
- C) La competitividad externa de las empresas.
- d) La supeditación de la existencia de las empresas a su competitividad externa.

Esas premisas aludidas determinan los factores de empleo y salario de los trabajadores. El mercado, como el sistema financiero, no es más que un instrumento que puede operar con muy diversas reglas del juego. No es, en sí, la causa de la injusticia. El punto clave, si se pretende cambiar el papel del mercado desde una perspectiva de justicia nacional unida a la productividad, está en la asignación de premisas de funcionamiento del mercado en relación con los elementos del sistema que está en interacción, lo cual es un desafío paradigmático-valoral. Abogar por prescindir simplistamente de los mecanismos del mercado significa regresar a la autoproducción /autoconsumo total de todos los bienes y servicios en todas y cada una de las familias mexicanas.⁴⁹

Como puede apreciarse en esta larga pero necesaria cita, para el pensamiento liberal la adopción de las leyes del mercado es el remedio para las sociedades dependientes y atrasadas, en donde se implantó el neoliberalismo como alternativa a las fallas de la intervención estatal derivada del Estado de bienestar. Para esas sociedades la instauración de ese modelo significó importantes reformas a la estructura económica, principalmente. Los resultados de esos cambios

⁴⁹ <http://www.iteso.mx/publica/mktglobal>.

no corresponden a las promesas y expectativas esperadas por la mayoría de la población en términos de distribución del ingreso y mejoría en su nivel de vida.

Los defensores del neoliberalismo critican fuertemente las tesis del economista John Keynes, tachándolas de inoperantes y engañosas; El neoliberalismo racionaliza la destrucción no solamente de comunidades tradicionales sino también de programas sociales del gobierno ganados en luchas anteriores para proteger a la población de las fuerzas del mercado. Se trata de imponer el valor del mercado en todas las esferas de la vida. La naturaleza, la contaminación, el bienestar humano, la educación y todo comportamiento social están medidos puramente por su contribución a hacer ganancias en la histeria capitalista más, lo que le ha merecido el adjetivo de "capitalismo salvaje". La meta señalada por los economistas liberales es abolir cualquier limitación artificial del comercio y de la industria a fin de que los hombres sean libres para perseguir sus intereses individuales.

La crisis económica y la descomposición del mundo socialista que se avizoró a fines de los setenta, en conexión con la crisis económica y del Estado benefactor ocurrida en occidente, provocaron un cambio en la política económica mundial. Al hacerse evidente que el Estado benefactor no podía financiarse más por los caminos acostumbrados, es decir la participación estatal, y cuando la alternativa socialista cayó en el descrédito total, la renuencia a viejas doctrinas de salvación fue

notable. La crisis y el miedo a las catástrofes, que siempre han favorecido la creación de atmósferas religiosas, evidentemente han dejado en el olvido que todos los movimientos sociales, desde la mitad del siglo pasado, surgieron de la protesta contra el crecimiento salvaje del liberalismo económico y que la crítica a la inhumanidad de este salvajismo, si bien fue insuficiente, no era injusta. Quizá el fracaso del llamado experimento socialista ha impedido entender que la economía mundial, por lo menos en lo que se refiere a las metas humanas del liberalismo, también ha fracasado miserablemente. ¿Qué es la libertad política sin libertad económica, sin que la mayor parte de la población lleve una vida humana con libertad de información y formación?

La adopción del Estado benefactor en México se dio en condiciones específicas identificadas con la consolidación del capitalismo, la formación del sistema político mexicano y la insuficiente organización política de la sociedad, que condujo a la formación del régimen presidencialista. Estas condiciones identificaron al país con el autoritarismo en el ejercicio del poder, en donde la injerencia del sector público se orientó fundamentalmente a fomentar la actividad económica en beneficio, principalmente, de la burguesía nacional. Las libertades políticas prácticamente se cancelaron, el régimen –a través de su partido de Estado- mantenía el control de político electoral. Los movimientos sociales de los años sesenta evidenciaron el agotamiento del régimen; entonces se dio cabida a una participación dosificada de la oposición, a través de la reforma electoral de 1977.

En el plano económico el país registró una fuerte crisis financiera, cuya consecuencia, fue el endeudamiento externo descontrolado, inflación, pérdida del poder adquisitivo, descenso del nivel de vida de amplios sectores de la población, creciente déficit público y el descontento generalizado. En ese contexto es a partir de 1982 que se pone en marcha el modelo económico identificado con el liberalismo económico, cuyas características se enunciaron arriba.

El discurso oficial acerca del modelo económico insiste en que el país marcha en la dirección correcta, asimismo indica que la nueva realidad mundial, caracterizada por la globalización y el liberalismo, condicionan la continuidad del modelo económico actual. Sin embargo las estadísticas muestran una dramática situación económica de la población que se refleja en el ingreso per capita y en la inequitativa distribución del ingreso, y con ello el descenso en el nivel de vida de la población. Es por ello que surge la pregunta: ¿el modelo liberal es adecuado para atender las demandas de una sociedad heterogénea como la mexicana?

**CAPITULO 3: DESIGNACIÓN DEL CANDIDATO
PRESIDENCIAL.**

CAPITULO 3. LA DESIGNACIÓN DEL CANDIDATO PRESIDENCIAL.

En los capítulos 1 y 2 se analizaron el contexto general en el que se origina en el caso mexicano un acontecimiento particular para la vida política nacional, nos referimos a la práctica republicana de renovar el ejercicio del poder público, convirtiéndose en depositarios de la soberanía popular.

En el esquema tradicional de funcionamiento del sistema político mexicano se considera atribución del presidente en ejercicio la designación de quién habrá de sucederlo. Ese proceso se formaliza a través de la candidatura que presenta el partido oficial, el Revolucionario Institucional; lo que convertía la candidato oficial prácticamente en el ganador de las elecciones. Daniel Cosío Villegas refirió que esa designación constituye uno de los momentos más importantes de la vida política del titular del ejecutivo; en tanto que para Eliseo Mendoza Berrueto es el momento de mayor poder, pero también de mayor ceguera política.

3.1 EL PAPEL DEL PRESIDENTE EN TURNO.

A partir de la consolidación del presidencialismo bonapartista se inició la práctica política de que el presidente en funciones designara a su sucesor, quién recibía ese apoyo se le identificó,

desde entonces, como "candidato oficial". En paralelo, esa práctica política dio lugar, junto a la institucionalización del régimen, al "tapadismo" y al "dedazo", términos utilizados para identificar al candidato que contaba con la simpatía presidencial para recibir la postulación del partido oficial. José Chanes Nieto, en su libro "La Designación del Presidente de la República" realiza un minucioso análisis de la forma en que el jefe del Ejecutivo en ejercicio designa a su sucesor: manipulaciones, engaños, lealtades y deslealtades, son analizadas en la obra mencionada, la cual se tomo como fuente de consulta para este tercer capítulo.

Desde que Venustiano Carranza intentó imponer a Ignacio Bonillas, un civil en lugar de un militar, como su sucesor, se convirtió en la práctica distintiva del sistema político mexicano; que continua vigente, por lo menos hasta el periodo 1994-2000.

Violando su compromiso don Venustiano Carranza (como otros antes y después de él) pretendió suplantar la voluntad popular por la suya propia. Pretendió escoger él mismo a su sucesor en la presidencia de la República y para ello hizo su junta de gobernadores y expidió sus instrucciones referentes a la campaña ó sus instrucciones referentes a la campaña.¹

No habiendo prosperado el intento Carrancista, el triunvirato sonorenses -integrado por Calles, De la Huerta y Obregón- lanza el Plan de Agua Prieta para desconocerlo como presidente. Eran los tiempos del caudillismo, que comprende hasta el ascenso de Lázaro

¹ Citado por José Chanes Nieto. *La Designación del Candidato Presidencial*, p. 19.

Cárdenas al poder, suceso que identifica el surgimiento de la institución presidencial.

La práctica de la sucesión presidencial en el sistema político mexicano implica distanciamiento, a veces ruptura entre el presidente en ejercicio y su antecesor.

Poco a poco, sin embargo, el distanciamiento se hace más notorio, aunque en ocasiones el presidente en ejercicio tenga frases de reconocimiento, muy explicablemente acompañadas de otras que establezcan las diferencias en las respectivas funciones de cada uno de ese momento, para la obra anterior. Esto resulta más difícil cuando sólo existe un periodo de por medio, menos frecuente si se está en el siguiente. Y desde luego no tiene límites apologéticos cuando los años han alejado el periodo presidencial del encomiado, y muchos menos límites tiene a la hora de su muerte.²

A partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y de sus sucesores, el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Revolucionario Institucional, su candidato se ha convertido en Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Desde la candidatura de Manuel Avila Camacho hasta la de Carlos Salinas de Gortari (y hasta la de Ernesto Zedillo Ponce de León) ha sido un secreto a voces que el titular del poder ejecutivo federal en turno ha designado a sus sucesor, como lo fue que Plutarco Elías Calles nombró a Pascual Ortiz Rubio y a Lázaro Cárdenas del Río como candidatos del PNR. A Emilio Portes Gil y a Abelardo Rodríguez Luján les otorgo el jefe máximo de la Revolución directamente la investidura de residentes de la República, a pesar de que formalmente la hizo el Congreso de la Unión.³

² Luis Suárez. *Echeverría en el Sexenio de López Portillo*. Citado por José Chanes Nieto., *op. cit.*, p. 19

³ Chanes Nieto., *op. cit.* p. 25.

Una de las facultades constitucionales del Presidente es la de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete (art. 89, frac II) entre los que se encuentran los Secretarios de Estado. Esta facultad ha dado lugar al futurismo político, la experiencia demuestra que los titulares del despacho de Gobernación –quizá por la naturaleza de sus funciones- han recibido en mayor número de ocasiones la designación como candidatos oficiales, salvo el caso de Adolfo López Mateos, Secretario de Trabajo con Adolfo Ruiz Cortines. Esta práctica estuvo vigente hasta el período de López Portillo. A partir del periodo 82-88 han recibido esa designación los Secretarios de Programación y Presupuesto (Secretaría extinta, al fusionarse con la SHCP): Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, respectivamente.

El desarrollo del presidencialismo ha constituido un factor fundamental en el proceso de designación del candidato oficial, convirtiéndose en una decisión personal, tomada por el presidente en ejercicio considerando la opinión de diversos grupos de poder político y/o económico: expresidentes de la república, diputados, senadores, gobernadores, representantes de intereses económicos -nacionales y extranjeros-, sus colaboradores más cercanos, miembros de las fuerzas armadas, líderes formales de organizaciones políticas, empresariales, obreras o campesinas, amigos o familiares.⁴

⁴ *ibid.*, p. 32.

En su obra *La Designación del Presidente de la República* el Dr. José Chanes Nieto analiza en forma detallada el papel que esos grupos desempeñan y la expresión de algunos expresidentes sobre el proceso de designación del candidato oficial. La definición que integra el Dr. Chanes es contundente:

Los testimonios son concluyentes: el presidente en turno decide quien es su sucesor, previa consulta de las personas que quiere, él hace la ponderación a su arbitrio de opiniones y circunstancias. Una vez hecha pública su decisión, todos los que han intervenido, aun lo que estén en desacuerdo, se unen y disciplinan.⁵

Esta conclusión expone claramente la práctica política más trascendente del presidencialismo mexicano, la cual es fuertemente cuestionada por diversas fuerzas políticas, no sólo de corrientes opositoras, sino del mismo Partido Revolucionario Institucional.

Alberto J. Pani escribió:

El continuismo es congénito, indicador y causante de nuestro atraso democrático, ... que consecuentemente los gobiernos de México son sectarios y que con la sola excepción de la entusiasta elección popular del señor Madero.... , en cada caso ha habido un gran elector que suplanta al pueblo o al Congreso en la elección del presidente ...; que... el continuismo de un expresidente que se hace reelegir Fue decidido por su influencia tutelar sobre el amigo o subordinado que directa o indirectamente escoge para sentarlo en la silla presidencial ..., no respondiendo a la voluntad del pueblo, sino

⁵ *ibid.*, p. 62.

a la del presidente que está investido de tanto poder –si él lo ejerce o la de quién realmente lo ejerza.⁶

El periodo conocido como maximato es fundamental para entender el funcionamiento del sistema político mexicano. Después de la muerte de Obregón, Plutarco Elías Calles recurrió a su influencia en el medio político para que el Congreso designara a Emilio Portes Gil Presidente interino, a partir del 1º de febrero de 1928. La influencia de Calles se extendió hasta 1935, año en que el general Cárdenas lo exilió, recobrando el control total el presidente en ejercicio. Durante el maximato, el general Calles influyó en la designación presidencial de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez como presidentes de la república, en una muestra clara de continuismo callista por mantenerse como se había autodenominado “Jefe Máximo de la Revolución Mexicana”.

El maximato callista se consolidó cuando el propio general Calles desempeñó el cargo de Jefe del Partido Nacional Revolucionario, en cuyo intento por perpetuar su influencia alcanzó hasta la designación del candidato presidencial para el período 1934-40, Lázaro Cárdenas del Río, Secretario de Guerra y Marina durante el periodo de Abelardo L. Rodríguez.

Cabe señalar que durante el tiempo de campaña el general Cárdenas sostuvo varias entrevistas con el general Calles “para tratar con él varios asuntos de carácter nacional, entre ellos, y muy

⁶ *Ibidem.*

ampliamente, el desarrollo económico del país.”⁷ La injerencia callista en el poder se extendió hasta el mes de junio de 1935, siendo presidente constitucional el gral. Lázaro Cárdenas. Para romper la intromisión callista, Cárdenas recurrió a las facultades legales de su investidura presidencial. Primero solicitó la renuncia de todo el gabinete, integrado por callistas. Como segundo paso importante utilizó sus facultades metaconstitucionales; a través de su influencia en el Senado, que en sesión del catorce de diciembre del mismo año desafió “a los representantes senadores... , elementos de agitación sediciosa alrededor de la persona del general Calles.”⁸ Al día siguiente “cesaron en sus comisiones... los generales de División Joaquín Amaro y Manuel Medinaveytia” y un día después:

Fueron desconocidos por el Senado de la República los poderes locales de los estados de Sonora, Sinaloa, Guanajuato, y Durango. Los días siguientes se registraron manifestaciones... en contra del general Calles por su regreso al país.⁹

El general Calles salió exiliado definitivamente del país a los Angeles, California, el 10 de abril de 1936. Así se expresó el regreso del presidencialismo fuerte.

Cárdenas ejerció poder absoluto en los diversos asuntos del país, lo que le permitió terminar con el maximato callista, que había estado vigente desde 1928. Ese control absoluto ejercido por el

⁷ *ibid.*, p. 124

⁸ *ibid.*, p. 127.

⁹ *ibidem.*

general Cárdenas se expresó en la práctica sexenal del sistema político mexicano de que el presidente en ejercicio designa a su sucesor.

Para el período 1940-46 cinco miembros del gabinete cardenista: Manuel Avila Camacho, Juan Andrew Almazán, Francisco J. Mújica, Rafael Sánchez Tapia y Gildardo Magaña se les identificó como posibles sucesores de Cárdenas. Renunciaron a su aspiración presidencial los generales Mújica y Sánchez Tapia, en tanto que Gildardo Magaña falleció el 13 de diciembre de 1939, quedando como candidatos únicos Manuel Avila Camacho y Juan A. Almazán.

Las elecciones se realizaron el domingo 7 de julio de 1940. "Se dijo que el general Almazán había obtenido mayor número de sufragios. Se declaró triunfante al general Avila Camacho. Luego, al general Almazán le hicieron su domingo siete".¹⁰

Huelga decir que el general poblano contaba con el apoyo presidencial para ser designado candidato oficial. Para el período 1946-52, al igual que en el sexenio anterior, varios candidatos aspiraron a la suceder a Avila Camacho. Entre los posibles candidatos destacaba el nombre de Miguel Alemán Velasco, quién –entre otras cosas- contaba con el apoyo de Gonzalo N. Santos, el "Alazán Tostado", cacique potosino, político con fuerte influencia en el círculo presidencial por su relación de compadrazgo con el

¹⁰ *ibid.*, p. 129.

Presidente. El contrincante más fuerte del "cachorro de la Revolución" era Maximino Avila Camacho, hermano mayor del presidente. El escollo quedó salvado con la repentina muerte de Maximino Avila Camacho.

Alemán enfrentaría las aspiraciones de otros miembros del gabinete que pretendían ser huéspedes de los pinos: Miguel Henríquez Guzmán, Javier Rojo Gómez y Ezequiel Padilla. Los dos primeros renunciaron a sus aspiraciones "por no encontrar las condiciones necesarias para mantenerla". Ezequiel Padilla, que había ocupado la cancillería mexicana con Avila Camacho, contendió con Alemán. Su defecto era carecer del respaldo presidencial. Miguel Alemán fue declarado presidente electo del 12 de septiembre de 1946 para el periodo que comprende del 1º de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952.

Avanzado el periodo alemanista, llegado el tiempo de la sucesión presidencial dos colaboradores del presidente Alemán se colocaron a la cabeza de los aspirantes: Adolfo Ruiz Cortines y Fernando Casas Alemán, Secretario de Gobernación y Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente.

Cabe destacar que durante la segunda mitad del periodo alemanista se registraron intentos reeleccionistas e inclusive de ampliar el período presidencial tres años más, es decir nueve años de ejercicio.

De los dos principales aspirantes mencionados quién recibió la complacencia presidencial fue Adolfo Ruiz Cortines, el "viejo zorro" de la política mexicana. Declarado candidato oficial, Ruiz Cortines enfrentó a los "candidatos opositores", los generales Cándido Aguilar y Miguel Henríquez Guzmán, así como a los civiles Vicente Lombardo Toledano y Efraín González Luna. En el proceso electoral el candidato oficial no encontró oposición real. Así se cumplía otro episodio más de la sucesión presidencial en México.

Continuado con la práctica política mexicana de impulsar un candidato oficial a través de la nominación del partido oficial, para el período 1958-64, el candidato que recibió el apoyo y simpatía presidencial fue Adolfo López Mateos. Al igual que en los periodos anteriores, se manejaron varios nombres antes de conocerse al oficial: Gilberto Flores Muñoz e Ignacio Morones Prieto.

José Chanes Nieto señala que la designación realizada a favor de López Mateos constituye uno de los principales ejemplos del "*tapadismo*", refiriéndose a que el designado candidato oficial no contaba con el apoyo popular, pero sí el decisivo, la aceptación y apoyo presidencial; factor más que suficiente. López Mateos fue declarado Presidente electo para el periodo del 1º de diciembre de 1958 al treinta de noviembre de 1964.

La designación de quién habrá de suceder al presidente López Mateos es resumida por Jesús Silva Herzog de la siguiente forma:

En noviembre de 1963 se repitió la historia de nuestra democracia originalísima. En éste caso el presidente López Mateos dijo a los del PRI quién habría de ser su sucesor... De acuerdo con la costumbre, alguno de los sectores del PRI lanzó la candidatura del licenciado Gustavo Díaz Ordaz, Secretario de Gobernación.¹¹

A diferencia de ocultar en nombre del elegido, como mecanismo de distraer la atención, la preferencia presidencial de inclinó desde el inicio del sexenio por Díaz Ordaz, "Gustavito", como le llamaba el propio Díaz Ordaz.

Gustavo Díaz Ordaz se caracteriza por ser el último de los candidatos del PRI que ocupó cargo de elección popular (Diputado federal y Senador por Puebla), fue designado presidente de la república para el periodo del 1º de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970.

Continuando una práctica que parecía costumbre, el sucesor de Díaz Ordaz habría de ser el secretario de gobernación durante su propio periodo, en éste caso Luis Echeverría Alvarez. La excepción a esta práctica fue la designación de López Mateos, quién ocupó la cartera de Trabajo en el sexenio de Ruiz Cortines. Echeverría dejó en el camino a dos fuertes aspirantes a la nominación oficial, Alfonso Corona del Rosal y Emilio Martínez Manatou. De esa forma se inició la carrera por la sucesión presidencial que culminaría hasta el 30 de noviembre de 1976, al llegar a su término el sexenio de Echeverría.

¹¹ *ibid.*, p. 173.

Al igual que el período de Alemán, al acercarse el fin de período echeverrista surgieron en el escenario político rumores de una posible reelección. La compleja situación nacional derivada de la crisis económica, el déficit del gasto público, el endeudamiento externo y la tensión social acabaron con la aspiración reeleccionista. Continuo, en cambio, la práctica del sistema político mexicano que permite al presidente en ejercicio elegir, entre los miembros de su gabinete, a su sucesor.

Una vez iniciada la carrera por la sucesión se identificaron a siete precandidatos: Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación; Hugo Cervantes del Río, Secretario de la Presidencia; Porfirio Muñoz Ledo, Secretario de Trabajo; Carlos Gálvez Betancourt, Director General del IMSS; Augusto Gómez Villanueva, Secretario de la Reforma Agraria; Luis Enrique Bracamontes, Secretario de Obras Públicas y José López Portillo, Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Para resaltar las cualidades y personalidad de quién habría de resultar candidato oficial –José López Portillo- se recurrió a la prensa. Ricardo Garibay narra su participación en el destape:

El 22 de septiembre de 1975 escribí en Excélsior un artículo donde hacía ver a los siete viables precandidatos a la presidencia de la república... Anoté sus cualidades y virtudes..., los defectos personales que se harían institucionales en caso de llegar al poder y los riesgos que

por eso correría el país en caso de éste o el otro o el otro posible candidato...¹²

José López Portillo fue declarado presidente electo el 9 de septiembre de 1976 para el periodo del 1º de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982. Antes, durante y después de su mandato mucho se especuló de la injerencia echeverrista en su administración, llegando inclusive a referir el término "minimaximato".

A principios de los años ochenta la clase política mexicana se preparaba para la sucesión presidencial. José López Portillo escribió en su libro autobiográfico *Mis Tiempos*, citado por el Dr. Chanes Nieto:

El Gabinete fue en general bien recibido; con fallas innegables. Es difícil integrarlo. Tiene uno que pensar en la actual condición, en un difícil equilibrio, dentro del aspecto tolerable de los principios ideológicos, edades, militancias políticas y, claro, lealtad y capacidades. Muy probablemente entre los secretarios, está el próximo presidente. Hasta en eso hay que pensar.¹³

El futurismo político apareció nuevamente en aquel sexenio, a partir de 1980 con la participación de seis aspirantes a la sucesión presidencial: Enrique Olivares Santana, Miguel de la Madrid Hurtado, Jorge de la Vega Domínguez, Pedro Ojeda Paullada, Javier García Paniagua y Jorge Díaz Serrano. El mismo López

¹² *ibid.*, p. 185.

¹³ *ibid.*, p. 199.

Portillo escribiría: "La sucesión prosigue inexorable ..."

El Director de PEMEX, Jorge Díaz Serrano vio truncadas sus aspiraciones presidenciales por la crisis petrolera de 1981, después de habersele considerado un fuerte aspirante, cuya carrera había sido meteórica. El presidente lo había designado orador oficial para el acto conmemorativo de la Constitución, el cinco de febrero de aquel año.

El momento de la sucesión, cada vez más cercana, colocó –por vez primera- a un presidente del partido oficial como fuerte aspirante, se trataba de Javier García Paniagua. El Dr. Chanes cita a López Portillo acerca del porque conservó a dos aspirantes al final de la carrera:

Para el 10 de septiembre de 1981 'ya se fija la apareja final....para entonces, con las estructuras participativas del partido, había dos precandidatos según las circunstancias: Si el problema del país era de orden, sería uno; si financiero, sería otro',¹⁴

La decisión final favoreció al financiero. Así concluyó la carrera por la sucesión presidencial para el período 82-88. El 9 de septiembre de 1982 la Cámara de Diputados declaró válidas las elecciones para el cargo de Presidente de la República en el mismo periodo.

En todos los casos analizados invariablemente se confirmó la que

¹⁴ *ibid.*, p. 217.

es considerada la decisión presidencial más importante, es decir, designar a su sucesor. Elíseo Mendoza Berrueto, conocedor del sistema político, del que formó parte, señala:

Es interesante observar algo que en sí se antoja hasta un contrasentido: cuando el sexenio entra en su última fase, cuando ha llegado a su plena madurez de poder político presidencial, cuando está en todo su apogeo, el presidente necesita hacer el mayor acopio de su influencia política para tomar la más importante decisión de su mandato, que consiste, paradójicamente, en decidir quién habrá de ser su sucesor, el que fatalmente habrá de arrebatarse, en su momento, todo el poder y quizá hasta perseguirlo políticamente.¹⁵

3.2 DESIGNACIÓN DEL CANDIDATO PARA LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 1988.

Miguel de la Madrid inició un proceso de transformación del país, un proyecto identificado como modernizador de la economía mexicana, cuyos principales ejes serían: la apertura económica, desregulación, contención de la participación del Estado en la actividad económica –convirtiéndose en regulador-, proceso intenso de “adelgazamiento del Estado”, caracterizado por la desincorporación y venta de empresas del sector público. En síntesis, el período de Miguel de la Madrid se conoce como el inicio de la economía neoliberal.

Las reformas económicas delamadristas implicaron cambiar el

¹⁵ Mendoza , *op. cit.*, p. 285.

contexto y la forma de relación entre el Estado y las clases populares. Esa relación ya no se sujetó a la alianza y paternalismo tradicionales del sistema. De la Madrid optó por un mecanismo de contención que limitara las demandas de las clases populares, decidido a poner en marcha el proyecto neoliberal. El proceso de transformación de la economía mexicana no se aplicó a otros aspectos de la vida social, como el ámbito político; las demandas sociales de apertura democrática no tuvieron eco, situación que derivó en fuertes cuestionamientos que se intensificaron cuando llegó el momento de la sucesión presidencial.

A mediados de 1987, a unos meses del 'destape', de la Madrid reflexionaba en privado sobre la trayectoria de su gobierno. Su mayor satisfacción consistía en haber comenzado una auténtica reforma económica, una 'perestroika' a la mexicana que estaba logrando frutos sustantivos. A partir de índices de 150 por ciento la inflación se estaba controlando gracias a la novedosa idea de un 'pacto' entre gobierno, las corporaciones obreras y las cúpulas empresariales... A pesar de los números que dejaría a su sucesor (una deuda de 102 mil millones de dólares, crecimiento nulo, caída de 8.6 por ciento del salario real, una devaluación que llegó a \$925 -de los viejos pesos- por dólar había logrado una (modificación) del rumbo económico del país. El mismo confesaba que había sido difícil: se había formado en una mentalidad reticente ante el mercado, proclive al Estado pero había cambiado y al cambiar había redescubierto su propia raíz intelectual: las ideas económicas de los liberales.¹⁶

La factura pendiente del sexenio, la de la democratización se manifestó al interior del partido oficial, con la formación de la

¹⁶ Enrique Krauze. *La Presidencia Imperial*, p. 285.

Corriente Democrática (CD) encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. La expresión presidencial muestra el rechazo y cerrazón del régimen, que a la postre sería campo de cultivo para la desbandada de priístas a la oposición: “por mí que se vayan, que formen otro partido.”¹⁷

En una acción que su puede calificar como un intento por disfrazar la decisión presidencial en el proceso sucesorio, el PRI instrumentó una “nueva” estrategia para designar a los aspirantes presidenciales. Miembros del CEN priísta recorrieron el país para “buscar” a los distinguidos miembros, los mejores hombres de su partido que reunieran el perfil para aspirar a la designación partidaria. Fueron seis los nombres que se manejaron de “distinguidos priístas”, nombrados en orden alfabético: Ramón Aguirre Velázquez, Manuel Bartlett Díaz, Alfredo del Mazo González, Sergio García Ramírez, Miguel González Avelar y Carlos Salinas de Gortari. El procedimiento señalado por el partido fue que cada uno de ellos se reuniría con los líderes de los sectores del partido –obrero campesino y popular-, los líderes de las cámaras de Senadores y Diputados, los presidentes de los comités directivos estatales y del Distrito Federal, y los integrantes del CEN para intercambiar impresiones sobre los problemas nacionales más importantes.

El aparente cambio de estrategia, sólo simulación, la suerte estaba echada a favor de un candidato desde el inicio, por supuesto era el

¹⁷ *Ibidem.*

candidato del presidente en ejercicio, que por cierto, era el de menor aceptación entre la clase política y aceptación popular. Al respecto, el Dr. Chanes refiere el papel de los precandidatos:

Los seis comparecientes además dedicaron parte de su discurso a resaltar la figura de Miguel de la Madrid, a buscar su apoyo como autor de la decisión que los hizo finalistas y determinaría al elegido; el autor había cargado los dados a favor del último de la lista (Carlos Salinas de Gortari). La pasarela fue recorrida por un solo personaje y cinco comparsas.¹⁸

De la Madrid apostó al candidato que aseguraba continuidad en el proyecto económico de reforma. El propio jefe del ejecutivo justificaría su decisión, sin hacer pública su preferencia, en los siguientes términos: "La selección del candidato a la presidencia de la República 'responde a nuestra cultura política, responde a la etapa actual del desarrollo político mexicano.'¹⁹,"

El seis de julio de 1988 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales para el periodo 1988-1994, mismas que se caracterizaron por los conflictos poselectorales en donde Cuauhtémoc Cárdenas y Carlos Salinas reclamaban el triunfo para sí. El reconocimiento oficial del triunfo del segundo se identificó como una imposición; inclusive hubo algunas expresiones para Salinas identificándolo como "usurpador". El 19 de septiembre de 1988 la Cámara de Diputados, constituida en Colegio electoral,

¹⁸ Chanes Nieto, *op. cit.*, p. 224.

¹⁹ *ibid.*, p. 228.

declaró válidas y legítimas las elecciones para presidente de la república realizadas el seis de julio anterior. El primero de diciembre se llevó a cabo la toma de posesión para el período que concluiría el 30 de noviembre de 1994.

Las elecciones presidenciales de 1988 se convirtieron en punto de referencia para comprender la correlación de fuerzas sociales y políticas que hoy se identifican en el escenario político mexicano. El fuerte cuestionamiento a la elección del candidato oficial con relación a la legitimidad de su triunfo, la emergencia de un candidato opositor que contaba con el apoyo popular, el rechazo a las políticas gubernamentales, y principalmente la creciente demanda de democratización crearon condiciones que obligan a reflexionar sobre una nueva composición de fuerzas sociales en México. Las elecciones de 1988 evidenciaron, también, la decadencia acelerada del sistema político mexicano y los esfuerzos del régimen por conservar el poder político. La memorable 'caída del sistema' -el de cómputo, no el político- fue la salida que el entonces Secretario de Gobernación, y responsable del proceso electoral, esgrimió para justificar la lentitud en el conteo de los votos y así ganar tiempo para revertir la tendencia de los resultados que al parecer favorecían al candidato opositor, Cuauhtémoc Cárdenas Sólorzano.

La elección presidencial de 1988 representa un punto de referencia fundamental en el proceso de la transición mexicana en función de dos factores importantes: 1) la integración del Frente Democrático

Nacional (FDN), como una gran alianza de oposición, que todo indica que sorprendió al sistema político, y 2) la sospecha de fraude electoral operado desde la Secretaría Gobernación, situación que provocó fuertes protestas en las semanas siguientes a la elección. Otro factor importante de la transición se refiere a que en las tres últimas elecciones presidenciales: Miguel de la Madrid (1982); Carlos Salinas de Gortari (1988) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994) la disminución obtenida por el partido oficial ha disminuido en términos porcentuales, si agregamos el índice de abstencionismo, se observa un margen menor de legitimidad del gobierno. En la elección del año 2000 se puede presentar un "empate técnico" del resultado electoral entre las tres principales fuerzas políticas, es decir que el margen de ventaja del candidato ganador sea mínimo en relación con los opositores, situación que podría dificultar el ejercicio del gobierno y se convertiría en motivo de cuestionamiento constante al ganador.

