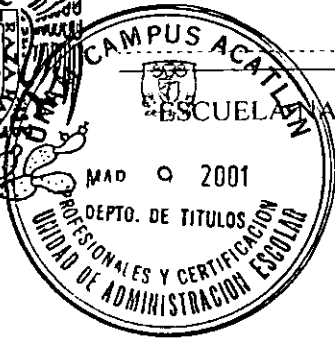




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA REDEFINICION DE LA INSTITUCION PRESIDENCIAL EN EL MARCO DE LA REFORMA POLITICA DEL ESTADO MEXICANO. (1994-1997)

SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA:

ALEIDA VIETMINH PINEDA GARCIA

290442

ASESOR: DR. GABRIEL CORONA ARMENTA.



ACATLAN, EDO. DE MEXICO. MARZO DE 2001.



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.

Índice

	Introducción	4
Capítulo 1	Marco teórico-conceptual.	8
	1.1 El Estado.	8
	1.2 El poder político.	10
	1.3 El sistema político.	13
	1.4 El Autoritarismo.	15
	1.5 El sistema presidencial.	16
	1.6 La transición política.	19
Capítulo 2	La formación del sistema presidencial mexicano.	23
	2.1 Causas históricas y políticas.	23
	2.1.1. La institución presidencial en las Constituciones de 1824 y 1857.	23
	2.1.2. La institución presidencial durante el porfiriato y la Revolución de 1917.	25
	2.2 El caudillismo.	29
	2.3 La competencia política.	34
	2.4 El presidencialismo posrevolucionario.	34
	2.4.1. La etapa política caudillista y la transición al presidencialismo.	35
	2.4.2. El presidencialismo civilista.	38
	2.4.3. La etapa de la estabilidad política.	39
	2.4.4. El presidencialismo populista.	42
	2.4.5. El presidencialismo tecnocrático.	43
Capítulo 3	Los fundamentos constitucionales del presidencialismo en México.	48
	3.1 Las bases de los actos legislativos del Presidente.	49
	3.1.1. La iniciativa de ley.	50
	3.1.2. La facultad de veto.	51
	3.1.3. La publicación y ejecución de la ley.	53
	3.2 Las facultades legislativas del Presidente.	55
	3.2.1. Situaciones de emergencia.	55
	3.2.2. Medidas de salubridad.	57
	3.2.3. Los tratados internacionales.	58
	3.2.4. La facultad reglamentaria.	60
	3.2.5. La regulación económica.	61
	3.3 Las atribuciones políticas del presidente.	65

Capítulo 4

El papel del presidencialismo en la reforma política del Estado mexicano.	73
4.1 El sistema político existente .	73
4.2 El sexenio zedillista.	77
4.3 La firma del Acuerdo Político Nacional.	79
4.4 Primer informe de gobierno (1995).	81
4.5 La reforma política de 1996.	82
4.5.1. Derechos políticos.	83
4.5.2. Órganos electorales.	84
4.5.3. Legalidad electoral.	85
4.5.4. Equidad en la contienda.	86
4.5.5. Integración de Cámaras.	87
4.5.6. Reforma del Distrito Federal.	88
4.6 Los alcances de la reforma del presidencialismo	88
4.7 El presidencialismo actual.	94
4.8 Los principales cambios en el ejercicio del poder presidencial.	96
Conclusiones.	98
Bibliografía.	106

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el comportamiento de la institución presidencial y su dinámica estructural, frente a los cambios que propone la reforma política para alcanzar la democracia en México, que en realidad implica dos problemas: el primero relacionado con el diseño de nuevas reglas, instituciones y procedimientos que funcionen de acuerdo con los principios mínimos de cualquier ordenamiento institucional democrático; el segundo, con la superación de las inercias autoritarias del sistema. Si bien se trata de dos caras de una misma moneda, todo indica que el segundo aspecto es el que más dificulta nuestro tránsito político a la democracia.

Explicar el fenómeno del presidencialismo en México ha encontrado diversas razones culturales, históricas, socioeconómicas, constitucionales, políticas, etc. Todas coinciden de algún modo en señalar a la presidencia de la República, como la piedra angular del sistema político mexicano, ya que otorga a su titular tres categorías de autoridad: jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido político postulante.

El presidencialismo en el país ha contado por varios sexenios con márgenes muy amplios de gobernabilidad, en detrimento del equilibrio de los poderes del Estado mexicano y del pluralismo político. El Presidente de la República en México no sólo reúne los poderes que le otorga la Constitución, sino también los propios de la práctica política. De esta manera la Presidencia es la representación más acabada de una compleja combinación de poderes formales con ordenamientos legales y prácticas informales.

El comportamiento político de la institución presidencial y las características de la relación que se mantiene frente a la reforma del sistema político mexicano, deben

ser analizados debido a que no sólo en el discurso oficial, sino también en el académico y político de oposición, se argumenta que el país vive una transición política.

La realidad es que esta transición no termina de consolidarse en una nueva relación del Presidente con el Estado, ni con la sociedad. Por ello, la hipótesis consiste en probar que la llamada transición política del Estado mexicano, sólo se limitó a reformar el sistema partidista electoral, sin proponer algún cambio en torno al equilibrio de poderes, tampoco intentó acotar el dominio y la cobertura del poder presidencial. En concreto, no se replanteó la estructura misma del poder del Estado, la distribución y equilibrio entre sus integrantes, así como los vínculos con la sociedad.

El espacio temporal a considerar en este estudio comprende el período 1994-1997, corresponde al presidente Ernesto Zedillo, quien ha sustentado su legitimidad en los resultados obtenidos durante los comicios de 1994. Por ello, no dudó en comprometerse a impulsar la reforma del Estado y a proclamar, por lo menos en el discurso político, que su gobierno sería el primero en establecer "una sana distancia" entre el presidente de la República y el partido que lo postuló, por lo cual se convocó a todas las fuerzas políticas del país para la elaboración de la reforma política. Este espacio temporal es adecuado para desarrollar este estudio, en el cual ya se pueden evaluar los resultados de la reforma del Estado y el desempeño de la Institución presidencial ante esta situación. Se debe mencionar que a pesar de que el trabajo se centra en este breve período (1994-1997), también se hace un balance del presidencialismo en México, para destacar la trascendencia del ejercicio del poder ejecutivo en su desarrollo, dado que todo estudio sobre fenómenos culturales, sociales, institucionales y de poder debe partir de la propia historia para proporcionar un panorama de la situación que se vive en el momento actual.

Para la realización de este trabajo se utilizó como base de información simple lo contenido en discursos, declaraciones y noticias periodísticas, así como otra más elaborada sobre teorías del Estado y del presidencialismo. El análisis global de esta base informativa permitió el planteamiento de la hipótesis y su desarrollo, la cual busca demostrar que en México, durante la primera mitad del presente sexenio (1994-1997), se realizó una reforma política limitada porque se circunscribió a la participación electoral sin alterar el poder presidencial.

Los aspectos más importantes que son objeto permanente del análisis político son los siguientes:

- El régimen político, que comprende a normas jurídicas y las instituciones que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político. Con énfasis en la detección y el análisis de aquellos mecanismos institucionales que sustentan al presidencialismo.
- El sistema político mexicano, que se caracteriza como un conjunto articulado de prácticas y relaciones de poder vigentes y efectivos en una sociedad.
- Los mecanismos y arreglos institucionales que moldean el espacio y el contenido de la transición política hacia la democracia.

El documento está organizado en cuatro capítulos. El primero define el marco conceptual; en él se exponen y desarrollan los conceptos fundamentales en que se sustenta este estudio. Destacan los conceptos de Estado, presidencialismo y transición política, todos ellos indispensables para desarrollar la presente investigación.

En el capítulo dos, se exponen los orígenes del presidencialismo mexicano y se realiza de manera concisa un recuento histórico de su desarrollo y comportamiento como institución, a partir de la etapa del México independiente, hasta llegar, al mandato de Carlos Salinas. El sexenio actual se expone en un capítulo aparte.

En el tercer capítulo se desarrolla la manera como se ejerce el poder Ejecutivo. Se muestra como el titular de este poder posee facultades legislativas que la misma Constitución le otorgó en 1917, al cual se le suman las facultades metaconstitucionales, lo que ha generado la práctica de la invasión de ámbitos de competencia con los otros dos poderes y los gobiernos estatales y municipales desde la época postrevolucionaria.

La cuarta parte, está dedicada a los tres primeros años del gobierno del presidente Ernesto Zedillo. En este último apartado, se hace un ejercicio de revisión, análisis y confrontamiento entre los compromisos que hizo a propósito de la reforma del Estado y las acciones y sus resultados, para comprobar si hay congruencia entre formalidad, realidad y discurso.

Por último, se presenta un apartado de conclusiones que recoge y resume los elementos centrales expuestos a lo largo del trabajo.

Capítulo 1. Marco teórico-conceptual.

1.1 El Estado.

Para desarrollar esta investigación es necesario definir una de las categorías de análisis más sobresaliente en la política: El Estado. En él confluye todo un conjunto de procesos históricamente determinados. Este estudio entenderá por Estado moderno¹ aquel sistema político representativo que se constituye en un territorio de dimensión nacional, en el curso de un proceso histórico que ve el "nacimiento de la nación" como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural. Así, el Estado se caracteriza por poseer un sistema político separado de la actividad social y por una soberanía cuya titularidad corresponde al pueblo, cuyo ejercicio es remitido a una clase política generalmente electa y de todas maneras separada profesionalmente en una esfera política autónoma.

El Estado desempeña funciones económicas, políticas e ideológicas, relacionadas todas con su tarea de mantener la cohesión social; actúa en una sociedad diferenciada socialmente, con distintos intereses de grupo, donde él, a través de sus órganos atiende sus demandas y busca satisfacerlas; además, dirige a la sociedad desde una perspectiva político-ideológica aparentemente neutral, inherente a la propia estructura del poder, pero desde una perspectiva clasista como última instancia².

El Estado moderno, más que una simple relación entre individuo y soberano, se debe analizar desde la perspectiva de aquellas organizaciones que aseguran la reproducción de la dominación, puesto que no es el contenido de sus acciones lo que lo define, sino su vinculación con un medio específico y peculiar: la coerción física. Sin la posesión de este recurso, el Estado desaparecería. Por ello, una

¹ Cerroni, Umberto; *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*; México, Siglo XXI, 1992, pp. 127-128.

² Corona, Armenta Gabriel; *La burocracia sindical frente a la modernización del Estado mexicano*; México, UNAM-ENEP Acatlán, 1998, p. 26.

característica fundamental del Estado moderno es que se ha constituido en la única fuente del derecho a la violencia, expropiando, del uso legítimo de la coerción física a todas las demás asociaciones o individuos y estableciendo a su favor el monopolio de la coerción³.

En México, es la Revolución Mexicana el elemento histórico originador, cohesionador y legitimador del Estado. La revolución definió las características del Estado en tanto instancia que simultáneamente ha formado, representado, cooptado y mediatizado a los sectores socioeconómicos, las facciones y clases sociales más activas y representativas de la sociedad mexicana. Esto sólo fue con la promoción, legitimación y consolidación de un pacto social realizado por las fuerzas que actuaron en el movimiento revolucionario de 1910, las que al carecer de la capacidad para situarse como clase dirigente, otorgaron al nuevo Estado revolucionario parte importante de su fuerza para legitimarlo ampliamente el 5 de febrero de 1917 en la Constitución Política.

Desde ese momento el nuevo Estado, concentrador del poder político otorgado, experimentó un importante proceso de consolidación que podría encuadrarse cronológicamente, desde el momento en que el grupo militar triunfador (Carranza, Obregón y Calles) buscó el consenso de las fuerzas sociales fundamentales para asumir el poder concentrado en el Estado, en los primeros años de la segunda década del siglo veinte, hasta finales de 1940 en la que Cárdenas culminó este período de institucionalización del Estado mexicano.

De este modo, se puede afirmar que el moderno Estado mexicano, quedó constituido sobre la base de una integración dirigida políticamente, que abarcó la mayor parte de los sectores organizados de la población, y adoptó sus intereses como plan y programa de gobierno, modificable según las circunstancias y según la correlación de las fuerzas existentes, como motivo inmediato de su acción.⁴

El poder del Estado mexicano, se divide en tres vertientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero es la institución del poder Ejecutivo, la que se encarga por conducto de un representante, de ejercer en forma libre y directa gran parte del poder del

³ Portantiero, Juan Carlos; *Los usos de Gramsci*; México, Plaza y Janés, 1987, p. 16.

⁴ Córdova, Arnaldo; *La formación del poder político en México*; México, Era, 1996, pp. 45-47.

Estado. Debido a las amplias facultades que le otorga la Constitución, puede integrar a las diferentes clases sociales del país dentro del marco de relaciones político-sociales. De manera que el nuevo Estado y su representante ante la sociedad (el Presidente) permanecen como una fuerza independiente y sobre todas las clases sociales, jugando un papel de fuerza equilibradora y conciliadora en los conflictos suscitados entre las mismas.⁵

Así es como el Estado mexicano, se presenta como un Estado nacional y representativo basado en la soberanía popular y en las libertades políticas y civiles, razón por la cual ha creado un sistema político caracterizado por la representación política y la competencia entre grupos sociales organizados.

1.2 El poder político.

Este concepto es calificado por Ceroni⁶, como genérico, carente de referencias y definido comúnmente como la capacidad de influir en las decisiones de los demás. Señala que en el conjunto la política es representada, de tal modo, como una contienda voluntarista por apoderarse del monopolio de la represión por parte del Estado, mediante el uso de la fuerza. El poder se precisa y se convierte, de genérica capacidad de obrar en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre.⁷

Respecto a esta categoría, Américo Saldívar⁸ considera que el poder político surge de la necesidad de organización social. De este modo, en la sociedad el Estado cumple con el papel de organizador y director, responsable de regular las relaciones sociales establecidas.

Esto, en el marco del sistema político mexicano, señala al presidencialismo como fuente de poder que ejerce su dominio sobre los otros poderes del Estado y termina por ahogar la división de poderes, creando un sistema autoritario que, a

⁵ Calderón, José María; *Génesis del presidencialismo en México*; México, El Caballito, 1972, pp. 255-256.

⁶ Ceroni, Umberto; *op. cit.*, pp. 173-174.

⁷ Mario Stoppino; "Poder" en *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (coords.), México, Siglo XXI, 1988, p. 1217.

⁸ Saldívar, Américo; *Ideología y política del Estado mexicano: 1970-1976*; México, Siglo XXI, 1985, p. 17.

finales del siglo XX, ha convertido a la presidencia en el mayor obstáculo para la transición de México hacia la democracia.

La centralización del poder político en la figura presidencial y el surgimiento y consolidación del partido de la élite gobernante son las claves que explican la fortaleza del sistema. Aunque el presidencialismo mexicano tiene antecedentes importantes en la época post-Independientes, en la Reforma y en el Porfiriato, es hasta después de la Revolución de 1910 cuando encontró un marco de acción más amplio y sólido. A la nueva correlación de fuerzas, producto de la revolución, correspondió una nueva transformación en el bloque dominante. En consecuencia, el presidente quedó en la cúspide, como representante de una amplia gama de intereses, muchos de ellos contradictorios. Las condiciones históricas de dominación en nuestro país hicieron posible el predominio del ejecutivo en su relación con los grupos, ya que funciona como mediador y conciliador de los antagonismos sociales. El presidencialismo en México combina el encuadramiento de las masas, con un régimen basado en el paternalismo y el autoritarismo. El presidente concentra toda la fuerza y vitalidad del poder ejecutivo, con lo cual establece infinidad de relaciones políticas con todo el sistema político".⁹

Para Wright Mills¹⁰, el poder tiene que ver con las decisiones que toman los hombres sobre las circunstancias en que viven y sobre los acontecimientos que constituyen la historia de su época. Señala que ocurren acontecimientos que están más allá de las decisiones humanas; las circunstancias sociales cambian sin explicación. Pero mientras se toman tales decisiones, el problema de quien participa en su elaboración es el problema básico del poder. Además, los hombres no siempre deben ser gobernados con su consentimiento, pues en nuestra época el poder cuenta con tres medios de ejecución: la autoridad (el poder que se justifica por las creencias de los que obedecen voluntariamente), la manipulación

⁹ Corona, Armenta Gabriel; *op. cit.*, pp. 34-35.

¹⁰ Wright, Mills C.; *Poder, política y pueblo*; México, FCE, 1963, p. 3.

(el poder ejercido sin el conocimiento de los que carecen de él) y la coacción (la forma última del poder).

Burdeau reflexiona que el poder político se nos ha presentado como:

si fuera una fuerza estable, en torno a la cual gravitan los hombres a los que manda y los acontecimientos con los que hace la historia; sin embargo, el fundamento del poder estatal es cambiante, móvil e inestable. Indudablemente el poder político representa la idea de derecho dominante; se establece y se mantiene gracias al apoyo de la voluntad que es más fuerte socialmente. Pero no deja de ser combatido por otras fuerzas y aunque resista, su fundamento se transforma más o menos rápidamente, pero obligándolo siempre a colocarse de nuevo en un punto de equilibrio cambiante.¹¹

De las anteriores consideraciones se puede determinar que en México el poder político se maneja en el marco de un régimen clasista¹², donde el poder del Estado promueve deliberadamente los intereses de la clase capitalista. Este fue uno de los productos de la Revolución de 1910, así como de la nueva correlación de fuerzas, de la cual surge un Estado de la nueva burguesía que se impuso sobre las masas pero quedó dependiente de su apoyo y su consenso¹³. Por lo tanto, en el ejercicio del poder, el Estado no se expresa a sí mismo, sino a través del bloque de fuerzas políticas y sociales del que emana¹⁴.

Cuando el poder presidencial se enfrenta a la demanda y presión de los diversos actores políticos para renovar las bases de su legitimidad o plantear la inviabilidad del mismo, el sistema político entra en una fase donde la disolución de algunas de sus principales premisas, propicia que se plantee un arreglo institucional distinto y se modifiquen las bases del poder, sus atribuciones y principios.

¹¹ Burdeau, Georges; *Tratado de Ciencia Política. Tomo III La dinámica de la política. Volumen I Las Fuerzas Políticas*, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1986, pp. 23-24.

¹² Córdova, Arnaldo; *op. cit.*, p. 62.

¹³ Gilly, Adolfo; *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*; México, Nueva Imagen, 1984, p. 50.

¹⁴ Corona, Armenta Gabriel; *op. cit.*, p. 28.

En tal sentido, buena parte del desafío para el actual Estado mexicano proviene de la novedad de jugar en el escenario electoral donde las condiciones de acceso al poder, empiezan a ser competidas.

1.3 El sistema político.

La categoría de sistema político se da al conjunto de instituciones, bases, grupos y procesos políticos que se caracterizan por un cierto grado de interdependencia recíproca.¹⁵ Actualmente, el sistema político se ha configurado como un mecanismo de competencia entre partidos que buscan conquistar votos y consensos para obtener cuotas de poder.¹⁶

Otra definición del concepto señala que,

es el conjunto de prácticas, hábitos, rituales y reglas no escritas que organizan la competencia entre los actores y específicamente entre la clase política. Esta se consolida precisamente porque la contienda se mecaniza de acuerdo con esos valores y patrones de acción. De aquí que se le conciba como una suerte de caja negra en cuyo interior nadie sabe que ocurre, pero que a juzgar por los resultados lleva a cabo en su interior procesos que se apegan a determinados mecanismos regulares y relativamente previsibles.¹⁷

El sistema político mexicano contemporáneo, se ha concebido como producto tanto de la nueva configuración del desarrollo capitalista, como del resultado de la lucha de clases del movimiento revolucionario de 1910, lo que significa que el movimiento armado articuló a la vez la hegemonía de un nuevo bloque burgués y el desarrollo capitalista en sus etapas industrial y financiera.¹⁸

En el proceso de configuración del sistema político mexicano, después del movimiento revolucionario, el poder busca constantemente su legitimidad a través

¹⁵ Urbani, Giuliano. "Sistema político" en *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (coords.), México, Siglo XXI, 1988, p. 1522.

¹⁶ Cerroni, Umberto; *op. cit.*, pp. 137-138.

¹⁷ Villa Agullera Manuel; *Los años furiosos. La reforma del Estado y el futuro de México*; México, FLACSO, 1994, p. 29.

¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

de la ley y de la representación política, elementos que no permiten definir al sistema por sí solos, pero son útiles porque en determinado momento podrían explicar cual es la función que han desempeñado y siguen desempeñando dentro del sistema político.¹⁹

Por su parte, López Villafañe²⁰, considera que esta categoría debe servirnos para dar cuenta de la estructura del poder político y, en el caso de las sociedades divididas en clases, nos permitan hacer referencia al campo en donde se cristaliza la lucha política de los diferentes grupos sociales.

México ha sido un caso raro donde el sistema político organiza de antemano las condiciones para construir la coalición gobernante, y con ello ejercer un gobierno decorosamente eficaz, para después construir una plataforma electoral legitimadora. De esta manera el sistema político vigente adquiere el carácter de una democracia formal donde existe un presidencialismo concentrador de poder que influye y guía las acciones gubernamentales. Esta fue la forma en que se organizó el Estado con el triunfo de las fuerzas constitucionalistas durante la Revolución mexicana. Cada uno de los sucesivos gobiernos emanados de ese movimiento se interesó más en mantener un sistema político que asegurara la transmisión pacífica del poder político y posibilitara la creación de las condiciones que permitieran el desarrollo y ejercicio de la democracia en el país. De hecho, el país vivió un largo periodo en el que el partido del gobierno no tuvo una oposición electoral verdadera; no existían las condiciones para que los partidos de oposición se fortalecieran lo suficiente para vencer en las elecciones.

Esta característica del sistema político mexicano generó una serie de prácticas electorales que tendieron a influir en la voluntad electoral de los mexicanos e hizo que los actores políticos buscaran espacios para la protección de sus fines e intereses. Los medios de comunicación, al igual que otros elementos y actores políticos como los empresarios y la Iglesia católica, se adecuaron a la naturaleza del sistema político mexicano, a la vez que reiteraron su legitimidad.

¹⁹ Córdova, Arnaldo; *op. cit.*, p. 45.

²⁰ López, Villafañe Víctor; *La formación del sistema político mexicano*; México, Siglo XXI, 1991, p. 15.

Un rasgo altamente distintivo de nuestro sistema político ha sido el corporativismo, con el que el Estado pretendía un mayor acercamiento con la sociedad, sobre todo con los trabajadores, quienes fueron agrupados en sindicatos por medio del PRI. Esto sirvió para despolitizar las expresiones del pueblo y unificar sus ideales, con los intereses del gobierno en turno. Los líderes obreros y campesinos, sin ser empleados del gobierno dependían de él por medio de prebendas que el régimen otorgó.

Es necesario destacar que en la conformación del sistema político mexicano, el papel desempeñado por el poder Ejecutivo fue determinante, pues la concentración de poder le permitió convertirse en la única institución funcional capaz de lograr que el Estado se erigiera como el conductor del desarrollo del país.

1.4 El autoritarismo.

El autoritarismo²¹ es una categoría de análisis empleada en el contexto de los sistemas políticos, para caracterizar aquellos regímenes que privilegian al mando en el proceso de concentración del poder político en un solo hombre u órgano haciendo a un lado el consenso. Asimismo, restan valor a las instituciones representativas, eliminan a la oposición y la autonomía de los subsistemas políticos. Desde luego anulan o eliminan el contenido sustancial de los procedimientos y el ejercicio de las instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta lo más alto del poder del Estado.

Como concepto el autoritarismo es derivado del de autoridad, entendido en un sentido particular y restringido ya que está ligado a una estructura política fuertemente jerárquica, que se basa a su vez en la concepción de la desigualdad de los hombres, al reducir al mínimo la participación de la base y sustentarse en la concentración del poder que implica, sistemáticamente un marcado empleo de los medios coercitivos. Desde el punto de vista de los valores democráticos, el

²¹Cammeili, Marco; "Autoritarismo" en *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (coords.), México, Siglo XXI, 1988, p. 143.

autoritarismo es una manifestación degenerativa de la autoridad, una pretensión y una imposición de la obediencia, que prescinde en gran parte del consenso de los subordinados y restringe la libertad.

Como en casi todos los países latinoamericanos, en México existe una larga tradición autoritaria²², cuyos orígenes se remontan al caciquismo prehispánico, la colonización española y el caudillismo militar (siglo XIX). El autoritarismo mexicano pasó por un proceso que comenzó con Benito Juárez, adquirió fuerza con Porfirio Díaz y se institucionalizó después de la Revolución de 1910. A partir de entonces se ejerce en un marco de legalidad.

Alonso Lujambio²³ puntualiza que desde la etapa postrevolucionaria, una de las características distintivas del autoritarismo mexicano ha sido la puntual celebración de elecciones nacionales y locales, en el marco de un régimen presidencial y federal regido por una Constitución, la de 1917, que reconoce la gama completa de derechos individuales, entre ellos el sufragio universal. Asimismo, el autoritarismo ha encontrado un incomparable soporte en un partido sólido y bien institucionalizado que ha competido en elecciones presidenciales directas, las cuales son por naturaleza mayoritarias y por lo tanto, excluyentes.

Debe precisarse que teóricamente un sistema presidencial no es sinónimo de autoritarismo, ya que en el presidencialismo existe una separación, equilibrio, autonomía e independencia relativa entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la relación que existe entre ellos es de coordinación, por lo que esta separación de poderes es tipificada como rígida.

1.5 El sistema presidencial.

El presidencialismo fue establecido por primera vez en los Estados Unidos de América, mediante la Constitución de 1787; posteriormente fue adoptado con las

²²López, Villafañe Víctor; *op. cit.*, p. 56.

²³ Lujambio, Alonso; *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*; México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 236.

modificaciones del caso por la mayoría de los países de América Latina y en la actualidad, sigue siendo el sistema predominante.

En este sistema de gobierno el presidente está investido con la función de jefe del poder Ejecutivo, del gobierno, del Estado, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y Jefe de las relaciones internacionales del país.

A continuación enumero una serie de criterios que definen al sistema presidencial, partiendo de que un gobierno presidencial es aquél sistema en donde el poder Ejecutivo no surge del poder Legislativo sino que es el resultado de la consulta directa a la ciudadanía por medio de elecciones.²⁴

- El jefe de Estado es electo por votación popular directa o casi directa por un tiempo determinado.
- El Ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario.
- El Ejecutivo es el jefe de Estado y también el jefe de gobierno.
- Al Presidente se le concede constitucionalmente la autoridad para legislar.
- El Presidente no puede disolver al Congreso pero este tampoco puede darle un voto de censura.
- El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría en el Congreso.

Louis Brownlow (*The President and the Presidency*)²⁵ definió al presidencialismo como el arreglo institucional que da al ocupante del poder Ejecutivo un estatus y la capacidad de acción superior a los de cualquier otra institución del sistema político.

Por su parte, Duverger²⁶ considera al presidencialismo como un sistema político caracterizado por el principio de separación de poderes, en el que el presidente es

²⁴ Véase Carpizo, McGregor Jorge en *El presidencialismo mexicano*; México, Siglo XXI, 1998; p. 14 y Sartori, Giovanni en *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, Incentivos y resultados*; México, FCE, 1994, pp. 97-100. Los dos autores dan una caracterización pero aquí los conjunté por considerar que se aplican al caso mexicano.

²⁵ Citado por Lorenzo Meyer; "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo" en *Revista Mexicana de Sociología* 2/93; México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1993, p. 57.

²⁶ Duverger, Maurice; *Instituciones políticas y derecho constitucional*; Barcelona, Ed.Ariel, 1962, p. 319.

designado por sufragio universal, con atribuciones para nombrar y remover a sus ministros y éstos no son responsables ante el Congreso.

En Latinoamérica casi todos los países adoptaron el sistema presidencial y México no fue la excepción. Las principales razones fueron:

- Su carácter de órgano unipersonal que le permitió mantener la unidad nacional.
- El presidente resultó ser la única institución que obtuvo su legitimidad gracias a una elección nacional.
- La presidencia se convirtió en la principal fuente de iniciativas políticas, y su aparato burocrático en el más complejo dentro de la estructura gubernamental.
- La presidencia se ha convertido en la condición necesaria para el funcionamiento del resto de las instituciones públicas.

Los elementos más sobresalientes del poder en México son los que a continuación se detallan:

- El Poder Ejecutivo es unitario. Esta depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- El Presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el poder legislativo.
- El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso.

Por su parte, Aguilar Villanueva²⁷, agrega que el Presidente es elegido directamente por los ciudadanos para un período que comprende seis años, sin la posibilidad de reelegirse; ni está sujeto al voto de confianza de la legislatura u otra institución estatal que le impida conservar su mandato, sin embargo, el Congreso si puede convocar a sus secretarios para que informen acerca del trabajo presidencial. Quizá lo más sobresaliente es que se trata de un poder unipersonal.

Luego entonces, el sistema presidencial mexicano es dual, pues existe una clara separación -de nivel constitucional- entre Ejecutivo y Legislativo.

La principal problemática del sistema presidencial mexicano es que no ha existido una real distribución de los poderes y sobre todo el Legislativo se ha subordinado al Ejecutivo.²⁸

1.6 La transición política.

El proceso de transición es una consecuencia del cuestionamiento a lo ya establecido política e institucionalmente. Por lo que un régimen político que ya no es funcional va a dar paso a una nueva etapa, en donde las formas y las vías de acceso a las principales posiciones gubernamentales aplicarán las estrategias y recursos adecuados para lograr su constitucionalidad y aceptación general.

La transición describe, precisamente, a una cadena de acontecimientos políticos y sociales que no han concluido y cuyo rumbo, habiendo implicado avances, no es definitivo. De hecho, no hay evento público que no forme parte de un proceso. Cuando al desarrollo político, entendido como transición, se le pone apellido democrático, el sentido de evolución en marcha cobra mejor significado, pero en nuestro país no existe un régimen democrático, a pesar de lo formalmente establecido.

Cabe destacar que en el análisis político e incluso en la imagen externa que se tiene de México, el concepto transición política democrática resulta útil y por ello, es empleado con frecuencia. Ese binomio, permite describir la situación que presenciamos a diario y en la cual hay evidentes cambios, los que no necesariamente son permanentes.

Sin embargo, es necesario reconocer que entre algunas de las causas de la transición política, esta la aparición de nuevas fuerzas políticas con una organización interna mucho más desarrollada, que les permite exponer las

²⁷ Aguilar, Villanueva Luis F.; "El presidencialismo y el sistema político mexicano" en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Alicia Hernández Chávez (coord.); FCE-El Colegio de México, 1994, p. 187.

²⁸ Carpizo, McGregor Jorge; *op. cit.*, p. 17.

razones para el cambio y al mismo tiempo proponer una respuesta a los diferentes problemas, con una oferta de un conjunto de opciones amplias o limitadas dependiendo de las circunstancias para así transformar al régimen político del cual forman parte.

Por otra parte, el mismo régimen decide por iniciativa propia la alternancia de posiciones como consecuencia del fracaso de experiencias previas que por variadas razones, por ejemplo, la falta de una base social sólida, no han funcionado. Para que se pueda hablar, no solamente desde la oposición y desde la sociedad sino también desde el poder de una "transición a la democracia" es necesario entender y comprender que se vive bajo una crisis de régimen político.

En México, esa crisis se puede expresar en varios niveles: 1) en la forma de estructuración del poder estatal; 2) en la relación de gobernantes y gobernados; y, 3) en el funcionamiento y reproducción de la élite gobernante.

La dimensión histórica del concepto de la transición política, tiende a enfocarse al estudio de las características de los distintos actores políticos (partidos, movimientos sociales, líderes, etc.) a lo largo del proceso, ya que son los representantes de las alternativas y maniobras de acción. Dichas propuestas pueden llegar a consolidarse para futuros procesos que requieran soluciones; o en todo caso disolverse por su falta de funcionalidad al enfrentarse a nuevos desafíos. Por lo tanto, el desarrollo y el éxito para un proceso de transición política varía considerablemente de un caso a otro y depende tanto de los factores históricos y estructurales como de los factores coyunturales.

Cuando hablamos del concepto de transición política, es necesario referirnos a todos aquellos elementos que intervienen en ella: régimen, arreglos institucionales, prácticas y estructuras políticas y de poder, entre otros. De hecho la transición política es la combinación de factores (negociaciones, compromisos y acuerdos, gestados por una minoría selecta de la política) que permiten la amplia participación de las diferentes fuerzas políticas y los grupos sociales para que estos expongan sus posturas y de esta manera facilitar el cambio.

La transición política implica conflictividad y depende de su carácter continuo (cuando la organización de una comunidad política es revisada de una forma pacífica y concentrada), o discontinuo (cuando los procesos de cambio son profundos, a largo plazo y con un alto grado de tensión) para influir en la proyección de los distintos actores inmersos en el proceso.

En las diferentes fases del proceso de transición política, el aspecto central depende ante todo de la velocidad para ejecutar las transformaciones y las acciones exigidas durante el proceso.

En un proceso de cambio político, todo está en el tiempo: gobierno y oposición pueden estar de acuerdo sobre las medidas a tomarse, pero no sobre el momento en el que han de tomarse, ni en su ritmo²⁹.

La idea de la demarcación temporal tiene el objeto de obtener el poder para después cederlo a quien posteriormente sea legitimado mediante los procesos constitucionales existentes.

Para saber si las transiciones políticas conducen o no a regímenes con relevancia política es de suma importancia que sus propios valores e intereses respeten los resultados de los procesos de transición. Cuando la mayoría de estos procesos sean realizados a través de instituciones pactadas, existirá una transición política real. Además, es necesario que exista un equilibrio entre la coalición autoritaria y las diversas fuerzas de oposición para lograr un acuerdo que rija los procedimientos dentro de un marco de normalidad política. Por medio de estos acuerdos se plantean las bases para una mayor equidad entre ambas partes y de esta forma lograr el control del gobierno y que la toma de decisiones se apegue a las reglas establecidas.

La transición política no supone la desaparición del régimen establecido, sino el suministro de formas y medios, tipos de organización y procedimientos de acción que lo hagan eficaz y competitivo en sus funciones (seguridad social, educación, comunicaciones, etc.) para desarrollar sus propias capacidades.

²⁹ Linz, Juan, "El factor tiempo en las transiciones democráticas", p. 7. (Citado por Cesar Cansino en *Democratización y liberalización*, pp. 21-22.)

El concepto de transición se ha asociado permanentemente a la idea de que para salir de un régimen político es necesario un acuerdo pactado que asegure elementos de continuidad, en especial lo que en términos claros se conoce como el aparato de Estado y al mismo tiempo creando un marco legal y constitucional que permita la existencia de una especie de "cambio vigilado" o "tutelado", es decir controlado y limitado a los marcos de ciertas características de la democracia representativa.

En México la transición pactada enfrenta varios problemas: la ausencia de un control efectivo del poder sobre los grupos que lo representan y la carencia de uno propio, la desconfianza que le genera al poder la oposición a pesar de las constantes demostraciones de disposición a llegar a un acuerdo, las divisiones internas y la pérdida de consenso que la propuesta ha generado.

Capítulo 2. La formación del sistema presidencial mexicano

2.1 Causas históricas y políticas.

2.1.1. *La institución presidencial en las Constituciones de 1824 y 1857.*

En México el presidencialismo es un fenómeno que se ha erigido como elemento central de su sistema político y sus raíces históricas tienen una larga tradición autoritaria: el caciquismo prehispánico, el despotismo español de la colonia, el caudillismo militar que abarcó el siglo XIX y los primeros años de este. Pero finalmente se institucionalizó después de la Revolución de 1910.

Exceptuando los períodos de Antonio López de Santa Anna (1814) y de Benito Juárez (1857) en los cuales se dieron amplias facultades para el poder legislativo, en todos los subsiguientes textos constitucionales de México, se ha procurado conservar un sistema presidencialista como forma de gobierno, en el que se entiende que el poder Ejecutivo está depositado en una sola persona denominada Presidente de la República, quien generalmente ha sido elegido por la población, y eso le brinda un amplio margen de independencia frente a los poderes judicial y legislativo. Actualmente solo bajo ciertas circunstancias, el Congreso puede juzgar su actuación.³⁰

Al igual que en el resto de Latinoamérica, para la elaboración de la Constitución de 1824, México adoptó el modelo presidencialista basado en dos fuentes: la de los Estados Unidos de América de 1787 y la de Cádiz de 1812. Esta Carta contemplaba un régimen presidencial cuya duración sería de cuatro años; una vicepresidencia; así como la división de poderes, en la que el poder ejecutivo quedaba en manos de un presidente, el legislativo se apoyaría en dos cámaras (la de diputados y la de senadores), asimismo contaría con un poder judicial.

³⁰ Orozco, Enriquez, Jesús, "El sistema presidencial y su evolución" en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*; México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 1-3.

Sin embargo, fue letra muerta, ya que la inestabilidad política imperante en el país no permitió su aplicación, por el contrario, se observó una constante violación a la legalidad por parte del Presidente. Esta fue la principal razón para crear una Constitución con la que se frenaran los abusos del poder Ejecutivo. Fue el 17 de febrero de 1856, previa convocatoria, en la que se reunió el Congreso Constituyente con la finalidad de redactar la nueva carta magna, mejor conocida como Constitución de 1857.

El presidente Benito Juárez inició su administración con este sistema en el que al Ejecutivo se le subordinó al Legislativo y gran parte de los teóricos del constitucionalismo coinciden en declarar que con esta postura no permitieron actuar al Presidente, orillándolo a corromper al Congreso y a gobernar al margen de la Constitución.

Para contrarrestar esta situación, Juárez creó una red de alianzas con los gobernadores de los estados, ex jefes militares a quienes les permitió ejercer su poder ilimitadamente dentro de sus territorios, a cambio de contar con su apoyo en caso de algún levantamiento general. Pero si se presentaba una amenaza de desconocimiento eran eliminados por medio del ejército o declarando estado de sitio.

En 1872, muere el presidente Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada asume la presidencia de la República con la clara convicción de que con la Constitución de 1857 y el caos político prevaleciente le sería imposible gobernar. Entonces emitió una serie de reformas que fortalecieron al ejecutivo federal y fueron los primeros pasos que contribuyeron para la formación del actual sistema presidencial. A pesar de años de pugna para cambiar el texto constitucional, estas reformas no fueron duraderas pues con la rebelión de Tuxtepec, en 1875, su gobierno fue derrocado y comenzó la dictadura de 30 años de Porfirio Díaz.

En suma, se puede afirmar que el juarismo y el lerdismo establecieron las bases para la construcción política del Estado y el presidencialismo mexicano tomó sus primeras características peculiares, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando el Congreso de 1857 otorgó mayor capacidad de acción política al poder

Legislativo. Con ello provocó que en un país desarticulado social, económica y políticamente, el Presidente recurriera al ejercicio de facultades extraordinarias o a la violación disfrazada de la Constitución; a fin de mantenerse en el poder y llevar a cabo un programa mínimo para organizar al país.