3.3 DESIGNACIÓN DEL CANDIDATO PRESIDENCIAL PARA LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1994.

Siguiendo la tradición política mexicana de que los colaboradores más cercanos del presidente en ejercicio se convierten en los principales aspirantes a la designación como candidato oficial a la sucesión presidencial, para 1994 se encontraban en esa posición seis secretarios de Estado: Pedro Aspe Armella, Secretario de

Hacienda y Crédito Público; Manuel Camacho Solís, Jefe del Departamento del Distrito Federal; Luis Donald Colosio Murrieta, Secretario de Desarrollo Social; Emilio Gamboa Patrón, Secretario de Comunicaciones y Transportes; Emilio Lozoya Thalman, Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y Ernesto Zedillo Ponce de León, Secretario de Educación Pública.

La sucesión presidencial de 1994 tiene dos elementos a destacar: el primero es que representa la continuidad en el poder de una nueva clase política que en ese año aseguraría su permanencia con cualquiera de los candidatos del PRI que resultara ganador, a diferencia del proceso de 1988 en donde de los seis "distinguidos priístas", sólo Carlos Salinas representaba a la nueva generación de "tecnócratas", hecho que aseguraba, además, la continuidad del proyecto económico de la nueva clase política iniciado con Miguel de la Madrid, cuyo eje principal lo constituía el proyecto de modernización y el redimensionamiento del Estado "obeso". El segundo aspecto a destacar deriva del anterior, y se refiere al hecho de la renovación generacional en el ejercicio del poder, ninguno de los seis aspirantes representaba a la vieja clase política mexicana, a los políticos de "viejo cuño" identificados al interior del partido como "dinosaurios"

El proceso de reformas económicas llevado a cabo por Carlos Salinas de Gortari adicionó un elemento muy importante al proceso de elección del candidato, me refiero a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con E.U. y Canadá. La prensa norteamericana

especuló acerca de quién habría de ser el sucesor de Salinas: el *Wall Street Journal* manejo el nombre de Pedro Aspe; en tanto que para el *Washington Post* el designado sería Luis Donaldo Colosio.

Se decía que el candidato del TLC sería el sucesor que *podría continuar las tareas, concluir el propósito, alcanzar las metas*, si el tratado comercial se rechazaba en el Congreso Americano, estas condiciones reforzaban la posición privilegiada de Pedro Aspe y Luis Donaldo Colosio, quienes podrían cumplir ampliamente las condiciones mencionadas.²⁰

Si en la designación del candidato oficial se ha registrado influencia externa, la de 1994 es un ejemplo claro de ello:

Lloyd Bentsen, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos envió una señal 'sugiriendo' que habría mayor posibilidad para el que el Tratado saliera adelante con un candidato que garantizara la continuidad de las reformas económicas del actual gobierno.²¹

El proceso de globalización económica invadía la esfera política, influyó decisivamente en el ánimo del responsable de tomar la decisión: el Jefe del Ejecutivo.

En el aspecto electoral, al interior del país, durante el periodo de Carlos Salinas se promovieron reformas orientadas a garantizar la permanencia del PRI en el poder, es decir, se reformó el marco legal de los procesos electorales con el objetivo de imprimir,

²⁰ Georgina G. Moreno Cordero. *El Proceso de designación del Candidato Presidencial del Partido Revolucionario Institucional*. Tesina , p. 17

²¹ *ibid.* , p. 18.

aparentemente, mayor transparencia y credibilidad al proceso. Esos cambios permitirían continuidad del partido oficial en el poder sin recurrir a la imposición. Conforme se acercaron los tiempos de la sucesión las estimaciones de los analistas políticos, nacionales y extranjeros, se consolidaron. El 28 de noviembre de 1993 el partido oficial dio a conocer la candidatura de ese instituto político para el periodo 1994-2000. El designado era Luis Donaldo Colosio Murrieta, Secretario de Desarrollo Social. Un mes antes, Porfirio Muñoz Ledo, quién entonces desempeñaba el cargo de presidente del PRD, había declarado:

No hay duda la decisión está tomada, Carlos Salinas ya sabe quien será el candidato del PRI a la presidencia y el elegido también lo sabe: la voluntad presidencial favorecerá al Secretario de Desarrollo Social, Luis Donaldo Colosio.²²

La designación oficial causó la inmediata inconformidad de otro fuerte aspirante a la nominación, Manuel Camacho Solís, que renunció a su cargo como Jefe del Departamento del Distrito Federal. La designación de Colosio, hombre muy cercano al presidente Salinas, se identificó entre los círculos políticos como una continuidad del régimen y del modelo económico neoliberal. Se iniciaba el último año de la administración salinista con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, a partir del 1º. De enero de 1994. Sin embargo, esa misma fecha apareció en la escena pública la guerrilla en el estado de Chiapas encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), cuya principal

²² *ibid.*, p. 12.

bandera de lucha era su oposición al proyecto de modernización económica impulsada por Salinas de Gortari.

El ambiente político previo a la sucesión enfrentaría en adelante serias complicaciones, entre otras causas porque se estaban evidenciando contradicciones surgidas de un proyecto que había apostado a la modernización del país, a la integración del México al primer mundo. Diversos sectores de la sociedad se pronunciaron con relación al conflicto, se evidenciaba –decían- las grandes contradicciones del modelo económico del país.

La respuesta oficial a los planteamientos de la guerrilla tuvo un doble matiz, primero la respuesta armada, es decir a través del ejército, que de inmediato desplazó en número importante de efectivos a la zona de conflicto. Dos semanas después el titular del ejecutivo, en un aparente intento por conciliar las posturas encontradas, nombra a Manuel Camacho Solís, fugaz Canciller, comisionado para la paz en Chiapas, nombramiento que aceptó después de su aparente ruptura con el Presidente. A partir de ese nombramiento Manuel Camacho asumió un papel protagónico, que le permitió acrecentar su imagen pública como posible candidato del partido oficial; en consecuencia se inició un aparente conflicto de intereses entre el comisionado, Manuel Camacho, y el candidato oficial, Luis Donaldo Colosio.

El proceso de sucesión enfrentaría un panorama incierto, la escena política previa a la contienda electoral presidencial se encontraba en

una coyuntura caracterizada por tres aspectos fundamentales para su adecuada conclusión:

- La campaña del candidato oficial presentaba un aspecto 'gris', es decir, se notaba distante del protagonismo 'clásico' del candidato oficial; Colosio era poco convincente.
- El desempeño y experiencia del Comisionado para la Paz en Chiapas estaba 'robando cámara' al candidato oficial.
- Los candidatos más fuertes de la oposición Diego Fernández de Cevallos (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD) registraban aumento en su índice de popularidad.

El panorama de la sucesión presidencial de 1994 se vio drásticamente alterado por un suceso no visto en el país desde los tiempos del caudillismo: el asesinato político como medio de dirimir controversias entre los miembros de la clase política; ya sea que se recurriera para truncar las aspiraciones de un candidato o para apartarlo del camino.

El candidato del PRI se encontraba en plena campaña proselitista en busca del voto popular, durante un acto de campaña realizado en un lugar de Tijuana, Baja California norte, conocido como "Lomas Taurinas", el llamado candidato de la *unidad y la esperanza* recibió dos impactos de bala que le quitaron la vida. Ese hecho evidenciaba la descomposición de la clase política mexicana.

El asesinato de Luis Donaldo Colosio mostró, asimismo, las fracturas –junto con el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu- de los grupos de poder, la familia revolucionaria se escindía. La disciplina y lealtad que caracterizaron durante seis décadas al régimen se encontraba en entredicho. El proceso de sucesión presidencial de 1994 se identificaría como uno de los más dramáticos de la historia posrevolucionaria, el asesinato del candidato rompía no sólo el proceso electoral presidencial, sino también cuestionaba la estabilidad política y social que el partido oficial pudo garantizar desde su ascenso al poder en 1929.

El asesinato del candidato oficial no podía, sin embargo, alterar los tiempos establecidos por el calendario político para la sucesión del presidente. En esas condiciones el PRI debía nombrar de inmediato nuevo candidato. El proceso de designación enfrentaba un obstáculo legal, es decir, el marco constitucional que establece una serie de requisitos para los candidatos a ocupar el cargo de Presidente de la República.

El torrente de ‘espontáneas’ manifestaciones recibidas después de la nominación priista, había perdido su receptor, de pronto el partido se quedó sin candidato y fue entonces cuando se reinició el proceso de selección del candidato presidencial del PRI. Era difícil perder la esperanza. Pero el círculo se cerró; de siete prospectos hasta antes de febrero de 1994, ya que por mandato constitucional (art. 82, fracción VI): ‘para ser Presidente se requiere no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección’.

De esta manera sólo quedaron tres posibles candidatos dentro del partido que pudieran cumplir los requisitos legales y políticos (sic): Manuel Camacho Solís, quién fue descartado por su propio partido; Fernando Ortiz Arana, quien de autodescartó; y Ernesto Zedillo Ponce de León, quién fue el elegido.²³

Este hecho no debe considerársele como único y aislado; sólo producto de la casualidad. El tiempo transcurrido entre el asesinato del candidato y la designación de otro sustituto fue un periodo de cabildeo intenso entre diversos grupos de poder al interior del propio partido oficial. El factor que más influyó para la designación del Dr. Zedillo, además de los ya señalados, era el candidato que garantizaba continuidad en las reformas económicas neoliberales. Además el Dr. Zedillo se le identificó como hombre cercano al expresidente Salinas.

Desde su postulación como candidato sustituto Zedillo enfrentó fuertes críticas y opiniones adversas de la opinión pública, analistas políticos y de los dirigentes de los partidos de oposición por su falta de experiencia y aparente debilidad política, su perfil tecnócrata, el apoyo "cordovista" con el que se le identificaba, la desintegración de PRI y las circunstancias en las que llegó a la candidatura lo convirtieron en candidato "sui generis", probablemente el candidato oficial que llegaba más vulnerable a la campaña.

Zedillo arribó a la candidatura sin fuerza propia, carente de liderazgo, con clima político al interior de su partido que se puede

²³ *ibid.*, p. 2.

calificar como adverso. Cabe destacar un aspecto de suma importancia en la designación del nuevo candidato: el apoyo de un importante personaje durante el periodo de Salinas, José María Córdoba Montoya, el influyente "coordinador de la oficina de la presidencia"; hombre muy cercano al titular del ejecutivo, llegando inclusive a mencionársele en la prensa extranjera como vicepresidente o supersecretario. Este personaje no permaneció ajeno al proceso de sucesión. Oscar Hinojosa escribió:

... Córdoba ha apostado a dos candidatos: uno débil, Ernesto Zedillo Ponce de León; otro fuerte, no por sí mismo sino por el sitio que ocupa en la predilección presidencial, Luis Donald Colosio. Con uno de ellos en la silla presidencial, podría sobrevivir lejos del país.²⁴

En el ámbito político nacional, caracterizado por una fuerte tensión derivada de las presiones económicas y la inconformidad de grupos políticos, el nuevo candidato del PRI debería enfrentar un entorno singular, cuyas características más importantes pueden sintetizarse en tres aspectos:

1. La presencia de una oposición creciente, con un amplio margen de popularidad; encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD y Diego Fernández de Ceballos, candidato del PAN.
2. La división de la clase política mexicana y la inconformidad de la base priísta.

²⁴ Oscar Hinojosa. *La Sucesión Presidencial del 94 en la Recta Final*, p. 94

3. La impopularidad del candidato y su falta de experiencia en la actividad política.

Con ese espectro, Ernesto Zedillo enfrentaría otra desventaja; tendría un menor tiempo de campaña que sus adversarios. El mecanismo utilizado por el régimen para asegurar el triunfo del candidato oficial consistió en una fuerte presencia en los medios de comunicación lo que representó fuertes gastos de campaña por encima del monto utilizado, que hasta la fecha continúan siendo objeto de controversia.

El candidato oficial inició una campaña identificada por el discurso poco propositivo. Para el cierre de campaña la estrategia partidista consistió en llevar a cabo diez cierres regionales de campaña en igual número de ciudades distribuidas en todo el territorio nacional: Mérida, Yucatán; Toluca, Estado de México; Mazatlán, Sinaloa; Ciudad Obregón, Sonora; Tampico, Tamaulipas; Distrito Federal; Monterrey, Nuevo León; Guadalajara, Jalisco; Irapuato, Guanajuato y Veracruz, Veracruz. Como ya se había hecho costumbre, se recurrió a la fórmula de emitir mensajes en diez puntos.

El candidato del PRI obtuvo el triunfo en las elecciones presidenciales de 1994, enfrentando un ambiente político adverso identificado por el asesinato del candidato de origen y el expresidente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu. Finalmente, cabe señalar que si bien el triunfo del candidato oficial se dio con el mayor número de votos en términos absolutos, la de 1994

representa el triunfo con el menor margen porcentual de un candidato oficial desde 1929.

La maquinaria político electoral, papel asignado al Partido Revolucionario Institucional, cumplía una vez más su objetivo, es decir garantizaba la renovación pacífica del poder presidencial.

3.4 EL PROCESO ELECTORAL DEL AÑO 2000.

En los procesos de sucesión presidencial ocurridos en México desde 1934 hasta 1982, el candidato que recibía la nominación oficial se consideraba como virtual ganador de las elecciones. El proceso en 1988 enfrentó un fuerte cuestionamiento sobre su legalidad y validez, principalmente por la memorable "caída del sistema" que constituyó la duda no aclarada sobre el triunfo legítimo del entonces candidato, Carlos Salinas de Gortari. Los sucesos acaecidos en el proceso del 94 se abordaron en el apartado anterior, por lo que no se hará mayor referencia sobre el particular.

El proceso electoral para las elecciones presidenciales del 2000 se inició prácticamente hace dos años. A diferencia de las sucesiones anteriores, el proceso actual no esperó los acostumbrados "tiempos del sistema político mexicano", en donde la carrera por la sucesión iniciaba y prácticamente se limitaba al candidato oficial y en su caso a un candidato opositor, identificado como el más fuerte. Esa

realidad evidenció un escenario político caracterizado por la recomposición de grupos políticos que constituye la pluralidad de corrientes que se identifica a partir de 1988. Una de las características sobresalientes de esa nueva correlación de fuerzas es el surgimiento de una corriente política contraria al proyecto económico identificado como "neoliberal" representado, principalmente, por el Partido de la Revolución Democrática.

El panorama actual es muy distinto a los anteriores, principalmente por el autodesgaste que han realizado militantes priistas como Manuel Bartlett Díaz, exgobernador de Puebla y Roberto Madrazo Pintado, entonces gobernador de Tabasco; ambos identificados como representantes del priísmo radical. En tanto existe otro grupo de priistas considerados fuertes candidatos a obtener la postulación del partido, todos ellos miembros en algún momento del gabinete actual, quienes por su posición son considerados serios aspirantes, nombrados en orden alfabético: Juan Ramón de la Fuente, exsecretario de Salud, actual Rector de la UNAM; José Antonio González Fernández, exsecretario del Trabajo y actual presidente nacional del PRI; José Ángel Gurría Treviño, Secretario de Hacienda y Crédito Público; Francisco Labastida Ochoa, exsecretario de Gobernación y Esteban Moctezuma Barragán, exsecretario de Desarrollo Social y actual Secretario General del PRI. En el grupo de priistas que aspiraron a la candidatura también se encuentra Miguel Alemán Velasco, actual gobernador de Veracruz, quien fue considerado fuerte aspirante, y quien cumpliendo las normas del tradicional sistema político mexicano se

mantuvo al margen. Inclusive algunos analistas políticos lo consideraron "el caballo negro" del PRI esperando el momento del destape. Cierra la lista de aspirantes priístas Humberto Roque Villanueva, expresidente de ese partido, quien se ha autoconsideró candidato; en los resultados oficiales de la elección del 7 de noviembre quedó en último lugar al no obtener el triunfo en ninguno de los 300 distritos electorales.

Sin estar separado por completo del PRI se mencionó en los círculos políticos el nombre de Jesús Silva Herzog, exsecretario de Hacienda y exembajador de México en Estados Unidos, quién por segunda vez aspira a la candidatura presidencial, inclusive de algún partido de oposición, según declaró a un periódico capitalino. Entre los apoyos recibidos por Silva Herzog en sus aspiraciones presidenciales se encuentra la declaración del escritos Carlos Fuentes, quién declaró:

El candidato alternativo que podría superar a los abanderados del PRI, del PAN y del PRD es Jesús Silva Herzog, por 'su visión de estadista' y su capacidad para darle al país un 'proyecto nacional para enfrentar los retos del siglo XXI'.²⁵

Finalmente, en lo que se consideró por parte de los analistas políticos como una negociación con Francisco Labastida, Silva Herzog dejó el "coqueteo" con algunos partidos opositores y presentó formalmente su registro como precandidato del PRI a la

²⁵ *Proceso 1164*, 21 de febrero de 1999, p.29.

jefatura de gobierno del Distrito Federal para integrar con aquel una formula de gobierno para el periodo 2000-2006.

Por el partido Acción Nacional desde hace prácticamente dos años el exgobernador de Guanajuato Vicente Fox se encuentra en precampaña, utilizando como estrategia visitas a prácticamente todo el país e inclusive al extranjero. En un primer momento se consideró como posibles aspirantes del PAN a Francisco Barrio Terrazas, exgobernador de Chihuahua y a Diego Fernández de Ceballos, el "jefe" Diego, candidato por esa organización política en 1994.

Al interior del partido de la Revolución Democrática se presentó una disputa entre Porfirio Muñoz Ledo, quien de manera personal hizo pública sus aspiraciones y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano considerado por algunos sectores de PRD como candidato "natural" de ese partido.

Indiscutiblemente el escenario político es muy distinto al tradicional. Entre las razones que influyeron para que se adelantaran los tiempos de la sucesión se encuentra la declaración (aparente) presidencial de no participar ni influir en el proceso de designación del candidato priísta; esta circunstancia ha favorecido que diversos grupos al interior del partido se hayan anticipado, lanzando candidaturas autonominadas, es el caso de Roberto Madrazo y Manuel Bartlett Díaz. También se insistió en la falta de autoridad y liderazgo del Presidente como factor que dio lugar al calentamiento

del ambiente político con mucha anticipación. Los pronunciamientos de apoyo a diversos candidatos por parte de diversos sectores originó que 5 de febrero de 1999, durante el evento conmemorativo del LXXXII de la Constitución, el titular del ejecutivo hiciera un llamado al orden a los funcionarios del gobierno federal, "consagren todos sus esfuerzos para seguir trabajando hasta el último día del sexenio con integridad y eficiencia, sin lucimientos personales y sin distracciones vanas". Esta declaración evidencia el descontrol por parte de algunos miembros del gabinete ante la cercanía y precipitación de los tiempos de elección.

El adelanto de los tiempos de sucesión, la existencia de varios precandidatos, la amenaza de ruptura al interior del propio partido oficial, la exigencia del establecer reglas claras para quienes aspiren a la nominación del partido y hasta el procedimiento para la designación del candidato pusieron en entredicho, según la opinión de diversos analistas políticos, la autoridad presidencial y, por lo tanto, cuestionado su desempeño, llegando a plantearse la posibilidad de que permaneciera al margen de la designación no como producto de una decisión personal, sino que fuera rebasado por las fuerzas de su propio partido. Sobre el particular diversos analistas del sistema político mexicano se pronunciaron en uno u otro sentido, al respecto Jorge G. Castañeda opinó:

Al presidente Zedillo se le acabó el tiempo y se le juntaron todos los problemas (...) el margen de Zedillo es cada vez más estrecho, como ha ocurrido con todos los presidentes cuando

termina su sexenio, si bien en este caso el margen se acorta aun más por un entorno político y económico que se complica día con día.²⁶

La aparente debilidad del jefe del ejecutivo se explica, según el propio Castañeda en función de varios factores: en primer lugar el debilitamiento generalizado del sistema político mexicano:

La presidencia de hoy no es la de hace 10, 20 o 30 años. Y no lo es porque el sistema no es el mismo. Cualquier presidente de hoy hubiera padecido esa sensación de falta de liderazgo, por el mismo hecho del debilitamiento del sistema político y de la Presidencia.²⁷

El mismo analista añade que la debilidad del presidente proviene de que no lo prepararon para ser Presidente,

Porque no era el candidato (de origen) ni uno de los finalistas de la sucesión presidencial Prepararlos quiere decir, a su manera, (del presidente elector) educarlos, enseñarles como funciona la máquina, cómo es, dónde están los botones, el teléfono, la red, desde lo más profundo y banal hasta las cosas mucho más importantes, las cosas que cuentan: lo otro son metáforas.²⁸

Otro factor fundamental para entender el estado actual de la sucesión en México es el avance de la oposición, identificado por una sociedad con representación plural en donde están presentes diversas tendencias ideológicas, por un lado, en tanto que esa

²⁶ *Proceso* no. 1139. 30 de agosto 1998. P. 12-17.

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Ibidem*.

misma pluralidad representa un obstáculo para la aprobación de las iniciativas ley que el Ejecutivo envía al Congreso. Esta nueva circunstancia ha dado lugar a un aparente estancamiento del proceso legislativo.

Un elemento adicional, que el mismo analista señala para explicar la postura del presidente es la decisión personal de no participar en determinados asuntos de la política partidista:

Y es que él (Zedillo), hasta cierto punto, sinceramente cree que no debe ejercer lo que ha llamado las facultades o prerrogativas "metaconstitucionales" de la presidencia; es un hombre que por razones generacionales, ideológicas, cree que su ámbito de ejercicio de poder debe limitarse estrictamente a lo que letra de la Constitución establece.²⁹

Ante el nuevo panorama que plantea la realidad política mexicana es muy probable que el papel tradicional del ejecutivo frente a la sucesión se vea modificado, que no quiera o no pueda aplicar "dedazo" al elegido.

El presidente Zedillo y el Presidente del CEN priísta, Mariano Palacios Alcocer, primero y José Antonio González Fernández, después declararon que el jefe del ejecutivo se mantendrá al margen del proceso. Si esto se cumple estaremos ante la presencia de un nuevo mecanismo de designación del candidato del PRI a la presidencia. Para que esto pueda cumplirse es indispensable establecer requisitos de elegibilidad, es decir, el

²⁹ *ibid.*, p. 13.

partido tendrá que establecer reglas de participación. En los meses recientes diversos grupos internos del propio PRI como son la "corriente renovadora" y el "grupo Galileo" se han pronunciado porque la XVIII Asamblea nacional, en que se definan estos aspectos se realice a la brevedad posible, en tanto la postura oficial del partido sigue firme: la Asamblea se llevará a cabo hasta el segundo semestre de 1999.

En el documento *Anteproyecto de reglamento para la elección de dirigentes y postulación de candidatos del PRI*³⁰ se estableció el tiempo que ese organismo político esta considerando contemplar como requisitos para los aspirantes a la nominación del partido oficial:

Para los procesos de postulación de candidatos a cargos municipales, gobernadores y presidente de la república se iniciará con una antelación adicional de por lo menos 100% igual a lo que señala la ley, siendo obligatoria para los aspirantes la separación de los cargos de alta responsabilidad o desempeño respectivo relacionados con la elección de que se trate.

De acuerdo con esa propuesta, la elección presidencial se realizará el 2 de julio del año 2000, los secretarios de Estado, Gobernadores o subsecretarios que aspiren a la presidencia deberán separarse de su cargo el próximo 2 de julio del presente año. En tanto que si se apega la nominación a los tiempos

³⁰ Después de un largo periodo de cabildeo, el Consejo Político Nacional del PRI aprobó en su IX sesión extraordinaria realizada el 17 de mayo de 1999 las Reglas para seleccionar a su candidato presidencial.

³⁰ *Proceso 1162, 7 febrero 1999, p. 6-11.*

establecidos en el artículo 82, los aspirantes tendrían de plazo hasta el 2 de enero próximo (del año 2000) para renunciar a su cargo.

La carrera por la sucesión enfrentará otro factor importante, la existencia de los llamados "candados", establecidos en 1996. Dichos candados señalan que el candidato del PRI debe reunir tres requisitos: haber ocupado un puesto de elección popular, diez años de militancia partidista y haber desempeñado cargo directivo en el partido. En su momento se señaló que esos candados se establecieron para evitar el arribo de los llamados políticos neoliberales (tecnócratas) que estaban desplazando a los militantes tradicionales del partido, los políticos de viejo cuño. La eliminación de esos requisitos tiene que apegarse al mismo procedimiento que les dio cabida, es decir, a través de una asamblea del partido. La permanencia de los candados dejó sin posibilidades a varios de los precandidatos originales, entre ellos José Angel Gurría y Juan Ramón de la Fuente.

El mismo documento contempla la posibilidad de un "dedazo" o la eventual filtración de un candidato no deseable. Como medida de evitar esa posibilidad, el anteproyecto incluye un mecanismo de control que se aplicaría a través de votación:

Cuando sea convocado cualquiera de los procedimientos establecidos y sólo un aspirante hubiese obtenido el registro, la elección se podrá realizar a través del Consejo Político nacional.

De acuerdo al multicitado documento, el proceso de postulación del candidato presidencial constará de dos etapas diferentes: a) una fase previa que garantiza el control del partido sobre el proceso, y b) la fase propiamente dicha de desarrollo de la elección, que incluye el proselitismo y la votación. La primera es la etapa que se abre para la preparación del proceso interno y "la canalización institucional del proselitismo prematuro de los aspirantes" (Bartlett, Madrazo y Roque Villanueva). El mismo anteproyecto señala, como medida preventiva para evitar la desbandada de apoyos y opiniones a favor de algún candidato, que los dirigentes formales del partido y los directores de los sectores que lo integran "se abstendrán de hacer pronunciamientos públicos a favor o en contra de un contendiente, de manera tal que el conjunto funcione unitariamente como garante de la equidad y transparencia del proceso".

Cabe señalar que se incluye en la propuesta el requisito de que los aspirantes firmen, en la fase previa, una "declaración de unidad, civilidad, solidaridad y compromiso político en defensa de la unidad partidista". Una vez cubiertas las dos etapas del proceso de selección el candidato del PRI podría surgir de cualquiera de las siguientes instancias: votación del Consejo Político Nacional, de una asamblea o convención de consejeros políticos, de una convención de delegados, o de una consulta directa a los militantes. Finalmente, el proceso para designar al candidato consistió en la realización de una elección primaria en la que participó toda la población con credencial de elector realizada el 7 de noviembre de 1999 y en donde resulta ganador por amplia mayoría Francisco

Labastida Ochoa. El resultado oficial dado por el PRI es el siguiente: 272 distritos para Labastida, 21 distritos para Madrazo, 5 para Bartlett y ninguno para Roque.³¹

Las elecciones presidenciales de año próximo presentan otro hecho sin paralelo en la cultura política mexicana, nos referimos al adelanto de los tiempos de campaña. Tradicionalmente aparecía el futurismo involucrando a los colaboradores más cercanos del presidente. Esa práctica se interrumpió por el autodesape de tres precandidatos priístas, uno del PAN y otro del PRD; panorama que manifiesta una nueva forma de participación de los actores electorales, en donde los aspirantes, o aparentes aspirantes, ya no sólo dependen de los tiempos marcados por el régimen, "los tiempos de la sucesión ya no dependen del presidente", declaró Vicente Fox.

El autodesape de los precandidatos priístas Bartlett, Madrazo y Roque puede interpretarse desde dos puntos de vista. El primero es que los tres representan al priísmo tradicional, son considerados exponentes del viejo régimen; contrario al frente del denominado de los "tecnócratas". Su precandidatura puede interpretarse como un intento de los sectores radicales del partido por no perder el control del poder político. La segunda interpretación se relaciona con los antecedentes de los dos exgobernadores. En el caso de Bartlett, su vinculación en el caso del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, ocurrido en 1985; y el asesinato del periodista

³¹ *Reforma*, 8 de noviembre de 1999, p. 1.

Manuel Buendía, Bartlett era el jefe de José Antonio Zorrilla, autor intelectual del asesinato, finalmente era secretario de gobernación en 1988, cuando tuvieron lugar las controvertidas elecciones presidenciales cuyo resultado fue fuertemente cuestionado.

En el caso de Roberto Madrazo se le imputa el cargo de gastos desproporcionados para su campaña a la gubernatura de Tabasco, caso que esta todavía sin aclararse; así como el desvío de fondos del erario tabasqueño para promocionar su imagen personal. En las actuales circunstancias se puede decir que ambos aspirantes tienen todo que ganar y nada que perder. Su candidatura sería más un proceso legitimador que una contienda política abierta.

En los meses de fuerte presencia publicitaria de Madrazo y Bartlett se intensificaron los señalamientos vinculados con las precampañas priístas en el sentido de que éstas no alterarán los tiempos, reglas y procedimientos de la elección del candidato del PRI. También se especuló acerca de que las precandidaturas de Bartlett y Madrazo mostraron la "debilidad" presidencial y que no los pudo controlar.

En el contexto de la sucesión presidencial, y vinculado a las precampañas es el relacionado con los gastos de las mismas. El tema es complicado en función de que no hay normatividad aplicable; el Código Federal de Instituciones y procesos Electorales (COFIPE) prevé los gastos de campaña que realizan los candidatos designados, es decir una vez que los candidatos quedan formalmente registrados por los partidos, no se contempla en la

normatividad aplicable los gastos de campañas internas de los partidos. Por lo que existe un riesgo con ese hueco normativo: el financiamiento de gastos de precampaña con recursos de procedencia ilegítima, o bien desvió de recursos públicos para financiar campañas proselitistas. Las precampañas de Vicente Fox, Manuel Bartlett y Roberto Madrazo no aportaron información suficiente ni confiable sobre el origen de los recursos utilizados para promocionarse. La información proporcionada por Fox se limita a la formación de la asociación “amigos de Vicente Fox”; que de acuerdo a la información difundida por el equipo de campaña del precandidato, recibe aportaciones en dinero y especie. Sobre la identidad de los donantes manifiesta no publicar nombres para proteger la seguridad de los mismos. De acuerdo a los datos proporcionados a los medios de comunicación por dicha asociación, hasta el mes de febrero de 1999, se recaudaron 16 millones de pesos.³² En el caso de los precandidatos piístas no hay información disponible sobre origen de los recursos utilizados en las campañas.

El tema del financiamiento es uno de los tópicos en donde se observa con claridad que la realidad rebasa la normatividad vigente, ya que ésta no contempla la figura de precandidato, por lo tanto la autoridad electoral, específicamente el IFE, no está facultado para supervisar los gastos y el origen de los mismos. Además del problema que este hueco representa, al interior de los partidos hace desigual la contienda. Por otro aparte, genera expectativas entre los grupos de poder económico. El riesgo mayor es que en las

³² cfr. Proceso 1160, p. 19.

precampañas se utilicen recursos provenientes de fuentes dudosas o cuestionables; sin que esto signifique que los precandidatos estén involucrados en actividades ilícitas.

Frente al panorama descrito, cabe destacar que en la próxima elección presidencial está en juego un proyecto de nación para el próximo siglo. El país ha atravesado diversas etapas de su historia en condiciones difíciles mismas que se resolvieron en gran medida con movimientos sociales de los cuales surgió un nuevo pacto social; citemos como ejemplo la revolución mexicana de 1910, a partir de la cual se formó el segundo Estado mexicano (vigente aproximadamente durante setenta años). La realidad actual es muy compleja por varias razones: la población mexicana es ahora mucho mayor que la de entonces, los recursos naturales muestran signos de sobreexplotación, el deterioro ambiental es notorio, la concentración urbana aumenta, los principales signos económicos (empleo, ingreso per cápita, nivel educativo, población pobre) no se recuperan, la corrupción se ha generalizado, la inseguridad aumenta, la incertidumbre de la población se aprecia fácilmente. El país acumula varias décadas de atraso en intentos por resolver los principales problemas nacionales. Por otra parte el avance en el ámbito político-electoral es todavía insuficiente, la transición mexicana a la democracia es todavía materia pendiente por completarse; en ella están comprometidos todos los actores políticos. La gran prueba mexicana de la democratización, de acuerdo al concepto de Samuel Huntington, caracterizada por la participación colectiva consciente, elecciones honestas y justas,

participación y acceso equitativo de los candidatos a los medios de comunicación, así como la existencia y ejercicio de libertades políticas y civiles. Es, indudablemente, la elección presidencial del 2000. Esa gran prueba estará dividida en dos escenarios: el primero se refiere a los procesos internos para designar candidato al interior de cada partido; el segundo, será la jornada del 2 de julio de próximo año. No sólo está en juego la continuidad de un régimen o el arribo de la oposición a las tareas de gobierno, no; se trata de un asunto mucho más complejo: la integración de un proyecto que defina el rumbo del país de frente a una realidad que hoy rebasa social y políticamente al Estado y que requiere de respuestas ágiles y oportunas, antes de que la descomposición del conjunto social gane mayor terreno.

El proceso de sucesión presidencial enfrenta otra realidad distinta a la tradicional: la presencia de una oposición política plural y participativa, caracterizada por un mayor grado de madurez política, cuyo principal objetivo es consolidar sus avances en términos de una mayor representación. Dentro de esa nueva tendencia algunas fuerzas políticas han lanzado la convocatoria abierta para formar un amplio "frente opositor" que permita, a través de elecciones primarias, elegir un candidato único que contienda contra el candidato oficial. El tema de las alianzas políticas será tratado con mayor amplitud en otro apartado del capítulo 3.

Es innegable que el proceso electoral del 2000 representa un verdadero parteaguas en la vida política del país. Si existe

verdadera voluntad democratizadora y política para construir abiertamente el proceso electoral el país podría crear las condiciones necesarias para consolidar el tránsito a la democracia. El presidente del periodo 2000-2006 está llamado, entonces, a lo que se ha denominado el “último presidente de la transición”; o ésta se consolida dando lugar a un nuevo orden social, caracterizado por un pacto entre los diversos actores políticos, renovada y eficiente institucionalidad, un proyecto económico de nación incluyente y un verdadero Estado de derecho. De lo contrario el régimen podría adoptar posturas despóticas y autoritarias para mantener el poder. En ese sentido es que se considera que el próximo presidente debe manifestarse como un auténtico reformador cuya actuación está basada en dos premisas; despejar de toda suspicacia su triunfo en las urnas, incluyendo gastos (montos) de campaña y origen de los recursos y 2) terminar con el continuismo del régimen actual. Consideramos que sólo en éstas condiciones se podrían sentar las bases que se requieren para impulsar un nuevo orden social que garantice de manera efectiva el fin de la transición y, en consecuencia, la consolidación de la democracia con las características señaladas en el texto constitucional.

3.4.1.PRINCIPALES FUERZAS POLITICAS.

En este apartado se revisará el desenvolvimiento y conformación de los principales partidos políticos contemporáneos en México. Si bien la organización de partidos en el país tienen una larga

trayectoria en su mayoría los partidos políticos, hasta la segunda década del presente siglo fueron considerados como electoreros y oportunistas, que desaparecieron después de algún proceso electoral o no trascendieron en la vida política del país, a excepción del partido oficial que ha cumplido la función de partido, y de hecho lo es, de Estado.

Interesa resaltar en este apartado el ambiente y las características de las tres principales fuerzas políticas: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática; se considerará, asimismo, el desarrollo de los demás partidos políticos que tienen representación en el Congreso, así como de los partidos de formación reciente (partidos emergentes). Cabe reiterar que el alcance de la investigación no es hacer una cronología de partidos políticos, sino entender el desarrollo y operación de las fuerzas políticas con el propósito de visualizar la elección presidencial del año 2000, en donde el candidato que presente cada uno de estos partidos será sin duda un factor muy importante en el comportamiento del proceso electoral, que inclusive puede determinar la tendencia de las votaciones. En consecuencia, se considera importante conocer la trayectoria de las fuerzas políticas del país.

La formación de partidos políticos, entendidos como entidades de interés público, está regulada por la Constitución y el COFIPE; ambos señalan los requisitos a cumplir por las organizaciones políticas para constituirse en partidos que les permita obtener los

privilegios que señalan las leyes aplicables. Actualmente cinco partidos políticos tienen representación en el Congreso, es decir, obtuvieron en las últimas elecciones federales la votación requerida para ello: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México y Partido del Trabajo.

La pluralidad de tendencias ideológicas y corrientes de pensamiento que tiene como uno de sus objetivos ofrecer una alternativa política a los electores se ha incrementado notoriamente. Al 31 de enero de 1999, fecha límite marcada por la ley ocho asociaciones solicitaron oficialmente al IFE su registro para constituirse en partidos políticos con el propósito de participar en las elecciones federales del próximo año, estas son: Convergencia por la Democracia (CD), Partido de Centro Democrático (PCD), Partido de la Sociedad Nacionalista, Democracia Social, Partido alianza Social, Frente Liberal Mexicano, Unión Nacional Opositora y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

De acuerdo a las reglas vigentes el IFE tiene un plazo máximo de 120 días, contados a partir de la fecha límite de registro, para emitir el dictamen correspondiente y determinar si las asociaciones políticas que solicitaron su registro para constituirse en partidos políticos cumplen con los requisitos de ley; que sumados a los cinco ya existentes sumarían trece partidos para la próxima contienda electoral. En información difundida por el IFE en sesión de ese órgano se informó que se autorizó el registro como partidos políticos

a seis de los ocho solicitantes. Estos nuevos partidos empezaron a fungir como tales a partir del 1º de agosto de 1999; para conservar ese status deberán obtener el 2 por ciento de la votación general en el proceso del próximo año.

El comportamiento electoral de las principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) en los años recientes se ha modificado notoriamente a partir de que los partidos de oposición disputan al partido oficial el triunfo en elecciones estatales. No obstante, el avance de la oposición se aprecia más como producto de la descomposición interna del PRI que del avance y consolidación de propuestas propias de la oposición, esta tendencia incluye el origen de los candidatos. Esta característica se aprecia con mayor claridad en el caso del PRD, cuyos triunfos recientes importantes los ha obtenido con exmilitantes priistas. Se observa en el mosaico electoral un pragmatismo político de los partidos opositores que los ha conducido a capitalizar las rupturas del partido oficial como alternativa de avance electoral, que al concretarse en cifras, reflejan un avance real de la oposición en términos de que actualmente gobierna 10 de las 32 entidades federativas, es decir, el 31 por ciento de los gobernadores son de oposición. Cabe recordar que el reciente triunfo opositor en Nayarit es producto de una coalición que evidencia la afirmación referida anteriormente, el candidato ganador proviene de las filas del oficialismo. Esta realidad manifiesta una nueva correlación política que se traduce en que el PRI es el partido mayoritario, pero ha perdido terreno frente a una oposición creciente.

El comportamiento de las elecciones recientes, es decir las efectuadas en 1997 y 1998 pueden ser significativas en términos de las presidenciales del próximo año, de ahí su importancia. Un aspecto fundamental ha considerar es que los triunfos opositores en varios de esos procesos se concretaron por la alianza de partidos, por ejemplo los casos de Baja California, Tlaxcala y Nayarit, éste último es el más representativo ya que por vez primera se integró una alianza con la participación de dos partidos con significativas diferencias ideológicas: PAN y PRD.

Se aprecia, entonces, la composición de un nuevo panorama electoral sobre el cual vale la pena reflexionar, ¿son los partidos los que utilizan a los candidatos? ¿Son éstos los que aprovecha la infraestructura de los partidos para obtener el voto y ocupar puestos de elección popular. En ambos casos se evidencia crisis de estructuras políticas partidarias e indefinición de propuestas sólidas que representen alternativas verdaderas para el electorado. La tendencia parece confirmar que los principales partidos opositores recurren al PRI para encontrar opciones de representación a militantes disidentes del oficialismo.

La transición mexicana a la democracia parece depender principalmente de dos alternativas posibles: primero, el grado y velocidad de descomposición del partido oficial, y segundo, los avances que se consoliden a partir de propuestas propias de la oposición, de alianzas opositoras y de la correlación de fuerzas al

interior de la propia sociedad. Esa es la disyuntiva que está en juego, por lo que los partidos requieren mostrar al electorado verdadera vocación democrática, si es que el objetivo es terminar con el régimen de partido dominante. En ese sentido, el panorama que enfrentan los partidos de oposición previo al proceso del año 2000, es fundamental para entender su desenvolvimiento durante ese proceso.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Después del movimiento revolucionario de 1910, el país vivió una etapa de caudillos encabezados por Alvaro Obregón, quien después de concluido su primer periodo como Presidente se lanzó a la reelección, ganándola en elecciones directas. El entonces Presidente electo fue asesinado dando lugar a una crisis política generalizada entre los caudillos revolucionarios. El liderazgo fue asumido por Plutarco Elias Calles, entonces Presidente en turno; 44 días después de la muerte de Obregón, Calles dirigió un mensaje político a la nación en el que anunciaba la terminación de la etapa de los caudillos y el nacimiento de las instituciones. Por la importancia del discurso mencionamos los aspectos más importantes:

..... La falta de caudillos, debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica del país de un hombre a la nación de instituciones y de leyes..... que todos los hechos y

todos estos factores ayuden a la consecución de éstos ideales: la entrada definitiva de México al campo de las instituciones y de las leyes y el establecimiento para regular nuestra vida política de reales partidos nacionales orgánicos, con olvido e ignorancia de hoy en adelante de los hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y tranquilidad del país³³.

Este discurso es un punto de partida en la historia de los partidos políticos en México, y del Estado, porque la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) significó organizar la actividad política en México, es decir, la formación de ese partido representó sentar las bases para una nueva era de instituciones, que si bien ya estaba contemplado desde 1917 en la Constitución Política, en la práctica la vida política del país se había debatido como una lucha de intereses entre los caudillos revolucionarios y caciques regionales. El Presidente Portes Gil en el discurso de toma de posesión, como Presidente interino, el 30 de noviembre de 1928 señaló:

...Confío en que el establecimiento de partidos políticos sólidamente enraizados, dueños de un programa y de un sector fijo de opinión servirá para desvincular la política de la administración y para impedir, ojalá que de hoy para siempre, que el Estado se convierta en gran elector.³⁴

No obstante las declaraciones, en la realidad el rasgo característico del partido de Estado se aprecia en la declaración constitutiva:

³³ Vicente Fuentes Díaz. *Los Partidos Políticos en México*. p. 143

³⁴ *ibid.* p. 147.

El partido Nacional Revolucionario, fundado por las mayorías proletarias de la Nación, tiene por objeto mantener de modo permanente y por medio de la acción política, social y administrativa de los elementos revolucionarios del país, una disciplina de sostén al orden legal, y definir y depurar cada día más la doctrina de la revolución, así como realizar y consolidar las conquistas de ésta.³⁵

Esa fue la virtud del PNR, aglutinar en torno a un proyecto a los diversos sectores de la población en defensa de los ideales revolucionarios. Se consolidó como el primer partido que conformó un proyecto propio, definiendo su posición con relación a temas importantes como la soberanía nacional y la política exterior.

El partido se formó no sobre la base de la teoría clásica de los partidos, sino de acuerdo a las necesidades propias de la sociedad mexicana en donde difícilmente se podría pensar en la cultura necesaria por parte de la sociedad para organizarse políticamente. De esta manera, no se constituyó sobre la base de la afiliación individual y de acción de los militantes, como los partidos europeos típicos.

Sin embargo el partido, en sus inicios cumplió el objetivo en el que fue pensado, es decir controlar las diferentes fracciones de poder, encausándolas en torno a un proyecto común de proyecto de país, es decir, el partido fungió como mecanismo de control político. Cabe señalar que cumplió ese propósito toda vez que facilitó la cumplimiento de ambas premisas es fundamental para que el país

³⁵ *ibid.* p. 150.

transite en forma armónica, pacífica y confiable a mejores formas de convivencia social y política, y así pueda consolidar un proyecto viable de nación capaz de incluir a los 96 millones de habitantes del país.

PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRÁTICA

En la víspera de la sucesión presidencial para el sexenio 1988-94 al interior del Partido Revolucionario Institucional se presentaron diversas manifestaciones de inconformidad entre algunos de sus militantes, varios de ellos de reconocida trayectoria en el partido. El foco del desacuerdo lo constituyó el procedimiento interno para la designación de dirigentes y nominación de candidatos, principalmente el presidencial; los procedimientos prácticamente se mantenían iguales a los originalmente utilizados desde la formación del P.N.R.

Entre los principales opositores a ese viejo esquema de operación interna de PRI se encontraban Rodolfo González Guevara, Profirio Muñoz Ledo, Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez y Janitzio Mújica. En su origen las manifestaciones de inconformidad se dieron en tono suave, inclusive el entonces presidente del PRI, Jorge de la Vega Domínguez, los invitó a participar en foros en los que pudieran manifestar sus inquietudes, lejos estaba la idea formal de la disidencia.

Las manifestaciones de inconformidad continuaron, y para mediados de 1987 los líderes de la corriente democrática (CD), como se le había bautizado a los inconformes, censuraban la designación del que sería el candidato oficial a la Presidencia de la República, a la que se le conoce como tapadismo.

Ya en abierta disidencia la corriente democrática lanzó como su candidato a la presidencia a Cuauhtémoc Cárdenas, quien inició una intensa campaña por los estados de la República que le allegó un número importante de adeptos; a esta circunstancia contribuyó el que se sumaran a ella diversos partidos de oposición izquierdista entre ellos el PMT, PPS y el PFCRN, situación que favoreció la formación del Frente Democrático Nacional que integró a un sector de la oposición de izquierda. Adicionalmente la declinación de Heberto Castillo, candidato presidencial del PMS, en favor de Cuauhtémoc Cárdenas incrementó aun más su popularidad. Oficialmente Cárdenas ocupó el 2o. lugar en la votación con un total de 5'929,585 votos, equivalentes al 30.90 por ciento³⁶ del total, situación que se constituyó como un hecho sin precedente en la historia política del país.

Mucho tiempo después de consumada la elección presidencial siguió pendiente la pregunta de quien había ganado efectivamente la contienda. En opinión de los frentistas el triunfador había sido Cuauhtémoc Cárdenas. Lo que se confirmó sin duda alguna fue el avance de la oposición, toda vez que por primera ocasión las dos

³⁶ Castellanos Hernández, op. cit., p. 52.

posiciones senatoriales del Distrito Federal fueron ganadas por representantes opositores, Profirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez, las dos de Michoacán con Roberto Robles Garnica y Cristóbal Arias.

Todo este ambiente político echó por tierra la suposición de que el frente sería una organización electorera y que una vez transcurrido el proceso electoral desaparecería por la ausencia de estructura partidista. Este suceso tiene su explicación en el creciente descontento social, producto de la crisis económica; así como en el apoyo que recibió Cuauhtémoc Cárdenas de diversas regiones del país y de grupos sociales aun ya concluido el proceso electoral. Asimismo la presencia de una composición plural en el Congreso.

La conformación de todos estos factores, creó el ambiente propicio para aprovechar la nueva circunstancia, con la creación del Partido de la Revolución Democrática; así, aun cuando había diversas corrientes de opinión al interior del partido incipiente logró constituirse como tal. "La convocatoria para (constituir) el nuevo partido fue lanzada el 9 de mayo de 1989 y la constitución formal se registró en un acto bastante concurrido efectuado el 10 de febrero de 1990..."³⁷.

A partir de su conformación formal el PRD ha registrado avances en los diferentes procesos electorales consolidándose como una alternativa al electorado. La lucha interna entre las diferentes

³⁷ Fuentes, *op. cit.*, 321.

fracciones del partido ha estado presente, no impidiéndole su consolidación como oposición política real.

El PRD surgió de la conjunción de fuerzas políticas que se expresaron masivamente a partir de 1988; la expresión del partido y su fuerza provienen precisamente de aquella expresión plural de tendencias diversas uno de cuyos objetivos era la democratización del país. Los primeros documentos perredistas constituyeron una síntesis de los movimientos de lucha social que significaron un espacio de expresión para las demandas sociales y la lucha política. La concepción original de la Revolución Democrática plantea:

Una transición de todos los procesos mundiales revolucionarios y una serie de cambios en función de las crisis de los países socialistas. La Revolución Democrática implica una transformación nacional, que hace protagonista a los sectores obreros y campesino. No se trata de una modificación cosmética o superficial.³⁸

A partir de 1994 el PRD adoptó una posición pragmática que ha modificado la línea original de acción política, recurriendo inclusive a la negociación como eje de actividad política. En ese sentido el partido ha mostrado inconsistencia respecto a su plataforma, situación que lo coloca en posición vulnerable precisamente por esa incongruencia entre su actuación pragmática y sus principios. En opinión de algunos de sus militantes al PRD le hace falta un ejercicio de autocrítica, un balance real de sus diez años como

³⁸ Proceso no. 1155, 20 diciembre de 1998, p. 10

partido político que le permita visualizar con claridad sus logros y fracasos; de no realizarse este ejercicio podría limitar las aspiraciones del partido de constituirse en opción ganadora en las elecciones presidenciales. Si el PRD aspira a ganar las elecciones del 2000 necesita de manera urgente consolidarse como un espacio de cohesión política en torno a un proyecto de nación, capaz de reunir las demandas más sensibles de la población, de lo contrario el partido derivará sólo en un espacio de confluencia de fuerzas políticas sin posibilidades de constituirse en gobierno nacional.

El PRD enfrenta una situación particular al interior de sus fuerzas: la posición de liderazgo que tienen dos de sus militantes con mayor reconocimiento: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo. Al primero se le identifica como candidato natural de perredismo para el 2000; en tanto que el segundo ha hecho pública su aspiración a la candidatura. Es la primera ocasión de diez años del PRD que la mancuerna Cárdenas-Muñoz Ledo se enfrenta en forma abierta, en las anteriores se encontró una salida o acuerdo. Cuando el PRD se formó Cárdenas lanzó su candidatura presidencial, en tanto que a Muñoz Ledo correspondió el trabajo estratégico al interior del partido. La elección de candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal los enfrentó nuevamente, ocasión en la que pareció existir un acuerdo: Cárdenas sería el candidato, en tanto que Muñoz Ledo se encargaría de coordinar la bancada perredista en la Cámara de Diputados, cargo que le dio excelentes dividendos políticos: fue el primer diputado de oposición que contestó un informe presidencial.

En términos generales se puede considerar que la mancuerna Cárdenas-Muñoz Ledo había tenido resultados aceptables para ambas partes. La expectativa de elección del candidato presidencial del PRD cuestionó esa fórmula, en la que Cárdenas ha obtenido ventaja de tres a uno, cuando se recurre a las votaciones de la base militante, así como un amplio respaldo al interior del partido. En las actuales circunstancias lo importante es saber si Muñoz Ledo declinaría su candidatura a favor de Cárdenas o si hay ruptura entre ambos precandidatos. Las diferencias políticas entre ambos parecieron entrar en tensa calma cuando Muñoz Ledo aceptó la candidatura presidencial por parte del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

El momento que vive el PRD es crucial para consolidar su posición como partido opositor, como institución política; es por ello que el proceso de elección de presidente nacional de ese partido, realizado el 14 de marzo de 1999 es fundamental para el rumbo que habrá de tomar el partido de frente a la elección presidencial. La pugna entre los principales aspirantes (Amalia García, Rosalbina Garavito, Mario Saucedo y Jesús Ortega), las prácticas viciadas para favorecer la elección y las acusaciones mutuas de fraude evidenciaron que al PRD le falta claridad e institucionalidad en sus objetivos como partido opositor y falta de cohesión que pueda aglutinar a las fuerzas internas. Finalmente, la elección para renovar la dirigencia nacional del PRD se canceló por las irregularidades detectadas. Pablo Gómez, vicecoordinador de la fracción de su partido en la Cámara de Diputados fue nombrado

presidente interino del partido. El 25 de julio de 1999 se realizó la segunda ronda de elecciones en la que participaron nueve planillas, con un resultado nuevamente cuestionado en el que según cifras preliminares la senadora Amelia García obtuvo el triunfo como presidenta nacional del PRD.

El avance que éste partido ha logrado en sólo diez años puede perderse por esas pugnas internas y la falta de oficio políticos de su dirigencia. El costo de esos errores puede ser la pérdida de credibilidad entre sus simpatizantes, y más importante todavía su participación en el proceso de transición mexicana quedaría en entredicho.

El PRD es una fuerza política singular porque surge como expresión de la organización social, de la resistencia contra el partido de Estado, porque aglutina a un grupo de fuerzas sociales en un momento crucial del país: el cambio de la estructura social mexicana para adecuar la correlación de fuerzas sociales a la aplicación de un proyecto que facilite la consolidación de la transición mexicana hacia una convivencia política democrática. Los retos que tiene que enfrentar con sintetizados por Martí Batres, líder de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

Frente a los retos, estamos obligados a revisar nuestro proceso político. Al interior del partido, la izquierda social ha tenido que atrincherarse en los discursos sectoriales, y ello ha contribuido a que sean los grupos perredistas que provienen del partido oficial, los que asuman el papel articulador, de dirección. La izquierda social debe ya dejar de

ser grupo de presión periférico y convertirse en izquierda política dirigente, sin dejar de ser izquierda social.

Hoy el PRD requiere una clase política con capacidad de articular una coalición hegemónica que lo ubique como el organizador, dirigente y representante de los trabajadores, las clases medias, los empresarios, los marginados y los intelectuales.³⁹

3.4.2 CANDIDATOS PRESIDENCIALES.

El objetivo de este apartado es conocer a los aspirantes de cada uno de los partidos políticos, ya sea que se hayan autodestapado o por su trayectoria política aspiren a la nominación de la candidatura presidencial de algún partido político. Se considera a los precandidatos de cada partido político hasta el momento en que cada instituto político designó a su candidato oficial. En cada caso se incluyen los datos generales de su personalidad política y una breve semblanza de la estrategia seguida para hacerse presente en los diversos medios de comunicación y así promocionar su imagen a la que se identifica como "estrategia de campaña". La información que se incluye de los aspirantes se obtuvo de periódicos y revistas de circulación nacional. Cabe señalar que en el caso del Partido Revolucionario Institucional originalmente se consideraban nueve candidatos, que nombrados en orden alfabético son: Miguel Alemán Velasco, Manuel Bartlett Díaz, Juan Ramón de la Fuente, José Antonio González Fernández, José

³⁹ *Masioscare*, suplemento de la Jornada, 3 de enero de 1999, p. 10.

Angel Gurría Treviño, Francisco Labastida Ochoa, Esteban Moctezuma Barragán, Roberto Madrazo Pintado y Humberto Roque Villanueva. De éstos precandidatos en lista "final" se suprime a José Antonio González Fernández, quien a partir del 31 de marzo de 1999 desempeña el cargo de Presidente nacional del PRI; Juan Ramón de la Fuente y José Angel Gurría Treviño, actuales secretarios de Salud y de Hacienda y Crédito Público, respectivamente vieron truncadas sus aspiraciones por diversas razones, entre las que destaca que el recién nombrado presidente nacional del PRI; José Antonio González Fernández no los considera entre los precandidatos.⁴⁰

En los casos de Miguel Alemán y Esteban Moctezuma, ambos declararon públicamente, después de que el PRI dio a conocer las reglas para la elección del candidato presidencial, que no buscarían la nominación de su partido. La permanencia de los "candados" también limitó las aspiraciones presidenciales de algunos secretarios del gabinete zedillista: José Angel Gurría Treviño y Juan Ramón de la Fuente. En el cuadro siguiente se incluyen los aspirantes presidenciales de las principales fuerzas políticas

⁴⁰ Proceso 1169, 28 de marzo de 1999, p. 7.

**PRECANDIDATOS PRESIDENCIALES PARA EL PERIDO
2000 – 2006.**

<i>PARTIDO POSTULANTE</i>	<i>NOMBRE DEL CANDIDATO</i>	<i>STATUS A JUNIO DE 1999.</i>	<i>CARGO ACTUAL</i>
PRI	MANUEL BARTLETT DIAZ	LANZO SU PROPIA CANDIDATURA	SIN CARGO ACTUAL
PRI	ROBERTO MADRAZO PINTADO	LANZO SU PROPIA CANDIDATURA	GOBERNADOR DE TABASCO
PRI	FRANCISCO LABASTIDA OCHOA	NO ACEPTA PUBLICAMENTE SU CANDIDATURA	SECRETARIO DE GOBERNACION
PRI	HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA	LANZO SU PROPIA CANDIDATURA	DIRECTOR GENERAL DE ASEGURADORA HIDALGO
PAN	VICENTE FOX QUESADA	LANZO SU PROPIA CANDIDATURA	GOBERNADOR DE GUANAJUATO
PRD	CUAUHTEMOC CARDENAS SOLORZANO	MANIFIESTA NO HABER TOMADO UNA DECISION	JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
PRD	PORFIRIO MUÑOZ** LEDO	LANZO SU PROPIA CANDIDATURA	DIPUTADO FEDERAL
	MANUEL CAMACHO* SOLIS	MANIFIESTA NO ASPIRAR COMO FIN ULTIMO	PRESIDENTE DEL PARTIDO DE CENTRO DEMOCRATICO

* El 20 de noviembre de 1999 MCS hizo pública su decisión de postular su candidatura por el Partido de Centro Democrático.

** PML es actualmente candidato por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

En el cuadro anterior se observa lo siguiente:

- De los cuatro precandidatos del PRI, (los “cuatro fantásticos”): tres son autodestapados y uno secretario (de gobernación) de Estado.
- De los partidos de oposición sólo al PRD se le identifican dos precandidatos, ambos exmiembros de PRI.
- El precandidato “sin partido” tienen una amplia trayectoria en la función pública (exmiembro del PRI).
- De los siete precandidatos presidenciales, seis provienen de las filas del PRI; sólo Vicente Fox, candidato del PAN surgió de la oposición, de la corriente identificada como neopanismo, cuyo ascenso a la vida pública del país se identifica a partir de las elecciones de 1988.

Una vez identificados los precandidatos, a continuación se refiere una breve semblanza de cada uno de ellos, se incluyen datos generales de su personalidad política, la estrategia de precampaña empleada para promocionarse entre el electorado y en algunos casos información considerada relevante. El orden en que se les menciona es el mismo del cuadro de la página anterior.

MANUEL BARTLETT DIAZ.

DATOS DE PERSONALIDAD POLÍTICA.

- Hijo de Manuel Bartlett Bautista y de Isabel Díaz, nieto de Salvador Díaz Mirón.

- Educado en escuelas de corte religioso.
- Profesión: Abogado.
- Comenzó su carrera política en 1964, al amparo de Javier Rojo Gómez.
- Ha sido Director de Gobernación en la Secretaría del mismo nombre.
- Dos veces Secretario de Estado: de Educación Pública y de Gobernación.
- Exgobernador de Puebla.

Identificado como hombre ambicioso, desde el punto de vista de la experiencia política, Manuel Bartlett, parecía cumplir el perfil para aspirar a la nominación presidencial de su partido. Es la segunda ocasión que este personaje aspira a la candidatura presidencial; con una diferencia muy importante: en 1988 se le consideró entre los seis “distinguidos priístas” que el partido identificó como precandidatos; es ésta segunda ocasión es él quien se pronunció como aspirante.

Bartlett enfrenta un problema que no ha podido resolver, a pesar de haber contratado a un abogado norteamericano, la orden para presentarse a declarar ante un gran jurado en los Angeles, California por su presunta participación en la muerte del piloto de la DEA, Enrique Camarena Salazar, ocurrida en Guadalajara, Jalisco en 1985, cuando Bartlett se desempeñaba como secretario de gobernación. Esa circunstancia lo pone en desventaja porque

estaría impedido para viajar al país principal socio comercial de México.

ESTRATEGIA DE CAMPAÑA.

La estrategia utilizada por Bartlett durante su precampaña ha sido criticar al PRI, con especial énfasis por la falta de democracia y por decisiones verticales cupulares; en el abandono de demandas sociales. Durante su precampaña Bartlett ha insistido en que la oferta presidencial de no designar sucesor, y que sea la militancia del partido la que se exprese en la designación del candidato. Sin nombrarlo de esa manera, Bartlett estaría proponiendo la realización de elecciones primarias; su apuesta es a un libre juego de candidatura. Podría pensarse que Manuel Bartlett tiene todo que ganar y nada que perder, su autodestape lo convierte en un aspirante que rompe las reglas no escritas del partido y del sistema político mexicano. Bartlett fue señalado por Vicente Fox, precandidato panista, como un emisario presidencial para detener su campaña y despejar el camino al verdadero candidato oficial: Francisco Labastida, según el propio Fox.

La estrategia de Bartlett contempla visitar, en su primera etapa, los estados gobernados por la oposición. En los discursos y opiniones que emite se concentran en la crítica a su partido, ha utilizado frases como: "no te temo a nadie; ni dentro ni fuera del PRI"; "ni el gobierno ni el PRI pueden ser neoliberales"; "tenemos que hallar nuestro propio camino"; "necesitamos más combatividad, más

afirmación ideológica, mejor y más clara defensa de los intereses que representamos. Por eso hemos perdido posiciones y espacios”; “se requiere que el candidato del PRI tenga el consenso más amplio del PRI, el de las bases”. Acerca de su presunto impedimento para entrar al territorio norteamericano señala: “no estoy ni he estado acusado de nada. Mi abogado ha demostrado que no tengo que ir al gran jurado, porque no estoy acusado de nada”. Sobre sus aspiraciones presidenciales, afirma: “yo quiero ser. Sólo necesito las reglas de competencia sin favoritismos y aglutinar a las bases”; “ofrezco gobierno y mi experiencia al país”; “necesitamos promover el desarrollo de México, pero con justicia social”; “necesitamos una política social que proteja a nuestras clases populares”; “quiero la presidencia pero con un PRI renovado”.

Durante su precampaña en varias ocasiones demandó la renuncia a sus cargos públicos a quienes aspiren a la candidatura priísta, como mecanismo de que haya igualdad entre los precandidatos precandidatos. Acerca de su partido ha criticado la aparente inmovilidad en la indefinición de la política económica. Conocedor del sistema político mexicano Manuel Bartlett señala: “ya no cabe la sumisión en el PRI”, que hoy la realidad del país es otra, en la que la democratización interna de su partido (PRI) garantizará la no imposición del candidato.

Para financiar su precampaña Bartlett impulsó la formación de una fundación encargada de recabar las aportaciones de los

empresarios poblanos, según afirmó el mismo Bartlett, precandidato que no perdió tiempo, a sólo dos días de entregar el Gobierno de Puebla formalizó su precampaña presidencial, en un acto realizado el 3 de febrero en la Ciudad de México. Político hábil Bartlett ha tenido cuidado de no declararse en contra de su partido; ha sustentado sus aspiraciones en el ofrecimiento presidencial de no designar candidato. La estrategia bartleista se ha enfocado, también en exigir al CEN priísta la definición de reglas claras para los aspirantes. Esa estrategia le ha merecido ser considerado serio aspirante a la candidatura presidencial del PRI. Bartlett apuesta a una designación abierta del partido, por ello el fundamento de su estrategia se ha centrado en la importancia de cambiar la práctica del "dedazo". Estaba seguro de que en una designación abierta él resultaría triunfador. El resultado oficial del PRI lo colocó en tercera posición de la votación realizada el 7 de noviembre con sólo cinco distritos electorales ganados.

FRANCISCO LABASTIDA OCHOA.

DATOS DE PERSONALIDAD POLÍTICA.

- * Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- * Embajador de México en Portugal.
- * Gobernador de Sinaloa.
- * Exsecretario de Gobernación.

ESTRATEGIA DE CAMPAÑA.