2.1.2. La Institución presidencial durante el porfiriato y la Revolución de 1917.

La dictadura porfirista se instauró con el fin de lograr la estabilidad política y social para así conseguir en paz y orden, el crecimiento económico del país. El porfirismo se justificó de manera eficaz en la medida que se le hizo depender de un resultado a alcanzar. Esta dictadura acabó con el derecho; entendido como la aplicación de normas iguales a toda la sociedad; para dar paso a una legitimidad cuyo objetivo concreto era la creación de un Estado lo suficientemente fuerte como para preservar el orden social, protegiendo y promoviendo al grupo social que debería impulsar el progreso económico, integrado por los inversionistas extranjeros y los terratenientes e industriales mexicanos.³¹

La dictadura porfirista es, sin duda, el período histórico en el que el sistema presidencial se fortaleció como nunca antes, al centralizarse el poder en una sola persona, quien contaba con una gran cantidad de facultades metaconstitucionales, así como toda clase de prerrogativas políticas metajurídicas³²; entre los factores que contribuyeron a ello, se encuentran: la ausencia de fuerzas políticas (como partidos o asociaciones) que hicieran contrapeso al ejecutivo; una larga tradición autocrática; el analfabetismo y la ausencia de conciencia política.³³

El objetivo principal de este modelo de Estado dictatorial, consistió en defender los intereses de los propietarios y conservar a toda costa el orden social que

³¹ *Ibid*, pp. 250-251

³² Córdova, Vianello Lorenzo, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Ed. Aldus, 1994, p. 56.

³³ López Villafañe, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, México, Ed. Siglo XXI, 1991, p. 62.

permitiese su desenvolvimiento y permanencia por 30 años, pero cuando se agotó surgió un movimiento armado que dio fin a la dictadura, tarea encabezada por Francisco I. Madero, quien de conformidad con el Plan de San Luis y la Revolución de 1910, declaró impropcedente la reelección.³⁴ Fue entonces cuando se modificó por última vez la Constitución de 1857. Este hecho significó un nuevo período para el presidencialismo, pues aún cuando éste tuvo sus raíces en la etapa posterior a la independencia, la reforma y la dictadura porfirista, no fue sino hasta la revolución de 1910 que encontró un marco amplio y sólido de acción. Toda vez que fue un movimiento de masas que creó las condiciones para fortalecer la figura presidencial y convertirla en uno de los soportes más importantes de todo el sistema político mexicano contemporáneo.³⁵

Correspondió al presidente Venustiano Carranza presentar su proyecto de Constitución, en la que se observó una clara tendencia hacia el fortalecimiento de la figura presidencial. Desde su perspectiva, con el fortalecimiento de dicha institución se conseguiría un frente de unidad que mediaría la intensa lucha interna de clases. A continuación enumero lo más sobresaliente que sugirió a la Carta de 1857:

- Limitar al poder Legislativo, para que no obstruyera al Ejecutivo, ni al Judicial.
- Imposibilitar que las corporaciones religiosas y civiles adquirieran bienes raíces.
- Evitar el monopolio de la tierra y que la incipiente industria nacional quedara en manos de extranjeros
- Proponer que el Congreso se conformara de legisladores que fueran electos mediante el voto directo del pueblo.
- Disponer que la Cámara de Diputados no juzgara al poder Ejecutivo, ni a sus más altos funcionarios.
- El depositario del poder Ejecutivo debería ser una sola persona: el Presidente.
- Debía ser hijo de padres mexicanos y nacido en el país.

³⁴ Orozco, Henríquez Jesús J., *op. cit.*, p. 18.

³⁵ López Villafañe, Víctor, *op. cit.*, pp. 64-65.

- El candidato, en caso de ejercer algún puesto público debía separarse de él.
- La duración del período presidencial sería de cuatro años.
- Desaparición de la vicepresidencia.
- El Presidente además de tener básicamente las mismas prerrogativas que le otorgaba la Constitución de 1857, nombrarla a los titulares de la Procuraduría General de la República, del Distrito Federal y a los gobernadores de los estados.
- Los secretarios podían ser nombrados y removidos por el presidente.

El fin obvio de la fórmula constitucional recomendada por Carranza consistió en fortalecer al poder Ejecutivo, debilitar a los otros poderes, en especial al Legislativo y en reforzar la figura del Presidente.³⁶

Resulta un hecho histórico notable que, al promulgarse la Constitución de 1917, surgió un gobierno en el que el poder Ejecutivo tenía facultades visiblemente superiores a las de los otros poderes. Cuando los privilegios que el porfirismo había fomentado fueron destruidos, se dio paso a un régimen de derecho cuya estructura y alianza de clases modificó su papel para legalizar tanto el poder otorgado al presidente, como las demandas populares dando como resultado la instauración de un gobierno paternalista y autoritario.³⁷

En el nuevo proyecto de Constitución los artículos más sobresalientes fueron el 27 y el 123. Con el primero el Estado se erigiría como el gran propietario, cuyo brazo ejecutor sería el Presidente, quien contaba con la facultad discrecional para resolver el problema agrario, así como las relaciones de propiedad. Por su parte, el artículo 123 permitió al Ejecutivo jugar el papel de juez responsable de resolver las controversias suscitadas entre las dos clases sociales fundamentales de la nueva organización social: obreros y empresarios.

³⁶ *Ibid.*, p. 70.

³⁷ Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Ed. Joaquín Mortíz, 1972, p. 22.

Así, el tutelaje paternalista y autoritario del Poder Ejecutivo sobre el proletariado y el campesinado proporcionaría al nuevo Estado un amplio apoyo de las masas que le permitió:

- Destruir el antiguo sistema oligárquico;
- Dinamizar y controlar las relaciones capitalistas de producción modificando las antiguas relaciones de propiedad;
- Obtener la estabilidad política y social para acelerar el crecimiento capitalista basado en la política de equilibrio y conciliación; evitando en lo posible los conflictos antagónicos de clases y la organización autónoma de las clases trabajadoras rurales y urbanas;
- Estar en mejores condiciones de negociación política frente al imperialismo.

Es importante señalar que dentro de este nuevo orden, se propuso crear e impulsar a una clase media como soporte de los posibles antagonismos entre los grupos económicos poderosos y las grandes masas de desposeídos, así como brindar ayuda a la naciente clase capitalista, que aceptó colaborar con el nuevo régimen. Sin embargo, previendo cualquier conflicto, la Constitución otorgó al Presidente poderosos instrumentos como la expropiación, el arbitraje y la capacidad de movilizar a las masas populares. Con estas medidas podría destruir o controlar a determinados capitalistas que se opusieran al sistema.³⁸

Por lo tanto, el papel más importante que se delegó al poder Ejecutivo fue el de integrar a las diferentes clases sociales del país dentro del nuevo marco de relaciones políticas y sociales, diseñadas jurídicamente por el Constituyente de 1917. De esta manera, el nuevo Estado y sus representantes ante la sociedad permanecerían como una fuerza independiente sobre todas las clases sociales, actuando como una fuerza equilibradora y conciliadora en los conflictos suscitados entre ellas; y promoviendo simultáneamente el crecimiento de una clase de propietarios privados más dinámicos y eficaces.

³⁸ Calderón, José María. *op. cit.*, p. 255.

Finalmente, las facultades delegadas al Ejecutivo, sólo se podrían justificar en la medida en que promoviera y protegiera a una nueva clase capitalista, pero sin olvidar los compromisos contraídos con las masas en 1915 y 1917, ya que su cumplimiento aseguraba la permanencia y desarrollo de esa clase capitalista.³⁹

2.2 El caudillismo.

Cabe aclarar que a pesar de que el Constituyente de 1917, otorgó amplios poderes al presidente de la República, éstos no se aplicaron inmediatamente, sino hasta que las condiciones políticas lo permitieron. Carranza no logró gobernar con un poder absoluto, solo dio los primeros pasos para la centralización del poder, labor complicada si consideramos que el país se hallaba fragmentado por los caudillos de la Revolución de 1910.

En mayo de 1920, con motivo de la muerte del presidente Carranza, es designado Adolfo de la Huerta como presidente provisional. Con otra revuelta, el General Álvaro Obregón, llegó a la presidencia para sentar las bases de integración de todas las fuerzas nacionales y así permitir una sucesión tranquila del poder. Los enfrentamientos entre los caudillos regionales le dificultaron la tarea.⁴⁰

Fue Plutarco Elías Calles, quien inició en la etapa posrevolucionaria la fase estabilizadora tanto del sistema político como del sistema presidencial, pero con el intento de reelección del ex-presidente Obregón, se produjo un grave desgaste del aparato estatal y serios enfrentamientos entre los grupos revolucionarios. Por estos motivos y durante el periodo de 1928 a 1934, es difícil distinguir entre los grupos, quien era el depositario del poder político y quien del grupo hegemónico. Ahora existe un consenso generalizado que califica a esta etapa (posrevolucionaria), como la del establecimiento del sistema político mexicano, del que emana el fenómeno del presidencialismo.

³⁹ *Ibid*, pp. 255-257.

⁴⁰ Gutiérrez, Rivas, Rodrigo; " El conflicto Calles-Cárdenas: un acercamiento al origen del Presidencialismo Mexicano" en *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Ed. Aldus, 1994, pp. 65-92.

Para acatar el sufragio efectivo no reelección y evitar los intentos de la reelección del titular el Ejecutivo Federal, la clase gobernante decidió en enero de 1928, incrementar su margen de acción mediante la ampliación del período de gobierno de 4 a 6 años.

En el fondo esta reforma tenía un promotor y un beneficiario: el general Álvaro Obregón, quien fue candidato triunfador para un segundo período, sin embargo, fue asesinado por León Toral. Su muerte le impidió la reelección, provocando que el caudillismo perdiera terreno y se abriera un camino más amplio para el régimen presidencial.

Después del asesinato de Obregón, Emilio Portes Gil asumió la primera presidencia interina, y la segunda Pascual Ortiz Rubio, ambos convocaron a todas las fuerzas revolucionarias del país para formar un frente común y homogeneizar todas las posiciones para vencer la ingobernabilidad imperante.

Debe destacarse que en el discurso de septiembre de 1928, Plutarco Elías Calles puntualizó la necesidad de "pasar de la época de los caudillos a la época de las instituciones". La clase gobernante no solo buscó nuevas formas de legitimidad más eficaces, sino inéditas de consenso dentro de la propia clase dominante, que evitaran situaciones de crisis y a la vez lograran más apoyo de la sociedad civil para conservar tal poder.

La ideología de la legalidad plasmada en el discurso de Calles rechazaba la política caudillista, sin embargo, la forma real de gobierno no era precisamente presidencialista, continuaba siendo de hombres fuertes y reafirmaba como punto central la concentración de poder en un solo individuo. Al respecto López Villafañe señala:

La transformación de la ideología y la forma de gobierno caudillista a una de carácter legal e institucional equivalía a lo contrario, a un reforzamiento de la política de los individuos por sobre las instituciones; en este sentido, el cambio era igual a un recrudescimiento de la política caudillista bajo el marco

legal. Este proceso, en lugar de acentuar una democratización del sistema político mexicano, tendió a fortalecer el régimen presidencialista, a través de una profesionalización de la ideología caudillista.⁴¹

Es hasta el período de Abelardo Rodríguez (1932-1934) cuando la fracción hegemónica se consolida en el poder y el presidencialismo vuelve a aparecer como la cubierta política que va a representar sus intereses. Es en ese momento cuando el caudillo empieza a perder su sentido y razón de ser.

Desde 1928, se promovieron reformas que poco a poco fueron minando el ámbito de acción del Congreso, y al mismo tiempo, facilitando que el Ejecutivo acumulara el enorme poder que más tarde gozaría. Los cambios más importantes que se registraron fueron los siguientes:⁴²

- El reestablecimiento de la no-reelección en la Constitución. Las numerosas fuerzas políticas que en ese entonces dominaban al país, consiguieron un inusual consenso con la finalidad de transmitir su cuota de poder al Presidente, bajo la condición de respetar el incremento de 4 a 6 años del período presidencial, así como su permanencia sexenal.
- En la Carta Magna se determinó al Estado como el encargado de la dirección, la integración, el desarrollo y la evaluación de los aspectos sociales, políticos y económicos del país. Lo trascendente de esta decisión consistió en la reorganización radical del sistema político mexicano y en dejar la dirección del país en un solo hombre: el Presidente de la República.
- La definición de facultades en el artículo 123 para que el Ejecutivo se encargara de regular las relaciones obrero-patronales.
- La modificación del Artículo 27, para erigir al Presidente como la máxima autoridad para resolver conflictos de carácter agrario.

⁴¹ López Villafañe, Víctor, *op. cit.*, p. 80.

⁴² Hernández, Chávez Alicia; *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*, México, FCE-COLMEX-IPN-Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1998, pp. 23-25.

- La reducción del período de gestión de los diputados, de seis a tres años, es decir, a la mitad del gobierno del Presidente.

La supresión de la reelección para el siguiente período de los diputados y senadores. Asimismo, a los senadores se les introdujo la renovación sexenal. Con esta medida finalizó la opción que poseían los legisladores (que databa del siglo pasado) de realizar una carrera parlamentaria. Desde luego se redujo la posibilidad de fortalecer y dar estabilidad al poder Legislativo.

Aunque las reformas debilitaron sustancialmente al poder Legislativo, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) convenció a sus miembros, de que eran medidas de ordenamiento político y la única forma de dejar atrás la etapa de los caudillos e iniciar la de las instituciones con el sustento de la Constitución.⁴³ Este tipo de determinaciones contribuyó a la consolidación de un régimen presidencialista, cuyo representante detentaba un poder impresionante.

El establecimiento de la no reelección fue el factor clave para lograr una relación óptima entre el Congreso y el Presidente, ya que consolidó al Partido Nacional Revolucionario (PNR), como una organización nacional centralizada capaz de subordinar las ambiciones de los políticos para controlar la competencia por el poder.⁴⁴

Calles fue el artífice del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y como profundo conocedor de la política nacional, durante los seis años posteriores a su mandato (1929-1935) alcanzó tal poder que llegó a superar al presidente en turno, dando lugar al fenómeno conocido como maximato. Calles creó a través del partido, un poder paralelo al del Presidente cuya legitimidad estaba lejos de la Constitución y demás normas.⁴⁵

Correspondió al presidente Lázaro Cárdenas inaugurar el primer período sexenal (1934-1940), e implantar y desarrollar el aparato estatal con apoyo del Partido Nacional Revolucionario, al que después transformó en Partido de la Revolución

⁴³ *Ibid.*, p. 96.

⁴⁴ Marván, Laborde Ignacio; *op. cit.*, pp. 94-95.

⁴⁵ Gutiérrez, Rivas, Rodrigo; *op. cit.*, pp. 80-81.

Mexicana dándole carácter de instrumento de Estado. Asimismo, convirtió el caudillismo en presidencialismo.

Fue un proceso largo, que se caracterizó por dos hechos trascendentales. Uno de ellos, la desaparición de la dualidad del liderazgo entre el Partido Nacional Revolucionario y la Presidencia, al arrebatar y liquidar la jefatura de Plutarco Elías Calles y convertirse en el Presidente de la República, en jefe y líder del PNR (1935). La otra medida fue la rectoría de Estado con la consecuente organización del campo y el trabajo, y de los campesinos y trabajadores en sectores (CNC y CTM), así como en el Partido de la Revolución Mexicana PRM (1938). Un partido altamente disciplinado, liderado por el presidente de la República y con poderes económicos dio fuerza y carácter al presidencialismo mexicano.⁴⁶

Esta forma de gobierno se construyó sobre la base de las experiencias históricas de poder y de tradición de la política mexicana, donde la ausencia de ideologías fue sustituida por un líder fuerte que encarnaba al poder y que lo identificaba con el Estado. El presidencialismo, se convirtió en la primera manifestación política del poder formal en México; ya que los diversos sectores sociales que no estaban organizados políticamente, delegaron sus derechos y obligaciones ciudadanas en el Estado representado por el Presidente y el partido oficial. Por eso, el consenso cuidado quedó excluido para participar y compartir el poder, por ejemplo, para la designación de sus autoridades o de los funcionarios de primer nivel.

Este comportamiento fue resultado tanto de una cultura política muy arraigada en el mexicano, como producto del Estado corporativo, donde el poder estatal tomaba las decisiones a nombre de la sociedad. El ciudadano común por lo general ha sido apolítico, por lo que es propenso a crearse imágenes falsas del poder. Suele concebir al presidente como un ser omnipotente y por encima del resto de los mexicanos.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 24.

2.3 La competencia política.

Otro factor que contribuyó con el establecimiento y arraigo del presidencialismo, fue la ausencia de la competencia política tanto entre poderes, como entre niveles de autoridad. La línea sustentada en la fuerza y el criterio del poder otorgado o cooptado, borró toda posibilidad de estructurar, conocer y ejercer este tipo de competencia.

Desde luego, esta es otra de las causas de exclusión del consenso social para compartir la designación de las autoridades, de participar en la fundamentación de políticas públicas de orden cotidiano y de que cada poder, de acuerdo con su particular naturaleza pueda ser retroalimentado por los otros poderes e incluso por la sociedad.

El carácter determinante del régimen estatista atentó contra la división de poderes, el Ejecutivo debilitó el papel de los otros dos poderes. En el Congreso, el voto ciudadano perdió validez ante las continuas victorias del partido de Estado en todo proceso electoral. El sistema de representación, se mantuvo cerrado, con cambios insignificantes. Los movimientos ciudadanos se toparon con obstáculos, con vacíos institucionales incapaces de responder a sus demandas y cayeron en prácticas tan estériles como las manifestaciones callejeras, confrontaciones y actos violentos.⁴⁷

2.4 El presidencialismo postrevolucionario.

Con la finalidad de llevar a cabo un recuento histórico del desempeño de la institución presidencial durante el periodo denominado postrevolucionario, se consideró la clasificación de Mauricio Merino⁴⁸, en cinco etapas del presidencialismo a partir de 1934, a saber:

⁴⁷ Hernández, Chávez Alicia; *op. cit.*, p. 31.

⁴⁸ Merino, Huerta Mauricio; *Fuera del centro*; Jalapa, Universidad Veracruzana, 1991, pp. 32-53.

- La etapa política.
- La administración para el crecimiento.
- El desarrollo con estabilidad.
- El populismo desarrollista.
- La transición económica mexicana.

2.4.1. La etapa caudillista y la transición al presidencialismo.

Una vez terminado el período callista, éste mantuvo su liderazgo sobre la clase dominante, gobernaba sin necesidad de un sustento constitucional. Pero su posición se vio disminuida cuando el Partido Nacional Revolucionario (PNR) postuló a la presidencia a un importante jefe del ejército: el general Lázaro Cárdenas, que contaba con el apoyo de los sectores laboral y agrario, quienes ya no se sentían cómodos con Calles debido a que durante el maxismo implementó una política alejada de las masas, mantuvo una actitud conservadora y de compromiso frente a los intereses norteamericanos. Esto ocasionó el surgimiento de presiones por parte de las fuerzas sociales, que exigían un cambio en la dirección del Estado y del desarrollo capitalista.

Cuando el General Cárdenas asumió la presidencia, lo hizo con un PNR débil frente a las masas populares. Para contrarrestar esta situación instrumentó una política de acercamiento con los campesinos, los obreros y otros grupos marginados, a efecto de estructurar una nueva forma del poder.

La postura presidencial de alentar la organización popular y sindical, generó descontento en los sectores financieros e industriales, tal situación fue aprovechada por Calles quien consiguió el respaldo del sector económico y del Congreso de la Unión, manifestándose así el enorme poder del ex-presidente. Sin embargo, Cárdenas respondió rápidamente y reafirmó su apoyo a las masas populares, argumentando que el sacrificio del sector empresarial era temporal y sobre todo por el bien de la nación. Con el objeto de acabar con la enorme

presión de Calles, el presidente hizo renunciar a todo su gabinete y al presidente del PNR. Esta acción fortaleció a la institución presidencial y se incrementó cuando Cárdenas obligó a Calles a salir de manera pacífica de la vida política del país. Todos los sectores quedaron conformes con su actuación.

Así, el cardenismo inauguró la etapa institucional del autoritarismo presidencial con carácter social.