Francisco Labastida Ochoa señaló en varias ocasiones que esperaba a que el PRI definiera las reglas de participación para los precandidatos presidenciales; posteriormente decidiría su participación. Es probable que esta posición obedezca a su posición como secretario de Estado, lo cual le impedía declararse abiertamente como precandidato del PRI. En cambio es innegable que el exsecretario de Gobernación es considerado como candidato oficial.

En lo que se conoce como "la cargada" Labastida recibió desde el inició de su campaña el apoyo de varios gobernadores que lo consideran el candidato "idóneo" para la sucesión. De acuerdo a una encuesta levantada por el Centro de Estudios de Opinión (CEO) de la Universidad de Guadalajara, hasta enero de 1999, Labastida encabezó la lista de precandidatos del PRI; superando a precandidatos autodesignados Manuel Bartlett y Roberto Madrazo. El 18 de mayo de 1999, Francisco Labastida renunció a la secretaría de gobernación para formalizar su candidatura. La votación que oficialmente le reconoció el partido en la votación del 7 de noviembre refleja un triunfo amplio sobre los otros tres precandidatos, 272 distritos electorales ganados del total de 300 en los que está dividido el país; el 20 e noviembre rindió protesta como candidato formal del PRI a la presidencia de la república.

ROBERTO MADRAZO PINTADO.

DATOS BIOGRAFICOS.

- Senador por Tabasco.
- Exgobernador de Tabasco.

ESTRATEGIA DE CAMPAÑA.

Roberto Madrazo ha tenido desempeño controvertido al frente del estado de Tabasco; durante la primera etapa de su gobierno fue objeto de fuertes críticas por los elevados gastos de campaña. Se le identifica como político “duro” y “ambicioso”. La estrategia de Madrazo para promocionarse frente al electorado ha sido la difusión de mensajes acerca de los programas de puestos en marcha en Tabasco; para ello contrató horarios de mayor demanda (rating) utilizando el lema ¿quién dice que no se puede? En esos mensajes promocionó supuestos logros de su administración en temas como: seguridad pública, construcción de caminos, atención a niños de la calle, inversión y creación de empleos. Al igual que Manuel Bartlett, Madrazo insistió en que le interesa ganar la candidatura priísta “en un ejercicio abierto, franco y de verdadera democracia, sin engaños y sin simulación”.

Roberto Madrazo ha protagonizado en varias ocasiones escándalos políticos por supuestas irregularidades en el gobierno tabasqueño

que dieron lugar a la demanda de juicio político por violaciones a contra artículos constitucionales:

Según el texto que abre el procedimiento, están fundadas las presunciones de que Madrazo obstaculizó abierta y deliberadamente el esclarecimiento de sus gastos de campaña; hizo un manejo indebido de recursos federales; ejerció violencia moral mediante amenazas que atentaron contra la vida y la integridad física de un aparte del electorado, y perpetuó ataques contra las instituciones democráticas, a la forma de gobierno y a la libertad de voto.⁴¹

La demanda no prosperó, aunque en primera instancia la comisión de examen previo de la Cámara de Diputados encontró elementos suficientes para iniciar el procedimiento, al pasarla a la comisión respectiva un empate técnico en la votación impidió que se continuara con el juicio político al gobernador tabasqueño.

El desempeño del gobierno de Tabasco ha sido uno de los más señalados, principalmente por el aparente desvío de recursos para promocionar la imagen personal del gobernador con el objetivo de alcanzar la candidatura del PRI, ausencia de obra pública y beneficio de amigos y familiares del gobernador. En el estudio, arriba mencionado, realizado por el Centro de Estudios de opinión de la Universidad de Guadalajara (CEO), se encuestó a habitantes de estados cuyos gobernadores se perfilan como posibles candidatos presidenciales, Roberto Madrazo salió bien librado: la población le otorgó 7.5 de calificación como gobernador; en tanto

⁴¹ *Proceso 1119*, p. 12-13.

que 82.9 por ciento aprueban su trabajo. Al preguntar sobre el futuro presidente de México la encuesta le concede a Madrazo el 51.1 por ciento de los votos. Respecto a sí haría un buen papel como presidente de la República, el 56.8 por ciento dijo que sí; 17.3 por ciento dijo que mal y 25.5 por ciento dijo no saber y el 4 por ciento no contestó.⁴² Al finalizar el proceso de selección interna del PRI Madrazo ganó, según cifras del partido, 21 distritos electorales cifra que lo ubicó en segundo lugar de la votación oficial del partido, muy lejos de Francisco Labastida.

HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA.

DATOS DE PERSONALIDAD POLÍTICA.

- > Economista de profesión.
- > Diputado Federal, coordinador de la fracción priísta en la LVI Legislatura.
- > Presidente nacional del PRI.
- > Exdirector General de Aseguradora Hidalgo.

ESTRATEGIA DE CAMPAÑA.

Roque Villanueva se autodesdipó como aspirante a la candidatura del PRI, declaró que sus aspiraciones son serias por lo que

⁴² *Ovaciones* 13 de enero de 1999, p. 1 y 13.

pretende disputar la precandidatura priísta a Manuel Bartlett y Roberto Madrazo, únicos precandidatos que reconoce por parte del PRI. Asimismo Roque Villanueva manifestó su intención de proponer a los otros aspirantes “un pacto de urbanidad, de civilidad política, de unidad partidista y de respecto al presidente Ernesto Zedillo” en la búsqueda de la candidatura. Asegura también que buscaba la presidencia de la república porque cuenta con la capacidad para desempeñar ese cargo en beneficio del país.

La precampaña de Roque Villanueva ha sido escueta, pareciera no aspirar en forma decidida a la candidatura de su partido lo que le mereció ser identificado como un precandidato de “relleno” En las cifras oficiales dadas a conocer por el partido no se le reconoció el triunfo en ningún distrito electoral.

VICENTE FOX QUEZADA.

DATOS DE PERSONALIDAD POLÍTICA.

- Nació el 2 de julio de 1942.
- Empresario (Director de Coca Cola).
- Consejero político del PAN.
- Diputado Federal.
- Gobernador de Guanajuato.
- Lema de campaña: “Por un México verde, blanco y educado”.

ESTRATEGIA DE CAMPAÑA.

El partido Acción Nacional vive un acontecimiento que si bien no es nuevo se presenta con mayor rigor recientemente, nos referimos al desplazamiento de viejos militantes, identificados como "doctrinarios", por parte de los nuevos, identificados como "pragmáticos", cuya principal característica es el antiestatismo. Esa corriente inició con el vertiginoso ascenso, en 1988, de Manuel de Jesús Clouthier, conocido popularmente como "Maquío". Vicente Fox Quezada, es el panista que representa la continuidad de esa línea, a partir de la cuál inició su precampaña presidencial desde hace dos años, imponiéndole prácticamente la precandidatura al PAN. El recurso utilizado por Fox ha sido más su actitud personal desafiante al régimen y no un programa de gobierno.

La politóloga Soledad Loaeza ha definido a Fox como "populista de derecha", la investigadora que ha estudiado durante un largo periodo la trayectoria del PAN, añade:

"Fox, como Clouthier, juega con la idea de que goza de la fuerza y tiene la autoridad, de que es capaz de interpretar a las multitudes y dirigirlas, porque adivina y entiende sus sentimientos y los comparte; que supuestamente el pueblo es intrínsecamente bueno y sabio, y que por eso, quien lo interpreta con mayor fidelidad es un líder carismático".⁴³

Se aprecia en la actitud del candidato panista una posición identificada con la de los viejos caudillos, es decir la idea de que

⁴³ *Masiosare*, Suplemento de la Jornada, 17 de enero de 1999, p. 7.

todo se puede hacer, de que todo puede lograrse con la decisión de una sola persona, él. La falta de una plataforma propia, sustento de un posterior programa de gobierno es evidente en el discurso de Fox: lo mismo señala estar dispuesto a aprovechar elementos del socialismo, esgrime posturas nacionalistas que critica la participación del Estado en la economía. Desde que inició su campaña de promoción se aprecia manejo de recursos publicitarios, marketing político. Lo mismo se promociona en el interior del país que en frecuentes viajes al extranjero.

Señalado por sus adversarios por distraerse de su función como gobernador, Fox no pierde la oportunidad y aprovecha cualquier foro para hablar de los logros de su administración en Guanajuato. De igual manera el candidato panista señala que él rompió el esquema de los tiempos de la sucesión presidencial.

Parte de la estrategia de Fox es la formación del grupo "Amigos de Vicente Fox", con presencia en la mayoría de los estados de la república. A través de esa asociación se recaudan fondos para la campaña que aportan los simpatizantes de la precandidatura foxista. Asimismo, dentro de las estrategias de campaña señala fallas y emite juicios sobre los candidatos de otros partidos: así como de la política económica puesta en marcha por el gobierno actual. La actitud de Fox parece inflexible. Dispuesto a lograr el triunfo en las elecciones declaró:

He dicho que voy por la presidencia. Es un compromiso total en el que iría mi vida de por medio. Dedicaré todo mi tiempo, la energía y el talento para que el país cambie y acabe con el lastre de este viejo sistema político.⁴⁴

En abierta búsqueda de la candidatura panista, Fox manifiesta que continuará en la gubernatura de Guanajuato hasta el final, es decir, pedirá licencia hasta una semana antes de que la Asamblea Nacional de su partido elija formalmente al candidato a la presidencia de la república. Fox ha insistido en diversas ocasiones que las precampañas de Bartlett y Madrazo corresponden a una estrategia del PRI para detener su avance, y despejar el camino a quien, según él, será el candidato oficial del PRI: Francisco (Pancho, como le llama el mismo Fox) Labastida Ochoa.

Como figura pública, la actuación de Fox es cuestionada por académicos como el Dr. Luis Miguel Rionda, adscrito al Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Guanajuato⁴⁵. El investigador señala que Vicente Fox carece de un programa de largo plazo para ese estado, no hay, comenta el investigador, correspondencia entre el discurso en sí y la realización concreta. El mismo investigador añade que Fox es un líder individual, no de equipo. Esa individualidad y su falta de proyecto de largo alcance le permiten moverse libremente en campaña. Otro señalamiento en torno al gobierno de Guanajuato es que en ese estado no gobierna el panismo sino el foxismo.

⁴⁴ *Proceso* 1158, 10 de enero de 1999, p. 18.

⁴⁵ C.f.r. *Proceso* 1112, 22 de febrero de 1998.

Es indiscutible que Fox ha sentado un precedente sin paralelo para un precandidato presidencial, sobre todo si consideramos que es opositor, ha realizado más de 225 viajes al extranjero y recorrido prácticamente todo el país; su objetivo "sacar al PRI de los Pinos". Quizá el adelanto en la campaña de Fox este vinculado a contrarrestar la ventaja con que el candidato oficial hace uso de los medios de comunicación, sobre este punto señala:

Desde la oposición, alcanzar la presidencia de la república es verdaderamente difícil. No es enchilame otra. Se requiere de mucho tiempo de trabajo para ir generando estrategias, propuestas, organización, estructura, recursos. Para el PRI siempre resulta muy fácil convocar a un proceso de cuatro meses, donde entra con todas las ventajas con sus precandidatos (sic) ya exhibidos, promocionados con todos los recursos materiales y de comunicación, y nos hacen papilla en esos cuatro meses. Entonces es muy importante que lleguemos en igualdad de condiciones a la recta final.⁴⁶

PORFIRIO MUÑOZ LEDO.

DATOS DE PERSONALIDAD POLÍTICA.

- Originario del D.F., nació el 23 de julio de 1933.
- Profesor de Historia de México, carrera que inició en 1955, y de teoría del Estado.
- Miembro del PRI hasta 1987.
- Presidente Nacional del PRI.

⁴⁶ *Proceso 1125*, 24 de mayo de 1998, p. 22-23.

- Dos veces secretario de Estado: de Trabajo y de Educación Pública.
- Representante de México ante la ONU (1979-1985).
- Presidente Nacional del PRD.
- Senador por el D.F.
- Diputado Federal y coordinador de la fracción perredista.

Reconocido por su agudeza de pensamiento, hombre culto, conocedor del sistema político mexicano; es el único político mexicano que ha sido presidente de dos partidos políticos distintos (PRI y PRD), es además autor de cuatro libros: La Educación Superior en México (1961); la Construcción del Futuro en América Latina (1987); Compromisos (1988) y la Sociedad Frente al Poder (1993).

ESTRATEGIA DE CAMPAÑA.

Desde su separación, en 1987, del partido Revolucionario Institucional integró una fórmula de actividad política con Cuauhtémoc Cárdenas que no obstante algunas diferencias se había mantenido funcionando; sin embargo la precipitación de los tiempos de la elección presidencial ha modificado el escenario político al interior de los partidos. En el caso del PRD se identifica una clara, y cada vez más honda, división motivada por la decisión personal de Porfirio Muñoz Ledo de buscar la candidatura perredista. La división se manifestó de inmediato entre las

corrientes interiores del propio partido, mismas que empezaron a manifestar preferencia a favor de Cárdenas o de Muñoz Ledo. El primero señalado por algunos militantes del PRD como candidato "natural" para las elecciones del 2000.

Con el argumento de "Cuauhtémoc tiene prosapia; yo los meritos... me toca" Muñoz Ledo hizo pública su aspiración presidencial. Aclara que habiendo ocupado puesto de alta responsabilidad nunca se ha postulado a la presidencia, ésta será, dice, la única ocasión que lo haga. Asegura también no ser un obseso del poder; añade considerarse el mejor candidato, en su momento, del PRD:

Creo que estoy en buenas condiciones de salud y de reconocimiento público, respecto al trabajo que he hecho, que me permiten ser candidato a la presidencia de la república. Por circunstancias varias creo que soy el miembro del partido que estoy en mejores condiciones para ser candidato. Así lo percibo. Y conste que he sido muy cauto...Creo que he redondeado una vida pública. He sido dos veces secretario de Estado, he sido presidente de dos partidos, he sido embajador en Naciones Unidas, presidente de organismos internacionales muy importantes, como el Consejo de Seguridad; he sido legislador en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y –sobre todo— yo tengo un argumento, que voy a decir y espero que lo refleje de tal manera que no parezca vanidad: yo fui educado en la idea de que uno debe aspirar por los méritos...⁴⁷

Acerca de su perspectiva del país Muñoz Ledo señala:

En éste país se requiere un despertar nacional, una toma de conciencia de los mexicanos. Quizá esta sea la última

⁴⁷ *Proceso* 1155. 20 de diciembre de 1998, p. 6-9.

oportunidad. En éste país los jóvenes quieren irse a Estados Unidos; los más sofisticados a Australia. La gente ha perdido la confianza en el futuro de México.⁴⁸

En su desempeño personal como funcionario público se define como hombre honesto, apegado al cumplimiento de su responsabilidad:

Tengo 40 años en la vida pública y no tengo dinero...tengo una cuenta en el banco de un monto verdaderamente modesto. No hay ningún Muñoz Ledo rico en México. Y si lo hay en muy lejano a mi en parentesco.... He combatido la corrupción siempre, no solamente he administrado con absoluta probidad, sino que he combatido ferozmente la corrupción desde donde he estado, con una gran firmeza y creo que con imaginación...⁴⁹

Con el ánimo de fortalecer su candidatura, Muñoz Ledo insistió en que las responsabilidades del entonces Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, le impedían buscar la candidatura perredista, argumentó que el propio Cárdenas se puso como condición desempeñar un buen papel como jefe de Gobierno: "la candidatura del ingeniero es muy remota", agregó. Como parte de su estrategia Muñoz Ledo ha hecho declaraciones acerca de la entrevista llevada a cabo en julio 1988, después de las elecciones, entre Carlos Salinas y el propio Cuauhtémoc Cárdenas; señaló, inclusive, que al segundo se le debería de imposibilitar como candidato por su "mentira histórica".

⁴⁸ *ibid.*, p. 9.

⁴⁹ *ibid.*, p. 9.

En relación a la posibilidad de alianzas políticas para las elecciones del 2000, Muñoz Ledo consideró, desde el principio, poco probable que pudiera darse con el PAN; en cambio considera viable la alianza con el Partido del Trabajo. Ha insistido en que su único interés en la presidencia de la república, recalca que no le interesa ningún otro cargo, considera que "es la mejor contribución que puedo hacer a la transición democrática del país". La propuesta política de este precandidato perredista consiste en la necesidad de crear una nueva Constitución, la base de su propuesta consiste en que el país necesita una Carta Magna moderna, técnicamente bien hecha, compacta y clara en sus disposiciones; según él, la actual es "la Constitución rígida más flexible del planeta y en el año 2000 cumplirá 83 años, ya tiene demasiado tiempo".

Para obtener la candidatura del PRD, Muñoz Ledo tendría que enfrentar el evidente liderazgo que ejerce Cárdenas. En las ocasiones en que se han enfrentado la votación ha favorecido 3 a 1 a Cárdenas.

A diferencia de los precandidatos del PRI (Bartlett, Madrazo y Roque Villanueva) y del panista Fox, que han orientado su estrategia en criticar la falta de democracia del régimen, y en la importancia de modificar las prácticas del sistema político mexicano, Muñoz Ledo se pronuncia por: "necesitamos reconstruir valores universales e instituciones de alcance universal. No debemos tener

miedo a la globalización, sino entenderla”. Se ha manifestado también por revisar el Tratado de Libre Comercio.⁵⁰

CUAUHTEMOC CARDENAS SOLORZANO.

DATOS DE PERSONALIDAD POLÍTICA.

- Originario del D.F., nació en 1929.
- Ingeniero civil, egresado de la UNAM.
- Fundador y presidente de la Sociedad Mexicana de Planificación (1962-1964)
- Presidente de la Junta Directiva de la Sociedad Interamericana de Planificación (1970-1974).
- Senador por Michoacán (1976-82).
- Subsecretario forestal y de la Fauna
- Militante del PRI hasta 1987.
- Fundador del PRD.
- Dos veces candidato presidencial por el PRD (1988, 1994).
- Jefe de Gobierno del D.F., electo por voto directo el 6 de julio de 1997.

⁵⁰ *Reforma*, 28 de octubre de 1998.

ESTRATEGIA DE CAMPAÑA.

Considerado por algunos sectores de su partido como el candidato "natural" del PRD para la elección presidencial del próximo año, en primera instancia no lo aceptaba públicamente. Cuando Porfirio Muñoz Ledo lanzó su precandidatura, Cárdenas reconoció su aspiración a la tercera nominación, segunda consecutiva como partido formal, en virtud de que la primera ocasión, 1988, lo postuló la coalición de partidos que integraban FDN.

Cárdenas ha recibido el apoyo abierto de dos instancias al interior de su partido. Primero, 103 diputados de los 125 federales del PRD le manifestaron en carta abierta su apoyo. Segundo, 25 Comités estatales de ese partido se manifestaron también en apoyo de Cárdenas para la candidatura presidencial.

En primera instancia el mismo Cárdenas había condicionado la búsqueda de la candidatura a los resultados que como Jefe de Gobierno del D.F. obtuviera. Sin embargo el autodestape de Muñoz Ledo motivo, aparentemente, que Cárdenas olvidara el su ofrecimiento y declarara en diciembre de 1998: "Si hoy tuviera que tomar una decisión, diría que sí, que voy por la candidatura". A diferencia de las dos ocasiones anteriores en que contendió como candidato presidencial, en las que Cárdenas se presentaba como candidato de arraigo popular, que abarrotaba plazas; de concretarse su candidatura llegará representando al PRD, partido que cuenta actualmente con un capital político importante: en las

elecciones federales de julio de 1997 obtuvo el 25 por ciento de la votación, lo que le permitió convertirse en la segunda fuerza electoral en la Cámara de Diputados; también ha ganado elecciones para gobernador en Zacatecas y a través de alianzas con la oposición en Tlaxcala, Baja California Sur y Nayarit. El logro más significativo del PRD es el triunfo en la elección del Jefe de Gobierno del D.F. Sin embargo, la derrota de la coalición PRD-PT en las elecciones del estado de México del pasado 4 de julio puede interpretarse como indicador de la pérdida de terreno electoral del PRD.

Cárdenas se ha mostrado cauteloso con relación a sus declaraciones. Entre las propuestas de su plataforma política se encuentran: 1) devolverle al Estado sus responsabilidades sociales; 2) garantizar el respeto a los derechos humanos; 3) modificar el modelo económico y 4) Erradicar la corrupción y renegociar el Tratado de libre Comercio.

MANUEL CAMACHO SOLIS.

DATOS DE PERSONALIDAD POLÍTICA.

- Originario del D. F.
- Economista de profesión; con estudios de Maestría en Asuntos Públicos en la Universidad de Princeton (EU).
- Se desempeñó como investigador del Colegio de México.

- Dos veces secretario de Estado: Sedue y Relaciones Exteriores.
- Exsecretario General del PRI.
- Jefe del Departamento del Distrito Federal (1988-1994).
- Comisionado para la Paz en Chiapas, 1994.
- Fundador y actual presidente del Partido de Centro Democrático (PCD).

A Manuel Camacho se le identifica como hombre de amplia experiencia política y de tendencia conciliadora, cualidad que le facilitó el cese al fuego en al guerrilla chiapaneca, cuando fungió como comisionado para la Paz en ese Estado.

ESTRATEGIA DE CAMPAÑA.

Posteriormente a su ruptura con el PRI, ocurrida en 1994, después de no obtener la candidatura presidencial por ese partido, Manuel Camacho se ha mantenido en la escena pública. A su renuncia como Comisionado para la Paz en Chiapas se abocó a la formación de un nuevo partido, el de Centro Democrático. Camacho se ha distinguido por su postura reflexiva y crítica acerca de la vida política nacional; es uno de los principales promotores de la alianza opositora de frente a las elecciones del 2000:

Una cosa es un pacto de gobernabilidad y otra un pacto de transición. El segundo consiste en cerrar este régimen y abrir uno nuevo, uno que convenga a todas las fuerzas políticas, a la sociedad; un régimen que surja de proceso políticos nuevos que le den legitimidad y prestigio. Pero esto está fuera de lo posible.⁵¹

⁵¹ Proceso 1141, 13 de septiembre de 1998, p. 26.

Analista político agudo durante el tiempo que se desempeñó como investigador del Colegio de México, Camacho conoce bien las argucias del poder, por ello su opinión está sustentada sobre el conocimiento del sistema político mexicano: “Sin una nueva forma de gobierno, otro orden y otro pacto, la descomposición de México seguirá”.

Manuel Camacho se autodefine con un proyecto democrático con sentido político:

Mi principal proyecto es luchar por combatir, porque yo creo que si construimos un nuevo sistema político que funcione (sic) esto va a ser algo muy difícil para la economía, me parece que va a reducir muchísimo las turbulencias, obviamente va a ser mejor para la política, viviremos en un país de derechos reales, en un Estado de derecho efectivo, y va a ser muy útil para resolver mejor los múltiples conflictos sociales que tenemos hoy y que seguiremos teniendo en el país.... Yo supedito cualquier ambición personal a ese proyecto político mayor; lo demás van a ser circunstancias, simplemente estamos en la política, vamos a seguir participando, vamos a seguir luchando, pero si quiero dejar muy claro que mi propósito central no es un puesto, sino es hacer algo desde este puesto y esto que pienso también lo pensaba antes.⁵²

3.4.3 POSIBILIDAD DE ALIANZAS POLITICAS.

De frente a la elección presidencial del 2000 ha surgido

⁵² Rentería Arrova, Teodoro. *Los Hombres del 2000*, p. 281-282.

nuevamente la posibilidad de una alianza entre los partidos de oposición, cuyo eje principal sería la alianza entre el PRD y el PAN. En 1997 también se planteó la posibilidad de una alianza en las elecciones para renovar el Congreso, como estrategia opositora para impedir que el PRI obtuviera la mayoría en la Cámara de diputados. Es esa ocasión la alianza fue desechada calificándola de antidemocrática, ilegal y hasta anticonstitucional.

En el proceso de transición que vive el país, el tema vuelve a surgir en medio de una serie de pronunciamientos a favor y en contra. Quienes la defienden señalan que es necesaria para garantizar la gobernabilidad. En tanto que los que la rechazan opinan lo contrario, que sería un factor de ingobernabilidad. Ambas posiciones son imprecisas. La experiencia de varios países en el mundo demuestra que es viable la alianza sin que se presente la pérdida de gobernabilidad y viceversa. La posible alianza enfrenta principalmente tres problemas:

1. El primero de orden ideológico, es decir, como integrar una plataforma ideológica entre fuerzas políticas distintas.
2. EL segundo es de orden legal debido a que la legislación electoral vigente desalienta la formación de alianzas.
3. El tercero de orden político, la alianza supone que uno o más partidos declina a favor de otro, que considera en mejor posición para obtener el triunfo. Si partimos de que cada partido designa a su mejor candidato, la pregunta es ¿quién o quienes declinarían a favor de un tercero?.

De lograr establecerse un acuerdo con relación a estos puntos fundamentales, si hipotéticamente existe acuerdo entre las dirigencias partidistas para concretar la alianza, se presenta un elemento adicional: la posición del electorado, no hay garantía de que simpatizando con alguno de los partidos integrantes de la alianza apoye con su voto al candidato propuesto. Esta es una posibilidad que los propios partidos deben valorar objetivamente. Otra variable muy importante es la integración de la posible alianza, es decir, si partimos de que se realice entre el PRD y el PAN, la diferencia ideológica entre ambos partidos puede modificar la decisión de los votantes. En Cambio si la alianza se considera entre alguno de estos dos partidos y uno o varios de los llamados partidos chicos (PVEM, PT o alguno de los partidos de reciente creación) la tendencia electoral sería distinta. No olvidemos que ocho organizaciones políticas solicitaron ante el IFE su registro como partidos políticos, estos nacientes partidos pudieran influir en el proceso de integración de la alianza opositora. Lo que es un hecho innegable es que el PRI es el primer interesado en que la alianza entre partidos de oposición no se concrete.

Un aspecto básico para comprender la importancia de la alianza opositora consiste en que el objetivo no se limita a arrebatarse el poder al PRI, sino que la alianza propuesta contribuiría a que el candidato ganador obtenga una ventaja mínima en la votación, que se traduce en una mayoría relativa. Esta situación implicaría un estrecho margen de maniobra política frente a una eventual composición plural del Congreso. La alianza entre partidos implica

un acuerdo civilizado entre ellos, cuyo principal objetivo es asegurar las condiciones de estabilidad necesarias para que el país evite turbulencias económicas y políticas.

La alianza de fuerzas políticas requiere analizarse en el contexto de una estrategia política nacional que contribuya al tránsito democrático; la alianza es un medio, no un fin es sí mismo. ¿Porqué considerarla así?, porque las fuerzas políticas aisladas no podrán contrarrestar la fuerza del partido oficial; el régimen no vacilará en emplear todos los recursos a su alcance que le permitan continuar en el poder.

Actualmente están representados cinco partidos políticos en la Cámara de diputados, en tanto que ocho organizaciones políticas solicitaron formalmente su registro como partidos. Si éstas cumplen con los requisitos legales el próximo año tendríamos trece partidos conteniendo por la presidencia de la república. En este contexto, y si efectivamente hay decisión y voluntad de tránsito a la democracia, la integración de una alianza puede resultar fundamental para el resultado ya que esa alianza permitiría a la oposición presentar un candidato en condiciones reales de igualdad -o de menor desventaja- para competir con el candidato oficial.

En el ambiente político actual la posibilidad de la alianza opositora enfrenta dos problemas fundamentales para su consolidación: 1) el distanciamiento entre el PRD y el PAN, que en términos de la alianza hasta el momento ha derivado en una mutua exclusión, y 2)

la pregunta que continua sin resolverse, en caso de integrarse la alianza qué sería primero ¿la formalización de la alianza o la elección del candidato? El derrotero de estas interrogantes será fundamental para el futuro del proyecto de alianza amplia o bien que esta pudiera integrarse en forma parcial.

Es importante mencionar que en elecciones recientes en los estados de Baja California Sur, Tlaxcala y sobre todo el caso de Nayarit la integración de alianzas (parciales) dio resultados favorables para los partidos que las integraron; probablemente no se hubieran conseguido si los partidos compitieran de manera independiente. Manuel Camacho, uno de los candidatos que más han impulsado las alianzas aclara el alcance, importancia y objetivo de las mismas:

La oposición, sin (alianza), no podrá ganar en año 2000; y lo más importante no podrá gobernar, y alerta a evitar la conformación de una mezcolanza en lugar de una gran alianza. 'Si se hace una melcocha se va a perder la identidad'; por ello, dice debemos llevar a cabo 'pactos políticos abiertos; hay que ayudar a que por la vía de las coaliciones se definan campos de la política'... Si estamos (sólo) en un juego de oportunismos, no ayudará al país; la oposición puede ganar con una coalición pero finalmente la política se seguirá degradando.... La intención de la coalición es darle al país estabilidad política, 'y hoy no hay otro camino' para lograrlo; ni el gobierno ni el PRI no se la pueden dar... Luego explica (MCS) las condiciones indispensables para que la coalición se concrete:

1. No golpear innecesariamente a ninguna persona con quien se quiere una alianza, ni siquiera a los adversarios.

2. Tener muy claras las opciones que hay como alternativas para el país, y de entre ellas cuál es la que pueden realmente armar las oposiciones.

3. Identificar cuáles son los puntos específicos que pueden determinar el punto anterior.

4. Resolver el problema de las ambiciones personales y partidistas sobre la base de una racionalidad por ver el futuro del país, un futuro mejor, si no, no se puede.

'Si se hace la (alianza) la oposición gana, si no, pierde; nosotros (el PCD) estamos jugando un juego real de política, no estamos en un tema de opinión pública, es decir, si no hay coalición entonces habrá otras decisiones, pero a todo mundo le va a costar.⁵³

La alternativa de crear una alianza opositora es un imperativo en las condiciones actuales del país. Es responsabilidad de los partidos políticos y de los principales actores (entendidos como el líder de cada partido que aspira a la candidatura) comprender en su exacta dimensión la trascendencia de establecer un pacto político que se constituya en el cimiento de un amplio proyecto nacional que no se agote al legar al poder, sino que trascienda a toda la sociedad. Sólo así el país superará los sobresaltos económicos y políticos que derivan de la falta de un proyecto alrededor del cual se construya un sólido proyecto de nación. ¿Estamos, como país, preparados para ello?

Cabe señalar que además de las alianzas recientes de elecciones estatales, el país tiene un antecedente muy importante en términos de establecimiento de alianzas: la conformación —en 1988— del

⁵³ *El Universal*, 21 de febrero de 1999, p. 1.

Frente Democrático Nacional (FDN). Los resultados oficiales de aquella elección crearon fuerte controversia en la sociedad. Ese año, recordemos, el ingeniero Heberto Castillo declinó su candidatura a favor del candidato que se encontraba en mejores circunstancias para obtener el triunfo.

Los partidos políticos han expresado su posición con relación a la posibilidad de establecer alianza con otras fuerzas políticas. El Partido de la Revolución Democrática se ha pronunciado a favor de la convocatoria lanzada por el Partido de Centro Democrático para conformar la alianza electoral. Por su parte el PAN, aunque en primera instancia Felipe Calderón Hinojosa —presidente saliente de ese partido— mostró poca disposición; el senador Luis Felipe Bravo Mena, nuevo presidente de Acción Nacional, señaló:

Una (alianza) con los otros partidos si es posible, siempre y cuando los actores políticos renuncien a sus aspiraciones personales, se sienten a debatir un programa de gobierno alternativo y viable, y después se elija al candidato más idóneo (sic) para encabezar dicha propuesta.⁵⁴

El partido Verde Ecologista de México (PVEM), que en los recientes comicios obtuvo el 8 por ciento de la votación, puede ser un factor de desequilibrio en la elección presidencial. Jorge González Torres, líder de ese partido se ha pronunciado a favor de una eventual alianza, sólo que pone una condición: si Cuauhtémoc Cárdenas es el candidato el PVEM no le dará el apoyo.