La mayoría de los hilos políticos de la nación comenzaron a ser concentrados por la figura del presidente quien a partir de entonces se convertiría en la pieza más importante del sistema político mexicano. Faltaría solamente la reestructuración del Partido Nacional Revolucionario, y su transformación en Partido de la Revolución Mexicana (1938), para que todas las piezas del rompecabezas quedaran armadas de tal forma que su estructura fungiera como base para el gobierno mexicano durante los siguientes cincuenta años. El hecho de que el PRM incorporara dentro de sus filas a los grupos populares, y acompañó de esta forma el proyecto cardenista, fue el toque final para la consolidación del presidencialismo mexicano. La estructura corporativa con la que fue diseñado el nuevo partido, le permitiría al primer mandatario tener el control de los factores reales del poder más importantes en la vida política de México y a su vez, la posibilidad de transmitir dicho poder a sus sucesores sin la necesidad de depender de sus cualidades personales.⁴⁹

El presidencialismo cardenista resultó de una combinación del aglutinamiento de las masas en el partido oficial, así como de un régimen basado en el paternalismo y el autoritarismo. De este modo, el poder de decisión tendió a personificarse en el Presidente como representante de la clase dominante, quien además contaría con una organización de masas incorporada a la propia acción estatal.

⁴⁹ Gutiérrez, Rivas Rodrigo; *op. cit.*, pp. 90-91.

El período cardenista es una etapa cuyo análisis nos permite entender muchas situaciones que surgieron más adelante en el país. Sirve para demostrar, entre otras cosas, que el autoritarismo presidencial se movería siempre dentro del marco de la lucha de clases interna y de sus transformaciones, también bajo la influencia de la política imperialista. Así, el cardenismo significó expansión y límite pues su fuerza se extendió hasta que se vio frenada por reacciones tanto internas como externas contra su política de expropiaciones, atención a demandas obreras y agrarias. La reacción fue tal que no pudo dejar como sucesor a quien por lógica continuaría su programa de gobierno, el Gral. Francisco J. Mújica.

Al final de su período, Cárdenas llevó a cabo acciones de gran trascendencia en el sistema político mexicano,

siguiendo la lógica iniciada en el maximato, Cárdenas echó mano de la estructura del reformado PRM para designar al candidato a la presidencia de la República que, sin duda, triunfaría en las elecciones de 1940. Pero tomó, además, otras dos decisiones que habrían de marcar la lógica posterior del sistema: primero, no optó por el candidato que obviamente continuaría y que le guardaría una previsible lealtad sino en el que sintetizaba los intereses representados en el interior del partido gobernante; segunda y fundamental, tan pronto como salió del Palacio Nacional decidió automarginarse de la toma de decisiones políticas de primera magnitud. Resulta inobjetable que con esta postura sentó las bases principales tanto de la estabilidad como del binomio entre partido y Presidencia de la República que habría de perdurar hasta nuestros días.⁸⁰

El gobierno de Lázaro Cárdenas se rigió con la idea básica de la intervención directa del Estado, por ello consideró indispensable para el óptimo desarrollo político y económico del país, centralizar áreas estratégicas como el petróleo, la minería, así como las vías de comunicación. Entonces, con la aprobación del

⁸⁰ Merino, Huerta Mauricio; *op. cit.*, pp. 161-162.

Congreso, se operaron expropiaciones agrarias así como la nacionalización ferroviaria, eléctrica, bancaria y petrolera.

Luego de la consolidación del liderazgo institucional sobre el régimen de caudillos que consiguió Lázaro Cárdenas, el Estado se inclinó por sus propósitos sociales e intentó convocar a la organización de la sociedad; fueron años de alianzas políticas y de asiento institucional.

2.4.2. El presidencialismo civilista.

Durante este período, el gobierno central prefirió alentar el crecimiento del país con los instrumentos que tenía a su alcance, en abierta alianza con una incipiente, pero potencial clase empresarial que emergía de los primeros años revolucionarios.

El General Manuel Ávila Camacho (1940-1946) pudo ejercer plenamente el presidencialismo implantado por Cárdenas, al grado que le permitió modificar radicalmente la orientación política del programa de gobierno de su antecesor, pero siempre acotado por el pacto implícito de su duración sexenal.

Ávila Camacho se manifestó por la moderación, la estabilización y la unidad nacional. Llevó a cabo una reforma agraria sin precedente en contraste con las cuestiones obreras que se vieron desatendidas mientras que la reforma social sí continuó, aunque más lenta. Con estas medidas se incrementaron las posibilidades de desarrollar un mercado nacional, puesto que los niveles de vida de los campesinos, así como el poder de compra de los trabajadores aumentaron, la industria nacional estaba protegida y la segunda guerra mundial contribuyó al desarrollo interno.

Sin embargo, el carácter ideológico de su gestión estaba muy alejada de la de Cárdenas, por ejemplo, consideraba que la distribución de la tierra era un asunto general de justicia social. En el aspecto laboral, elevó a rango de Secretaría el Departamento del Trabajo, cuando observó el grado de organización del sector

obrero y el papel que jugaría en el desarrollo industrial. Se puede decir que el gobierno de Ávila Camacho fue de transición gracias a su política conservadora y a las condiciones propias de la época.⁵¹

El modelo político registró un viraje trascendental pues a diferencia de Cárdenas, sus iniciativas estaban destinadas a proteger y alentar la inversión privada nacional. De este modo, la situación desembocó en un auge económico del sector empresarial, a costa del sacrificio de los sectores campesino, obrero y de la población más desprotegida.

2.4.3. La etapa de la estabilidad política.

Cuando la Segunda Guerra Mundial terminó, México registró una importante acumulación en su poder de compra. En estas condiciones llegó a la presidencia Miguel Alemán (1946-1952) que asumió el poder con el propósito de comenzar el proceso de industrialización del país. Su gestión se caracterizó por el freno radical del reparto agrario e incluso, para contrarrestar al ejidatario impulsó al pequeño propietario y los latifundios fueron protegidos.

En cuanto al sector laboral, implementó una política de bajos salarios y dado que sus conquistas estaban garantizadas por el Estado fueron subordinadas a este, en el entendido de que con ello contribuirían a la consolidación del régimen. Por otra parte, sobreprotegió a la clase empresarial otorgándole toda clase de facilidades, mientras que olvidó cualquier prerrogativa de índole social.

En el plano ideológico su gobierno fue ambiguo, su afán por la reconstrucción nacional lo hizo olvidarse de las premisas sociales del movimiento armado de 1910 y sólo se mostró interesado en los problemas materiales y económicos. Alemán consideraba que la revolución había madurado; su doctrina había sido fijada y demostrada al institucionalizarse el partido surgido de la revolución al que

⁵¹ Suárez, Gaona Enrique; *¿Legitimación revolucionaria del poder en México? Los presidentes 1910-1982*; México, Siglo XXI Editores; 1987, pp. 84-90.

transformó de Partido de la Revolución Mexicana a Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁵²

El desarrollo con estabilidad, se caracterizó por un notable predominio de la política económica sobre el resto de las políticas públicas del país. En este período se consiguió tanto la estabilidad política como el desarrollo urbano e industrial, mientras el Estado atendía con escasez los derechos sociales contemplados en la Constitución. Con la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, cambió el modo de determinar las prioridades de desarrollo nacional y ejercieron nuevas formas de control sobre las principales variables macroeconómicas.

El siguiente presidente fue Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), cuya actuación se enfocó a la premisa de combatir -con relativo éxito- la corrupción que dejó su antecesor. Sin embargo, no registró ningún toque distintivo en el ejercicio del poder. El reparto agrario siguió con el nivel del régimen anterior, mientras que la política laboral mantuvo los salarios fijos y las huelgas fueron evitadas. Al término de su gestión el descontento social incluía obreros, electricistas, telegrafistas, normalistas, profesores, estudiantes universitarios y ferrocarrileros. En cuanto a su oferta política manejó el discurso de la unidad nacional, derivada de la revolución, que buscaba proteger a los desheredados. Además, afirmaba que era tiempo de olvidar la época de caudillos y/o regímenes unipersonales, puesto que el país ya había logrado un orden institucional, también impulsó la idea de "cooperación mutua" a fin de que cualquier interés individual no estuviera por encima de los de la colectividad. Ruiz Cortines consideró que el principal problema del país era el económico y para legitimar esta postura disfrazó un hecho social: difundió la idea de que la iniciativa privada debía ser el factor activo para alcanzar el progreso económico de México. En ese tenor, la intervención del Estado estuvo orientada hacia la protección de la inversión.⁵³

⁵² *Ibid*, pp. 91-95.

⁵³ *Ibid*, pp. 95-98.

En este lapso se registró un evidente crecimiento económico, pero estaba distribuido de manera radicalmente inequitativa. Es por eso que entre 1957 y 1958 se presentaron los primeros síntomas de una sociedad que reclamaba nuevos derechos políticos y sociales. En este contexto se cedió el voto a la mujer.

Ya para esos momentos la creciente intervención del Estado estaba consolidada, el Ejecutivo había adquirido grandes facultades, una de las más importantes fue la de organizar toda la administración pública federal.

Durante el sexenio de 1958 a 1964, en el contexto externo se presentó el socialismo como una alternativa de desarrollo para América Latina, Adolfo López Mateos toma posesión del poder Ejecutivo Federal y hereda del gobierno anterior diversos conflictos laborales. Para evitar que pasara lo mismo en el sector agrario el presidente distribuyó más tierras. A los trabajadores, en lugar de aumentos salariales les otorgó ciertos beneficios, tales como el aumento de adscripciones al seguro social y la expedición de una ley para que les repartieran utilidades.

La premisa de su gestión fue la de adaptar los ideales de la Revolución a los tiempos de su sexenio. Es desde Cárdenas, el presidente que intenta revivir la fe en la revolución de 1910, con la diferencia de su énfasis en la política internacional.⁵⁴

La línea de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) no se diferenció de la seguida por López Mateos: el gasto público se ejerció de modo similar y continuó el programa de obras de infraestructura. Además, la estabilidad del peso fue la piedra angular de la política económica. El viraje político se observaba en su reacción ante los reclamos de ciertos sectores sociales. Por ejemplo, el conflicto con el movimiento estudiantil alcanzó dimensiones trágicas debido a su falta de sensibilidad política, su autoritarismo y su rotunda negativa a negociar, simplemente se limitó a reprimir. Estas actitudes mostraron a un presidente débil y limitado, situación no registrada hasta entonces.

⁵⁴ *Ibid*, pp. 98-99.

Su mandato fue ponderado por la matanza del 1968 y a pesar de sus esfuerzos por desviar la atención hacia su política de un Estado protector y equilibrador, la realidad es que quedó registrado en la historia nacional como un presidente autoritario, con severas limitaciones ideológicas en la aplicación de su política gubernamental.⁵⁵

2.4.4. El presidencialismo populista.

Cuando Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) accedió a la presidencia, los conflictos ocasionados por el movimiento de 1968 se habían calmado y en realidad no se esperaban grandes cambios en su forma de ejercer el poder. Divide la política social en tres rubros, el agrario, el laboral y el de bienestar social. Con respecto al primero, promulgó la Ley de reforma agraria y señaló que la finalidad de la política social se daría en términos de productividad, para ello era necesario lograr la cohesión de los trabajadores. En el aspecto financiero quiso seguir con el modelo estabilizador, sin embargo, fue precisamente durante su gobierno que ese modelo mostró su agotamiento. El presidente consideraba que el país necesitaba un nuevo estímulo económico fue cuando se empezó a hablar de buscar otras fuentes de ingreso exterior (el petróleo).⁵⁶

El Presidente como el jefe máximo del partido hegemónico, podía enviar sus iniciativas de ley sin más preocupación puesto que estas serían aprobadas en los términos que él determinará, además, no existía una oposición políticamente importante (ni capaz de organizarse) como para competir con el partido del gobierno. Sin embargo, en 1973, se impulsó la creación de la legislación sobre los cargos de elección popular y la representación de los partidos en el Congreso de la Unión, con la finalidad de fortalecer a la oposición de manera muy general, pero que diera la imagen de que en México prevalecía un sistema democrático.

⁵⁵ *Ibid*, pp. 103-110.

⁵⁶ *Ibid*, pp. 118-152.

El siguiente periodo presidencial quedó en manos de José López Portillo (1976-1982), quien utilizó a la Revolución Mexicana para legitimar acciones. Estuvo inmerso en la elaboración y puesta en marcha de planes, proyectos y programas. Fue durante su periodo cuando nació la justificación tecnocrática como medida de la validez de un gobierno.⁵⁷

La reforma política de López Portillo, iniciada en 1977 significó, por una parte, el propósito de ampliar las libertades políticas y, en consecuencia, la mayor participación de la ciudadanía en la cosa pública. Por otro lado, se erigió como el esfuerzo gubernamental por recuperar el apoyo necesario para mantener la legitimidad de la representación política en términos del liberalismo. También durante su gobierno fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que desde entonces y hasta el sexenio de Carlos Salinas fue la encargada de centralizar el programa económico del régimen.⁵⁸

De 1970 a 1982, fueron años de endeudamiento público y marcaron el comienzo de la crisis económica que se vive hasta la fecha. Fue una época en la que creció indiscriminadamente el aparato estatal como parte de una respuesta de emergencia a los viejos problemas sociales del país, y a los nuevos reclamos políticos que inauguró la época.

2.4.5. El presidencialismo tecnocrático.

Miguel de la Madrid (1982-1988) asumió la presidencia en un ambiente internacional donde la economía mundial fue asaltada por el neoliberalismo y la especulación financiera. En este contexto, De la Madrid ejerció una política de austeridad fiscal para dar inicio al cambio estructural en el sentido demandado por la escuela neoliberal.

⁵⁷ *Ibid*, p. 197.

⁵⁸ *Ibid*, pp. 161-163.

Al principiar el sexenio el déficit presupuestal equivalía al 17% del PIB, la inflación superaba el 60% anual y el servicio de la deuda externa requería de un desembolso de 15.8 miles de millones de dólares. Como si lo anterior no fuera suficiente, en 1985 el precio de petróleo volvió a caer y el erario perdió 13% de sus ingresos, y un terremoto en la ciudad de México obligó al gobierno a incurrir en gastos extraordinarios. Para cerrar con broche de oro, en 1987 el mercado de valores entró en crisis.⁵⁹

En 1986, promueve la primera transformación del Senado al renovarse por mitad cada tres años. Dos años después se compuso de 64 miembros electos directamente, por mayoría relativa, por un período de seis años.

De esta reforma política del Senado es importante rescatar el argumento presentado en la exposición de motivos donde se sostuvo que debía regresarse al procedimiento clásico de la teoría del Estado federal, plasmado en la original Constitución de 1917, que consiste en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores cada tres años. Siendo la Cámara de Senadores el cuerpo representante del pacto federal por excelencia, se consideró conveniente mantener la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores. Con ello se garantizaba la continuidad de los trabajos legislativos y, como consecuencia, una mayor presencia del Senado en la vida política del país. Lo importante de la reforma, se dijo, fue que ayudaría a sacar a esa institución -tradicionalmente dominada por el partido mayoritario- de una inercia que contrastaba ampliamente con el dinamismo de su colegisladora, revitalizada por la presencia y la laboriosidad de una pluralidad de tendencias políticas.⁶⁰

En 1987, en el gobierno de De la Madrid, se emitió un Código Federal Electoral en el que se estableció que aquellos partidos con 1.5% de votación tendrían derecho

⁵⁹ Meyer, Lorenzo; "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo" en *Revista Mexicana de Sociología* 2/96; México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1993, p. 59.

⁶⁰ Chávez, Hernández Alicia; *op. cit.*, pp. 39-40.

a 5 diputados, más uno por cada 0.5% adicional, incrementándose a 25 el máximo.

Al final de su período, sin ningún beneficio sustantivo, el cambio del rumbo económico tuvo un alto costo para casi todos los sectores de la sociedad mexicana, con excepción de la élite que, al contrario vio aumentar su capital. Para la sucesión de 1988, Miguel de la Madrid designó como candidato presidencial a su Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas, con el objetivo de dar continuidad al proyecto económico⁶¹.

En medio de un clima de acusaciones de fraude, Carlos Salinas de Gortari fue declarado presidente electo el 10 de septiembre de 1988. Las cifras oficiales, nos dejan ver la votación más baja en la historia del partido del Estado: 50.74%, así como la conformación de un Congreso -por primera vez- en el que la oposición logró un tercio del total de las curules, por lo que estaba en posibilidad (en caso de que se presentara como un bloque unitario) de bloquear las iniciativas de reforma constitucional del Presidente para adecuar el marco legal a su programa de gobierno.

El sexenio de 1988-1994, correspondió al presidente Carlos Salinas de Gortari, quien propuso consolidar el proyecto económico de su antecesor, para ello construyó una nueva red de alianzas y compromisos. La presidencia buscó y logró convencer a esos beneficiados de que solo sería posible llevar a cabo el cambio estructural económico si se impedía que el pluralismo emergente minara la fuerza de la presidencia, pues sólo ella podía garantizar el cambio a fondo e irreversible en la naturaleza de un sistema largamente acostumbrado al populismo.⁶² Una de las acciones más sobresalientes en materia económica fue la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, situación sin precedente en la historia del comercio internacional, puesto que uno de los socios se hallaban en clara desventaja. Otros de los cambios durante este sexenio fueron:

⁶¹ *Ibid*, p. 70.

⁶² *Ibid*, p. 72.

- Reafirmación del compromiso del pago de la deuda externa.
- La reprivatización de la banca, que marcó la reconciliación entre el gobierno y la iniciativa privada.
- La reducción de los subsidios y compromisos estatales con la sociedad.
- El inicio de un proceso de privatización acelerado.
- En 1991, el Presidente recuperó el control del Congreso y de inmediato puso en marcha la modificación a los artículos 3°, 5°, 27° y 130° constitucionales.
- El otorgamiento de estatus jurídico a la Iglesia para consolidar nuevos apoyos políticos. El presidente reanudó la relación formal con este actor largamente marginado.
- El mantenimiento de la disciplina en el Congreso del Trabajo al que dividió al alentar nuevas organizaciones sindicales.
- La aparición de dos fuerzas opositoras de mayor importancia (PAN y PRD), la cual se dio en dos situaciones diferentes. Mientras que con el Partido Acción Nacional se promovió un acercamiento y llegó a las conocidas concertaciones, con el Partido de la Revolución Democrática empleó una persistente campaña de violencia y hostigamiento.

Carlos Salinas supo vender la idea de que bajo su dirección el país conseguiría volver al camino del crecimiento y la prosperidad. "El elemento central de tal visión es, desde luego, la promesa de integrar a México con la economía de la potencia ganadora en la guerra fría."⁶³

En 1993, al reformarse la integración de la Cámara de Senadores, según la cual se conformaría por cuatro miembros elegidos en cada estado y tres para el Distrito Federal, mediante el principio de mayoría relativa y uno que será asignado a la primera minoría. Por otra parte, quedó establecido que la renovación ya no sería por mitad, sino en su totalidad. En 1994 el número de Senadores pasó de 64 a 128.

⁶³ *Ibid*, p. 79.

Fue hasta finales de la década de los ochenta que el papel del Congreso comenzó a transformarse y a cambiar tan vertiginosamente que en la actualidad se ha convertido en un actor político fundamental, pero todavía incapaz de hacerle contrapeso a la institución presidencial.

La transición económica mexicana, comenzó en 1982, abarcando los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Se caracteriza por una nueva concepción de modelo de país que todavía está en trance de consolidarse como proyecto. Con el primero termina el papel que hasta la fecha venía jugando el Estado respecto del modelo político, se dejó atrás la protección del mercado interno para intentar la inscripción del país en los flujos internacionales del comercio y las finanzas. Asimismo, desde 1982 el gobierno se ha encargado de vender la mayor parte de las paraestatales que acumuló durante la etapa desarrollista.

Hasta aquí el recorrido histórico de la institución presidencial puesto que el periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000) será tema de un capítulo posterior.

Capítulo 3. Los Fundamentos constitucionales del presidencialismo en México.

Para abordar el tema del presidencialismo en México, es necesario conocer el sustento formal que permite al titular del Poder Ejecutivo Federal traducir en hechos concretos la preeminencia que se le otorga en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el Poder Legislativo.