⁵⁴ *La Crónica*, 15 de febrero de 1999, p. 5

El Partido Democracia Social (PDS), dirigido por Gilberto Rincón Gallardo se pronuncia porque antes que la alianza debe establecerse la agenda nacional y la plataforma del próximo gobierno. Con la correlación electoral vigente en la que se identifican tres fuerzas políticas mayores (PRI, PAN y PRD) el futuro de los partidos emergentes es incierto si deciden participar en forma independiente. Por otra parte es muy importante considerar la posición del PT de PVEM que ha sobrevivido a varios procesos electorales y que inclusive han incrementado su nivel de votación. En ese sentido, si la alianza no se concreta entre las principales fuerzas de la oposición (PAN-PRD), y sí en cambio se consolida entre alguno de estos partidos y el PVEM, el PT y alguno o alguno de los emergentes puede presentarse una sorpresa en la elección presidencial.

Los partidos pequeños (PVEM y PT) que actualmente tienen registro y los partidos emergentes de reciente creación tienen dos maneras de enfrentar la alianza. 1) como una alternativa real de contribuir a la transición democrática del país a través de un pacto de participación política responsable y organizada, y con ello coadyuvar a terminar con el control político autoritario ejercido a través del partido de Estado, y 2) que los dos partidos mencionados se limiten a incrementar su nivel de votación, y consecuentemente aumentar el subsidio que reciben del IFE. En este supuesto se encuentran el PVEM y el PT; en tanto que los partidos emergentes, si rechazan la alianza, se limitarán a sobrevivir al proceso electoral o simplemente desaparecerán.

Con el proceso electoral ya muy próximo, caracterizado por un amplio cuestionamiento al régimen de partido oficial por su falta de democracia; creciente presencia de la oposición (gobierna nueve entidades federativas y un número importante de municipios), la posibilidad de alianzas políticas es un asunto crucial para el proceso electoral, si bien es poco probable que se concrete como un “frente Nacional opositor” integrado por diez partidos. En las circunstancias actuales parece más probable es hecho de que se integre una o varias alianzas parciales entre los partidos opositores. Es ese sentido podrían presentarse dos escenarios: 1) que el resultado de la votación refleje un margen muy cerrado de ventaja, lo que equivaldría a un empate “técnico”; con una delantera mínima para el PRI, y 2) que a través de la alianza algún sector de la oposición logre obtener la mayoría, convirtiéndose en ganador de la elección presidencial, por vez primera después de la revolución, un candidato opositor.

Este contexto se complementarí­a con la resistencia del régimen a democratizar al PRI, que sigue cumpliendo funciones de legitimidad electoral. Ante este panorama surgen varias preguntas: ¿cómo enfrentará el PRI ese nuevo escenario sin que le implique perder credibilidad y sin recurrir a excesos en gastos de campaña? ¿Cómo enfrentará el partido la presencia de tres precandidatos que se “incorporaron solos” y que parecen dispuestos a no negociar su posición? Ante panorama y considerando la reciente alianza entre el PRI y el PAN —en el caso Fobaproa—quizá sea prudente no desechar la posibilidad de un eventual y acuerdo entre ambos

partidos tendiente a impedir la integración de la alianza electoral sólida que limite el avance de la oposición. La tercera pregunta es: ¿la expectativa de transición democrática terminará convirtiéndose en decadencia política? De ser así ¿qué costo tendría para el país?.

Finalmente consideramos conveniente agregar otro factor fundamental relacionado con las alianzas electorales rumbo al año 2000; específicamente nos referimos a la posibilidad de que las alianzas se concreten para la elección de Diputados y Senadores como estrategia para obtener mayoría en la Cámara baja y aumentar presencia en el Senado. No hay que olvidar que al iniciar los trabajos de la LVII Legislatura se integró un bloque opositor con el PAN, PRD, PVEM y el PT, juntos integraron mayoría calificada. Esta alianza sentó un precedente muy importante acerca de alcanzar consenso parlamentario. El reto para los partidos consiste en afrontar los tiempos electorales con proyectos bien definidos de trabajo y un objetivo claro acerca de la oposición como fuerza política real, que aspira a conquistar el poder mediante el voto.

3.4.5 GRUPOS DE PRESION.

En el primer apartado del capítulo 3 se abordó el papel del presidente en turno como el gran elector de su sucesor a través del "dedazo". De acuerdo al art. 89, fracción II de la Constitución, el

Presidente tiene la facultad de nombrar a los secretarios de despacho. El ejercicio de esta facultad ha dado origen al futurismo político entre los colaboradores más cercanos al presidente. El ejercicio de la facultad "metaconstitucional" de nombrar a su sucesor no la ejerce el presidente de manera autónoma y personal, ese juego político se enmarca el contexto de grupos de intereses económicos y políticos, identificados genéricamente como grupos de presión; cuya presencia y participación en la sucesión presidencial varía según las circunstancias, la fuerza política del presidente y su liderazgo. Dentro de los grupos de presión se encuentran los expresidentes, los diputados y senadores, los gobernadores, los representantes de fuerzas económicas nacionales y extranjeras, los más cercanos colaboradores del presidente, miembros de las fuerzas armadas, líderes formales de organizaciones políticas, representantes empresariales, representantes de la Iglesia Católica y hasta amigos y familiares del presidente⁵⁵.

La participación en influencia de estos grupos no puede generalizarse, depende de circunstancias políticas y de características personales de los actores políticos. A continuación se realizan algunas consideraciones sobre la participación de los grupos de presión en la designación del candidato presidencial.

Una de las reglas no escritas del sistema político mexicano es la disciplina. En la designación del candidato presidencial oficial esa

⁵⁵ Chanes, *op. cit.*, p. 32.

regla consiste en la aceptación del candidato aún por los otros aspirantes, es la expresión de la "unidad partidista", que se materializa en la "cargada", término que refiere la aceptación "unánime" del candidato designado por parte de la clase política, reconociéndole todo tipo de virtudes. Hasta en tanto el presidente designa a su sucesor tiene lugar un cabildeo entre los diversos grupos de presión, siempre en defensa de sus intereses de grupo. El testimonio de las personas que han vivido de cerca ese proceso es contundente: la decisión final es del presidente; él escucha y pondera las opiniones, sugerencias y circunstancias de cada momento.

En el contexto político-económico actual la influencia de los grupos de presión puede ser muy variable en función de la ampliación de los espacios de expresión social: la presencia creciente de la oposición, la intención de darle continuidad al modelo económico, la defensa de intereses cobijados por el tradicional sistema político mexicano, la injerencia o no del presidente de intervenir en la designación del candidato, la presencia (por primera vez) de varios precandidatos no oficiales conforman un mosaico que puede afectar la correlación de fuerzas de frente a la sucesión del año 2000.

En el caso del sector empresarial se observa una tendencia distinta a la tradicional postura de apoyo al candidato oficial, la COPARMEX, en voz de su dirigente Gerardo Aranda Orozco reconoció públicamente a tres candidatos posibles: Vicente Fox, del PAN; Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD y Francisco Labastida del

PRI,⁵⁶ en función de que ya cuentan con experiencia de gobierno. Este pronunciamiento evidencia la postura del sector empresarial mexicano, que identifica como precandidatos con mayor reconocimiento público representantes de las principales fuerzas políticas.

Por su parte la Iglesia católica mexicana enfrenta un reto: fortalecer su presencia en la estructura de poder, lo que le representaría avalar las políticas económicas impuestas en los últimos sexenios o apegarse a la doctrina antiliberal promovida, por lo menos en el discurso, por el Papa Juan Pablo II en su reciente visita a México. Lo que es indiscutible es que la jerarquía católica ha tenido mayor presencia con los gobiernos neoliberales. Así, la Iglesia no renunciará a participar en la sucesión presidencial, sólo falta saber hacia que lado se inclinará: cuidar sus intereses en la escala de poder o impulsar un cambio en la política económica.

Con relación a gobernadores, diputados y senadores -como grupos de presión-, su nivel de influencia dependerá de la participación de las fuerzas políticas y de la definición de las reglas para designar al candidato del PRI; sobre todo porque éste partido no cuenta actualmente con mayoría calificada en la Cámara de Diputados y nueve gubernaturas están en poder de la oposición. En paralelo se observa en el PRI la tendencia a impedir que un representante de la corriente tecnócrata obtenga la candidatura, para ello utilizarán los "candados" impuestos desde 1996.

⁵⁶ *El Financiero*, 12 de marzo de 1999, p. 5.

El grupo de colaboradores cercanos al presidente puede influir también en el proceso, concretamente el secretario particular del presidente, Liebano Sáenz, señalado como el responsable de las tareas políticas en los Pinos, ante la inexperiencia de su jefe en ese renglón.

**CAPITULO 4: HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL
TITULAR DEL PODER EJECUTIVO Y LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

CAPÍTULO 4. HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

4.1 REFORMA DEL ESTADO.

En el primero y segundo capítulos de este trabajo se abordaron los aspectos teórico-conceptuales del Estado como forma de organización social. En este cuarto capítulo se tratará el concepto, alcance y situación actual de la llamada reforma del Estado, particularmente en el caso de México. Para facilitar su comprensión en primera instancia abordaremos el concepto de reforma.

Es conveniente hacer la distinción entre revolución y reforma, ambos conceptos refieren procesos de cambio al interior de la sociedad. Si bien no se puede decir que haya una delimitación precisa, la reforma se identifica como un proceso de cambio social paulatino, no orientado a modificar radicalmente la estructura social, las instituciones política, la política gubernamental o el liderazgo sociopolítico. En cambio las revoluciones son cambios drásticos e inmediatos de largo alcance en la estructura social de una Nación. Precisando, tendríamos que las reformas son "modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política de gobierno y las instituciones políticas".¹

* vid. apartados 1.7 y 2.6 en los que se revisaron los conceptos de Estado y del Estado de Bienestar.

¹ José Juan Sánchez González.. *Administración Pública y Reforma del Estado en*

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, el cambio de una reforma es más difícil que el de la revolución; porque la reforma requiere, por parte del reformador, una visión clara y estrategia definida de lo que se quiere lograr e implementar las reformas adelantándose a sus opositores. De esta manera, y para precisar el concepto de reforma añadiremos la definición de José Juan Sánchez González: "es un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman un Estado".²

Por su alcance y naturaleza no puede hablarse de un proceso único de reforma del Estado. En opinión del mismo autor el proceso de Reforma del Estado tiene tres acepciones básicas: 1) por su posición (económica, política, social, jurídica y administrativa); 2) por sus propósitos y 3) por su enfoque.³

En México se ha impulsado la reforma del Estado en el ámbito económico principalmente. Los programas de ajuste económico, el ordenamiento de las finanzas públicas, la venta de empresas estatales (adelgazamiento del Estado) y la contracción de la inversión pública muestran esa tendencia, que sin embargo, ha obedecido más a presiones externas de organismos financieros internacionales y no ha decisiones propias del país. En ese sentido,

México, p. 36

² *ibid.*, p. 39.

³ *ibid.*, p. 44.

la reforma muestra dos aspectos, de la vida interna del país, que están todavía pendientes de atenderse: la democracia y la justicia social.

El proceso de reforma del Estado aplicado en México en el ámbito económico ha provocado profundas alteraciones en la sociedad, ya que por un lado se pretende alcanzar un orden de cosas que corresponden a un Estado moderno, inmerso en la globalización e interdependencia mundial. En tanto, que en el ejercicio del poder se pretenden seguir aplicando fórmulas que caracterizan al régimen autoritario. Existe, en el caso mexicano, un proceso incompleto de reforma del Estado.

El proceso de reforma del Estado requiere integralidad, para ello es imperativo incorporar aspectos políticos fundamentales como son la auténtica división de poderes, vigencia efectiva del federalismo, acotar el presidencialismo a un régimen presidencial, terminar con el régimen de partido de Estado, vigencia plena del Estado de derecho y fortalecer los procesos electorales. Intentar una proceso de reforma sin incluir estos temas significaría implementar la reforma del Estado "a la mexicana"; cuya principal característica es el propósito de preservar al partido de Estado como instrumento de la clase política para conservar el poder, situación de además de ser contraria a la democracia, deriva de otros lastres del sistema político mexicano tradicional. Cabe también señalar que la existencia de un régimen de partido de Estado es incompatible con la economía de mercado, porque ésta no puede darse sin

democracia. Existe, entonces, una contradicción en el caso mexicano. En opinión de Manuel Camacho:

Necesitamos una reforma responsable en términos de los intereses de la nación, lo cuál implicaría la decisión absoluta del régimen de abrir las oportunidades no sólo para que el PRI pierda, sino para que se establezca un esquema de gobernabilidad sobre la base de unas reformas constitucionales y de acuerdo político que eviten que vayamos a un desenlace de fragmentación de fuerzas políticas y a un debilitamiento adicional de la autoridad, en la cual ya estamos encarrilados.

O pensamos en esa reforma mayor y la convenimos, o de nuevo la política le va a seguir metiendo ingredientes de inestabilidad a la economía, y de nuevo estaremos ante la imposibilidad de enfrentar muchos de los gravísimos problemas que se siguen acumulando (...) el más grave problema de México, en este momento, es la falta de autoridad...(...) necesitamos un auténtico Estado de derecho, no un Estado de derecho autoritario que sólo sirve para reprimir, para lograrlo es necesaria la reconstrucción de la autoridad política; establecer dentro de la democracia un orden, y no que la democracia se vuelva simplemente parte de la descomposición. Esa tarea es la más importante hoy; reconstruir las instituciones del Estado, pero hay que hacerlo sobre bases morales. Y hay que decirlo con toda claridad: no se pueden reconstruir las instituciones del Estado si se siguen haciendo complicidades y protegiendo impunidades.⁴

La reforma del Estado necesaria para nuestro país es un proceso multidimensional que refiere al conjunto de aspectos que regulan la vida del Estado, entendida como la forma de organización social más elaborada y compleja que la sociedad se ha dado a sí misma. Ese concepto ha sido utilizado con mayor frecuencia para referir los

⁴ *Proceso* 1104, 11 de enero de 1998, p., 17

cambios económicos, de apertura comercial o de procesos electorales. Estos cambios reflejan modificaciones en rubros determinados de la actividad estatal, no del Estado en su conjunto. En el caso de México se ha pretendido considerar como reforma del Estado al proceso de modificaciones económicas iniciado en 1982, cuyo resultado más visible fue el "redimensionamiento" del Estado a través de la venta de empresas del sector público. Para mejor comprensión de la reforma del Estado, es conveniente considerar que ese proceso se aprecia a partir de tres elementos fundamentales:

1. El reacomodo del Estado como poder y como aparato, a partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, En otras palabras, el cambio del Estado de bienestar a la economía de libre mercado. En el ámbito político garantizar la gobernabilidad.
2. La implantación de un nuevo modelo de país que de adopta a partir de 1982.
3. La reforma del Estado ha transitado por diversas fases de política económica, a las cuáles se les ha dado particular énfasis: 1) reordenamiento económico de las finanzas públicas, orientada a transferir recursos al exterior y 2) la implantación del Tratado de Libre Comercio, como consecuencia inevitable de la interdependencia mundial y la globalización.⁵

⁵ Sánchez, *op cit.*, p. 40

Es por ello que la reforma del Estado es un proceso multidimensional que comprende diversas expresiones de la vida estatal, pero que se ha enfocado fundamentalmente a la esfera económica en función del déficit fiscal que caracterizó a México a partir de los años ochenta.

La reforma del Estado debe impulsarse desde el más alto nivel de decisión, circunstancia que le permitirá obtener beneficios importantes en la búsqueda de objetivos estructurales de largo plazo. En consecuencia la reforma debe planearse congruente y objetivamente.

La primera recomendación para los dirigentes es saber qué esperar y qué explicar a quienes los apoyan, de tal manera que el gobierno no se conmocione o desoriente por la turbulencia y quienes los apoyan no confundan turbulencia con fracaso.⁶

La reforma del Estado no puede improvisarse, su implementación requiere de cuadros dirigentes altamente calificados para orientar los procesos de reforma. Es necesario, también, un sentido visionario que permita identificar a dónde se quiere llegar. De igual manera, es prudente llevar a cabo evaluaciones periódicas de los resultados de la reforma. Finalmente, el proceso de reforma requiere sostenerse, para ello son necesarios cuadros especializados que impulsen la reforma. Más que un Estado grande o pequeño, la sociedad requiere una forma de organización, en este caso el Estado, que garantice la justicia social como eje de

⁶ *ibid.*, p. 42.

actuación. El Estado debe atender y favorecer el bienestar colectivo; impulsar las acciones que permitan a los individuos (particulares) aprovechar sus capacidades en beneficio individual, primero, y después colectivo. Para lograrlo, el Estado adecua su relación con la sociedad a través del ámbito de la administración pública, que en el marco de la reforma del Estado, debe sujetarse a los siguientes parámetros: 1) la transformación del papel del Estado; 2) la reestructuración y reducción de su aparato institucional y 3) el recorte en la asignación de personal.⁷

El problema que enfrenta el Estado mexicano es que, por un lado, el capitalismo le empuja a la forma neoliberal y por otro, por su base social y su historicidad se debe a una serie de responsabilidades nacional-populares. De no resolverse adecuadamente esta tensión, las condiciones de la crisis crónica tenderán a imponerse, debe por ello buscarse una conciliación entre los requisitos que impone el neoliberalismo, el ciclo del capital, y la transnacionalización, en el marco de los propósitos y los intereses nacional-populares, actualizados que dan sustento al Estado.

Debemos progresar sobre la misma base social, hacia una forma de Estado actualizada por el capitalismo contemporáneo, pero no reñida con los intereses de la mayoría. Para tal propósito es esencial la reforma del régimen político, que es el ámbito específico donde reside la toma de decisiones que definen el rumbo histórico. Para ello debemos entender que el desarrollo verificado, la industrialización y la diversificación social en lo interno, el cambio tecnológico en lo externo, ha impactado de tal forma nuestro desarrollo que a su vez han desajustado la relación sociedad-Estado. De esta forma un régimen originalmente propicio quedó rebasado. Logró

⁷ *ibid.*, p. 51.

salvaguardar la vida democrática y el orden civil, pero es ahora mínimo con relación a las exigencias presentes.⁸

Las ideas expresadas por Manuel Villa Aguilera ponen de manifiesto el imperativo de la reforma del Estado, pero insistimos, en que debe ser una reforma integral, considerando la naturaleza del Estado mexicano, atendiendo a su carácter social, que no se confunda con las anteriores prácticas corporativas. Se requiere, entonces, de un nuevo Estado, capaz de articular las exigencias de la vida social dinámica, sin olvidar su función social principal, es decir, su razón de ser como forma de organización, cuya tarea fundamental es representar al todo social.

Es necesario diseñar una nueva forma estatal de rectoría sobre la base de las nuevas condiciones que imponen el capitalismo y el desarrollo social del país. No se puede intentar actualizar lo anacrónico, sólo se puede rescatar lo esencial, lo histórico, en forma renovada.⁹

En suma, estamos ante la crisis de la reforma intervencionista-economicista del Estado, de la reforma del régimen de partido de Estado, del presidencialismo "omnímodo", del arreglo cupular de oligarquías burocráticas, empresariales y laborales.

El segundo Estado mexicano¹⁰ funcionó durante seis décadas, en

⁸ Villa, *op. cit.*, p. 122

⁹ *ibid.*, p. 123.

¹⁰ Consultar la obra de Luis Medina Peña *La Transición Mexicana* (Miguel Angel Porrúa) en la que el autor refiere como segundo Estado mexicano al surgido de la Revolución, que le dio estabilidad política y social a la sociedad mexicana por espacio de seis décadas. El autor propone la idea de crear el tercer Estado

las cuáles a la sociedad le fueron suficiente la dirección y el control impuestos desde la cúpula del poder. Actualmente, la sociedad mexicana es, en términos generales, más plural, participativa y demandante. Esa realidad, aunada a la publicitación de los espacios antes considerados propios de la actividad estatal nos conducen a otra realidad, en la que la sociedad reclama mayores espacios de participación, en síntesis, reclama mayor democracia, que sólo puede obtenerse con la participación social, dentro del marco legal que debe darse a sí mismo el Estado.

La reforma del Estado mexicano esta empantanada por razones conceptuales de los actores vinculados a ese proceso. Esa circunstancia ha generado un vacío político sobre el papel del Estado frente a la sociedad, como si la contracción de la actividad económica estatal consistiera en la reforma misma. El problema es mucho más amplio, se trata de reformas la estructura del conglomerado social:

El problema de la reforma del Estado debe enfrentarse a la luz de un doble proceso contradictorio y conflictivo. En primer término el agotamiento del estatismo y el desgaste de sus medidas de vinculación con sus bases sociales, lo que ocasionó que la capacidad promotora del Estado, en lo económico y en la política social, perdiera toda eficacia. En segundo lugar, y dada la situación del estatismo, ya crítica, el hecho de que Salinas de Gortari no se preocupara de la renovación de vínculos con las fuerzas sociales, pues lo que llevó a cabo fue la contrarreforma neoliberalizante del Estado.¹¹

¹¹ Manuel Villa A. *“Los Años Furiosos 1994-1995, La Reforma del Estado y el Futuro de México”*, p. 8.

La reforma del Estado requiere de un nuevo pacto social que se traduzca en el garante de estabilidad social, condición necesaria, indispensable, para alcanzar mejores niveles de desarrollo. Los avances democráticos son muy apreciables, pero insuficientes para que la sociedad alcance el pacto incluyente que le garantice estabilidad:

Es ahí donde se plantea el gran reto de imaginación política, de capacidad de conducción, de (auténtica) voluntad democrática y de perspectiva a largo plazo. Todo ello, en efecto, en el marco de la globalización, pero también (y sobre todo) en el de la convergencia de los intereses nacionales.¹²

Por lo anterior, podemos señalar que uno de los grandes retos del régimen y del propio Estado mexicano consiste en ensanchar, en un margen de legitimidad y consenso, los espacios de la participación ciudadana, como medio para lograr la participación democrática, misma que se ajustaría al esquema planteado por Giovanni Sartori como liberal. Si durante décadas el lado débil de la legitimidad se atribuyó al ámbito electoral hoy se puede considerar superado, las circunstancias actuales en que se realizan los comicios así lo indican. El principal problema ahora es el de las relaciones entre el Estado-sociedad y Estado-mercado. Es indispensable cohesión nacional, la cuál sólo podrá lograrse a través de la conducción del Estado, pero de un Estado reformado.

¹² *ibid.*, p. 113.

El Estado mexicano intervencionista, el del presidencialismo omnímodo cumplió ya su ciclo, hoy requiere replantear su relación con la sociedad. En ese tránsito la revisión y actualización de sus instituciones políticas tiene un papel fundamental si es que en verdad se pretende alcanzar una sociedad democrática en términos del señalamiento de Samuel P. Huntington:

En el siglo XX un sistema político es democrático en la medida en que aquellos que más poder tienen para tomar decisiones colectivas son seleccionados por la vía de elecciones periódicas, honestas y justas, en las que todos los candidatos pueden competir libremente por los votos y en donde prácticamente toda la población adulta puede ejercer ese voto(...) También implica la existencia de las libertades civiles y políticas de expresión, publicación, reunión y organización que se necesitan para el debate político y la celebración de campañas electorales.¹³

El Estado no puede pretender ser distinto funcionando con instituciones anacrónicas, es decir, que no corresponden ya a la realidad de la sociedad inmersa en un proceso de modernización. Es en ese sentido que tiene que plantearse la reforma del Estado; no sólo circunscribirla al ámbito económico. Si pretendiéramos realizar una descripción sintética del Estado mexicano, como preámbulo para comprender la necesidad de reformarlo, mencionaremos la visión de Manuel Villa, que él mismo identifica como Leviathan exhausto:

Dominado por sectores oligarquizados que obstruyen su régimen de representación y de participación. Por el costo de

¹³ Citado por Lorenzo Meyer. *Fin de Régimen y Democracia Incipiente*, p. 24-25

procedimientos políticos que no permiten la sana marcha de la democracia electoral. Por los efectos de distorsiones en los canales de selección que abren el acceso a funcionarios poco aptos, pero habilidosos, expertos en proyectos inútiles pero de eficiencia publicitaria. Debilitado por la cantidad de recursos que transfirió a sectores empresariales que sólo se enriquecieron, pero no alcanzaron el rango de empresarios capitalistas, modernos, dinámicos y aptos para competir en el mercado internacional. Que se convirtieron en una fuente de rezago por lo costoso de su planta industrial, mal integrada, tecnológicamente dependiente, obsoleta en muchas áreas, y, en muchas áreas, apenas justificable por la porción de mano de obra que ocupan.

Empobrecido por las limitaciones para financiarse sanamente con recursos internos, y por la desmesurada demanda de servicios de una población cuyo crecimiento es abrumador, por el despilfarro que ha traído consigo la pretensión de legitimarse a través de gasto social desvirtuado, una vez que se le convirtió en fuente de enriquecimientos.

Y como triste corolario de todo ello, cercado por el avance de la inversión externa y por el endeudamiento que le obligan a seguir políticas que le someten al mercado internacional, sacrificando la promoción del desarrollo económico y social.

Desprestigiado, también, por los excesos de un sector de la elite política que se ha impuesto por medio del abuso de los mecanismos legales, de los administrativos, de los de control y legitimidad del orden institucional, obstruyendo los canales de participación y derrochando las reservas políticas y sociales del régimen.

Y entorpecido en sus capacidades democráticas por la voracidad de una oligarquía laboral que medra con los recursos de la nación y con las responsabilidades estatales en materia económica y social; que refuncionaliza cacicazgos a costa de los ya precarios recursos del presupuesto y que, sobre todo, empobrece el valor de la destreza y de la organización de los

trabajadores, quienes son su única fuente de energía profesional y democrática.

Exhausto (el Leviathan), en fin, porque no logra romper las ataduras que le impiden servirse de su partido para tomar las energías del cuerpo social; porque no logra remover las obstrucciones de sus pocos conductos de comunicación con la sociedad y por su incapacidad para multiplicarlos en las oportunidades que la movilización social y electoral le han brindado.¹⁴

Considerando los aspectos arriba mencionados podemos referirnos a la reforma del Estado como un imperativo para garantizar al propio Estado una supervivencia eficaz, eficiente y legítima. La reforma está más allá de un ajuste; apunta hacia la complejidad de horizontes públicos y políticos en las cuáles el Estado se desenvuelve; la reforma del Estado condensa los tipos de cambio institucional que el Estado necesita para conservarse como Estado, es decir, como organización suprema, contundente, capaz de gobernar a la sociedad. La reforma del Estado implica modificar la institucionalidad del propio Estado. Ello implica que si el Estado es una institución pública debe incluir en su agenda las complejidades de la economía, la política y la vida social.

Revisar su misión no es una decisión sin contexto, sino parte del mismo. En el caso de la economía, las reformas que los Estados contemporáneos han emprendido se relacionan por dar cause a los procesos del mercado. Los Estados contribuyen a fomentar la existencia de mercados libre prósperos y regulados. Respecto a la

¹⁴ Villa, "La Institución Presidencial" *op. cit.*, 132-133.

política, los Estados deben efectuar cambios que permitan asegurar y ampliar la democracia, alentar la existencia de sociedades abiertas, garantizar las libertades públicas, reconocer la participación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, impulsar la descentralización y formalizar reglas que acrecienten la certidumbre en al competencia por el poder. La reforma del Estado en México es un imperativo que alcanza dimensión histórica, sólo en esas condiciones la sociedad mexicana encontrará la cohesión necesaria para encaminar sus fuerzas internas, de lo contrario la erosión social y sus contradicciones se pronunciarán hasta que el espectro de la ingobernabilidad se imponga y desplace los esfuerzos de democratización.

Ante la realidad de la globalización y la apertura económica, procesos irreversibles, el Estado mexicano no ha definido con exactitud cuál es su rol y condición; frente a esa correlación no es conveniente que se reduzca a contraer su participación económica, a su redimensionarlo con el argumento del Estado "obeso":

La Sociedad y el Estado no tienen en México la vertebración, la consistencia ni la autonomía relativa que alcanzaron desde mediados de siglo XX en las sociedades desarrolladas. Al dejarlas libradas a sus fuerzas, en esa medida quedaron desprotegidos y a merced de sus tendencias centrifugas, desgarradoras de la acción colectiva.¹⁵

Reformar el Estado significa asegurar su cohesión y colectividad que asegure continuidad en el proceso histórico de la sociedad

¹⁵ Manuel Villa. "Los Años ..." *op. cit.*, p. 10

misma. La adecuada reforma del Estado mexicano, además de constituir un imperativo es ya, podemos afirmarlo, urgente para contrarrestar la condición de rezago y desigualdad económicos, de deterioro social, corrupción e impunidad que permean a la sociedad y amenazan la estabilidad nacional. No olvidemos que ésta, la estabilidad, es responsabilidad del Estado. Lograrla requiere acuerdos nacionales entre los diversos actores que sólo pueden lograrse con la actuación y participación clara, objetiva e institucional del Estado.

No olvidemos que la fuerza de un Estado proviene de su base, de su carácter social, si esto se olvida corremos el riesgo de que surjan los “espejismos” de que la “mano invisible del mercado” solucionará los conflictos de orden social. Esa dura experiencia la hemos padecido en México durante las tres últimas décadas con un costo político-social cuyos efectos están a la vista. De ahí la importancia, el imperativo de reformar el Estado, antes de que termine sucumbiendo ante la globalización, como ocurre ya en materia financiera.

En materia social, la reforma del Estado conlleva modificar políticas del bienestar burocratizado, el cual auspicio prácticas clientelares y corporativas. Ahora los Estados procuran que el bienestar social no sea entendido como dádiva o gesto de buen gobierno, tampoco que corresponda a las políticas del paternalismo burocrático, el cual, por sus costos públicos, frena la sociedad, retarda su desarrollo y desalienta la vida productiva. Sin duda, es

importante que la reforma del Estado coadyuve a transformar su vida institucional atendiendo a las nuevas realidades dadas por la globalidad. De este modo la reforma es un proceso inducido, categorizado, articulado e incremental. La reforma del Estado no es un proceso espectacular e instantáneo.¹⁶

México requiere una reforma del Estado sin adjetivos, es decir una reforma que atienda las características propias de la nación mexicana, para ello se requiere una revisión concienzuda de la intervención estatal, ajena a pasiones y prejuicios. No olvidemos que el Estado implica la conformación del todo social. Estado y mercado no son excluyentes ni incluyentes, más bien son complementarios en la tarea de impulsar el desarrollo de la sociedad el cual puede valorarse a partir de la condición de vida de la población en su totalidad que considere a la totalidad de grupos sin distinciones, ya que si éstas se dan el Estado comienza a perder eficiencia, y a la postre esas diferencias se traducirán en inconformidades y demandas sociales, y de ahí las revueltas sociales.

4.2 LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA.

El hombre es un ser social por naturaleza, necesita unirse con otros hombres y formar comunidad para satisfacer sus necesidades,

¹⁶ Uvalle, *op. cit.*, p. 127-128.

es entonces, la asociación o comunidad la que supone su conservación y existencia, en ella está fundada la suma de sus necesidades; ésta asociación existirá permanentemente, se encuentra garantizada gracias al interés público que es el “conjunto de intereses particulares que no cesan jamás, la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales”,¹⁷ que requiere el hombre para poder subsistir.

Sin embargo, durante mucho tiempo estuvo vigente la idea de que el manejo de los asuntos públicos era atribución exclusiva del Estado, los particulares fueron reducidos entonces a espectadores demandantes de servicios, que no tenían ninguna participación diferente a la de pedir atención a sus peticiones. Este enfoque derivó en que durante mucho tiempo la burocracia político-administrativa determinara las acciones emprendidas por el Gobierno, dando lugar a un “divorcio” entre los términos público y privado; en donde la sociedad no tenía posibilidad alguna de intervenir en los programas de Gobierno, por considerarse que se trataba de espacios reservados a la burocracia, dando lugar a una aparente distinción entre lo público y lo privado; en donde el primer enfoque se identificaba como un producto terminado sin considerar el grado y calidad de respuesta frente a las demandas sociales.

Este enfoque condujo a una separación estricta entre lo público y lo privado; en donde lo público –como atribución exclusiva del Estado–

¹⁷ C.J. Bonnin “*Principios de Administración*”. en Revista de Administración Pública, p. 24

no podía ser cuestionado por la sociedad civil (la cual se identificaba como sociedad de "privados")

En las dos últimas décadas se ha registrado un cambio fundamental en la concepción de la relación entre Gobierno y particulares, ahora la relación es menos clientelar y más apegada a la institucionalidad propia de las sociedades modernas. Este cambio es producto del imperativo social de la ciudadanía y de la apertura a la participación permanente de la sociedad en los manejos de los asuntos públicos.

En el contexto actual de las relaciones sociales todo esta sujeto a revisión, las formas vigentes hasta hace unas cuantas décadas, se enfrentan hoy a un fuerte cuestionamiento por parte de los individuos, de los particulares que indagan los diversos ámbitos de aplicación y competencia del Estado. Esta nueva realidad impacta a todas las órdenes de la vida colectiva, principalmente porque antaño el aparato estatal estaba presente en todos los frentes de la vida social, organizaba a la sociedad, calificaba lo que consideraba procedente, controlaba grupos, prestaba servicios públicos, poseía y administraba empresas públicas (que más bien estatales); en síntesis sancionaba la vida social.

Hoy sin embargo, la realidad es distinta, aquel aparato estatal casi todo poderoso se encuentra fuertemente cuestionado. La realidad,

con su cotidiana complejidad, de convivencia entre grupos diversos lo han rebasado ampliamente.

En los aspectos en que se denota la falta de capacidad de respuesta del Estado se caracteriza la ineficacia e ineficiencia del aparato estatal en relación con las demandas sociales. Estas dos características derivan directamente en una falta de legitimidad que hace cada vez más difícil la capacidad de respuesta del propio aparato estatal.

La circunstancia arriba descrita no significa que el Estado desaparezca definitivamente, no; se trata de revalorar, de reorientar la acción del Estado en un contexto que satisfaga las necesidades propias de la sociedad democrática, de la sociedad abierta.

Hoy el Estado es objeto de una realidad fundamental para que la sociedad acceda a otras etapas de bienestar y desarrollo. Hoy el Estado no realiza todo, sino aquello que es estratégico para promover el esfuerzo individual y las energías sociales. Hoy el Estado vive una realidad donde prevalecen economías abiertas, intercambios en gran escala y una innovación sin precedente.¹⁸

“El papel del Estado es en el mejor de los casos, la Institución más segura y confiable para que los desequilibrios y desacuerdos del mercado sean regulados con criterio Institucional”.¹⁹

¹⁸ Uvalle, *op. cit.*, p. 41

¹⁹ *Idem.*

Podría uno preguntarse el porqué de los cambios, ¿cuál es la fuerza que impulsa y da vida a las nuevas relaciones sociales, que correlación social, económica y política es la que impulsa un nuevo contexto de la relación Estado-sociedad?. Este proceso de cambio obedece a la apertura y maduración de la sociedad misma que reclama para sí mayores espacios de convivencia cada vez menos acotados por la acción del Estado.

Esta realidad es el nuevo contexto y a su vez el resultado del predominio de la economía del mercado donde la competencia, el cálculo, la racionalidad y las preferencias son la base del funcionamiento de ese binomio (Estado-mercado) propio de la sociedad moderna, democrática, participativa, que rechaza la injerencia a ultranza del Estado.

La sociedad de nuestros días no cree más en que lo público sea exclusivo del ámbito estatal, como se dio en décadas anteriores, la sociedad reclama lo público como lo propio y repliega al Estado a ser un articulador de la voluntad ciudadana.²⁰

Es el concepto y a su vez el alcance del Estado moderno, en donde la dilapidación de esfuerzos y recursos ya no tiene cabida en donde se requiere un aparato público competente, sano, bien articulado, dispuesto a aceptar el desafío de una participación y control ciudadano permanentes, que se constituyan en fuente de legitimidad, no de desprestigio.

²⁰ Enrique Cabrero Mendoza, *Del Administrador al Gerente Público*. p.13

Este nuevo contexto de la vida pública no puede darse sin sustento teórico-metodológico. Así la Administración Pública como instrumento ejecutivo del aparato gubernamental tiene que modernizarse, no puede seguir anclada a las prácticas anteriores, caracterizada entre otras cosas por un alto grado de politización y burocratización.

Durante mucho tiempo las fallas, desórdenes, extravagancias e ineptitudes de la acción gubernamental se quisieron curar con una buena reforma administrativa, sin tomar en cuenta la necesidad o conveniencia de reformar al Estado.²¹

Este es el contexto que da sentido a la necesidad de una nueva Administración Pública. Si la sociedad cambia, si la evoluciona en razón de su dinámica composición.

Los cambios en la lógica y la decisión del poder dan como resultado que la conducción de la sociedad no sea determinista ni pueda considerarse a la manera de que lo previsto se cumple. Las variaciones en las decisiones del Estado o del gobierno no son fruto de la casualidad ni de lo episódico. Influyen en ello, factores reales de poder que son capaces de modificar el curso de la historia y el comportamiento institucional de las organizaciones estatales.

Gobernar en la era de la mundialización, la globalidad, la interdependencia y la incertidumbre, es desarrollarse en terrenos que son iguales a las arenas movedizas. Gobernar en la era de la posmodernidad significa tomar en cuenta al público

²¹ Luis F. Aguilar, "*La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública*", en *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*, op cit. p.19

ciudadano y las diversas formas de asociación civil que dan cauce a los nuevos movimientos sociales.²²

Para cumplir con la función de vínculo entre el Estado y la sociedad, la nueva administración pública requiere captar y atender las demandas sociales más sensibles y tener capacidad para resolverlas. El ciudadano común, las organizaciones sociales, los particulares —como miembros de organizaciones sociales— requieren condiciones de estabilidad, seguridad y certidumbre que garanticen su desempeño en el contexto social. La misión de la administración pública debe ser crear ese ambiente favorable para el desarrollo del conjunto social; para lograrlo es indispensable transparencia, honestidad, imaginación, capacidad de respuesta, cuadros preparados (profesionales), erradicar la corrupción y la impunidad, otorgar certidumbre a la población. Por las razones antes expuestas, es imperativo ejercer una nueva administración pública que suplante la cultura burocrática y tradicional por una de servicio, que otorgue certidumbre y bienestar a la población, bienestar que trascienda a todos los grupos sociales permitiéndoles elevar su nivel de vida.

La realidad actual del Estado lo identifica como un ente en cambio constante. Sin embargo esto no significa que abandone sus funciones; más bien hay que entender que estas tienen que ser atendidas ahora en una perspectiva distinta a las tradicionales formas del Estado intervencionista, que surgió y se desarrollo por la

²² Ricardo Uvalle “La Importancia de la Evaluación en la Gestión Pública Antisínóptica. En Control Gubernamental”. Año III, vol. 7., p.1

insuficiencia y limitación en el avance de las sociedades llamadas tercermundistas. Es ahí donde se encuentra el germen que permitió el desarrollo de sociedades altamente estatizadas.

La realidad contemporánea del Estado no ha implicado que abdique de sus funciones ni responsabilidades. El Estado contemporáneo no es el Estado liberal clásico ni el Estado interventor del bienestar social. Es un Estado organizado de acuerdo a los fundamentos de las tesis liberales que no del mal llamado neoliberalismo, el cual es ante todo un sistema filosófico, económico, ideológico y político, no una forma de Estado. La forma del Estado contemporáneo es la de un Estado liberal insertado en un mundo abierto, cambiante y sujeto a intercambios crecientes de información, tecnología. Comercio y Finanzas.²³

Esta nueva concepción del Estado no significa que éste renuncie a su papel de impulsar y procurar el bienestar común; por el contrario es la posibilidad real de potenciar las capacidades del Estado en cuanto a su atribución de procurar el bienestar colectivo, siempre a partir del bienestar individual, para ello requiere replantear la relación con los ciudadanos, que no súbditos; aquellos requieren atención pronta a sus demandas y es muy común que se organicen en diversas formas para alcanzar la atención a sus demandas. Esta apertura del propio Estado y de la sociedad misma no se da en forma aislada, es producto de los cambios mundiales que afectan a casi todos países y a los que prácticamente no se puede permanecer ajeno.

²³ *ibid.*, p. 58

La globalidad en cuanto sistema de vida que se manifiesta como un conjunto de relaciones integradas simultáneamente en escala Nacional e Internacional, se presenta como un conjunto de redes de organizaciones. Como red de intercambios, la globalidad da cabida a procesos de mercado que se encuentran en todas partes y a los que difícilmente pueden sustraerse la sociedad y los gobiernos.²⁴

La globalización no es solo una moda o concepto pasajero, la integración mundial es un proceso irreversible, es decir ya se inicio pero' probablemente no sepamos hasta donde pueda llegar. Este proceso tiene ahora un papel protagónico que nos guste o no, está presente en el contexto Internacional.

La globalidad configura y estimula como forma de producción e intercambios a la fábrica mundial, la cual consiste en que tomando en cuenta las ventajas comparativas y competitivas de los países la producción de los bienes se realiza no en lugares únicos, sino en sitios distintos (regiones) para abatir costos, enfrentar la competencia y aprovechar las ventajas tecnológicas. La globalidad en este sentido, rebasa las formas de organización del Estado Nación, ya que como dijo Daniel Bell, esta forma de Estado 'es demasiado grande para los pequeños problemas y demasiado pequeño para los grandes problemas'.²⁵

Este papel de "globalidad" origina un efecto paralelo que es la "mundialización", es decir el concepto integrador del conjunto de las naciones.

La mundialización da lugar a una gran convivencia en términos de la Aldea Global. Como nunca el destino del planeta incorpora la vida de los seres humanos por sendas comunes.

²⁴ Uvalle, *Las transformaciones del Estado... op. cit.*, p. 57

²⁵ *ibid.*, p. 58.

Nada se encuentra aislado o remoto. Todo parte de una integración y convivencia que afecta o favorece a la humanidad en su conjunto.

El mundo es ahora una casa común en la que coexisten tanto la diversidad como la pluralidad de relaciones sustentadas en las transformaciones sociales y políticas. Nada está distante ni es ajeno al devenir de la sociedad contemporánea.²⁶

La nueva realidad descrita hasta aquí conlleva un proceso interno de los Estados, es decir, un proceso de adecuación de estructuras internas en cuanto al tamaño, atribuciones, áreas de competencia y de cobertura social del aparato estatal en general. En el contexto de los cambios mundiales analizados, es un imperativo reformar el alcance, tamaño y funciones del propio Estado; es así como el concepto Reforma del Estado adquiere presencia y cuerpo que modifica sustancialmente al mismo aparato estatal y a la sociedad en su conjunto.

En el caso de México el proceso de Reforma del Estado tiene su origen en la disfuncionalidad e ineptitudes de la acción gubernamental, acciones que intentaron corregirse parcialmente a través de procesos de reforma administrativa:

...Con una buena reforma administrativa, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de reformar al Estado. Se creía entonces que la patología era única y enteramente administrativa, y que eran perfectamente normales, saludables, las relaciones existentes entre Estado y sociedad, entre la obvia anchura del control estatal y la angostura de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos.

²⁶ *ibidem*

Finalmente, ante el peso de las evidencias, se reconoció que las disfuncionalidades y los incumplimientos tenían raíces más hondas.

Estos no se ubican en el nivel de la organización y la administración pública. Inculpar solo a la burocracia significaba reproducir el viejo ritual del chivo expiatorio, tan catártico como absolvedor. La patogénica se encontraba, en cambio, en la estructura misma a que había dado lugar nuestro estado nacional, revolucionario, social, asistencial: En la magnitud de su ámbito de dominación y propiedad, en su corte autoritario, en el patrón homologador y vertical que el gobierno seguía al realizar las funciones públicas. Por ello procedimos, forzada o entusiastamente, a redimensionar y reformar al Estado.²⁷

Ese proceso ha atravesado por varias etapas: "Lo que en Miguel De la Madrid era adelgazamiento redimensionamiento del Estado y en el primer año de Salinas "modernización del Estado" se convirtió, un año después de su presidencia, en la empresa de la "Reforma del Estado". La tesis de la reforma es clara: ... "Que el Estado cumpla sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentados."²⁸

En ese nuevo contexto de cambios y reformas la Administración Pública no puede permanecer ajena, por el contrario tiene un papel fundamental.

De su capacidad de adaptación a la nueva dinámica, de su capacidad para generar nuevas reformas de funcionamiento y de interlocución con la sociedad, dependerá en gran medida, el aprovechamiento de este proceso como palanca de superación ágil de obstáculos estructurales. De su estancamiento, de su

²⁷ Ensayos sobre la Nueva..., *op. cit.*, p:19

²⁸ Luis F. Aguilar "Las Reformas Mexicanas: Hechos y agenda", p.208

pasividad, y de su tradición, dependerá que un proceso como el actual se traduzca, una vez más, en atraso y profundización de las contradicciones y desequilibrios del desarrollo.²⁹

La sociedad Globalizada determina la necesidad de un cambio en la concepción tradicional de la Administración Pública que no se limite a la percepción del Estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales.

En el transcurso de los años, la esencia de la administración pública ha permanecido inalterada en gran medida, mientras todos los demás aspectos se han transformado totalmente al parecer a un ritmo acelerado jamás visto.³⁰

La redefinición del quehacer de la Administración Pública se encuentra fuertemente ligada al reconocimiento de los espacios públicos, que no estatales y consecuentemente, una distribución distinta respecto a las áreas de competencia. La experiencia histórica ha dejado de manifiesto que los excesos de colectivismo resultan contraproducentes; anquilosan a las instituciones, retardan la ejecución de procedimientos, multiplican los costos de poder, limitan el desarrollo de capacidades individuales, multiplican la burocracia, retardando el proceso evolutivo propio de la sociedad.

Los países que han establecido límites a los colectivismos son los que presentan actualmente un proceso de desarrollo más

²⁹ Cabrero, *op. cit.*, p. 14

³⁰ Gerald Caiden "Revitalización de la Administración pública" en Revista INAP, *op. cit.*, p.30

avanzado. En tanto que las economías en donde prevalece el estatismo se enfrentan hoy a un proceso de transición al régimen de sociedades abiertas.

El crecimiento desmedido del aparato público no se tradujo en mejoras sustantivas; las demandas sociales siempre han superado la capacidad de respuesta del aparato estatal, dando lugar al descrédito y escasa confianza de la población, de los ciudadanos en la acción de las instituciones, y con ello una fuerte crisis de legitimidad.

En esa crisis de legitimidad el papel de la administración pública es fuertemente cuestionado, la sociedad no acepta ya un aparato estatal que se sirva de la sociedad, sino que reclama la presencia de un aparato que sirva a la sociedad. Esta nueva realidad social se da en las sociedades democráticas, así como las que están en ese tránsito. De esta manera, la administración pública como parte visible, con la que el ciudadano convive todos los días requiere el ejercicio de la función pública con criterios distintos, acordes a la nueva realidad social.

Esta circunstancia ha dado lugar a una reorientación en la concepción del manejo de los asuntos públicos en la que pueden identificarse dos corrientes en la concepción del papel de la administración pública: una tradicional y otra de modernización. En la tradicional se aprecia el quehacer "típico" de la burocracia, entendida como el conjunto de servidores públicos, que prestan sus

servicios en entidades gubernamentales. La corriente modernizadora pretende construir una concepción y enfoques distintos, orientados a atender las demandas más sensibles de los diversos actores sociales. La revaloración de la administración pública implica, de suyo, reconocer que:

...Es consustancial al Estado que sus métodos de Gobierno tengan momentos de eficacia y obsolescencia. La eficiencia deviene de un conjunto de acciones que, dirigidas con inteligencia, dan como resultado el logro de objetivos que conjugan libertad, democracia, justicia y bienestar.....La obsolescencia se presenta cuando los rendimientos de la acción de gobierno no solo se rezagan frente a los cambios sociales y políticos, sino que hay un deterioro en los indicadores del bienestar social e individual, cuando los ciudadanos no son tomados en cuenta en términos de corresponsabilidad y cuando el Estado carece de respuestas oportunas para enfrentar lo previsto y aún más, la incertidumbre y las contingencias.³¹

En ese contexto es fundamental que un Estado ponga en práctica tecnologías de Gobierno así:

Las políticas públicas, la gerencia pública, la gerencia social son tecnologías del poder, pero del poder inteligente que sabe incorporar la opinión ciudadana al gobierno, tomando en cuenta que la acción de Estado se realiza en lo que es la sociedad abierta.³²

En ese sentido es importante el desarrollo de las ciencias administrativas, principalmente porque el grado de madurez y desarrollo en el ámbito administrativo de una sociedad es un reflejo

³¹ Ricardo Uvalle, "Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal". p.107

³² *ibid.*, p.109.

directo del desarrollo social en general alcanzado, y consecuentemente tiene que verse reflejado en el bienestar que pueda permitirle a su población.

Un aspecto fundamental a considerar en la nueva administración pública es la capacidad de gestión que no solo de administrar, es decir

Lo importante en los gobiernos no es tan solo lo que realizan, sino como lo realizan, cuánto cuesta y que beneficios reciben los ciudadanos. En lo que se refiere a la administración pública, es importante considerar cuál es la situación real de su sistema de gestión, cómo contribuyente al progreso social, que puede aportar para traducir en hechos proyectos de vida y cuál es su capacidad de respuesta en términos de oportunidad y eficacia. La gestión pública no es el conjunto de procedimientos que se definen a priori para alcanzar las metas propuestas, sino un sistema de realizaciones externas, de aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para dar vida y consistencia a las decisiones que tienen a cargo tanto el gobierno como la administración pública. Es también un sistema de comunicación, interlocución, atención y solución de problemas públicos influido por la relación compleja de los ciudadanos con el Estado.

Por eso, la gestión pública trasciende la clásica e insuficiente noción de que a través de ella se administran recursos. Esto, además de impreciso, empobrece el sentido y fines del gobierno y contribuye a la desvalorización de la administración pública al confiarla a un perfil operativo y burocrático.³³

El ámbito de los asuntos públicos se abre cada vez más, la publicitación del poder es un fenómeno presente en todos las

³³ Uvalle, *Control Gubernamental...*, op. cit. p.11-12.

ordenes de la vida social. De esta manera la relación entre Estado y sociedad no puede darse ya sobre la base de proteccionismo paternalista. La apertura y maduración de la propia sociedad exige al gobierno y al Estado una mayor presencia en el manejo de los asuntos públicos, y a su vez la despolitización en su trato y toma de decisión. En otras palabras que lo público se solucione como tal, atendiendo a un criterio clarificador y principios administrativos claros, objetivos, concretos y oportunos que impidan la burocratización en el manejo de asuntos públicos. Estas son las características de las sociedades abiertas, democráticas, participativas y corresponsables del desarrollo social integral. Si bien la estatización en el manejo de la economía predomina a partir de 1917 y se prolongó hasta principios de los años 80's, ese esquema ha quedado superado. Los excesos e ineficiencias de la saturación del fenómeno estatizado han sido poco satisfactorios.

El proceso de transición que vive la sociedad mexicana debe arrojar como resultado un proceso de apertura, de ciudadanización, de relación abierta, moderna, duradera, transparente y objetiva que garantice el desarrollo de las capacidades individuales, que organizadas en forma inteligente potenciaran el desarrollo de la sociedad en su conjunto, ese es el espíritu de la nueva administración pública.

4.3 EL NUEVO PAPEL DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL.

La experiencia de las sociedades de desarrollo insuficiente favoreció la formación de un ejecutivo fuerte, inclusive se argumentó como una "necesidad" la figura de un presidente que garantizaría equilibrio entre los diversos sectores de la sociedad, ya que fungiría como árbitro de la lucha de intereses, defendiendo a cada sector de la sociedad conforme las circunstancias de preservación del Estado. Un análisis de los países en donde el presidencialismo se arraigó presenta resultados pocos satisfactorios:

...El predominio del ejecutivo en Latinoamérica – generalmente confundido con la prepotencia presidencial, la arbitrariedad dictatorial, el culto de la fuerza, la defensa de los intereses oligárquicos y el desprecio de los derechos humanos- no se ha logrado alcanzar, conquistar ni asegurar ninguno de estos objetivos. No sólo no ha permitido planificar y ejecutar una adecuada política de desarrollo, basada en el crecimiento económico y en la justicia social, sino que ese poder ejecutivo fuerte y predominante no ha servido ni siquiera para asegurar una convivencia ordenada y pacífica. Y ello es lógico, por que el orden no se establece con una política de fuerza y de represión (...) el solo predominio del ejecutivo, sin la existencia simultánea de una política de justicia y sin el respeto de un orden constitucional legítimo, no alcanza ni siquiera para mantener el orden, y mucho menos para llevar adelante una política de progreso y desarrollo.³⁴

³⁴ Héctor Gros Espiell. *El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*, p. 19.

La sociedad mexicana presenta atrasos, desviaciones, impunidad e intolerancia en diversos asuntos de la vida nacional; asimismo el autoritarismo, despotismo, desconfianza, corrupción, ineficiencia y frustración son la constante de la población frente a problemas que corresponde a la esfera gubernamental atender y resolver. La desconfianza y el descrédito caracterizan la actividad política. La estructura de poder trastocada por la corrupción, influencias, e ineficiencia han derivado en la pérdida de consenso de la actividad gubernamental y en consecuencia descrédito de la función pública. Los cambios, formas y transformaciones efectivos emprendidos en la vida y función públicas sólo podrán consolidarse en la medida en que el poder público se haga presente en las decisiones acerca de problemas nacionales, a través de un proceso confiable, transparente y legítimo de quienes son electos a través del voto universal. Ahí radica la importancia de procesos electorales confiables desde su origen. De frente a la sucesión presidencial del año 2000, es éste el reto más importante del proceso; el escenario político de antaño, en donde la designación del candidato, la campaña proselitista, el proceso electoral, y la toma de posesión del candidato sólo cumplían la función de legitimar la decisión personal del presidente en ejercicio (el gran elector), ya no tiene cabida en el contexto político actual, cada vez más plural, participativo y demandante.

El panorama electoral no puede circunscribirse a las añejas prácticas del sistema político mexicano; la realidad actual convierte en un imperativo romper con las inercias y costumbres en el

ejercicio de la vida política. De aquí la trascendencia en la designación de quienes habrán de ser los candidatos presidenciales. Si desde la elección de los candidatos se da un proceso transparente, quien resulte electo, primero al interior de cada partido, y posteriormente en la contienda del 2 de julio del año 2000, estará en condiciones de ejercer un liderazgo efectivo, podrá conjuntar a las diversas fuerzas políticas y sociales en torno a un proyecto que garanticen resultados efectivos en la atención de los diversos problemas que aquejan al país; en paralelo sentarán las bases para consolidar la reforma del Estado, escenario fundamental para un orden social justo, libre, equitativo y democrático.

México enfrenta una crisis de legitimidad y credibilidad. Las instituciones que dieron estabilidad al conjunto social se enfrentan hoy a la falta de esos dos importantes valores en la cultura política. La institución presidencial no es ajena a esa tendencia, por ello es muy importante que el jefe del ejecutivo, entendido como institución presidencial se ocupe de estos problemas que actualmente lo rebasan y cuestionan su viabilidad en el sistema político. El presidente que resulte electo en la próxima contienda electoral tiene una función histórica que cumplir. Consolidar el tránsito democrático es una tarea que por su alcance y objetivos tiene que impulsarse desde la propia institución presidencial. Si históricamente se hizo necesaria una presidencia fuerte, concentradora de poder, con facultades amplias, árbitro supremo de conflictos sociales; las circunstancias actuales del país hacen indispensable el ejercicio de la vida democrática, de ahí la

importancia de lo que aquí llamamos el nuevo papel de la Institución presidencial.

Son muchas y de la más diversa índole las tareas pendientes en la vida nacional. En el plano político la principal es consolidar el tránsito democrático. En consecuencia, el país requiere la presencia de un ejecutivo con decisión política, un estadista, un líder auténtico. La presencia de un titular del ejecutivo que reúna esas cualidades sin duda alguna contribuirá a que la sociedad supere el estado de postración y decadencia que actualmente la identifican. Se ha insistido a lo largo de este trabajo sobre el imperativo de consolidar la transición democrática. Para mejor comprensión de lo que entendemos por democracia, retomaremos el concepto de Jesús Silva Herzog Márquez:

La democracia es un sistema político complejo que no puede comprimirse en el instante electoral. De ninguna manera menosprecio este momento que permite, para usar la expresión de Popper, deshacernos de malos gobernantes sin matarnos. Pero este es apenas el puente de acceso. La democracia es un mundo. Un mundo en el que el poder es moderado y disperso, un mundo donde interactúan individuos y asociaciones libremente constituidas, un mundo alumbrado por la crítica y el debate público, un mundo regido por la ley. Por eso si la democracia está en muchas partes, la transición democrática esta en muchos caminos. No solamente en la ruta de la transparencia electoral sino en el proceso de la descentralización política, en el fortalecimiento de los contrapesos, en la emancipación de los ganchos corporativos, en el asentamiento de la legalidad, en el avance de la transparencia.³⁵

³⁵ Jesús Silva Herzog Márquez. *El Antiguo Régimen y la Transición en México*, p. 57.

Durante un largo periodo de tiempo –1934-1980-, la institución presidencial fue un factor de estabilidad a partir de las relaciones establecidas con los diferentes grupos de la sociedad, que en combinación con el ejercicio de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales lo convirtieron en la figura central del poder. La relación tutelar-paternalista con los grupos en la sociedad le permitieron mantener cierto equilibrio, el cual se transformó en la base de la estabilidad político social y en el garante de la paz social, bandera del régimen político mexicano.

Es a partir de que el presidente, consciente o inconscientemente, rompe esa alianza y se inclina a favor de grupos hegemónicos de la sociedad el equilibrio logrado se fracturó. La figura presidencial es fuertemente cuestionada, además, al romper 'el pacto de unidad' con las clases sociales desprotegidas; situación que minó la credibilidad de la institución presidencial entre amplios sectores de la población.

El presidencialismo mexicano clásico no puede seguir funcionando con la misma eficiencia y efectividad de antaño en un escenario distinto. La nueva correlación de fuerzas es fundamental que el régimen la entienda y acepte. Es por ello que el candidato que resulte vencedor en la contienda electoral del 2000 surja de un proceso confiable y transparente; la sociedad requiere recobrar la confianza, despejar dudas acerca del ganador. Sólo así el nuevo presidente tendrá el escenario político, la legitimidad y el consenso necesarios, propicio para establecer una nueva relación con la

sociedad. Una relación cuya base estaría sustentada en la legitimidad y credibilidad, de lo contrario se carecerá de las condiciones necesarias para establecer una relación confiable y duradera entre Estado y sociedad, con el consecuente deterioro de los avances logrados en la etapa del segundo Estado mexicano. La consolidación de la transición de la consolidación democrática tendría que darse en el contexto de lo Luis Medina Peña identifica como el tercer Estado mexicano.

Elecciones confiables y equitativas constituyen el punto de partida para revisar y actualizar las instituciones político-sociales que constituirán el andamiaje para la construcción de un nuevo pacto social entre gobernantes y gobernados: una nueva institucionalidad. Ese pacto debe garantizar las condiciones para un arreglo civilizado entre los actores sociales y evitar que la política altere el orden económico; de lo contrario la sociedad continuará debatiéndose entre avances y retrocesos.

El nuevo papel de la institución presidencial es, entonces, el crear las condiciones necesarias para impulsar un nuevo orden social, aunque ello signifique "sacrificar" el antiguo esquema de la presidencia omnímoda o exacerbada. Por ello lo importante no es quién ocupe la presidencia, sino que en realidad sea capaz de articular a las diferentes fuerzas sociales, políticas y económicas en torno a un proyecto común, un proyecto nacional —que no nacionalista—, un proyecto que considere y beneficie a la

homogénea población en su conjunto, orientado a privilegiar el interés general.

El nuevo papel de la Institución presidencial tendría un reto fundamental para la construcción de un nuevo orden identificado con la modernidad, que no modernización. La primera implica construir una red de organizaciones y relaciones con la sociedad orientadas a revalorar la acción del Estado. La historia mexicana es ilustrativa en regímenes autoritarios que al abandonar las causas sociales terminaron sucumbiendo ante el embate de la sociedad. La realidad actual mexicana es distinta, los cambios se suceden ahora con mayor rapidez y profundidad que a principios de siglo en que fue necesaria la lucha armada, con costo de un millón de muertos, para acceder a cambios en el orden social económico y político. En 1994 el 5 por ciento de la población estaba gobernada por la oposición, en noviembre de 1999 la cifra ascendía a 31 por ciento, es decir un aumento de 500 por ciento. En aquel año el PRI era el partido mayoritario en la Cámara de Diputados y gobernaba el D.F. ; cinco años después ambos indicadores se modificaron significativamente lo cual muestra la dinámica de la vida política mexicana.

La sociedad mexicana registra un cambio importante al que se le ha identificado como transición, para que pueda consolidarse es indispensable un nuevo pacto social; su construcción requiere un líder, esa es también la función que está llamado a cumplir el titular del ejecutivo. Si en la construcción del segundo Estado mexicano

fue necesario un sistema presidencial, que posteriormente derivó en presidencialismo omnímodo. La transición requiere elaborar un programa incluyente, que supere la visión miope del ejercicio transitorio del poder como botín de un grupo político, hoy la sociedad mexicana requiere un proyecto de nación, cuyo propósito fundamental sea crear las condiciones de progreso y avance social e individual. El nuevo papel que el titular del poder ejecutivo está llamado a cumplir es el de un estadista, un líder que a partir de la integración de un proyecto de nación claramente definido aglutine al conjunto de fuerzas sociales, grupos e instituciones en torno a ese proyecto que le garantice viabilidad, permanencia y posibilidades reales de desarrollo a la sociedad mexicana en su conjunto, de ahí la importancia y trascendencia del proceso electoral del 2000.

La naturaleza y alcance del sistema político mexicano ha sido cuestionado por diversos analistas políticos que inclusive han propuesto cambiar la forma de gobierno presidencialista a parlamentario o semipresidencial. En nuestra opinión no es conveniente, ni existen las condiciones para instaurar en México alguna de esas formas de gobierno; lo viable es acotar el presidencialismo a régimen presidencial para que no sea más un lastre para la sociedad, a través de regular y controlar su actividad por medio de una real división de poderes, respeto al federalismo, fortalecer la administración pública –reconociendo la capacidad y méritos de los servidores públicos en lugar de premiar la lealtad--, aplicación de un verdadero Estado de Derecho, renovar las instituciones políticas, impulsar la formación de un auténtico sistema

de partidos, que permita elecciones libres y legítimas; erradicar la corrupción y suprimir la impunidad. Estas acciones podrán realizarse con un amplio apoyo popular, es decir, contando con el consenso y legitimidad que acompañan la acción de un auténtico líder. Por lo anterior podemos afirmar que el nuevo papel de la institución presidencial tiene ante sí una serie de retos fundamentales para el futuro de la nación, entre los que sobresalen los siguientes:

- ❖ Actuar como auténtico estadista, en búsqueda del bienestar colectivo. Integrar un programa de trabajo que ajeno a las viejas prácticas corporativas y clientelares que impulse el desarrollo nacional, regional de por actividades específicas.
- ❖ Consolidar el proceso de reforma política que sienta las bases para consolidar la transición democrática. Un presidente surgido de un proceso electoral confiable y legítimo contará con el apoyo y consenso popular para convertirse en un auténtico reformador de la vida económica, social y política del país.
- ❖ Impulsar un proyecto económico de Nación que libere a la economía de presiones políticas cíclicas, genere crecimiento económico sustentable, genere empleos y en consecuencia permita recuperar el nivel de vida y poder adquisitivo de la población en general.