Este capítulo⁶⁴ tiene como finalidad identificar en tres apartados, las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo, cuyo contenido refleja el ejercicio y la consolidación del presidencialismo, así como la formalidad que lo condiciona:

- En el primero, hago referencia a los actos eminentemente legislativos que puede realizar el Presidente.
- En el segundo, identifiqué la facultad de promulgar leyes expedidas por el Congreso de la Unión para su ejecución y observación.
- En el último apartado, busco relacionar el conocimiento de las normas extraconstitucionales que han generado la operación del presidencialismo como parte importante del sistema político del país.

La base que sustentan a las atribuciones y facultades para que el titular del Ejecutivo Federal sea copartícipe en el proceso legislativo, tiene como fuente a:

- La Constitución Política, artículos 26; 29; 49, párrafo segundo; 71, fracción I; 72, incisos a, b y j; 73, fracción XVI, incisos a y b; 76, fracción I; 89, fracciones I, X y XVI; 122 fracción V; y 133.
- Las leyes sobre materias específicas o especializadas en las que intervienen sus dependencias, órganos desconcentrados, organismos descentralizados y las empresas de participación estatal que aún persisten.
- La normatividad formal e informal sobre la organización y funcionamiento del sistema político mexicano (artículos 41 y 74 fracción IV, párrafo segundo y tercero).

⁶⁴ Bibliografía consultada: Carpizo, McGregor, Jorge *El Presidencialismo mexicano*, Ed. Siglo XXI, México, 1978, 240 págs. *México esta es tu Constitución*, México, Octava edición, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993, 368 págs. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1998.

3.1. Las bases de los actos legislativos del Presidente.

El presidente de México participa, según lo establece la Constitución Política, a través de dos formas: la colegiada o por sí sólo. Se entiende por colegiada cuando interviene otro poder público y puede darse en los casos siguientes⁶⁵:

- En el procedimiento legislativo federal: Artículos 71, fracción I, relacionado con el derecho de iniciar leyes o decretos, y 72, inciso a, para la publicación de las leyes y normas aprobadas por el Congreso. En este contexto se ubica también la facultad para iniciar leyes o decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 122, fracción V).

- En la celebración de tratados internacionales: artículos 76, fracción I, inciso a; y 89, fracción X. Cabe hacer hincapié que en el artículo 133, se puntualiza que todos los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, aprobados por el Senado serán parte de la Ley Suprema de toda la Unión.

- En el otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del poder Legislativo para la suspensión de las garantías (artículo 29 y 79 párrafo primero).

Entre los casos donde la participación legislativa del Presidente es autónoma, están los siguientes:

- La promulgación, ejecución y observación de las leyes expedidas por el Congreso (artículo 89, fracción I).

- La emisión de disposiciones en materia de salubridad (artículo 73, fracción XVI, facultades 1ª y 2ª).

- El otorgamiento de atribuciones y facultades para la regulación de planeación democrática (artículo 26), y la actividad económica y el comercio exterior (artículo 131 en relación con el 49, párrafo segundo).

- Es importante señalar que el artículo 108, párrafo segundo, establece que los únicos motivos por los que puede ser acusado el Presidente de la República

⁶⁵ Carbonell, Sánchez Miguel, "Presidencialismo y creación legislativa" en *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*; México, Editorial Aldus, 1994, pp. 144-145.

durante su encargo son dos: por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

3.1.1. La iniciativa de ley.

En términos generales, el proceso legislativo abarca el conjunto de actos que van desde la formulación y presentación de una iniciativa ante cualquiera de las cámaras, hasta la publicación de la ley en el Diario Oficial, procedimiento en el que colaboran los poderes Legislativo y Ejecutivo. El artículo 71, fracción I, se refiere al primer acto dentro de ese proceso, es decir, la presentación de un proyecto de ley ante una de las dos cámaras para su discusión.⁶⁶

No toda persona está facultada dentro de nuestro régimen jurídico, para iniciar una ley; compete hacerlo sólo al Presidente de la República, a los diputados y a los senadores federales y locales. Sin embargo, por ser representantes populares, es parte de su trabajo recibir sugerencias de quienes los llevaron a sus cargos, es decir, de los ciudadanos.

Esta facultad es importante porque al iniciar el procedimiento legislativo el Presidente, se convierte en parte del órgano legislador; la mayoría de los proyectos de ley enviados a la Cámara tiene origen en el Poder Ejecutivo y la razón de ser de muchas leyes surgen del ejercicio cotidiano de las tareas del Presidente.⁶⁷

El inicio de un proyecto de ley no implica por sí mismo que deba convertirse en tal, ya que puede ser rechazado o modificado. Pero desde la promulgación de la Constitución de 1917, se ha observado que quien ha emitido la mayoría de las iniciativas de ley y a lo largo de más de sesenta años ejercido esta facultad sin ningún contrapeso real, ha sido el Presidente de la República.

Fue a partir de 1988, año que se registraron las primeras elecciones en las que el partido gobernante (PRI), no ganó contundentemente las elecciones federales, y el

⁶⁶ Rabasa, Emilio; *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1993, p. 190.

⁶⁷ Carbonell, Sánchez Miguel; *op. cit.*, p. 148.

Congreso quedó conformado por una mayoría de legisladores de partidos de oposición, cuya importante representación permitió impedir al Presidente continuar con la vieja práctica de aprobar sus iniciativas automáticamente, ante la pasiva actitud de los legisladores.

Algunos autores señalan que el Congreso está subordinado al Presidente y se ha convertido en un simple tramitador de sus iniciativas. Lo que sí es un hecho es que uno de los factores que más afectan al Poder Legislativo es quitarle sus facultades "naturales" como son las legislativas, para otorgárselas a otro órgano constitucional, que es lo que pasa en México con el Ejecutivo.⁶⁸

3.1.2. La facultad de veto.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá, hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido.⁶⁹

Este artículo forma parte del sistema de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya que busca facilitar el conocimiento de la regla para que todo proyecto de ley o decreto, cuyo estudio no sea de la exclusiva facultad de alguna de las cámaras, sea discutido en cada una de ellas, con el propósito de que su examen resulte lo más completo posible.

⁶⁸ *Ibid*, p. 150.

⁶⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 62.

Sin embargo, lo que interesa es conocer el contenido del inciso c, que se relaciona con la ley o decreto que es aprobado por ambas cámaras, pero resulta rechazado por el Ejecutivo en ejercicio de su derecho de veto, facultad que tiene para rechazar parcial o totalmente un proyecto de ley. Si esto ocurre, el proyecto vuelve a la Cámara de origen, y de insistir ambas cámaras, por mayoría de dos terceras partes del número total de votos, el Ejecutivo debe ordenar la publicación.⁷⁰

La facultad de vetar los proyectos de ley enviados por el Congreso tienen por objeto evitar un proceso legislativo precipitado, con vicios o leyes inconvenientes; dotar al Ejecutivo de armas que le permitan defenderse de alguna imposición del Legislativo y aprovechar la amplia experiencia del Presidente en el procedimiento de creación de leyes.⁷¹

El Presidente no puede ejercer el veto en los siguientes supuestos:

- En el ejercicio de las facultades de cada una de las Cámaras.
- En el ejercicio de las facultades de la Comisión Permanente.
- En el ejercicio de las facultades de alguna de las Cámaras que se encuentre actuando como cuerpo electoral o de jurado.
- En el ejercicio de las facultades del Congreso reunido en asamblea única.
- Para vetar la ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

Otra precisión pertinente, es que el Presidente no puede ejercer el veto en las reformas constitucionales, puesto que el artículo 72 sólo hace referencia a las leyes y decretos de carácter federal, es decir, aquéllas en que interviene el Congreso. Asimismo, las reformas constitucionales son producto de la capacidad que se da la propia Constitución para autorevisarse, lo que le da superioridad ante el Congreso, puesto que está ubicada entre el poder constituyente y los poderes constituidos -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, por lo tanto, tampoco el Presidente puede vetar la resolución de un órgano superior.

⁷⁰ Rabasa, Emilio; *op. cit.*, pp. 193-194.

⁷¹ Carpizo, McGregor Jorge; *op. cit.*, pp. 85-92.

Sin embargo, el veto no ha jugado el papel que tiene reservado dentro del procedimiento legislativo, ya que en México el Presidente es quien legisla y el Congreso a lo largo de su historia, se ha prestado a una simulación al ejercer el derecho de veto a reformas propuestas por el Ejecutivo, pero que en realidad son de poca relevancia.

3.1.3. La publicación y ejecución de la ley.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente (fracción I) son las siguientes:

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.⁷²

Las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal⁷³, están fundadas en diversos artículos de la Constitución, pero las que competen al presente trabajo son las que establecen la fracción I y consisten en:

- *Promulgar* las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Esta acción consiste en el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada; y
- *Ejecutar* las leyes, esto es, convertir los mandatos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político, cultural, etc. Para llevar a cabo esta labor, se le atribuye al Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos que son disposiciones que operan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo. Además, se le autoriza para realizar todos los actos que constituyen a la administración pública.

Aunque la Constitución y la jurisprudencia usan indistintamente los términos publicar y promulgar, así en su artículo 89, fracción I, usa el término promulgar, pero el 72 en sus incisos a y c, utiliza como sinónimos los de publicar y promulgar.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 81.

⁷³ Rabasa, Emilio; *op. cit.*, pp. 237-241.

Carpizo puntualiza que dentro de la doctrina constitucionalista, ésta función del legislativo ha sido objeto de discusión,

Esta distinción se vuelve peligrosa, si el Presidente llega a considerar que no se han cumplido satisfactoriamente las formalidades del proceso legislativo e interpone el veto. Suponiendo que prevalezca la opinión del Legislativo, el Ejecutivo al no tener derecho a un segundo veto podría nulificar todo el proceso, amparado en el incumplimiento de todos los requisitos y finalmente no promulgar la ley.

En concordancia con los tratadistas del constitucionalismo⁷⁴, entenderemos a la promulgación como la orden del Presidente por medio de la cual se ordena publicar y cumplir la ley. La publicación de las leyes es la realización material de una responsabilidad presidencial, que se hace a través de los medios oficiales de difusión (Diario Oficial de la Federación), cuyo efecto es darlas a conocer a quienes estén dirigidas para que puedan entrar en vigor y sean obligatorias.

La publicación es la única acción que no encierra una facultad, sino un deber. En el supuesto de que el Presidente no publique una ley, estará incumpliendo una obligación constitucional, quebrantando el principio de la división de poderes y anulando al Poder Legislativo, por consiguiente, al romper el orden jurídico, se ubica en el campo de la responsabilidad política.

La otra facultad que contiene la ya citada fracción I, del artículo 89 constitucional, es la ejecución de las leyes, tarea propia del Presidente, dado que es quien las pone en vigor y realiza los actos necesarios para hacer efectivo su cumplimiento.

Dentro de este contexto también se ubica la facultad que en el artículo 122, fracción V, se otorga al Presidente de la República para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

⁷⁴ Carbonell, Sánchez Miguel; *op. cit.*, p. 156.

3.2 Las facultades legislativas del Presidente.

Aún cuando en el artículo 49 de la Constitución, se establece que el Poder Legislativo de ninguna manera puede depositarse en un sólo individuo, ahí mismo se da la salvedad para que el Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29, pueda ejercer facultades legislativas. Entre las razones más importantes destacan: los casos de emergencia que requieren decisiones rápidas para canalizar las demandas de la sociedad, a través de la elaboración de leyes. Asimismo, el Legislativo se encarga de resolver aquellos aspectos generales de las leyes y el Presidente, a través de su estructura burocrática, las opera.⁷⁵

A continuación enumeraremos los artículos constitucionales que contemplan los supuestos en los que el Ejecutivo puede legislar.

3.2.1. Situaciones de emergencia.

Cuando las condiciones que deben anteceder a la suspensión parcial o total de las garantías individuales, ya sea en una parte del país o en toda la República. En circunstancias anormales, de rebelión, invasión o guerra, siempre debe prevalecer el interés público. Cuando ese desequilibrio surge, la Constitución en el artículo 29, autoriza y regula la suspensión de garantías, que puede decretarse para un lugar determinado o comprender a todo el país, lo que no significa la terminación definitiva de los derechos del hombre, simplemente se interrumpe la efectividad de algunos, hasta que se restablezcan el orden y la paz. Al suspenderse las garantías individuales, el Legislativo da atribuciones extraordinarias al poder Ejecutivo, con la finalidad de que ordene las disposiciones y tome las medidas necesarias para resolver rápidamente la situación; tal acto sólo supone una excepción transitoria al principio de la división de poderes.⁷⁶

⁷⁵ Carpizo, McGregor Jorge; *op. cit.*, pp. 99-100.

⁷⁶ Rabasa, Emilio; *op. cit.*, pp. 126-127.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión tuviese lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.⁷⁷

La correcta interpretación de este precepto constitucional contempla la imposibilidad de que el Presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempo de paz. Sin embargo, este artículo, cuyo origen se remonta a la Constitución de 1857, ha sido ignorado, pues los presidentes han legislado en tiempos de paz, dando pie al ejercicio anticonstitucional de un Ejecutivo que emite leyes por encima de la Carta Magna. En 1917, el Constituyente volvió a la tesis correcta, sin embargo, la primera incongruencia, la llevó a cabo el propio Venustiano Carranza al pedir y obtener facultades para legislar en el ramo de hacienda.⁷⁸

Para contrarrestar esta costumbre, en 1938 el presidente Lázaro Cárdenas, adicionó al artículo 49 la frase "en ningún otro caso se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". A partir de entonces prácticamente ha desaparecido esta perniciosa práctica. Aunque en 1951 se le agregó al mismo artículo una segunda excepción, contenida en el segundo párrafo del artículo 131.⁷⁹

⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 36.

⁷⁸ Carpizo, McGregor Jorge; *op. cit.*, pp. 101-103.

⁷⁹ Carbonell, Sánchez Miguel, *op. cit.*, p. 165.

3.2.2. Medidas de salubridad.

La razón de esta disposición obedeció a que durante la instalación del Constituyente de 1917, se tenían antecedentes de que a lo largo del país se presentaron epidemias y pestes. Consideraron entonces pertinente la intervención del Consejo de Salubridad, Instrumento que continua siendo necesario dadas las condiciones en que vive una buena parte de la población mexicana. Esta situación, desde luego, da preeminencia no sólo legislativa sino también política al Poder Ejecutivo.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1º. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2º. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3º. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.⁶⁰

La base 2ª, otorga a la Secretaría de Salud la facultad de ordenar las medidas pertinentes para atacar en el caso de epidemias graves.⁶¹

Con posterioridad a 1917, la fracción XVI del artículo 73 ha sido modificada para introducir en la base 4ª que el Consejo de Salubridad también podrá dictar medidas en materia de contaminación ambiental, que después serán revisadas por el Congreso dentro de los casos que sean de su competencia. Cabe señalar

⁶⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 73, fracción XVI, pp. 64-68.

⁶¹ Carpizo, McGregor Jorge; *op. cit.*, pp. 104-105.

que el departamento de salubridad actualmente se ha convertido en la Secretaría de Salud.⁸²

Existe el cuestionamiento de los estudiosos de la materia sobre discernir si la Secretaría de Salud (antes Consejo de Salubridad General) posee realmente facultades para legislar en materia de salubridad general, o si únicamente posee la atribución reglamentaria para completar y hacer efectiva la normatividad sanitaria. Pero para el presente trabajo, sólo basta saber que el Ejecutivo ejerce facultades legislativas también en este ramo.

3.2.3. Los tratados internacionales.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁸³

Las facultades que otorgan estos preceptos al Senado de la República (artículo 76) tienen como propósito establecer un principio de colaboración y responsabilidad compartida entre ese órgano y el titular del Ejecutivo, para dar vigencia y funcionalidad al Pacto Federal, así como fortalecer la actuación

⁸² Carbonell, Sánchez Miguel; *op. cit.*, p. 181.

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 73 y 81-82.

internacional en nuestro país, donde desde luego es importante la concurrencia del Poder Legislativo.

Por esta razón, el Presidente de la República es quien representa al estado mexicano ante las demás naciones y dirige las relaciones internacionales. Con la aprobación del Senado designa embajadores, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales. Asimismo, recibe los nombramientos de los representantes diplomáticos extranjeros. Cabe señalar que estas disposiciones son producto de una modificación que sufrió el artículo 89 en 1988.⁸⁴

Entre las atribuciones presidenciales en materia de política internacional, destaca la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que celebra el propio Presidente con sus pares u homólogos de otros Estados. Estas pueden versar, entre otras materias, sobre autorizaciones para el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional o la salida de las nacionales hacia el exterior, así como la permanencia de escuadras navales por más de un mes, en aguas territoriales mexicanas.⁸⁵

Estas atribuciones y las facultades que se derivan de ellas para que las ejerza el Presidente, son el instrumento por excelencia a través del cual se establecen relaciones comerciales e intercambios con otras naciones. De ahí que el Senado debe vigilar su uso correcto. Los tratados forman parte del sistema jurídico mexicano y lo destacable es que son instrumentos por los cuales el Ejecutivo canaliza su posibilidad de legislar, lo cual es ampliamente reconocido por la doctrina constitucionalista.

A lo largo de su historia, los tratados firmados por el Presidente no han encontrado mayor obstáculo para su aprobación por parte del Senado, debido a que ese cuerpo legislativo ha estado integrado casi en su totalidad por miembros del partido del gobierno (PRI) del cual, como ya se dijo con anterioridad, el Presidente es el jefe real.⁸⁶

⁸⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1988.

⁸⁵ Rabasa, Emilio; *op. cit.*, p. 220.

⁸⁶ Carbonell, Sánchez Miguel; *op. cit.*, p. 159.

Otra facultad que se consigna en el artículo 89 fracción X, es la de celebrar tratados internacionales, la cual confirma su rango en el artículo 133, en la que dice que estos son parte de la Ley Suprema de toda la Unión.

3.2.4. La facultad reglamentaria.

Esta facultad posibilita al Presidente para que dicte medidas de carácter general y especializado, tendientes a ejecutar las leyes de cuyo cumplimiento o aplicación se encarga.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.⁸⁷

Esta facultad posibilita al Presidente para que dicte medidas de carácter general y especializado, tendientes a ejecutar las leyes de cuyo cumplimiento o aplicación se encarga.

Al respecto, Carpizo considera que la causa por la que se le otorga al Presidente la facultad reglamentaria es, en primer lugar, por la imposibilidad de los legisladores de llevar las leyes al detalle, ya que además el Ejecutivo cuenta con personal técnico capacitado y se encuentra en contacto más estrecho con el ámbito de aplicación de la ley, asimismo, es quien recibe directamente la presión para elaborarlas. Debe hacerse hincapié que el reglamento es el instrumento normativo más fácil de reformar.

La facultad reglamentaria que posee el poder Ejecutivo obedece a un mandato constitucional, por lo tanto no es susceptible de ser delegada. Por eso los secretarios de Estado y ningún otro funcionario pueden expedir reglamentos a nombre del Presidente de la República.⁸⁸

A continuación se explican los límites de la facultad reglamentaria del Ejecutivo que consisten en:

⁸⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; p. 81.

⁸⁸ Este principio se observa matizado en los últimos tiempos debido a que en algunas leyes, el Poder Legislativo le ha otorgado potestades reglamentarias a los secretarios de Estado; Carbonell, Sánchez Miguel; *op. cit.*, p. 174.

- **La titularidad de la facultad reglamentaria.** El Presidente no puede delegar esta facultad en ningún otro órgano. Actualmente este principio se ha modificado en virtud de que el poder Legislativo ha otorgado potestades reglamentarias a los secretarios de Estado.
- **El ámbito material de validez de los reglamentos.** El Presidente no puede dictar reglamentos de las leyes cuya aplicación corresponda a los poderes Judicial o Legislativo.
- **La reserva de ley.** No puede reglamentar en aspectos que por su importancia deben reservarse a una ley.
- **El principio de jerarquía normativa.** No puede emitir un reglamento para modificar o alterar el contenido de una ley en sentido formal.
- **El principio de irretroactividad normativa.** Los reglamentos no pueden afectar los derechos adquiridos con anterioridad.
- **El principio de dependencia.** En caso de que una ley se derogue o abrogue los reglamentos de esa ley también resultan derogados.
- **El principio de publicidad normativa.** Es obligación del Presidente publicar el reglamento en el Diario Oficial de la Federación, con el fin de permitir a los habitantes conocer el contenido y alcance de las normas que les son aplicadas y que deben observar.