- ❖ Crear las condiciones necesarias para instrumentar el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública. Este fungiría como instrumento para terminar con prácticas burocráticas que han anquilosado a la administración pública, restándole toda posibilidad de ser eficiente. El Servicio Civil de Carrera permitiría reconocer los méritos de los servidores públicos al mismo tiempo fomentaría la profesionalización de la función pública. La tendencia mundial actual es incrementar la eficiencia de la administración pública, objetivo que no podrá lograrse sin la creación de un marco jurídico-administrativo que de certidumbre y reconozca los méritos de los propios servidores públicos.
- ❖ Fomentar un ambiente jurídico-político que fortalezca a los poderes legislativo y judicial, es decir, promover un freno al presidencialismo omnimodo para acotarlo e impulsar el ejercicio legítimo y sano del poder, evitar y combatir los excesos, la corrupción y la impunidad.
- ❖ Ejercer un liderazgo efectivo, identificado y reconocido por los diversos sectores de la sociedad, que favorezca la conjunción de esfuerzos. Un líder que convoque y obtenga respuesta favorable de los diversos sectores sociales sin cuestionamientos ni rupturas que impidan el logro de consensos.
- ❖ Fungir como un reformador, a través de consolidar el tránsito democrático que inició el país hace tres décadas y que por razones diversas no se ha concretado.

- ❖ Conducir a la nación mexicana a sentar las condiciones necesarias e irreversibles para que el país logre en el largo plazo abatir los rezagos y contrarrestar las desigualdades que actualmente están presentes en diversos ámbitos de la vida nacional y que constituyen un lastre histórico.

- ❖ Mostrar "oficio político" que le permita incorporar a las fuerzas sociales entorno a un proyecto propio sustentable y que evite el pragmatismo en la conducción de la política económica.

- ❖ Impulsar el federalismo, por medio de continuar la descentralización en los ámbitos político y administrativo. Esta acción se traducirá en un instrumento para incrementar la eficiencia terminal de la administración al acercar los recursos al lugar donde están los problemas.

- ❖ Impulsar una cultura administrativa en la que participe la ciudadanía y sea la principal beneficiaria. El gobierno por políticas públicas puede constituir una alternativa para ese fin.

- ❖ El titular del ejecutivo debe ser un comunicador, evitar la demagogia y el doble lenguaje que no sólo confunde a la ciudadanía, sino que desacredita a la función pública. El nuevo papel del poder ejecutivo debe mostrar congruencia entre las palabras y los hechos.

- ❖ Es primordial que el titular del ejecutivo es su nuevo papel ejerza un liderazgo real, efectivo y convincente. En un país con antecedentes -culturales, históricos y políticos- de un presidencialismo omnímodo se requiere sustituir esa figura con un liderazgo efectivo que evite los excesos en el abuso de poder, pero que al mismo tiempo identifique los alcances de establecer topes al poder, como forma de evitar el autoritarismo.

- ❖ El nuevo papel del presidente está inmerso en el imperativo de actuar como estadista, cuya acción conduzca a darle certidumbre a la transformación de la sociedad –atrasada y desigual- hacia una sociedad plural, democrática, equitativa y cada vez más demandante.

- ❖ En el plano político el nueva papel del presidente refiere la importancia de concluir el régimen de partido de Estado, como requisito ineludible para tener elecciones libres y justas. Es necesario, entonces, formar un verdadero sistema de partidos.

4.4 ESCENARIOS POLITICOS DE FRENTE A LA ELECCION PRESIDENCIAL DEL AÑO 2000.

Dice José Antonio Crespo que los analistas políticos pocas veces aciertan cuando se trata de hacer previsiones prospectivas sobre la circunstancias políticas, el consuelo –si el que se puede hablar de

él- es que el análisis prospectivo no es quehacer científico. Hecha la aclaración señalaremos que el objetivo de este último apartado de la tesis es proponer cinco escenarios posibles de frente a la elección presidencial del año 2000. Estas previsiones se realizan considerando los acontecimientos recientes del país, entre los que destacan: 1) las elecciones federales de 1997 y las elecciones locales posteriores en diversos estados del país; 2) el comportamiento de la pluralidad política, que a pesar de todos sus defectos, se aprecia en el mosaico político del país que se refleja en mayor presencia opositora en los niveles estatal y municipal de gobierno; 3) el que se trate de elecciones presidenciales, que los analistas políticos identifican como “definitivas” para identificar la naturaleza de un régimen y 4) la crisis de gobernabilidad que presenta el país caracterizada por el descrédito de las tareas de gobierno y la falta de respuestas institucionales a las demandas de la sociedad, asociada con la creciente inseguridad pública, el deterioro del nivel de la vida y la falta de solución a conflictos sociales como el de Chiapas y el de la propia Universidad Nacional.

La consolidación de la transición democrática no será posible en las condiciones actuales, es por ello que hemos identificado al próximo presidente (2000-2006) como el último presidente de la transición, a menos que se instale en el país lo que Jesús Silva Herzog llama la “transitocracia”, es decir, un régimen de transición estacionaria.

Es previsible que la votación en la próxima elección presidencial alcance una votación muy alta, lo que daría un amplio margen de

legitimidad al proceso. Sin embargo, el resultado en términos porcentuales puede reflejar un margen mínimo entre las principales fuerzas políticas, incluida una eventual alianza opositora. En 1988 la integración del Frente Democrático Nacional (FDN) favoreció un porcentaje elevado de votación, cuestionándose inclusive el triunfo de candidato oficial.

Cabe también señalar que a partir de 1982 el PRI ha disminuido sensiblemente la votación obtenida en elecciones presidenciales, tendencia que se ha reproducido en elecciones locales recientes en las que el PRI ha ganado.

En las condiciones actuales del país es también previsible que el candidato que logre mayor margen de votación y consecuentemente el triunfo, será el que presente al electorado una propuesta de gobierno sustentada y confiable; no demagógica. Por ello es fundamental que los candidatos se manifiesten y conduzcan como líderes auténticos, reconocidos por su trayectoria y desempeño, pero fundamentalmente que presenten un proyecto de gobierno que de certidumbre y garantice viabilidad a los diversos sectores de la sociedad mexicana.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, consideramos viables los siguientes cinco escenarios de frente a las elecciones presidenciales del 2000.

ESCENARIO 1: CONSOLIDACIÓN DE LA ALIANZA/ VIRTUAL TRIUNFO OPOSITOR.

La reforma electoral de 1996, marco normativo vigente, limita, como estrategia de control político del grupo gobernante el establecimiento de alianzas electorales. Sin embargo, diversos partidos políticos promueven la integración de una alianza electoral que agrupe a todos los partidos opositores. La integración del “Frente Nacional Opositor” o “Alianza por México” tiene los obstáculos siguientes: 1) la diversidad de partidos opositores, que en total suman diez partidos políticos, cuatro con representación actual en la Cámara de Diputados y seis partidos emergentes que obtuvieron recientemente su registro; 2) La segunda razón se relaciona con aspectos de plataforma ideológica entre los partidos y de los mismos candidatos. En este sentido, la integración de la alianza estaría condicionada a un acuerdo entre las dirigencias partidistas acuerden un probable método de elegir al que sería el candidato. Existen dos posturas: realización de elecciones primarias directas (postura del PRD) y elegir al candidato a través de consulta a la ciudadanía (postura del PAN). Independientemente del método de elección, el resultado que se obtenga sería reconocido por todos los partidos y candidatos participantes. Cabe destacar que éste escenario quedó rebasado con la ruptura de las pláticas entre el PAN y el PRD al no llegar ambos partidos a un acuerdo sobre la forma de elegir al candidato de la alianza.

Una variable a este escenario es la integración de una o varias alianzas parciales que agrupe a los partidos llamados "chicos" entre sí o alguno(s) de ellos con las principales fuerzas políticas. Esta variable tendría un doble efecto: la polarización de voto y asegurar a estos partidos mantener el registro. En el primer caso, la polarización del voto, el beneficio sería para el PRI ya que le permitiría o facilitaría un triunfo con la oposición dividida.

El resultado final de la elección presidencial puede variar significativamente en función de la integración total o parcial de la alianza electoral. La integración de la alianza representaría un avance significativo de práctica democrática, de civilidad política y sería una muestra de madurez de los partidos políticos. Es previsible que de no concretarse la alianza el partido oficial ganaría la elección presidencial, aunque por un margen mínimo de ventaja, es decir por mayoría relativa. Es fundamental que los diferentes partidos de oposición valoren la trascendencia de integrar la alianza de frente a la elección presidencial, sobre todo si el objetivo es consolidar el avance de la consolidación democrática.

En 1997 se realizaron en México elecciones federales, que fueron identificadas por los especialistas como las primeras elecciones libres en la historia reciente del país, lo que no significa que México haya entrado de lleno a la democracia plena, principalmente si consideramos que no se logró impulsar las reformas electorales que permitieran un mayor control sobre los gastos de campaña, permitieran la votación de mexicanos en el extranjero, flexibilizará la

integración de coaliciones, favoreciera equidad en el acceso a los medios de comunicación y evitará la sobrerrepresentación en el Congreso; medidas consideradas como necesarias para una reforma electoral completa.

El triunfo de un candidato opositor en las elecciones allanará el camino para la consolidación del tránsito democrático, si partimos del supuesto que se trate de un ejecutivo electo en un proceso libre, transparente y ajeno a sospechas de fraude electoral. La alternancia en el poder, además de constituir una de las posibilidades de la democracia, no significa la necesaria derrota del PRI, pero tampoco que se obstaculice deliberadamente el ascenso de un candidato opositor a la presidencia de la república.

ESCENARIO 2: ESCISIÓN PRIÍSTA / DERROTA OFICIALISTA.

El cambio en la designación del candidato del PRI a la presidencia de la república, de una decisión vertical y unilateral a una aparente contienda abierta, producto de lo que la dirigencia del partido llama la cuarta etapa del mismo, podría derivar en ruptura interna. Sobre todo porque el sector identificado como "duro" se repositone y recurra y utilice todo tipo de recursos para conservar el poder.

Este segundo escenario es significativo, la escisión debilitaría al partido colocándolo en situación de riesgo frente a la eventual integración de la alianza opositora. El Presidente había anunciado

que no designaría a su sucesor, el pasado 4 de marzo, en el 70 aniversario del partido, señaló que tampoco se marginaría. Los analistas políticos coinciden en señalar que Francisco Labastida Ochoa es el candidato oficial, es decir, el candidato del Presidente; en tanto que se identifican a dos candidatos el sector “duro” del partido: Manuel Bartlett y Roberto Madrazo. Si el proceso interno del PRI se fractura, combinado con la creciente participación de la oposición y el ambiente de transición que se vive en el país, podría tener resultados adversos para el partido oficial. Los acontecimientos registrados a partir del 7 de noviembre pasado indican poco probable la escisión priísta; la operación “cicatriz” conducida por Ernesto Zedillo muestra que la disciplina sigue siendo uno de los principales factores de continuidad para el régimen y la necesidad de éste de un aparato político operativo que es el partido de Estado.

ESCENARIO 3: TRIUNFO OFICIALISTA / DERROTA OPOSITORA.

Este escenario refiere la tendencia de que las diversas corrientes al interior del PRI establezcan un acuerdo que les permita asegurar la victoria en la elección presidencial, bajo un manto democratizador. En esas condiciones sería fundamental que el nuevo presidente promoviera importantes reformas, con la participación de todos los sectores sociales, en los ámbitos económico y político como vía para que la transición democrática se consolide. El presidente del

período 2000-2006 sería, entonces, el último de la transición. La variable a este escenario, es decir, un triunfo oficial, pero sin promover reformas de podría traducirse en la institucionalización de la transitocracia. Más grave todavía sería el regreso del autoritarismo que ahora se haría llamar democrático.

La posibilidad de un triunfo oficialista y derrota opositora podría explicarse por la combinación de varios factores: la desigualdad en los montos de gastos de campaña, el acceso desigual a los medios de comunicación masiva, la presencia nacional del PRI y regional de la oposición y la debilidad institucional de los partidos de oposición. Este tercer escenario se enmarcaría dentro de la tendencia del régimen de sustituir una auténtica participación electoral, que entre otros elementos tendría que caracterizarse por su equidad y transparencia, por el manejo de marketing político. De confirmarse ésta tendencia el proceso electoral se viciaría, además de representar un elevado costo económico-político. Un triunfo oficialista obtenido con esa lógica electoral limitaría el avance democrático y hasta el proceso mismo de transición.

ESCENARIO 4: AMBIGÜEDAD INSTITUCIONAL / PANORAMA INCIERTO.

Los acontecimientos en la vida del país en los últimos 20 años muestran cambios en las principales variables que los analistas políticos utilizan para calificar la naturaleza de un régimen político,

entre las más importantes se encuentran: 1) organización y control de los procesos electorales, 2) desarrollo de las votaciones, 3) pluralidad política, 4) existencia de un sistema de partidos, 5) alternancia en el poder y 6) acuerdo o pacto del tránsito democrático.

Las cinco primeras condiciones se aprecian actualmente en el país, quizá con determinados matices que originan que la experiencia democratizadora mexicana sea calificada como "sui generis". Sin embargo, la realidad refleja un cambio en el ambiente político que se identifica como transición democrática, cuyas características son la lentitud y la falta de un acuerdo definitivo entre los partidos políticos nacionales, incluyendo al partido oficial.

En este contexto, se plantea como escenario posible la incertidumbre política, es decir, el país ha cambiado, pero la falta de un acuerdo definitivo impide visualizar el rumbo que tomarán los acontecimientos después de las elecciones del año 2000. La dureza del régimen y su negativa a pactar la consolidación democrática permiten visualizar que la ambigüedad sería la característica mexicana en el futuro inmediato, sólo que el tiempo apremia para impulsar reformas de fondo.

Ante ese panorama de incertidumbre se fortalece la hipótesis de que el país necesita de manera urgente la presencia de un líder ejercido por un auténtico estadista que impulse la consolidación del tránsito democrático que se ha prolongado en México por espacio

de 20 años. En ese sentido, el candidato que se perfila como ganador de la próxima elección presidencial será el que presente al electorado una propuesta que transforme las condiciones de deterioro social e inseguridad actuales.

No olvidemos, sin embargo, que la democracia por sí misma no soluciona todos los problemas en forma automática. La sociedad mexicana requiere la consolidación de verdaderas instituciones que atiendan el galimatías en que se ha convertido el país, de ahí la trascendencia del proceso electoral del 2000, si en realidad se quiere evitar un mayor deterioro en el país.

ESCENARIO 5: CUESTIONAMIENTO AL ESTADO DE DERECHO / “COLOMBIANIZACIÓN” DE MÉXICO.

Este escenario, el menos deseable de los cinco propuestos, refiere la circunstancia en donde formalmente existan prácticas democráticas, pero en realidad se amplíe la esfera de influencia de poderes informales paralelos a las instituciones del Estado, concretamente narcotráfico y delincuencia organizada. Un panorama similar propicia la represión, el ejercicio de poderes discrecionales, la militarización de la sociedad y corrupción generalizada; situación que implicaría la desaparición de la vía política como instrumento de acuerdo y, a su vez, cancelación de las aspiraciones democráticas.

El avance del narcotráfico en los últimos años obliga a considerar este escenario como posible, con la consecuente descomposición social que ello significa, ya que no sólo implicaría cancelar las aspiraciones de tránsito democrático, sino que representaría un importante retroceso para la nación.

A excepción de los grupos que resultarían beneficiados con el incremento del narcotráfico y su consecuente invasión en la esferas del Estado, es evidente que la sociedad en su conjunto no desea que un escenario similar se presente en México. De ahí el imperativo de que las fuerzas sociales busquen los consensos necesarios para que el año próximo se realicen elecciones transparentes, confiables y apegadas a los causes legales que garanticen la gobernabilidad del país y, en consecuencia, el avance de la sociedad, circunstancia que en las actuales condiciones es un imperativo nacional.

CONCLUSIÓN.

1. El poder público que emana de la sociedad es el origen de la legitimidad en las sociedades modernas. Ese poder se expresa a través de la representación popular, y se materializa en la realización de elecciones periódicas confiables, equitativas y justas que indica que se está en presencia de ejercicio de la voluntad popular, expresada en los comicios. En el caso de México el artículo 39 de la Constitución señala al pueblo como depositario de la soberanía.
2. La división de poderes es fundamental en las sociedades republicanas y democráticas. Su filosofía es la búsqueda del equilibrio de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) como medio para evitar el abuso de poder. Por lo tanto, es fundamental para un régimen republicano la separación real y funcional del ejercicio de poderes. Lo contrario, la concentración en una sola persona o corporación, deriva en tiranía, despotismo o dictadura.
3. México cuenta con una amplia trayectoria constitucional en la que la división de poderes ha estado presente. No obstante, condiciones históricas, combinadas con la naturaleza del sistema político mexicano, han derivado en la concentración del poder en el ejecutivo; y con ello la subordinación del legislativo y judicial, contrarrestando el espíritu de la división clásica del poder.

4. Las condiciones históricas del país favorecieron la concentración del poder en el ejecutivo, situación que se observa desde la Constitución de 1857. Esa circunstancia de predominio se fortaleció en la Constitución de 1917, la cual otorga amplias facultades al titular del ejecutivo; entre las que sobresalen sus atribuciones en materia económica, jurídica, política, legislativa, castrense y administrativa. Además, el jefe del ejecutivo ejerce facultades que rebasan las atribuciones expresamente señaladas en el art. 89 constitucional; circunstancia que se identifica como el uso de facultades "metaconstitucionales".
5. La soberanía, entendida como el poder que no acepta por encima de sí otro poder, es fundamental para comprender el ejercicio del poder público. La soberanía, más que un concepto, es un valor que debe permanecer como un principio de la actividad política y económica de la nación. Este principio debe permanecer frente a la concepción de la globalización y mundialización. Es conveniente evitar que estos procesos nulifiquen el ejercicio del poder soberano.
6. La democracia es un valor fundamental del mundo moderno. Los procesos de apertura y globalización no pueden darse en sociedades antidemocráticas. La participación en la toma de decisiones que atañen a la comunidad en general no puede ser ajena a la participación social, de ahí el valor de la democracia representativa.

7. La democracia es un concepto muy amplio, no se agota en el momento electoral, por el contrario, es ahí donde empieza el mundo de aquella; el cual se amplía posteriormente con el ejercicio moderado y modesto del poder, abierto a la crítica y al debate público en donde impere la legalidad e institucionalidad como instancia de la resolución de conflictos. La consolidación de la transición democrática está en varios frentes: institucionalición, descentralización administrativa, federalismo, reforma del Estado, erradicación del monopolio de poder, cancelación de practicas corporativas y la transparencia, equidad, ataque y erradicación de la corrupción e impunidad, y justicia electoral.

8. El Estado es la forma de organización social más compleja producto del avance y desarrollo sociales. Por su amplitud y complejidad el Estado es objeto de estudio desde diversos ámbitos del conocimiento: jurídico, sociológico, político y administrativo. No es posible hablar de un prototipo de Estado. El Estado moderno representa al conjunto social. Su misión es integrar al conjunto de la sociedad, impulsar el progreso y mejoría de los grupos que integran el tejido social. La noción de Estado se considera a partir de cuatro elementos principales: población, territorio, gobierno y orden jurídico.

9. El Estado de Bienestar o benefactor constituyó una forma de actividad estatal orientada a promover la actividad económica con inversión pública, como instrumento regulador de la vida social.

Esta forma de Estado se implantó en las economías subdesarrolladas a partir de la segunda guerra mundial, extendió su vigencia hasta principios de la década de los ochenta. En México el Estado benefactor amplió significativamente su presencia en la actividad económica a través del sector paraestatal, llegando a poseer, aproximadamente, 1250 empresas públicas. A partir de los cambios iniciados en el sexenio de Miguel de la Madrid se cuestionó la actividad económica del Estado, esgrimiendo el argumento de que su actividad debe ser reguladora, no propietaria.

10. A partir de 1982 se impulsa el "redimensionamiento" del Estado a través de un proceso de desincorporación de entidades paraestatales, vía privatización, que se identifica como el eje principal del modelo neoliberal, en donde la economía se sujeta a las leyes del mercado. El Estado contrae significativamente su actividad económica y restringe la política social que lo identificó como Estado benefactor. En México ese modelo se inició en el periodo de Miguel de la Madrid, se consolidó en el de Carlos Salinas de Gortari y continúa en el sexenio de Ernesto Zedillo.

11. Los partidos políticos son un fenómeno del Estado moderno, su objetivo principal es alcanzar y conservar el poder político del propio Estado. La existencia de ellos es un reflejo directo del grado de desarrollo alcanzado por la sociedad. Su importancia se refleja en la frase de Giovanni Sartori: "no puede haber democracia sin partidos políticos". En las condiciones actuales del país, el reto principal de

los partidos es convertirse en auténticas instituciones políticas que contribuyan a la transición democrática por la vía institucional.

12. La formación de corrientes políticas en México tiene amplia trayectoria que data del siglo XIX, sin embargo, no llegaron a consolidarse como verdaderos partidos. En 1929 se formó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), a instancia gubernamental con lo que se inició el régimen de partido hegemónico y/o partido de Estado. Éste en sus diferentes etapas (PNR, PRM, PRI) ha cumplido la función de asegurar la transmisión pacífica del poder, a través de fungir como maquinaria electoral del régimen. La disciplina y lealtad son los elementos que le permitieron al partido oficial cumplir la función de legitimar al régimen.

13. El liderazgo es muy importante para una organización o partido político. Por las razones de su desempeño el jefe del Ejecutivo debe cumplir un papel de líder, capaz de aglutinar a las distintas fuerzas sociales en torno a un proyecto nacional que de certidumbre a los ciudadanos, y asegure la presencia reguladora del Estado manteniendo un criterio social, que no paternalista ni populista, en su actuación.

14. Una función sustantiva de la acción gubernamental es garantizar las condiciones necesarias que permitan el desarrollo armónico de la sociedad, así como canalizar las demandas sociales a través de repuestas institucionales, de esa forma se crean las condiciones de

convivencia social, es decir, es el Estado el responsable de crear las condiciones necesarias que garanticen la gobernabilidad, término que refiere equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. Las condiciones actuales de la sociedad mexicana indican que existe déficit de gobernabilidad, cuya principal característica es el cuestionamiento a la respuesta de las demandas sociales. Esa coyuntura favorece que surja un clima de incertidumbre y de indefinición en la acción de gobierno. Circunstancia que vulnera la relación entre el Estado y la sociedad; la principal consecuencia es la pérdida de legitimidad de la acción estatal.

15. El sistema presidencial mexicano enfrenta actualmente una profunda crisis. Si bien en un primer momento el sistema político mexicano tiene antecedentes históricos que indican la necesidad de concentrar el poder; el crecimiento de la sociedad, su complejidad, su pluralidad hacen necesaria la apertura y democratización de la vida social. La presidencia de la república, entendida como institución, no puede permanecer ajena a la realidad de la vida nacional. La sociedad que requería de un presidente casi todopoderoso ya ha sido rebasada.

16. El régimen de partido dominante entró, a partir de los años ochenta, en crisis. El avance y expresión de diversas fuerzas sociales constituyen un reflejo del desajuste de las prácticas corporativas y cupulares. El partido oficial ha dejado de cumplir el

rol de mecanismo de control y "aplanadora electoral" que desempeñó durante seis décadas, otorgándole legitimidad a la clase política mexicana. El cambio de modelo económico significó el desplazamiento del partido como centro de negociación de acuerdos y de representación política. Procesos electorales confiables, equitativos y transparentes son requisito indispensable, que no único, para que el país avance hacia un régimen democrático pleno. Si los procesos electorales no cuentan con el aval de los diversos actores políticos y de la misma sociedad en su conjunto se corre el riesgo de ingobernabilidad y retroceso a las condiciones de autoritarismo a un costo social muy alto.

17. La pluralidad política actual en la composición de la Cámara de diputados es resultado de un proceso de apertura política, cuyos antecedentes son las demandas de diversas fuerzas sociales de oposición. Sin embargo, las reformas electorales implementadas en el país son parciales. Su diseño y alcance se ha orientado a garantizar la permanencia y control del partido oficial en los órganos de representación popular. Las elecciones de 1997 modificaron significativamente la composición de la Cámara de diputados; el partido oficial perdió la mayoría absoluta, en paralelo se formó el llamado bloque opositor, estrategia de la oposición para contrarrestar la aprobación de leyes mediante mayoriteo priísta.

18. El sistema político mexicano se encuentra en un proceso de transición, de un régimen autoritario de partido hegemónico a otro

democrático. Ese proceso de transición se caracteriza por avances y retrocesos en la conquista de la democracia moderna. Existen avances significativos, como la independencia gubernamental del IFE. Si bien el viejo régimen político está por extinguirse, la democracia es todavía incipiente. Es por ello que se ha insistido en que el próximo presidente está llamado a ser el último de la transición. Es fundamental que el futuro jefe del ejecutivo surja de un proceso confiable y transparente de origen, de lo contrario no podrá consolidarse la transición democrática con el grave riesgo de que vuelva el autoritarismo con un disfraz democrático.

19. Regla del sistema político mexicano, considerada fundamental para su funcionamiento es la facultad "metaconstitucional" del presidente en ejercicio para designar a su sucesor, practica que se conoce como "dedazo". En la historia del presente siglo, particularmente a partir del maximato, todos los presidentes han nombrado a su sucesor a través del partido oficial. Los procesos electorales cumplieron un papel legitimador de una decisión unilateral y personal del jefe de ejecutivo en turno. Otra regla de la política mexicana es la practica de despejar el camino de obstáculos a quién sea designado candidato oficial. Desde 1934 a la fecha todos los candidatos propuestos por el partido oficial -PNR, PRM y PRI- han resultado ganadores en las elecciones y declarados presidentes constitucionales de los Estados Unidos Mexicanos.

20. Para el año 2000 el panorama electoral se presenta distinto, se identifican tres fuerzas políticas con mayor preferencia del electorado (PAN, PRD y PRI); en tanto otros dos partidos con representación en la Cámara de Diputados (PVEM Y PT) pueden inclinar la votación a favor de alguno de los primeros en caso de una eventual alianza electoral. Asimismo, los partidos llamados emergentes, es decir los de reciente creación, pueden representar un factor de desequilibrio en la tendencia electoral, no por sí mismos, sino a través de alianzas políticas que eventualmente establezcan. La consolidación de alianzas electorales es un mecanismo cada vez más frecuente para acceder a la alternancia del poder; en diversos países de América Latina se ha recurrido a esta práctica para transitar a la democracia. En México estamos en la antesala de consolidar una alianza fundamental para el resultado de las próximas elecciones presidenciales, cuyo antecedente importante es la formación, en 1988, del Frente Democrático Nacional.

21. El proceso electoral del año 2000 se adelantó a los tiempos estimados como "normales" en función del pronunciamiento de aspirantes opositores, principalmente del PAN y PRD. Al interior del PRI es la primera ocasión en que tres aspirantes no reconocidos como oficiales aceptan y lanzan públicamente sus aspiraciones de obtener la candidatura de su partido. Si bien el presidente en ejercicio ha declarado reiteradamente abstenerse de participar en la

designación del candidato, los acontecimientos recientes, sobre todo a partir del 4 de marzo pasado, demuestran lo contrario.

22. El avance democrático actual caracterizado por la creación de un órgano independiente (IFE) encargado de organizar y vigilar los procesos electorales, la creciente presencia de la oposición que gobierna 10 de las 32 entidades federativas del país así como un número importante de presidencias municipales, la cancelación de las “concertaciones” como forma de solucionar conflictos poselectorales y el reconocimiento, por los diversos partidos, de la legalidad de comicios locales son factores relevantes que identifican la actuación de Ernesto Zedillo como promotor de la transformación democrática del país. Se puede considerar, entonces, que la debilidad de Zedillo al inicio de su administración se transformó en fortaleza que lo sitúa como un reformador y un presidente durante cuya administración se aprecia un considerable avance democrático. Si además, como se ha insistido, se evita la crisis de fin de sexenio el presidente “gris” se habría convertido en un político y reformador “brillante”.

23. El proceso de Reforma del Estado es un imperativo frente a las actuales condiciones del país. En México el proceso de reforma de inició en 1982; cuando se contempló exclusivamente el ámbito económico de la actividad del Estado. La forma en que se instrumentó la reforma se limitó a redimensionar al Estado a través de la desincorporación de empresas públicas al sector privado

mediante la privatización. La reforma del Estado se puede considerar incompleta. Es igualmente un imperativo contemplar en ese proceso áreas de la vida social como la relación entre el Estado y la sociedad, específicamente la Administración Pública y la responsabilidad social del aparato estatal.

24. El contexto actual de la vida social, en el cual se revisa el área de acción de la vida estatal requiere de un aparato administrativo más eficiente, eficaz y legítimo; es decir, un aparato administrativo que sirva a la sociedad, no que se sirva de ella. Es, entonces, igualmente un imperativo cambiar la administración pública tradicional a otra moderna, cuyas principales características sean: racionalidad, eficacia, eficiencia, oportunidad y legitimidad. Una administración que atienda las demandas sociales en forma institucional, contribuyendo a mantener los niveles de gobernabilidad.

25. El titular del poder ejecutivo, en su carácter de Jefe de Gobierno, es el responsable de la Administración Pública. Por ello es necesario impulsar una nueva cultura administrativa de servicio, situación que será posible en la medida en que la propia elección presidencial sé de en forma transparente y confiable. Lo que permitirá transitar de una administración pública patrimonialista a otra en la que se reconozca e impulse una cultura de servicio, del mérito; situación que además de incrementar su eficacia y eficiencia favorecería la profesionalización de la propia administración pública,

evitando asimismo la "partidización" y politización de las tareas de la administración pública frente a una eventual alternancia en el poder, producto de los procesos de apertura democrática.

26. Es también un imperativo modernizar el aparato público para que responda a la nueva realidad del Estado. En esa tarea es fundamental implantar el servicio civil de carrera, como estrategia para que los servidores públicos encuentren el medio favorable que les permita desarrollar en forma adecuada sus capacidades y experiencias a favor de la sociedad en general. En esas condiciones el jefe del ejecutivo está llamado a desempeñar un nuevo papel en la conducción de la vida nacional, cuyo eje rector será impulsar la consolidación de la reforma del Estado, así como a completar la transición democrática.

27. Si bien históricamente la concentración del poder fue una necesidad; los cambios que hoy constituyen un imperativo para el país requieren el impulso desde la presidencia de la república, de ahí la importancia de los comicios del año 2000. En el nuevo papel del titular del ejecutivo destaca el imperativo de que se conduzca como verdadero estadista, con visión y proyecto nacional de largo alcance que permita al país contrarrestar el atraso, la desigualdad y la pobreza que aquejan a millones de mexicanos.

28. Las elecciones del año 2000 se desarrollarán en un ambiente distinto al tradicional de partido hegemónico, con un órgano

calificador también independiente, con mayor presencia de la oposición, con apertura en los diversos medios de comunicación, frente a una sociedad más demandante y participativa. Ese contexto determina la necesidad de un proceso transparente y cuyo resultado convenza a los diversos actores electorales, a la opinión pública y a la sociedad en su conjunto.

29. En las elecciones presidenciales del año 2000 está en juego el proyecto de país que sea capaz de terminar con la inercia del viejo sistema político mexicano o modifique las condiciones que permitan sentar las estructuras del poder político para transitar institucionalmente a la democracia y con ello impulsar del desarrollo del país, o bien que el continuismo y autoritarismo políticos del viejo régimen imponga sus intereses sobre los de la sociedad, el riesgo de que el autoritarismo regrese con investidura democrática es real y con ello se convertiría en un régimen en el que la "transitocracia" se instaure como una característica del ejercicio político en México. En esa disputa, entre el antiguo régimen y la transición democrática, el papel del ejecutivo es fundamental para el futuro de la nación, de ahí la trascendencia de la elección presidencial del año 2000.

ESCENARIO FUTURO

México vive una transición y un proceso de reforma que son irreversibles; en ambos casos se requiere la participación y el beneficio de todo el tejido social. Lo contrario significaría marginar a una parte del conjunto; ya no habría, entonces, razón para emplear el término Estado. El Estado es incluyente, no marginal, por lo tanto, la existencia y el ámbito de aquel es un imperativo de la sociedad para atender sustancialmente las áreas sociales que todavía conservan rasgos de atraso y de desigualdad.

Las elecciones presidenciales del año 2000 no representan el fin de un proceso, por el contrario, implican el comienzo de una segunda etapa de reformas. La primera, iniciada en 1982, y cuya principal característica fue el redimensionamiento del Estado tuvo lugar acompañada de un proceso de desgaste y descomposición del sistema político mexicano el cual se agudizó a partir de 1988 con el discutido proceso electoral del mismo año, el cual estuvo rodeado por el espectro del fraude y la desconfianza. A partir de ese mismo año el crecimiento, en tamaño y organización, de la oposición partidista al PRI ha ido en aumento, el grado de politización de la sociedad también es mayor, la exigencia de un manejo transparente de los asuntos públicos es un imperativo que no puede retrasarse más, el incremento de la racionalidad, eficacia, eficiencia y legitimidad del aparato público constituyen demandas sociales

inaplazables para mejorar la calidad de vida de los mexicanos; en tanto que en el panorama internacional el contexto de la globalización y la participación del país en bloques comerciales modifican significativamente el contexto del proceso electoral. El panorama preelectoral de 1988 y el actual son muy distintos, de ahí nuestra afirmación de que esa segunda reforma tiene ante sí retos difíciles de superar y cuyo destino es fundamental para el futuro de la nación mexicana.

La preparación, organización, desarrollo, calificación y validación del proceso electoral del que resulte electo el futuro presidente del país no es un fin en sí mismo; significa el inicio, lo reiteramos, de esa segunda etapa de reformas. Ese proceso culminará exitosamente si los cambios iniciados en el país desde hace dos décadas con el propósito de insertar a México en el contexto de competitividad mundial, no dejan de lado el aspecto social que hasta el momento no se ha incorporado y cuyo resultado ha sido el aumento de la ya de por sí desigual sociedad mexicana.

Pasar de la retórica a la acción requiere tomar varias medidas en el plano económico, de las que mencionaremos las más importantes: definir la o las actividades económicas que se constituirán en el eje del desarrollo, precisar la filosofía, formas de organización y procedimientos que permitan estructurar un auténtico sistema de planeación; el cual contemple con claridad la participación de los

diversos sectores sociales incluyendo niveles cuantitativos de participación.

En el contexto de las reformas económicas emprendidas en el proceso de modernización del país es urgente impedir y sancionar con oportunidad la competencia desleal que afecta el ejercicio transparente del comercio. La competencia desleal va en contra del espíritu del libre mercado. Es importante reiterar que no estamos a favor de adoptar prácticas proteccionistas. Se trata que quede claro, del libre mercado pero con reglas claras de competencia que sean el marco de actuación justa, equitativa y factor de desarrollo económico y de bienestar.

En el ámbito económico es fundamental modificar, cuantitativa y cualitativamente, la fuente de financiamiento del gasto público; nos referimos a la necesaria reforma fiscal. Es conveniente que dicha reforma asegure mayor captación hacendaria a través no de incrementar los impuestos, sino de ampliar y supervisar el funcionamiento de la base de contribuyentes. Con esa lógica de ampliación, manejo y control de la fuente de ingresos que el Estado requiere para financiar sus gastos el poder adquisitivo de amplios sectores de la población se protegerá, aspecto que también requiere fortalecerse, como forma de fomento al consumo interno. Una economía de mercado no puede funcionar para una sociedad cuyos

miembros no tiene capacidad de compra, consecuentemente los niveles de vida se mantendrán bajos.

El contexto actual de la sociedad mexicana no requiere ya un aparato estatal que sancione todo su funcionamiento. Las relaciones sociales vigentes y, principalmente, la profunda desigualdad que se ha ensanchado tornan en imperativo la necesidad de una nueva manera de hacer política, cuya característica principal sea la objetividad y claridad en las relaciones entre el Estado y los grupos e instituciones sociales. El control corporativo de amplio sectores de la población, la organización "partidizada" de la sociedad y la relación paternalista y clientelar con la administración pública no corresponden más al imperativo social de mejorar la forma de vida de la población en su conjunto y de crear las condiciones para una verdadera competencia internacional. Es, entonces, urgente aplicar la organización del Estado en favor del bienestar colectivo; la actuación del Estado se orientará a atender, canalizar y resolver en forma institucional los conflictos de la vida social. Por ello insistimos en que las reformas y cambios que la sociedad mexicana requiere en forma urgente no se agotan en el proceso de elección presidencial. Por el contrario, un proceso transparente y confiable constituye el punto de partida para transformar a la sociedad por la vía de las instituciones.

El proceso de cambio señalado requiere la participación de la sociedad, concretamente, de los hombres y mujeres que de acuerdo a su calidad ciudadana estén en condiciones de elegir tanto al próximo presidente, jefe de gobierno del D.F., gobernadores, presidentes municipales, senadores y diputados. La ciudadanía cumpliría con su voto su papel en el proceso de transformación. Después de concluido el proceso de elección, y en el ejercicio del cargo el resto será responsabilidad de quienes habiendo resultado electos y los servidores públicos designados desempeñen responsablemente su cargo. Una actuación con la característica descrita no funcionará si se realiza en forma aislada o individual, se requiere de la participación conjunta, es decir, es indispensable una respuesta institucional, lo que se traduciría en un efecto de sinergia gubernamental.

Si en la reforma de Estado, llevada a cabo en el sexenio de Miguel de la Madrid, se redujeron sus atribuciones en materia económica ello no significa que el propio Estado renuncie a su tarea gubernativa, más bien, es un imperativo que esa tarea se cumpla en forma eficaz, eficiente, legítima y apegada al orden legal. De aquí deriva la necesidad e importancia de recuperar la vigencia integra del Estado de derecho, de profesionalizar, agilizar y hacer eficiente la administración de los asuntos públicos y de impartición de justicia.

En esa importante tarea de transformación social el papel del ejecutivo es decisivo. Si el proceso de reforma de la vida pública ya se inició corresponde al próximo presidente, independientemente del partido al que pertenezca, profundizar el proceso de reformas para hacer del Estado el objeto mismo de la reforma que se refleje en el bienestar colectivo a partir de que las condiciones de vida de los individuos sea una realidad.

Acotar el presidencialismo, para apegarlo al régimen presidencial; impulsar la descentralización; favorecer la libre competencia e igualitaria competencia electoral; aplicar y respetar el pacto federal; profesionalizar la administración pública; impulsar la creación del servicio civil de carrera; delinear e integrar un programa de desarrollo que defina con certidumbre y claridad la participación de los diversos sectores sociales y, respetar el ámbito de los poderes legislativo y judicial son acciones inmediatas que debe poner en marcha el próximo presidente para consolidar la vida democrática que permita reorientar la actuación de las instituciones republicanas y, en consecuencia, el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

La transformación de la vida pública en México requiere asimismo la participación de otros actores políticos como son los partidos políticos, cuya actuación en el futuro se estima conveniente revisar en dos niveles: su estructura y funcionamiento interior y exterior. En el aspecto interno, los partidos tendrán ante sí los partidos tienen el

compromiso de consolidarse como instituciones republicanas, situación que implica cancelar las prácticas corporativas sectoriales, capacitar a sus cuadros dirigentes y militantes, evitar caudillismos y consolidar liderazgos auténticos, impulsar y fortalecer la carrera legislativa. En el ámbito externo los partidos políticos tienen la responsabilidad de consolidar un auténtico sistema de partidos en el que la alternancia en el poder, en cualquier nivel de gobierno, se reconozca como parte de la vida republicana. La combinación de esos factores permitirá a los partidos políticos impulsar los procesos de reforma en el país. Además contribuirá a recuperar la credibilidad del electorado.

Si bien es cierto que durante un largo período de tiempo, aproximadamente seis décadas, la democracia funcional mexicana se fundamentó en un partido oficial, el PRI, el nuevo contexto social y político determina que el propio partido de Estado acote las prácticas de clientelismo electoral que lo identificaron tradicionalmente.

Otro aspecto a destacar en el escenario de los partidos lo constituye la limitación del recurso del marketing político como principal elemento de campaña. El fortalecimiento institucional de los partidos se reflejará en la presentación de campañas sólidas, propositivas y con mayor aceptación de la población. Igualmente importante es el punto de que los partidos que aspiren a convertirse

en gobierno capaciten a sus cuadros, de tal manera que al arribar a las tareas gubernamentales no sean rebasados por su falta de experiencia administrativa. De no atenderse esa prioridad las posiciones que los partidos ganen en las urnas pueden perderlas con los resultados de las acciones de gobierno.

Luis Medina Peña señala como segundo Estado mexicano al surgido de la Revolución mexicana y que estuvo vigente, con todas las características del régimen, hasta principios de los años ochenta, a partir de entonces se habla de un proceso de transición o de reforma de aquel Estado interventor, autoritario y de partido dominante o hegemónico a otro Estado de régimen democrático. El periodo de transición se ha caracterizado por su lentitud así como avances y retrocesos por lo que es decisivo para el futuro del país concluir ese proceso de transición y consolidar un nuevo Estado.

A diferencia de segundo Estado, que requirió una amplia base social que le diera sustento y que organizó sectorialmente a través del PRI, el nuevo Estado no puede ya funcionar sobre esa lógica. El "nuevo" Estado debe caracterizarse por ser un instrumento que favorezca e impulse la participación y el beneficio de todo el tejido social en su conjunto; es decir, las condiciones actuales del país ya no favorecen la actuación de un aparato estatal cuasi todo controlador que pretenda sancionar la vida social y se convierta en instrumento de dominación de la clase política. Hoy el imperativo

social requiere de un Estado que fomente la creación de un contexto económico, social, político y cultural que promueva el marco para la adecuada y sana competencia que se caracterice por la equidad, racionalidad y objetividad. Sólo así el Estado se convertirá en auténtico promotor del desarrollo social que merezca el calificativo de nuevo Estado.

En el plano económico la actuación de ese “nuevo” Estado se orientará a integrar un proyecto viable de nación en donde el propio Estado sea regulador del desarrollo, no actor principal. El papel de regulador se ocupará de establecer las condiciones de seguridad, certidumbre y confianza de los particulares. En este contexto el “nuevo” Estado cancelará las relaciones paternalistas con la iniciativa privada que antaño lo condujeron a implementar medidas que beneficiaron desmedidamente a particulares en perjuicio de amplios sectores de la población. El ambiente de sana competencia no puede ser parcial, por el contrario, se distingue por la objetividad y claridad de reglas, por la imparcialidad en su aplicación y, finalmente por su transparencia en el manejo de recursos públicos y la presentación de cuentas a los ciudadanos.

La acción gubernamental no ha tenido un procedimiento de rendición de cuentas que deje satisfechos a los ciudadanos, es por ello que se estima conveniente que en la perspectiva de un nuevo orden social se considere el imperativo de subsanar esa deficiencia

y se ataque la impunidad y la corrupción que ha caracterizado a la sociedad mexicana.

Un sistema competitivo con reglas claras y equidad fomentado desde el Estado es la mejor garantía de transparencia y voluntad de que la sociedad aproveche los recursos naturales y la capacidad de los particulares en la búsqueda del desarrollo y consecuentemente del bienestar colectivo. Si la función pública bien delineada se orienta al cumplimiento de la razón de Estado un imperativo que debe asegurarse es precisamente ese. En este orden de ideas, la actuación del nuevo Estado no favorecería el beneficio de pequeños grupos en perjuicio de la mayoría de la población. Un sistema de competencia abierta debe ser equitativo, legal y justo.

Durante seis décadas el partido de Estado, que identificó al régimen mexicano, conservó el monopolio en el ejercicio del poder político, sin cancelar el concepto de pluralidad política contenido en al Constitución. En la práctica, el partido oficial se ha mantenido en el poder en ocasiones recurriendo a acciones cuestionadas por su legalidad o a la cooptación de movimientos sociales, esas características permitieron que el régimen mexicano se identificara como autoritario.

En las últimas décadas, el Sistema Político Mexicano ha modificado las dos principales características que lo identificaron: el

presidencialismo y el partido de Estado. En el caso del presidencialismo, esta figura presenta un desgaste que se explica a partir del avance opositor, creciente politización de la sociedad, el debilitamiento de la propia institución presidencial derivado de crisis recurrentes en los últimos 30 años y la renovación de la clase política y del proyecto de país, situación que se observa en los tres últimos sexenios. Estos factores se han combinado para modificar la percepción del propio ejecutivo en su actuación, circunstancia que se aprecia particularmente en el caso de Ernesto Zedillo.

Desde 1987, año en que el PAN ganó la gubernatura de Chihuahua, se ha registrado un avance significativo de la oposición, actualmente diez entidades federativas, incluido el Distrito Federal, están gobernadas por la oposición, lo que equivale al treinta por ciento del total. En términos reales la alternancia en el poder es una realidad que en el futuro estará presente en los ámbitos estatal y municipal. A excepción de los recientes comicios celebrados en el estado de Hidalgo en donde se presentó una controversia entre el PRI y el PAN por la presidencia municipal de Pachuca, en general se puede afirmar que los resultados han sido aceptados por todos los actores políticos.

La pluralidad política y la alternancia en el poder, que anteriormente se consideraban sólo en teoría, hoy están presentes en el contexto político nacional. Sin embargo la prueba decisiva está en las

llamadas elecciones definitivas, es decir, las elecciones presidenciales del próximo año en donde la posibilidad de alternancia en el poder en el ámbito presidencial se aprecia como probablemente no se presentaba desde 1910. A esta circunstancia favorecen varios aspectos: la existencia de un órgano electoral independiente (IFE), la creciente participación opositora, el concurso de varios candidatos reconocidos por el electorado, el inicio de campañas políticas anticipadas, la formación de alianzas opositoras y el imperativo de que el proceso electoral no deje dudas sobre su validez, legalidad y transparencia.

Samuel P. Huntington dice sobre la democracia:

En el siglo XX un sistema político es democrático en la medida en que aquellos que más poder tienen para tomar las decisiones colectivas son seleccionados por la vía de elecciones periódicas, honestas y justas, en las que todos los candidatos pueden competir libremente por los votos y en donde prácticamente toda la población adulta puede ejercer ese voto (...) También implica la existencia de las libertades civiles y políticas de expresión, publicación, reunión y organización que se necesitan para el debate político y la celebración de campañas electorales¹.

En ese sentido el futuro de la democracia tiene un rol muy importante en la conformación del nuevo Estado, el cual depende

¹ Citado por Lorenzo Meyer en *Fin de Régimen y democracia Incipiente*, p. 24-25.

de dos variables: la primera se refiere a la condición de que el partido oficial se desligue de sus vínculos con el gobierno y se integre como un partido más. La segunda variable se refiere al hecho de que los partidos opositores que conserven su registro después de las elecciones federal del año 2000 se consoliden como organizaciones políticas que conformen un sistema de partidos.

Los cambios ocurridos en la sociedad mexicana en las dos últimas décadas: mayor competencia democrática –sin que pueda decirse que estamos en presencia de un régimen democrático pleno–, modernización del aparato económico, inserción de México al proceso de globalización, ampliación de la pluralidad política y alternancia en el poder (a nivel local) han ampliado el panorama democrático. No obstante, para despejar cualquier espectro de duda es un imperativo que el sistema político funcione bajo condiciones institucionales de participación con reglas claras y equitativas para todos los partidos. Esa transformación requiere que el régimen de partido de Estado se cancele y en consecuencia se acaben las prácticas clientelares y electoreras que todavía el régimen sigue aplicando para conservar el poder. Esa transformación sólo podrá darse en la medida en que tanto el sistema político y el régimen mexicano no requieran “asegurar” el triunfo “a como de lugar”. Consideramos que esa es una condición sin la cual no podrá concretarse el tránsito democrático, en otras palabras, el tránsito democrático sólo será posible en la medida en

que el Estado mismo concluya el proceso de reforma que esta inconcluso, y fomente una auténtica interacción entre los diferentes niveles de la política, las instituciones y la sociedad misma.

El régimen mexicano cuenta con instituciones fuertes, sólidas y con amplia trayectoria histórica; su actuación se ha visto limitada en razón de las condiciones que impone el régimen y el sistema político. Existe un obstáculo que el mismo Estado necesita salvar para concluir el proceso de reforma. Esa es una tarea en la que el próximo presidente del país será actor principal para concretar el tránsito democrático. Lo contrario implicaría prolongar el proceso de reforma con la fuerte amenaza de que la “transitocracia” o “transitología” se conviertan en el escenario del poder político, peor aun, el regreso de un régimen autoritario sólo que con disfraz democrático. El ejercicio de la política en México tiene ante sí una disyuntiva, frente a ésta el jefe del ejecutivo tiene un papel protagónico que cumplir: o desarticula el régimen y el sistema político o la democracia mexicana se reservará exclusivamente al ámbito procedimental, en donde indiscutiblemente se aprecian importantes durante la última década. Ese es desafío del próximo presidente del país, y la razón del porque se necesita un estadista en esa circunstancia coyuntural en que el futuro parece incierto por momentos.

El futuro inmediato del Estado mexicano debe considerar modificaciones sustanciales en la administración pública en tanto órgano ejecutor de la función gubernamental del Estado. En el ejercicio tradicional del aparato público éste orientó su operación con base en criterios burocráticos, de cooptación e inclusive clientelares que contribuyeron a que el régimen se mantuviera en el poder, en paralelo la administración pública se maneja como "botín" para premiar lealtades de la "familia revolucionaria". La orientación politizada que identificó a la administración pública se expresa en dos sentidos: a) en primer lugar una relación estrecha entre administración pública y partido oficial que derivó en la "politización" del manejo de los asuntos públicos, restándole capacidad de respuesta y racionalidad porque los programas gubernamentales se manejaron con criterio partidista-clientelar, no a criterios de eficacia, eficiencia y legitimidad y, b) el que la administración pública se entendiera como una extensión del partido, de ahí la concepción de la burocracia política como parte del régimen que es imperativo transformar para que el país se desarrolle aprovechando las sólidas instituciones del Estado mexicano.

Las condiciones actuales del país requieren revalorar la administración pública. Se requiere una nueva concepción caracterizada por su efectividad y capacidad de respuesta en donde la dilapidación de esfuerzos y de recursos ya no tiene cabida. La

sociedad requiere un aparato público competente, sano, bien articulado; capaz de solventar el desafío de una sociedad demandante y el imperativo del control ciudadano sobre el tratamiento de los asuntos públicos. Se requiere, entonces, un aparato público, una administración pública que sea fuente de legitimidad de la acción gubernamental y del Estado mismo, no de desprestigio.

Una administración pública de esas características requiere adoptar e instrumentar las siguientes acciones para garantizar su viabilidad:

- 1) diferenciar y separar el ejercicio de la administración pública y el partido en el poder, es decir, cancelar la práctica de una administración "partidizada". Con esta medida se evitará el riesgo de altibajos que resten oportunidad y efectividad al quehacer gubernamental;
- 2) Implantar *el Servicio Civil de Carrera*, como instrumento para garantizar una visión de futuro, continuidad y permanencia de programas gubernamentales de largo alcance y, consecuentemente, optimizar el manejo de recursos públicos;
- 3) reconocer la competitividad profesional de los servidores públicos y los méritos en el ejercicio de la función pública como base para ascensos y no la pertenencia o cercanía a un grupo político. Esta medida permitirá, también, que las instituciones públicas recluten, conserven y permitan el desarrollo de los mejores hombres en la delicada tarea de atender las demandas sociales;
- 4) favorecer una respuesta institucional e institucionalizada al quehacer de la propia

administración cuyo resultado se traducirá en consenso a la tarea gubernamental y; 5) implementar como eje de la acción administrativa la innovación organizacional y la creatividad permanente como estrategias frente a una sociedad compleja y demandante.

La adopción de estas medidas dará como resultado una administración pública profesionalizada, competitiva y moderna, diferenciada del ejercicio de la política, que se constituya en fuente de legitimidad y prestigio frente a los ciudadanos, asimismo impulse y promueva las reformas económicas derivadas del proceso de globalización propio de la dinámica internacional. Las condiciones actuales de competencia mundial hacen inaplazable el contar con un aparato público que sea motor del desarrollo, con instituciones competitivas y servidores públicos profesionales. La improvisación en la función pública ya no tiene cabida en el contexto de modernización en el que el país está inmerso y del cual la administración pública no puede permanecer al margen, de lo contrario terminará por anquilosarse convirtiéndose en lastre para el Estado.

Por otra parte esas acciones imprimirán mayor legalidad, transparencia y confiabilidad en el manejo de los asuntos públicos. Esas son condiciones sin las cuales el aparato público no podrá cumplir con los requerimientos que identifican al Estado moderno,

cuya principal característica sea el reconocimiento y aprobación de la sociedad a la que sirve.

Para que el Estado reformado sea viable requiere conservar su carácter social e incrementar su capacidad de respuesta frente a los ciudadanos, circunstancia que se facilitará si cuenta con personal profesional y capacitado en los diversos ámbitos de la administración pública que garanticen legitimidad a la función gubernamental. Esta condición permitirá, asimismo, integrar consensos y solución institucional a los conflictos cuando estos se presenten, toda vez que una sociedad sin conflictos es impensable, lo importante es como se les dé salida para salvaguardar la gobernabilidad de la sociedad.

La administración pública tiene frente a sí un reto muy importante: ampliar los espacios públicos, anteriormente sólo reservados a la burocracia política, de esta forma la Administración Pública contribuirá a la gobernabilidad democrática y con ello el fortalecimiento de todo el conjunto social.

Una "nueva" administración pública es, entonces, un imperativo en el futuro inmediato del país. Pero una administración pública que publicite el tratamiento de los asuntos que por su alcance y naturaleza despiertan el interés de la propia sociedad. En otras palabras que lo público se solucione como tal, atendiendo a un

criterio clarificador y principios administrativos claros, objetivos, concretos y oportunos que impidan la burocratización, politización o corrupción en el control de asuntos públicos.

La administración pública moderna y vigorosa atenderá a una amplia diversidad de públicos, propios de las sociedades democráticas en donde todos los individuos tienen carácter de ciudadanos. Las grandes estructuras administrativas, la jerarquización estrecha y la centralización excesiva son ya cosas del pasado, son características de la administración pública estatizada identificada por su desempeño deficitario. Una administración pública competitiva, eficiente y moderna significa la aceptación de una responsabilidad moral y también pública, ya que la tarea administrativa se da frente a un público ciudadano que reclama bienestar colectivo a partir del bienestar individual.

Por último cabe señalar un aspecto muy importante en la concepción de una nueva cultura administrativa, me refiero en particular al aspecto de incentivos que permiten el esfuerzo y resultados logrados a base de incrementar la eficacia y eficiencia del quehacer público. Si de reformar el papel tradicional de la administración pública se trata, es un imperativo también sustituir los elementos que la sustentan, particularmente es indispensable sustituir la subcultura de la lealtad por la de responsabilidad, ese cambio de cultura resolvería el dilema de lealtad personal contra

responsabilidad social que hoy está ausente de la actuación de los servidores públicos ya sean electos o designados.

El escenario futuro requiere capacidad y decisión para enfrentar los retos que el mismo impone. Empezar acciones firmes para enfrentarlos es una tarea inaplazable para alcanzar mejores condiciones de desarrollo y bienestar social que alcancen a todos los grupos de la sociedad, la nación lo demanda y la acción es urgente e impostergable si en realidad se trata de evitar que el deterioro del país continúe.

FUENTES CONSULTADAS.

I. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar Camín, Héctor. **“Después del Milagro”**, Cal y Arena, México, 1989.
2. Ai Camp Roderic. **“La Política en México”**, Siglo XXI, 2da. Edición, México, 1995.
3. Almeyra, Guillermo, Batiz Bernardo, Etal. **“La Transición Dificil”**, Editorial La Jornada, México, 1998.
4. Baena Paz, Guillermina y Montero, Sergio. **“Tesis en 30 Días”**, Editores Mexicanos Unidos, 9º Reimpresión, México, 1993.
5. Basañez, Miguel. **“La Lucha por la Hegemonía en México”**, Siglo XXI, 8º Edición, México, 1990.
6. Bobbio, Norberto Etal. **“Diccionario de Política”**, Siglo XXI, 7ma. Edición, México, 1991.
7. Cancino, César (coordinador). **“Después del PRI”**, CEPCOM, Méx. 1998.
8. Cabrero Mendoza, Enrique. **“Del Administrador al Gerente Público”**, INAP, México, 1997.
9. Cárdenas Gracia Jaime. **“Partidos Políticos y Democracia”**, Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática No. 8, I.F.E., México, 1996.
10. Carpizo Mc. Gregor, Jorge. **“El Presidencialismo Mexicano”**, Siglo XXI, 9na. Edición, México, 1989.

11. Carpizo Mc. Gregor, Jorge. **"Estudios Constitucionales"**, Editorial Porrúa, México, 1991.
12. Castellanos Hernández, Eduardo. **"Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México"** 1940 al 1994, Tomo II, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México, 1996.
13. Castillo González, Huberto. **"Régimen Presidencial en México 1982-88"**, Tesis de Maestría, FCPyS, 1994.
14. Castillo, Heberto etal. **"Lázaro Cárdenas"**, F.C.E., México, 1975.
15. **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, I.F.E., 1996.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Méx. 1994
17. Cosío Villegas, Daniel. **"El Sistema Político Mexicano"**, Joaquín Mortiz.
18. **"Cuadernos de Política y Administración Pública"**, No. 1.
19. Chanes Nieto, José. **"La Designación del Presidente de la República"**, Editorial Plaza y Valdéz, México, 1993.
20. **Desafío Neoliberal**, Editorial Norma.
21. **Diccionario Jurídico**. Buenos Aires, 1986.
22. **Diccionario de Sociología**. F.C.E., 12va. Reimpresión, México, 1987.
23. Fernández Santillán, José F. **"La Democracia Como Forma de Gobierno"** I.F.E. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, 1997.
24. Fuentes Díaz, Vicente. **"Los Partidos Políticos en México"**, Porrúa, México, 1995.

25. Guerrero Orozco, Omar. **“El Estado y su Administración”**. Edición 1, Serie Ensayo, FCPyS, México, 1980.
26. Guitrón Fuentevilla, Julián. **“Tesis”**, Editorial Promociones Jurídicas y Culturales, México, 1991.
27. Hernández Chávez, Alicia (Coord). **“Presidencialismo y Sistema Político. México y Los Estados Unidos”**, 1º Edición, México, 1994.
28. Hinojosa, Oscar. **“La Sucesión Presidencial del 94 en la Recta Final”**, Editorial Raya en el Agua.
29. Krauze, Enrique. **“La Presidencia Imperial”**, Tusquets, México.
30. Loeza, Soledad. **“Oposición y Democracia”**, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Num. II, I.F.E., México, 1996.
31. Medina Peña, Luis. **“La Transición Mexicana”**, Miguel Angel Porrúa, Méx. 1994.
32. Mendieta y Nuñez, Lucio. **“Los Partidos Políticos”**, Porrúa, México.
33. Mendoza Berrueto, Eliséo. **“El Presidencialismo Mexicano”**, Editorial FCE y El Colegio de La Frontera Norte, 2da. Edición, 1998.
34. Meyer, Lorenzo. **“Fin de Régimen y Democracia Incipiente”**, Editorial Océano, México, 1998.
35. Moreno Cordero, Georgina Guadalupe. **“El Proceso de Designación del Candidato Presidencial del Partido Revolucionario Institucional”**. Tesina de Sociología, FCPyS, 1994.
36. Orozco Ríos José y Dávila Consuelo (Compiladores). **“Breviario Político de la Globalización”**, Editorial Fontanara, México, 1997.
37. Rentaría Arroyave, Teodoro. **“Los Hombres del 2000”**, EDAMEX, México, 1997.

- 38 . **Revista de Administración Pública**, No. 91, INAP, México, 1996.
- 39 . **Revista de Investigaciones Jurídicas**, Escuela Libre De Derecho.
- 40 . Reyes Heróles, Federico. **“Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo”** UNAM FCPyS, México, 1982.
- 41 . Sánchez Azcona, Jorge. **“Hacia Donde va la Democracia”**.
- 42 . Sánchez González, Juan José. **“Administración Pública y Reforma del Estado”**, INAP, México, 1998.
- 43 . Serra Rojas, Andrés. **“Teoría General del Estado”** Lib. de Manuel Porrúa, México, 1964.
- 44 . Tena Ramírez Felipe. **“Derecho Constitucional Mexicano”** Editorial Porrúa, 28 Edición, México, 1994.
- 45 . Tingsten, Hebert. **“El Problema de La Democracia”**, Editorial Diana, México, 1965.
- 46 . UNAM. **“El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica”**, México, 1977.
- 47 . Uvalle Berrones, Ricardo. **“El Gobierno en Acción, La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública”**, FCE, México, 1984.
- 48 . Uvalle Berrones, Ricardo. **“La Importancia de la Administración Pública Antisinóptica”**, En Control Gubernamental Año. III, vol. 7.
- 49 . Uvalle Berrones, Ricardo. **“Las Nuevos Derroteros de la Vida Estatal”**, IAPEM, México, 1994.
- 50 . Uvalle Berrones, Ricardo. **“Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea”**, IAPEM, México, 1997.

- 51 . Silva-Herzog Márquez, Jesús. “**El Antiguo Régimen y la Transición en México**”, Ed. Planeta/Joaquín Mortiz, Méx. 1999.
- 52 . Villa Aguilera, Manuel. “**La Institución Presidencial**”, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1987.
- 53 . Villa Aguilera, Manuel. “**Los Años Furiosos 1994-1995. La Reforma del Estado y el Futuro de Mexico**”. FLACSO. Méx. 1996.

II. FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Se consultaron múltiples números de los periódicos:

-  Crónica, La
-  Jornada, La
-  México Hoy
-  Reforma
-  Universal, El

Se consultaron los siguientes números de Revistas de Análisis Político:

“PROCESO”				“SIEMPRE”	
No.		FECHA		No.	
1106	11	ENERO	1998	2372	
1109	1	FEBRERO	1998	2373	
1111	25	FEBRERO	1998	2375	

1112	22	FEBRERO	1998	2380
1119	12	ABRIL	1998	2381
1131	5	JULIO	1998	2385
1132	12	JULIO	1998	
1133	19	JULIO	1998	
1137	16	AGOSTO	1998	
1138	2	AGOSTO	1998	
1139	30	AGOSTO	1998	
1141	13	SEPTIEMBRE	1998	
1142	20	SEPTIEMBRE	1998	
1143	27	SEPTIEMBRE	1998	
1147	25	OCTUBRE	1998	
1150	15	NOVIEMBRE	1998	
1153	6	DICIEMBRE	1998	
1154	13	DICIEMBRE	1998	
1155	20	DICIEMBRE	1998	
1156	27	DIOCIEMBRE	1998	
1158	10	ENERO	1999	
1159	17	ENERO	1999	
1160	24	ENERO	1999	
1161	31	ENERO	1999	
1162	7	FEBRERO	1999	
1163	14	FEBRERO	1999	
1164	21	FEBRERO	1999	