3.2.5. La regulación económica.

En la regulación de la actividad económica del país reviste particular importancia por su alcance globalizador y controlador

Artículo 26. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de

participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.⁸⁹

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exponen o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.⁹⁰

La facultad otorga en el artículo 26 constitucional, párrafos segundo y tercero, al Ejecutivo Federal establecer:

- El Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetan todos los programas de la Administración Pública Federal.
- Los procedimientos para la participación y consulta popular del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

⁸⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 20.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 158.

- Los programas de desarrollo.

Desde luego esta facultad alcanza la determinación de los órganos responsables de conducir, controlar y evaluar el proceso de la planeación democrática y las bases para que el propio Ejecutivo Federal coordine por convenio con los gobiernos estatales e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar.

El contenido y alcance de esta facultad busca que nadie sea excluido de los planes y programas nacionales de desarrollo que se convierten en instrumentos de orden y regulación de todas y cada una de las actividades que el país requiere para su transformación y bienestar social y político.

Esta facultad, que representa una de las excepciones que la Constitución acepta expresamente al régimen de división de poderes, fue implementada en 1951 por iniciativa del presidente Miguel Alemán.

El 8 de octubre de 1974, se dio otra reforma en la que quedó establecida como facultad privativa de la Federación, reglamentar en todo tiempo por motivos de seguridad o de policía y para toda clase de efectos.

Mediante esta disposición el Ejecutivo ha ejercido un control casi absoluto sobre la economía nacional. Sin embargo, esta tendencia se ha revertido desde 1988, debido a la implementación del modelo económico denominado neoliberalismo, que conlleva la disminución de la presencia del gobierno en los procesos económicos nacionales.⁹¹

El segundo párrafo, otorga al Ejecutivo la facultad para legislar en materia de impuestos y de comercio exterior, con el propósito de regular la economía nacional, siempre y cuando el Congreso haga la debida delegación. Estas facultades se otorgaron al Poder Ejecutivo, con el fin de dotarlo de un instrumento para decretar el aumento o disminución de impuestos a los productos de importación o exportación, según lo impongan las necesidades económicas prevalecientes. Esta autorización al Ejecutivo para legislar incluye la prohibición de

⁹¹ Carbonell, Sánchez Miguel; *op. cit.*, p. 182.

importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos.

Sobre el particular es deber del Presidente someter anualmente a la aprobación del Congreso, el uso que de estas facultades hubiere hecho. En caso de considerar inapropiada la forma en que utilizó esas atribuciones, no puede hacer nada, sin embargo, puede influir en la renovación de la concesión de las facultades a que se refieren dicho artículo y párrafo.

Esto resulta interesante, puesto que en la actual Legislatura, de carácter pluripartidista, ya se registraron inconformidades del Congreso y éste ha obligado al Ejecutivo a acatar algunas reglas para el ejercicio de las mencionadas facultades.⁹²

Aun cuando México se rige por la teoría de la división de poderes y que esta señala una separación en el ejercicio de las diferentes funciones del Estado, la actual Constitución no se apega estrictamente a sus postulados pues ha orillado a los poderes a ajustarse a la práctica cotidiana, de tal modo que varias funciones son desarrolladas por órganos diferentes. Se observa una tendencia a otorgar al Presidente excesivas facultades legislativas, quien además cuenta con los medios para dar cumplimiento por sí mismo al principio de legalidad, ajustándose con ello a los requerimientos que exige todo acto de autoridad.⁹³

En concordancia con lo anterior, Bernardo Bolaños, reflexiona que después de adoptarse el modelo federal en nuestro país, éste se modificó lentamente mostrando una evolución del federalismo hacia un esquema donde las competencias, se coordinan y tienen una cabeza normativa y planificadora que es el Presidente de la República⁹⁴. Asimismo presenta una interesante hipótesis al señalar que:

este fenómeno de acumulación de facultades reguladoras o normativas en el presidente, se articula con otro: el crecimiento nacional y la tendencia descentralizadora producen que el Ejecutivo federal tienda a desprenderse de

⁹² Carpizo, McGregor Jorge; *op. cit.*, p. 109.

⁹³ Carbonell, Sánchez, Miguel; *op. cit.*, pp. 183-185.

⁹⁴ Bolaños, Guerra Bernardo; "Presidencialismo y postmodernidad" en *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*; México, Editorial Aldus, 1994, pp. 118-121.

actividades administrativas (la prestación de servicios públicos en forma directa). En pocas palabras, el Presidente de la República se metamorfosea con lentitud en un Poder Legislativo nacional y deja paulatinamente de ser un ejecutor, un administrador. Ese es el futuro del sistema presidencial mexicano, aunque los criterios mecánicos de estudio sigan viendo en el desprendimiento de facultades a favor de las otras esferas, la disminución del poder presidencial.⁹⁵

El carácter centralizador de las disposiciones descritas en los últimos dos apartados, en manos del Presidente de la República, supera al de sus similares en otros países, puesto que para el caso mexicano es jefe de Estado, jefe de gobierno y por si fuera poco, jefe del partido en el poder, por lo que estas disposiciones constituyen formal y materialmente el órgano cerebral del Estado.⁹⁶

3.3 Las atribuciones políticas del presidente.

Tradicionalmente las atribuciones del Poder Ejecutivo, se han dividido en políticas y administrativas. Políticamente maneja las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general. Mientras que en su papel de administrador, el Ejecutivo es el punto más alto de la burocracia ya que es responsable de la operación del gobierno federal.

A esta caracterización se agregan dos funciones más: las económicas y las sociales. Por un lado, el Presidente regula el Plan Nacional de Desarrollo y la economía por medio de las acciones y del gasto y la inversión pública, la política fiscal, el encaje bancario, la determinación del medio circulante, los estímulos o restricciones a las importaciones, entre otras. Por el otro, sus funciones sociales

⁹⁵ *Ibid*, p. 117.

⁹⁶ *Ibid*, p. 120.

son aquellas relacionadas con la educación, la seguridad social, el agro y el ámbito laboral.⁹⁷

El amplísimo poder del Presidente proviene no sólo de las facultades que le otorgan las leyes, sino de otras fuentes, pues el ejercicio mismo del poder complementa al presidencialismo como régimen de gobierno.

La centralización de atribuciones políticamente vitales y su depósito político en un sólo individuo, así como su uso discrecional han dado paso a un presidencialismo que ya ha hecho historia en 66 años posteriores a la Revolución de 1910.

No hay duda sobre la importancia vital del presidencialismo en México como fenómeno central para explicar el mecanismo político del país. No hay duda tampoco del enorme poder que existe detrás de la figura presidencial. Sin embargo hay cuestiones vitales que deben ser respondidas en el plano de la realidad para permitirnos un estudio más preciso del presidencialismo.⁹⁸

Merece especial atención la asimetría entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que la independencia y división de poderes puede ser conflictiva, pero en México nunca ha dado lugar a enfrentamientos insuperables de desestabilización, debido a que:

- Los legisladores del Partido Revolucionario Institucional han sido disciplinados a la línea de su partido y del jefe político del mismo, dentro de las dos cámaras. Al no haber reelección inmediata, no se pueden ni deben crear liderazgos sustentados en un electorado propio, seguidores o clientelas; toda vez que significaría volver al caudillismo y romper con la estabilidad del presidencialismo.
- El liderazgo del partido se subordina al liderazgo de la presidencia.
- La presidencia y el Congreso han mantenido una relación de hegemonía y subalternidad, porque mientras uno manda, domina, controla, decide, dirige,

⁹⁷ Carpizo, McGregor, Jorge; *op. cit.*, pp. 82-83.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 84.

legisla, concentra y es el centro más visible del sistema político, el otro, obedece, tramita, procesa, aprueba y se somete⁹⁹

- El Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta 1997, había tenido una clara mayoría en las dos cámaras del Congreso, a pesar de la presencia creciente de varios partidos de oposición.

La explicación de la subordinación del poder Legislativo al Presidente resulta entendible en tanto que, los miembros de la Cámara pertenecientes al PRI tienen como premisas la unidad y la lealtad hacia el Presidente, a quien reconocen como jefe supremo. La razón de esta situación, se da porque los diputados y senadores realmente no son legisladores, sino ocupantes de un puesto político, del que si lo desean puede servirles para hacer una carrera política, pero como no se pueden reelegir para el período inmediato, están obligados a distinguirse por su unidad al Partido y lealtad al Presidente, su jefe natural.

La existencia de un partido dominante en el Congreso, hace que subordine al Presidente su acción política. Este es el factor que explica, que en los hechos no ocurra una división de poderes antagónica, sino orgánica.

El presidencialismo en México no puede ser explicado sin referirse a estos arreglos institucionales que han sido producto del establecimiento de un sistema electoral no competitivo o con un nivel de competitividad muy bajo. México se distingue del resto de los países presidenciales en América Latina por ser el único país que combina (o, más bien ha combinado) un formato presidencial con un sistema de partido hegemónico y un partido sumamente disciplinado y controlado por el Ejecutivo que, además, ha obtenido de manera consistente mayorías sustanciales en el Congreso.¹⁰⁰

El desarrollo de un partido con capacidad para monopolizar votos y puestos públicos, vino a completar el cuadro de una estructura presidencialista compleja, pero bien afinada y funcional. El Partido Revolucionario Institucional ha sido institución y mecanismo fundamental que ha hecho posible la alta concentración

⁹⁹ Aziz, Nassif, Alberto, "Fin de la Presidencia hegemónica y el Congreso subalterno" en *Diálogo y Debate*, México, No. 2, julio-septiembre 1997, p. 133.

¹⁰⁰ Casar, María Amparo, "El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada" en *Diálogo y Debate*, México, No. 2, julio-septiembre, 1997, p. 184.

de poder del sistema. El partido depende en su totalidad de la Presidencia y está dotado de muchas competencias y recursos en su trato con las organizaciones demandantes de bienes y servicios públicos.

El ser el líder real del partido proporciona al Presidente facultades extraordinarias, como las establecidas para designar a su sucesor, a gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales, o bien para controlar las principales organizaciones del PRI. Estos son recursos políticos de control de la élite política del gobierno.

El partido es un brazo político ejecutor del poder presidencial. En la escala del poder civil el Presidente está en la cumbre, resulta ser el juez o el árbitro final de los conflictos entre gobernantes y gobernados de las comunidades municipales y estatales.

Por otra parte, en el partido también se gesta gran parte de la burocracia de Estado, lo que ocasiona que la estructura de la administración pública, también reconozca al Presidente como al líder único.

El Ejecutivo, cuenta con lealtades de orden personal, por parte de los funcionarios públicos, quienes realmente no son una burocracia que ocupa lugares por méritos propios, sino funcionarios, que deben su cargo a la amistad, parentesco, compadrazgo y, por excepción, liderazgo. La "familia revolucionaria", como se ha denominado a la clase política mexicana, fue generada por toda una red de relaciones personales y compromisos adquiridos con el Presidente, a quien los asuntos públicos le han sido planteados directamente. Al determinar el curso de la vida pública, el Presidente ha tenido otro campo de influencia.

La consecuencia más importante de este solapamiento entre administración y aparato político ha sido que la renovación del liderazgo no se procesó dentro del organismo político, sino dentro del ámbito de la burocracia. El mismo carácter ejecutivo, administrativo, ha marcado la forma de decidir la sucesión presidencial, otra importantísima facultad metaconstitucional del Presidente, quien en última instancia designa a su sucesor con métodos más cercanos a

los usados para optar entre políticas públicas que a los de la política.¹⁰¹

Otra fuente del poder presidencial es el control de toda una serie de recursos políticos, financieros y materiales que le permiten extender su soberanía. El presidencialismo, se caracteriza por sus funciones de comunicación, intermediación, regulación y cohesión. Es reconocida la imagen presidencial como el único elemento capaz de conducir institucionalmente los acuerdos. El mexicano ve en el Presidente al hombre que puede resolver cualquier problema del país.

El presidencialismo mexicano también se ejerce como una forma de gestión de la economía nacional, dentro de la cual expresa un liderazgo abierto para crear las condiciones generales hacia una expansión económica.

El Ejecutivo puede influir para ampliar la base productiva nacional, por ser la instancia, el árbitro y quien conduce y controla el sistema nacional de planeación o toma las decisiones tanto en economía, como en la dinámica política. Los instrumentos del presidencialismo para intervenir en la economía, se pueden reconocer, por ejemplo, cuando el Ejecutivo otorga permisos para importar, decide desde la presidencia el gasto público para ser avalado por el Congreso, aprueba la administración central de los estímulos fiscales, al igual que la administración de los precios públicos a favor de la acumulación privada.

El Presidente utiliza los poderes efectivos que le rodean para dar continuidad al régimen mediante la concentración de atribuciones legales y políticas en la institución que preside y así responder al objetivo de reproducir el sistema político. La disposición del marco legal conformado por la Constitución y las leyes ordinarias y el manejo discrecional de los recursos políticos, financieros y humanos del Gobierno Federal a su alcance, le permiten llevar a cabo cualquier plan o programa económico o político, con el fin de fortalecer de modo permanente su capacidad de ejercicio real del poder.

Los amplios poderes constitucionales del presidente, aunados al gran poder metaconstitucional que le otorga el control casi absoluto del partido de

¹⁰¹ Romero, Jorge Javier, "La construcción institucional del presidencialismo" en *Presidencialismo. Congreso Nacional de Ciencia Política* (coordinado por Ricardo Espinoza Toledo), México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, 1996, p. 26.

Estado, llevaron inevitablemente al surgimiento de lo que bien se puede llamar el poder anticonstitucional de la presidencia. Este se refleja sobre todo en: a) la transferencia discrecional en tiempos de campaña electoral de recursos materiales y humanos del gobierno federal al partido oficial; b) el control, por la vía del partido, de la mayoría de los miembros del Poder Legislativo; c) la censura política de los medios masivos de comunicación, en particular los concesionados: televisión y radio; d) el control sobre el Poder Judicial; e) la vigilancia —que puede llegar hasta la remoción— de gobernadores y presidentes municipales; f) la sustentación de la impunidad a funcionarios que hacen uso indebido de sus atribuciones y privilegios, y g) la represión ilegal de los opositores.¹⁰²

La expansión de las atribuciones, facultades y funciones del gobierno en materia legislativa del Presidente, le han permitido llevar a cabo y acrecentar los aspectos no legislativos. La presidencia se expande hacia el gabinete y luego hacia los numerosos organismos descentralizados, como la Comisión Federal de Electricidad, PEMEX, o desconcentrados como el Instituto Politécnico Nacional, entre otros. Todo en virtud de la prerrogativa del Presidente para nombrar y proponer funcionarios al Congreso a quienes también puede destituir.

En el proceso de crecimiento del presidencialismo, también cuenta la intervención del factor geopolítico, que denota a un país dividido en dos partes desiguales: la capital y los estados de la República.

La capital concentra el poder y controla los flujos económicos, sociales, culturales y políticos, que constituyen centros de acumulación de riqueza y conocimiento. El Distrito Federal, es la instancia directora del país, donde se ubican los poderes federales, que son a su vez foco de poder y actividad y en la cima de todo se encuentra el Presidente de la República. El hecho de ser el asiento de los poderes federales con su amplia burocracia, otorga inmejorables ventajas al Presidente.

En un contexto general donde prevalece el régimen presidencial con un alto número de instituciones burocráticas, se generan importantes recursos y votos que propician condiciones adecuadas, para ejercer el poder.

¹⁰² Meyer Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano" en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Ene-Jun, 1996, p. 23.

La desmedida concentración de poder en el ejecutivo se apoyó en buena medida en un histórico centralismo. La marginación de "lo local" por el poder central tiene que ver con el estrecho vínculo entre centralismo y presidencialismo. Uno y otro se complementan.¹⁰³

La capital careció por mucho tiempo de un gobierno político con facultades plenas, ya que era el Presidente de la República la máxima autoridad y quien delegaba y designaba al regente de la ciudad capital.

Antes de la reforma política de la Ciudad de México, la ciudadanía no ejercía su derecho de elegir a sus gobernantes, por consiguiente, las formas de representación y participación estaban tuteladas por el Poder Ejecutivo Federal. Los problemas, las necesidades y expectativas de la vida urbana de la capital eran atendidos por medio de políticas diseñadas por la federación. Este hecho generó condiciones especiales de dependencia política y económica. Hizo del subsidio del gobierno central, la principal fuente de recursos y directrices políticas para la metrópoli. En la Ciudad de México, la administración pública dependía de las arcas y las decisiones del Gobierno Federal. Esta forma de acción gubernamental se confinó prácticamente al interior de los aparatos de gobierno de las demás entidades federativas.

Realmente no es sorprendente que el Presidente haya obtenido un poder tan grande, puesto que, las decisiones cupulares en el PRI, las instrucciones cumplidas de una mayoría parlamentaria y la obediencia casi perfecta que le han dispensado los gobiernos estatales, han ayudado a configurar la estabilidad política.

El resultado final fue que "la institucionalización de la presidencia creó una situación según la cual el cargo dio automáticamente gran autoridad y poder y al mismo tiempo moderación y flexibilidad al estilo político del presidente,

¹⁰³ Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "La tarea de gobernar y la nueva oposición priista. Una experiencia Presidencialista Regional" en *Presidencialismo. Congreso Nacional de Ciencia Política* (coordinado por Ricardo Espinoza Toledo), México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, 1996, p. 128.

permitiéndole balancear con éxito las diferentes presiones"; así se llegó a "legitimar la presidencia a los ojos de los ciudadanos mexicanos."¹⁰⁴

La preeminencia del poder presidencial podría acercarse a su fin, si la aparente transición política que vive el país generara un proceso en la práctica política que limite al presidencialismo. Sin embargo este sería el proceso más crítico para la estabilidad del sistema político mexicano pues provocaría un debilitamiento de los controles del Estado sobre las instituciones.

La centralización política, el reacomodo de clases sociales, la inequitativa distribución de la riqueza, el surgimiento de grandes corporaciones monopólicas, la inconformidad generalizada, la corrupción administrativa, entre otras manifestaciones, son efectos de ese sistema político basado en el presidencialismo, ciertamente omnímodo, pero en franco proceso de deterioro.¹⁰⁵

La estabilidad del Estado y el país ha sido sostenida por la fuerza del centralismo del poder otorgado al Presidente de la República. Ante esta situación dicha fuerza tiene que ser considerada en cualquier acción de reforma política para democratizar el poder, ampliar y abrir el juego político hacia una mayor independencia, así como a un creciente número de actores y participantes.

En este proceso se recomienda borrar cualquier intento de exclusión y evitar los cambios no consensuados e impuestos de manera brusca, asimismo, advertir que tampoco se pueden detener los cambios venideros y dejar claro que corresponde tanto a la fuerza presidencial y a sus integrantes, como a los electores y la población en general, disponer su carácter y momento de realización.

No puede pasar inadvertido, que el Presidente de la República durante su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional, párrafo segundo).

¹⁰⁴ Hernández Chávez, Alicia, "La parábola del presidencialismo mexicano" en *Presidencialismo. Congreso Nacional de Ciencia Política* (coordinado por Ricardo Espinoza Toledo), México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, 1996, p. 31.

¹⁰⁵ Chaires Ramírez, Enrique, "Presidencialismo y estabilidad en el sistema político mexicano" en *Presidencialismo. Congreso Nacional de Ciencia Política* (coordinado por Ricardo Espinoza Toledo), México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, 1996, p. 38.

Capítulo 4. El papel del presidencialismo en la reforma política del Estado mexicano.

4.1. El sistema político existente.

En 1982, los factores de base que legitimaban, explicaban y hacían funcionar regularmente el sistema político llegaron a perder su equilibrio unificador. Estos dieron inicio a la transformación del modelo económico vigente, que buscó promover el cambio en la estructura económica, social y política del país a partir de la apertura del mercado, la privatización de una parte del sector paraestatal y la reducción del papel del Estado como regulador, productor y prestador de bienes y servicios.

A partir de 1982 la disminución o estancamiento de un aparato productivo que tenía como motor al sector público y como centro un mercado nacional insuficiente, afectó de manera muy directa la capacidad de la presidencia para seguir generando la única legitimidad posible que le permitía funcionar de manera efectiva: la pragmática. Esta habilitación de corte tradicional surgía de la capacidad de quien ocupaba la presidencia en la disposición y asignación de recursos para responder positivamente, aunque sólo fuera de manera parcial, a las demandas de todos los actores sociales significativos del sistema, superando así la naturaleza antagónica de las mismas. En su mejor momento, antes de la crisis final, la presidencia pudo otorgar recursos tanto a empresarios como a sindicatos, a campesinos sin tierra, ejidatarios y propietarios, a sectores de las clases medias y colonos, a grandes inversionistas y grupos de marginados, a capitalistas nacionales y extranjeros.¹⁰⁶

La reestructuración económica con sus consecuentes crisis sociales y políticas en los años ochenta y noventa, aceleró el cambio de actitudes cívicas en la sociedad.

¹⁰⁶ Meyer, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano, recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996" en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, México, enero-junio 1996, No. 1-2, p. 13.

El descontento generado por el proceso electoral de 1988; la integración de un partido opositor de centro izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), contra la voluntad presidencial y la aparición de numerosas organizaciones no gubernamentales que exigían la creación de instituciones defensoras de los derechos humanos, así como su admisión en la observación del proceso electoral, se convirtieron en una fuerte presión para que el sistema político se reformara. La configuración de la coalición gobernante después de la elección de 1988, requería un nuevo modo de regulación social, sin embargo, el autoritarismo del sistema político mexicano, que no había perdido fuerza, impidió la implementación de un verdadero pluralismo político.

La distribución del poder político en México —entendida como la división de puestos de elección popular disponibles entre los partidos políticos que pueden contender por ellos— ha cambiado profundamente desde que en las elecciones presidenciales de 1988 el PRI apenas alcanzó la mayoría absoluta para su candidato. Más por necesidad que por virtud política, a partir de ese año se sucedieron un conjunto de reformas electorales.¹⁰⁷

Por un lado, las elecciones de 1988 llevaron al poder a Carlos Salinas de Gortari con resultados muy cuestionados; por el otro, se conformó un Congreso que contaba con una oposición de considerable importancia. Aunque este sexenio comenzó con una presidencia débil, se recuperó gracias a dos factores: la fuerza política que aún le quedaba y la debilidad de la sociedad civil.

El interés puesto para continuar la reestructuración económica y la apertura comercial, le permitió conseguir el poderoso apoyo de Estados Unidos, del empresariado nacional, del partido del Estado (Partido Revolucionario Institucional), del nuevo sindicalismo, de la alta burocracia, de la jerarquía de la iglesia católica y hasta del partido de oposición de centro derecha (Partido Acción Nacional).

¹⁰⁷ Casar, María Amparo y Ricardo Raphael de la Madrid, "Las elecciones de 1998: La distribución del poder político en México" en *Nexus*, México, No. 247, Julio 1998, p. 42.

Carlos Salinas trabajó arduamente en crear una red de intereses nacionales y externos, lo que le facilitó mantener a la presidencia como la pieza fundamental del sistema político e incrementar su autoritarismo.

Durante su desempeño como Presidente agotó todas las posibilidades de empleo de los aparatos tradicionales de apoyo y contención del poder político y cuando se los entregó a Ernesto Zedillo, solamente quedaban como un juego de imágenes y rituales seriamente deteriorados, por lo que ya no le fue posible aprovecharlos.

A diferencia de su predecesor, Zedillo obtuvo un triunfo electoral cómodo e incuestionado, pero recibió el poder con una fuerte crisis económica y un deterioro notable de la credibilidad en las instituciones. Una situación inédita porque a diferencia de 1988, en 1994 los partidos de oposición se convirtieron en factores reales de poder que debían ser tomados en cuenta para mantener la gobernabilidad del país.

Ernesto Zedillo asumió la presidencia en 1994, precedido por la legitimidad de la elección del 21 de agosto. Donde el PRI obtuvo el 48.77 % de la votación, es decir, 17 millones 336 mil 325 sufragios, mientras que sus competidores, el panista Diego Fernández de Cevallos 25.94% y Cuauhtémoc Cárdenas por el PRD 16.60%, se convirtieron en la segunda y tercera fuerza política, respectivamente.¹⁰⁸ Estos resultados electorales despertaron toda clase de reacciones por parte de los actores políticos del país; desde el carácter positivo de las elecciones hasta los problemas que algunos advertían.

Con una declaración conjunta, las principales organizaciones empresariales (CCE, Coparmex, Canacintra y Concanaco), fijaron su postura al señalar que la iniciativa privada mexicana consideraba que el virtual triunfo del candidato priísta, Ernesto Zedillo estaba fuera de toda sospecha¹⁰⁹ y aseguró que las irregularidades normales del proceso electoral no manchaban los comicios. Este sector auguró un período de fuerte crecimiento económico y descartó cualquier riesgo de inestabilidad, ya que la sociedad había votado por la paz.

¹⁰⁸ Datos recopilados de *La Jornada*, 28 de agosto de 1994.

¹⁰⁹ *La Jornada*, 22 de agosto de 1994 .

El desastre económico de 1995, provocado en parte por el mal manejo de la devaluación de 1994, enfrió mucho el entusiasmo del gran capital por seguir apoyando el liderazgo de una presidencia. En este contexto, el proyecto económico de Carlos Salinas, se derrumbó y de alguna forma, la realidad daba la razón a quienes habían advertido que la ausencia de una auténtica democratización, generaría ese tipo de problemas.¹¹⁰

a partir de 1994 comenzó a quedar claro, y muy rápidamente, que el cambio en la naturaleza de sus alianzas no le estaba generando a la Institución presidencial todo el apoyo que requería y había esperado. Las promesas de reencauzar a México por el camino del crecimiento económico significativo y sostenido y de iniciar una derrama general de los beneficios, hasta ese momento concentrados en la cúspide, no se estaban cumpliendo.¹¹¹

El alto costo de la irresponsabilidad presidencial (que mantuvo con deuda externa la prosperidad artificial que le diera al PRI la victoria electoral de 1994), aunado a una ola de demandas de apertura del sistema político, han dificultado el sostenimiento de la credibilidad en el partido de Estado.

Resulta evidente que el sistema político mexicano ha entrado en una etapa de transformación, sin embargo, no ha logrado un pleno consenso entre los principales actores políticos, para decidir cuál debe ser y cómo debe institucionalizarse el nuevo modelo político. La reforma está en marcha, pero no como resultado de un gran acuerdo nacional, sino como consecuencia del desgaste histórico ocasionado por situaciones inesperadas y presiones de diversos grupos políticos. Es un cambio rápido e irreversible, pero parece que nadie lo controla ni dirige.

Las bases del poder presidencial se han debilitado o desvanecido, al grado de plantear la inviabilidad del presidencialismo en los términos hasta ahora

¹¹⁰ Crespo, José Antonio; "La Institución presidencial como eje de la transición política mexicana" en *Presidencialismo. Congreso Nacional de Ciencia Política* (coordinado por Ricardo Espinoza Toledo), México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, 1996, pp. 93-123.

¹¹¹ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 15.

conocidos. Esta situación, no sólo ha disminuido su legitimidad y eficiencia, sino también ha disuelto algunas de las principales premisas sobre las que se estructuró el presidencialismo, tales como:

- El crecimiento de la oposición, que podía ser frenado.
- El partido oficial permanecía hegemónico, sin cuestionar su lealtad al Presidente.
- Dados los dos anteriores, sería altamente improbable que algún tipo de oposición surgiera en el Congreso, el poder Judicial o los poderes locales.
- El siguiente presidente provenía siempre del Partido Revolucionario Institucional.

Ernesto Zedillo, como presidente electo identifica esta situación al declarar que: "todos queremos una democracia en donde el poder Ejecutivo sea ejercido con estricto apego a sus facultades constitucionales. Que construya nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, en diálogo franco y permanente con las organizaciones sociales y la ciudadanía".¹¹²

4.2 El sexenio zedillista.

Ernesto Zedillo en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, se comprometió a impulsar una reforma política definitiva, que incluía: separar al PRI del gobierno, tender puentes de diálogo y entendimiento con la tercera fuerza política (PRD), y prometió una nueva relación con los Poderes de la Unión,¹¹³ en medio de la incertidumbre y la desconfianza social, así como el enojo de importantes sectores del PRI.

Desde su toma de posesión, el presidente Zedillo ha ofrecido ejercer su mandato con estricto apego a las facultades que la Constitución le atribuye. Ha ofrecido, para decirlo en otros términos, una nueva versión de la institución presidencial, fundada precisamente en la renuncia expresa a las llamadas

¹¹² *La Jornada*, 23 de agosto, p. 7.

¹¹³ Alemán, Alemán Ricardo, *La Jornada*, 24 de diciembre de 1994, p. 4.

facultades metaconstitucionales que, con su asimilación de facto a la esfera de Poder Ejecutivo, fueron imprimiendo al paso del tiempo los rasgos característicos del presidencialismo mexicano.¹¹⁴

En el mismo discurso, a propósito de la reforma política, se advirtieron posturas inéditas en la historia de la presidencia. Ya que Zedillo aseguró que en el marco de una democracia fortalecida alentaría el respeto a la participación y a la pluralidad, aunque reconocía que los avances democráticos eran aún insuficientes. Además consideró que había llegado el momento de sumar voluntades sin sacrificar diferencias, de trabajar para mejorar la relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la Federación. La finalidad era conseguir una reforma electoral definitiva.

El propio presidente Zedillo lanzó una convocatoria a todos los partidos, las organizaciones políticas, así como agrupaciones ciudadanas para participar en la democratización integral de la nación; señaló que sólo con hechos, se construiría un régimen presidencial más equilibrado. Asimismo, se comprometió a establecer un diálogo permanente con todas las fuerzas políticas y a mantenerse sujeto al escrutinio de la libre crítica ciudadana ya que estimaba necesario combatir el centralismo.

En cuanto a la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se pronunció por el estricto respeto a su autonomía y a la composición plural del Congreso de la Unión, la cual representó un factor fundamental para su independencia política. Propuso trabajar concertadamente con el Congreso para fiscalizar el ejercicio del gasto público.

Respecto a la convivencia con otros partidos, apuntó que el avance de la democracia dependería de la fortaleza del sistema de partidos y de la capacidad de consenso, para lo cual se comprometió, como Presidente de la República, a tratar a todos los partidos por igual.

El propio Presidente puso particular énfasis en su determinación de no intervenir, bajo ninguna circunstancia, en los procesos ni en las decisiones que

¹¹⁴ Begne G, Alberto, "Constitución y presidencialismo" en *Voz y Voto*, No. 36 febrero de 1996, p. 38.

correspondían únicamente al Partido Revolucionario Institucional, ya que México requería de una reforma, sustentada en el más amplio consenso político, libre de las sospechas, recriminaciones y suspicacias que suelen acompañar a los procesos electorales. En ese sentido, solicitó a todas las fuerzas políticas su participación, a fin de contribuir en la elaboración de una reforma electoral definitiva que incluyera el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación y la autonomía de los órganos electorales. El objetivo era lograr una reforma que pudiera aplicarse en las elecciones federales de 1997.

4.3 La firma del Acuerdo Político Nacional.¹¹⁵

Como producto de su visita a las Cámaras del Congreso de la Unión para dialogar con los legisladores, el Presidente de la República convocó a las dirigencias de los partidos políticos y de diversas organizaciones sociales para establecer un diálogo directo y facilitar el proceso de democratización del país.

Uno de los primeros compromisos del gobierno del Presidente Zedillo, fue dejar en el pasado las controversias sobre lo fundamental en materia electoral e impulsar el consenso para emprender una reforma definitiva que respetara los principios constitucionales que contemplaban toda normatividad electoral, tales como la autonomía plena de los órganos de autoridad, el fortalecimiento de la justicia electoral, la equidad en las condiciones de la competencia, y la transparencia en el financiamiento de partidos y campañas.

Los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional que signaron los líderes de los partidos en Los Pinos, el 17 de enero de 1995, con el Presidente de la República como testigo de honor, significaron una negociación para la aceptación de la reforma electoral. Sin embargo, la confrontación de intereses partidarios, pesó más que la voluntad de convergencias e integración de consensos.

¹¹⁵ "Discurso pronunciado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León durante la ceremonia de la firma del Acuerdo Político el 17 de enero de 1995. (Firma del Acuerdo Político por parte del PT, PRD, PAN y PRI en los Pinos)", *El Universal*, 18 de enero de 1995.

A pesar de que los partidos políticos habían abandonado la mesa de negociaciones, dos iniciativas continuaron el proceso de la reforma, con las cuales se patentizaron que el ímpetu reformista y la búsqueda de consensos no podían ya extinguirse en el país. La primera iniciativa surgió del Grupo Exhorto, integrado por diputados del PRI, PRD, PT, que en julio y agosto de 1995 promovieron múltiples encuentros con las dirigencias nacionales de los partidos, los líderes de las bancadas de las Cámaras y las autoridades del gobierno.

La segunda iniciativa fue la de El Seminario de El Castillo de Chapultepec, impulsada por un grupo de consejeros ciudadanos, quienes junto con académicos especialistas, dirigentes y diputados de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, legisladores ciudadanos, y con la participación informal pero opinante de los partidos Revolucionario Institucional y del Trabajo, retomaron los trabajos de la reforma electoral.

Este encuentro impulsado por el Presidente, buscó establecer las reglas para un gobierno de cohabitación, que estuviera fincado en consensos y en el respeto al disenso; pero apartado del agravio y ajeno a una posible imposición de la mayoría. Los representantes del Grupo declaraban que la construcción democrática debía satisfacer a todos para que fuera respetada.

Aseveraron que la reforma del poder en México debería fundamentarse en el diálogo y en el consenso para dar bases sólidas al Acuerdo Político Nacional por firmarse, el cual pretendía incluir una reforma electoral definitiva en la que se abordaran todos los temas que hasta entonces habían sido motivo de inconformidad. Destacaban el financiamiento de los partidos políticos; los topes a los gastos de campaña; y el acceso pleno a los medios de comunicación y la autonomía plena de los órganos de autoridad electoral. Esa reforma significaría el fortalecimiento de la vida partidista bajo principios claros y firmes de equidad y civilidad en las contiendas, así como la aceptación de la autoridad surgida de los comicios.

Este diálogo nacional para la reforma del poder, buscaba modificar el régimen presidencial y un mejor equilibrio con los otros poderes del Estado en estricta observancia de la Constitución Política, es decir, un cambio que consolidara un

verdadero sistema republicano, donde las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estuvieran fundadas en una genuina autonomía y en el respeto invariable.

4.4. El primer Informe de gobierno (1995).

Ernesto Zedillo acudió a rendir cuentas de su primer año de gobierno e hizo alusión a la convocatoria que lanzó para la democratización integral de la nación, a partir del equilibrio entre los poderes de la Unión y de esta forma concretar una normatividad electoral definitiva. Declaró que había fracasado en su intento de lograr acuerdos con las dirigencias de los partidos representados en el Congreso, que permitieran la construcción de consensos más amplios y que enriquecieran sus propuestas con la participación de otras organizaciones sociales.

Más aún, en tono acusatorio el Presidente aseveró que posiciones y prioridades muy respetables, así como causas particulares de los partidos, habían dificultado un mayor avance por esa vía.¹¹⁶

Respecto a su posición en el saneamiento de la relación Ejecutivo-Legislativo, reafirmó que mantendría su compromiso de diálogo con el Congreso pero siempre por las vías legales y políticas, que impulsarán genuinamente el desarrollo democrático con la celeridad, transparencia y eficacia que demandaban los mexicanos.

Aclaró que el fortalecimiento del poder Legislativo era responsabilidad de las Cámaras que lo integran y que su papel, como Presidente, se limitaría a respetar y fomentar cualquier iniciativa que consolidara al Legislativo como un poder más fuerte, respetado, coadyuvante y participativo de las tareas nacionales. Asimismo, señaló que el compromiso en materia de reforma política se reflejaría en el proceso electoral federal de 1997, que se llevaría a cabo bajo normas que aseguraran legalidad, equidad, transparencia y confiabilidad.

¹¹⁶ "Primer Informe de Gobierno" en *El Universal*, 2 de septiembre de 1995.

4.5. La reforma política de 1996.

Reestablecida la concordia, las actividades se multiplicaron con reuniones permanentes entre los expertos electorales de los partidos y del gobierno, que iban desahogando detalladamente varios puntos de la reforma electoral y que, una vez acordados, fueron presentados a la consideración y aprobación de dirigencias y autoridades.

El 15 de abril, los dirigentes de los partidos hicieron públicos los Acuerdos de Bucarell que, entre sus diez puntos consensados, contemplaban: la plena autonomía del órgano de autoridad electoral (sin la presencia del Ejecutivo y Legislativo); la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación y la competencia de éste para dictaminar sobre asuntos de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales; el predominio del financiamiento público sobre el privado y la flexibilización de los requisitos para formar coaliciones.

El 25 de julio de 1996, el Presidente Zedillo y los dirigentes de los partidos con representación en el Congreso, suscribieron la iniciativa de cambios constitucionales para la reforma electoral. El 30 de julio del mismo año, fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados (455 diputados) y el 1º de agosto por el Senado (124 senadores), la cual fue remitida a la consideración de las Legislaturas Estatales, que la aprobaron por unanimidad o por mayoría.

En realidad la reforma del Estado no buscó cambiar la esencia de éste, sino dar cauce y salida por el camino electoral a la compleja problemática de descontento existente en el país. De ahí que en el presente sexenio, los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión aprobaron una reforma política electoral, misma que dio a conocer el Presidente al rendir su II Informe de Gobierno.

Desde luego se lograron avances; por ejemplo antes, los trabajadores y ciudadanos por el simple hecho de encontrarse afiliados a la CTM, automáticamente se convertían en miembros del PRI, en cambio ahora poseen la libertad de afiliarse o no a un partido político. De esta manera el régimen comenzó

a abandonar el rasgo corporativo porque consideraba que ya no era prioritario. Aquí vale la pena destacar que tácitamente, se reconoció la libertad de pertenecer o no al partido que se deseara, una libertad que no tenía una parte muy importante de la población.

En esta reforma el Ejecutivo Federal abandonó una de sus prerrogativa que gozó por mucho tiempo, la cual consistía en evitar su injerencia en la integración y el funcionamiento del Instituto Federal Electoral (IFE).

Actualmente, los funcionarios del Instituto, son electos en la Cámara de Diputados. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interviene en los procesos electorales a través del Tribunal Federal Electoral, no sólo para dirimir y solucionar las controversias electorales, sino incluso para realizar el cómputo de los votos. Una vez contabilizadas las votaciones, declara quien es el Presidente de la República.

En agosto de 1996, el Ejecutivo Federal y los coordinadores de las fracciones parlamentarias de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, firmaron una iniciativa de reformas constitucionales a la que denominaron reforma política. La iniciativa definió un nuevo marco constitucional que establecía, las condiciones para desarrollar una competencia electoral. A continuación se destacan los aspectos más sobresalientes del nuevo marco legal en materia electoral.

4.5.1. Derechos políticos.

Del conjunto de derechos políticos establecidos destacan los relativos a la Asociación libre e individual a los partidos.

Otra consideración interesante de la reforma constitucional es la del sufragio en el extranjero, la cual abrió la posibilidad de voto para los mexicanos que viven o se encuentran fuera del país, cuando haya elecciones para Presidente de la República. Para ello, el COFIPE establece que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, designará una comisión que realice los estudios conducentes.

Para el caso de la elección de las autoridades del Distrito Federal, quedó establecido a partir de 1997, los ciudadanos del D.F. podrían elegir a su Jefe de Gobierno y en el año 2000 designarían mediante el voto directo a los responsables de las distintas demarcaciones territoriales de la capital.

En este contexto se simplificaron y flexibilizaron los requisitos para obtener el registro de un partido político; que a partir de entonces sería definitivo pero respetando el derecho de asociación establecido en la Constitución.

Cabe señalar que se creó la figura de las Agrupaciones Políticas Nacionales como una forma para canalizar la participación ciudadana, que para ser registrada y contar con las prerrogativas de ley, debería contar con al menos siete mil asociados.

Quedaron reconocidas las coaliciones parciales, es decir, aquellas que se limitaban sólo a ciertos puestos, pero que no obligaban a los partidos a contender con candidatos comunes en todos los cargos. Podrían postularse candidatos de coalición parcial para las elecciones de senadores y diputados, exclusivamente por el principio de mayoría relativa, registrando entre 6 y 20 fórmulas de candidatos en el caso de senadores, y entre 33 y 100 fórmulas, en el caso de diputados.

4.5.2. Órganos electorales.

Con el fin de conformar los órganos electorales del Instituto, se determinó que el Consejero Presidente y los ocho integrantes, con voto del Consejo General del IFE, fueran designados por la mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados. Además, la terna sería propuesta por las fracciones parlamentarias.

Con esta definición, el Secretario de Gobernación dejó de presidir el órgano electoral y los representantes de los partidos y de las Cámaras Federales sólo contarían con voz, reservando el derecho de voto a los Consejeros Electorales y al Consejero Presidente. A partir de entonces, el Secretario Ejecutivo del IFE debería

ser nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

Otro aspecto importante del proceso fue la cesión de mayores facultades al IFE, sobre prerrogativas, supervisión al financiamiento de los partidos, uso de los medios de comunicación y la decisión autónoma para el financiamiento del órgano electoral, asimismo, se estableció la facultad para imponer sanciones administrativas.

Aunado a lo anterior, tiene relevancia el fincamiento de responsabilidades a los integrantes del Consejo y a los Magistrados del Tribunal Electoral, en congruencia con las elevadas atribuciones y facultades que les atañen. Al respecto la reforma estableció que son sujetos al régimen de responsabilidad penal, administrativa y política de los servidores públicos pero corresponde a la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, declarar la procedencia o no, del juicio político en contra de alguno de ellos.

4.5.3. Legalidad electoral.

Con el propósito de ampliar y formalizar los efectos de la reforma hacia el ámbito nacional, se establecieron las normas mínimas de observancia general para todos los estados de la Federación, tales reglas quedaron definidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar que en el ámbito de las legislaciones estatales, los avances de la reforma se aplicarían.

Uno de los resultados de la reforma Constitucional fue la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, para formalizar su competencia en materia electoral. Desde entonces, la designación de los Magistrados del Tribunal Electoral es responsabilidad del Senado de la República, a partir de una terna propuesta por la Suprema Corte. Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es el órgano responsable del cómputo final de la elección y de la declaración de validez de la elección presidencial.

Reviste particular importancia la presencia de recursos contra la inconstitucionalidad de leyes electorales, correspondiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer las facultades para conocer las controversias constitucionales en materia electoral. Al respecto, se consideró que los partidos políticos tienen personalidad jurídica para plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inconstitucionalidad de leyes electorales federales o locales.

4.5.4. Equidad en la contienda.

Los cambios legales incrementaron de manera sustantiva el monto mayor de financiamiento público de los partidos, de acuerdo con su naturaleza y la trascendencia de sus funciones.

En el desarrollo de este proceso, no podía quedar excluido el principio de la equidad por el financiamiento público. Así, en las nuevas disposiciones quedó establecido que un 30 por ciento del total de los recursos otorgados, se distribuiría de manera igualitaria entre todos los partidos; mientras que el 70 por ciento restante, se asignaría de acuerdo a la votación alcanzada en las últimas elecciones por cada partido.

Por otra parte, se simplificaron los conceptos del financiamiento, entre los cuales se previó un rubro específico para el gasto de campañas electorales.

Dentro del ejercicio del financiamiento público estaba el incremento equitativo para el uso de los medios de comunicación. Al respecto, se estableció que durante el tiempo destinado a la propaganda política, los partidos tendrían preferencia dentro de la programación general. Aunado a lo anterior, se elaboró un programa especial para difundirse dos veces al mes por radio y televisión y se otorgó tiempo adicional en períodos de campaña.

De forma análoga al financiamiento y con el fin de garantizar una base mínima para todos los participantes, el tiempo otorgado a los partidos se dividió en dos partes: una se repartió de manera igualitaria y el resto de acuerdo a la

representatividad de cada partido. Con dicha medida se buscó mantener la equidad en el acceso a los medios.

Finalmente, se obligó a los partidos a mantener el respeto en las campañas, por lo que deberían abstenerse de formular expresiones difamatorias o calumniosas contra ciudadanos y otros partidos, sobre todo, durante el tiempo de las campañas.

Además se fincaron las bases de un sistema de control y vigilancia, tanto para identificar el origen como para el correcto uso de todos los recursos de los partidos.

4.5.5. Integración de Cámaras.

En el marco de la reforma, se estableció que ningún partido podía contar con más del 60 por ciento de las curules (es decir, más de 300 diputados), ni tampoco tener más diputados por ambos principios (mayoría relativa y plurinominales) de lo que representaba su votación nacional, más ocho puntos porcentuales. Además, con el fin de garantizar un mínimo de representatividad, se estableció que los partidos políticos necesitaban alcanzar, al menos el 2 por ciento de la votación para conservar su registro y tener derecho a la asignación de diputados por la vía de la representación proporcional.

Con el fin de fortalecer la representación plural en el Senado de la República, se modificó la fórmula de integración de la Cámara correspondiente. Anteriormente, el régimen establecía la elección en cada entidad de tres senadores por mayoría y un cuarto se asignaba a la primera minoría. A partir de la reforma, por cada entidad, se eligen dos senadores de mayoría y uno para la primera minoría. Además, se incorporan 32 senadores asignados de manera proporcional a la votación que obtengan los partidos en una circunscripción nacional.

4.5.6. Reforma del Distrito Federal.

Tema de relevancia política es la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que tiene como propósito fortalecer a los órganos locales de gobierno y crear instituciones y procedimientos más democráticos. A partir de 1997, su elección es por voto directo, universal y secreto.

Como un complemento necesario está el fortalecimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que se garantice la conformación de un auténtico órgano legislativo y se fortalezcan los órganos de gobierno, preservando la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Al efecto, desapareció la mención de Asamblea de Representantes, para dar pie a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyos integrantes también se denominan diputados.

A partir de 1997 los titulares de las demarcaciones políticas del Distrito Federal (anteriores delegaciones), son electos por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno y, a partir del año 2000, éstos serán electos por voto universal y directo como autoridades político administrativas.

4.6 Los alcances de la reforma del presidencialismo.

Queda claro que la actual reforma política, es simplemente electoral ya que sólo regula las condiciones y los procedimientos para el desarrollo de los comicios. Los resultados, son una respuesta a la altura de las demandas de los partidos de oposición que reclaman mayor participación y aquellos mecanismos necesarios para que expresen y encuentren sus propios espacios de representación.

Ha sido, sobre todo, gracias a la transformación del marco electoral que los partidos de oposiciones pudieron irrumpir en el mercado político, para acabar con el monopolio del Partido Revolucionario Institucional. En consecuencia, este paso, llamémoslo de liberalización política, puede ser considerado como una de las variables más importantes para explicar el desplazamiento —en ocasiones lento, en ocasiones vertiginoso— del voto ciudadano a favor de

otras opciones.

Sin embargo, este flujo natural del voto no ha implicado, hasta hoy, la desaparición del referente priísta en el mapa político mexicano. Muy por el contrario, una vez pagados los costos de la liberalización, el PRI aún representa a un número considerable de electores.¹¹⁷

En la reforma electoral destaca el incremento de la capacidad de competencia de los partidos políticos en México, con un rasgo central: lograr un equilibrio en la competencia, y nivelar las disparidades financieras entre el partido de Estado y la oposición. Los partidos opositores buscaban los recursos suficientes para contar con un piso común sobre el cual escenificar una contienda competitiva, capaz de sostener una campaña amplia.

Durante decenios, las elecciones se llevaron a cabo sin competitividad auténtica, dado que los ganadores y perdedores ya estaban predeterminados. En este sentido, la realización puntual y sistemática de elecciones derivada de la normatividad establecida, solo tenía un carácter de ritual legitimador al que se le sobrepusieron prácticas y relaciones verticales y centralizadas. Por estos motivos, la demanda de competitividad electoral fue auténtica y prioritaria; sin embargo, la reforma política, en el marco de la transición mexicana, no distinguió los dos argumentos que existían para el tránsito hacia un nuevo orden político:

- El primer argumento es de carácter conceptual y se funda en el postulado de la presencia de reglas democráticas para procesar (atención, solución y visión) los conflictos de la sociedad mexicana.
- El segundo argumento, es un cambio a nivel de lo que habitualmente se llama la forma de gobierno, pero de manera fundamental, involucra el tránsito de un paradigma de gobernabilidad a otro de perfiles todavía, inciertos y de gestación.

La fase de transición en la que nos encontramos, se localiza en el primer argumento, dado que aún no se han establecido las reglas que permitan una sujeción estricta del Ejecutivo Federal a los límites constitucionales de la

¹¹⁷ Casar, María Amparo y Ricardo Raphael de la Madrid, *op. cit.*, p. 48.

Presidencia y que además garanticen el equilibrio de poderes e impulsen el fortalecimiento del régimen republicano y del estado de Derecho.

La propuesta consiste en que la política interpartidaria encuentre cauces productivos, lo que no implica la posibilidad de que se este dirimiendo un nuevo juego de pautas para generar y ejercer efectivamente el poder político en México. En otras palabras, no se está gestando un nuevo orden de gobernabilidad de naturaleza democrática sobre el viejo presidencialista y autoritario, que no termina de morir, ni siquiera aparece en la perspectiva inmediata.

El presidencialismo constituye la paradoja fundamental del proceso de democratización del sistema político mexicano posterior a la Revolución. La resolución de tal paradoja (que no antinomia) constituye la clave de la reforma política contemporánea y será, asimismo, decisiva para la evolución del régimen en las primeras décadas del siglo próximo.

El presidencialismo ha sido y es uno de los elementos definitorios de los rasgos autoritarios del sistema.¹¹⁸

De este modo, nuestra llamada transición política a la democracia no ha afectado la condición del partido de Estado ni al presidencialismo todopoderoso, sólo se ha limitado a lo que hasta ahora ha sido una transición hacia la competencia electoral.

Podemos asentar que sí hay una transición política pero con cauces distorsionados que han oscurecido parcialmente la discusión acerca de los problemas de gobernabilidad y construcción democrática, la cual debería enfocarse a buscar límites al poder Ejecutivo. La reforma del presidencialismo mexicano implica el fortalecimiento de sus contrapesos y la transformación del estilo político que lo ha caracterizado como sinónimo de autoritarismo.¹¹⁹¹²⁰

¹¹⁸ Arias Marín, Alán, "Tesis sobre presidencialismo mexicano y democracia" en *Presidencialismo. Congreso Nacional de Ciencias Políticas*, (coordinado por Ricardo Espinoza Toledo), México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, 1996, p 79.

¹¹⁹ Silva-Herzog Márquez, Jesús, "Los Contrapesos y el nuevo estilo" en *Voz y Voto*, No. 36, febrero 1996, p. 37

¹²⁰ Villa Manuel, *El sistema político de los revolucionarios*, México, FLACSO, 1994; p. 38.

Tiene que destacarse que en este punto, la declinación del presidencialismo debe correr pareja con el cambio en el sistema electoral, de lo contrario el proceso de transición política en México, no necesariamente generará el establecimiento de un nuevo sistema político.

La actual reforma que vive México es simplemente un cambio en el sistema electoral, por lo que no puede ser considerada una reforma del Estado que impulse la transición política. Únicamente se ha puesto atención a la forma en que los actores políticos pueden llegar a gobernar, sin embargo, se ha relegado a un segundo plano el cuestionamiento al régimen de gobierno, es decir, no se ha trastocado el ejercicio efectivo del poder político que responda a las demandas sociales bajo condiciones democráticas.

En el conjunto del sistema político mexicano, la zona de relaciones que está más urgida de reforma es la institución presidencial. Nada asegura que el PAN o el PRD en el gobierno no se hubieran convertido en eso que confusamente se llama partido de Estado.¹²¹

Siendo optimistas, podemos decir que la transición mexicana se va abriendo paso a su manera; probando suerte, ensayando opciones, equivocando el rumbo e inventando su propio camino con éxitos relativos. Quizá la propia experiencia mexicana de una larga vida pública dominada por el presidencialismo, el partido de Estado y la estabilidad, no ha facilitado, la imaginación de la sociedad y los partidos de oposición para promover y proponer un cambio sustancial en el sistema político.

En un escenario de transición existe una lógica interna que daría como resultado elecciones que podrían marcar diferencias cuantitativas en la participación de la sociedad y cualitativas que señalarían que México ha ingresado al orden de la democracia.

Pero es evidente que nuestra transición política, limitada sólo al sistema electoral, sólo está generando lo que podemos llamar, siendo benévolos, una democracia

¹²¹ Silva-Herzog Márquez, Jesús, *op. cit.*, p. 34.

operativa, en donde la sociedad se conforma con un proceso transparente, organizado, participativo y con la ciudadanización de las instituciones electorales.

Se ha impuesto la convicción de que no hay democracia si la voluntad ciudadana expresada en el voto no es respetada. Pero también se empieza a imponer la certeza de que la democracia es algo más que aritmética electoral.

La democratización es más que la transición a elecciones libres

La democracia está en muchas partes. Se extiende, de distintas maneras, a todas las acciones del poder público.¹²²

Sin embargo, sería insensato negar el éxito de la reforma electoral, ya que se comprobó el buen modo en que el proceso de 1997 se desarrolló y concluyó. En ese año todos los actores de la vida política (gobierno, partidos, organizaciones y sociedad) multiplicaron la confianza en las instituciones que hicieron posible la realización de los comicios.

La jornada del 6 de julio de 1997, fue importante para la democracia porque el marco constitucional que la reguló fue producto de un consenso amplio e incluyente y además se eligió por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Una de las diferencias más importantes entre la democracia hablada por los miembros de la clase política oficial, desde 1929 hasta antes del 6 de julio de 1997, y un sistema realmente democrático, consiste en que la estructura del poder ha tenido al Congreso como una pieza dependiente y subordinada al Presidente de la República.

En la historia de las últimas décadas se observa con claridad que el gran legislador del país es el Poder Ejecutivo; los niveles con los que se aprueban las iniciativas son considerables, van desde un 100 por ciento en la época de Cárdenas y de Ávila Camacho, hasta el 82 por ciento en tiempos de López Mateos. Recientemente los datos confirman la misma tesis, de 1994 a 1997: en la LVI Legislatura el presidente Zedillo fue el gran y único legislador: de 141 iniciativas de reforma y de nuevas leyes, 135 fueron del Ejecutivo; en contraparte,

¹²² *Ibid*, p. 36.

130 iniciativas presentadas por los diputados quedaron congeladas en diversas comisiones.

En el México moderno no conocemos, en el plano nacional, la experiencia de un gobierno dividido. Las elecciones del 6 de julio abrieron esa posibilidad. Por primera vez el PRI perdió la mayoría en la Cámara Baja, y se pudo generar una nueva etapa de alternancia y equilibrio de fuerzas entre los tres principales partidos nacionales (PRI, PAN, PRD).

El final de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados pudo marcar un cambio muy significativo para la vida política del país, ya que técnicamente se dio por terminada la etapa de una Presidencia hegemónica y de un Congreso subordinado, e inició otra de pluralidad y alternancia. La relación entre el poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión a partir de 1997, se podía estructurar con base en un nuevo formato en el sistema de partidos.

La novedad más importante de la jornada del 6 de julio de 1997, fue sin duda la instalación de un sistema multipartidista. Con este cambio se tuvo la oportunidad de modificar sustancialmente las bases operativas de la relación Presidencia hegemónica y el Congreso subalterno.

Sin embargo, la hegemonía presidencial aún no sufre importantes fracturas, a pesar de que el PRI perdió por primera vez la mayoría constitucional, el aparato del soporte presidencial aún esta intacto. El Presidente sigue dominando al Congreso a través de la negociación y búsqueda de acuerdos con las cúpulas de los partidos opositores, no con los legisladores.

A pesar de que el Congreso de la Unión se ha convertido en un espacio plural de deliberación y análisis, la mayoría representada en las Cámaras de Diputados y Senadores lo único que ha hecho es fortalecer la legitimidad del gobierno. Por eso la Presidencia de la República sigue predominando sobre el Poder Legislativo, en la conducción de la vida política de la nación.

El fortalecimiento constante del Congreso tiene que ser la tarea más urgente en la búsqueda del equilibrio político. Si el Congreso legisla, es mecanismo de control y, sobre todo, es el espacio privilegiado de la representación política, en consecuencia, estas tres funciones necesitan vivificarse. Para ello resulta evidente

que el fortalecimiento del Congreso tiene que ser producto de la maduración del sistema de partidos, porque sin partidos sólidos y responsables, no podemos pensar en la conformación de un Poder Legislativo fuerte y autónomo.

Para que el fortalecimiento del sistema de partidos, el incremento de la competencia electoral y la alternancia en los puestos de elección popular tengan un amplio efecto en las relaciones verticales y horizontales del poder político y además deriven en relaciones más productivas para los poderes de la Unión es necesario comenzar a acotar las enormes facultades del Ejecutivo.

Las medidas encaminadas a asegurar que la pluralidad siga ampliándose deben complementarse con el diseño de un marco institucional que exprese una nueva gobernabilidad.

4.7 El presidencialismo actual.

Aunque el sistema político mexicano se ha definido como autoritario, no cae en la dictadura pero tampoco en la democracia, más bien se ha caracterizado por su escaso pluralismo y la limitada participación de líderes sociales, por lo tanto, la transición de un sistema político autoritario a otro democrático es aún lejano.

Desde una visión crítica, el presidencialismo es la deformación de un régimen presidencial que concentró el poder en la Federación y en un Poder Ejecutivo Federal que avasalló al Legislativo y al Judicial.

Actualmente, el Presidente de México, por mandato constitucional, es Jefe de Estado; representa la "unidad nacional", es Jefe de Gobierno, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, máxima autoridad agraria y hasta diciembre de 1997 también tuvo a su cargo la administración del Departamento del Distrito Federal. Metaconstitucionalmente, es jefe de su partido y líder de la minoría más grande en el Congreso. Asimismo, posee la facultad de iniciar leyes, a pesar de que por primera vez en la historia moderna, el Ejecutivo tiene que convivir con un poder Legislativo donde su partido no es mayoría

El Presidente de la República sigue siendo el gran legislador, como queda documentado con el hecho de que la mayor parte de las iniciativas que se presentaban y todas las leyes aprobadas fueron iniciadas desde la oficina presidencial.

Por otra parte, queda claro que la concentración del poder federal también ha ido en demérito de los gobiernos de los estados. Esta situación aun se refleja en el reparto fiscal (el 80 por ciento de los recursos son manejados directamente por la Federación), en el predominio del Ejecutivo en los asuntos de nivel federal, en los de nivel nacional y hasta sobre la presidencia del partido de su militancia (PRI) que aparte de ser un partido hegemónico fue y sigue siendo una agencia electoral del Presidente. La mayor evidencia es que las iniciativas de ley que se supone responden a un proyecto de nación defendido por el PRI, se inician en el gabinete y no en el partido.

En los últimos años, se habla de la debilidad del Presidente, por las razones siguientes:

- La relación entre el Legislativo y el Ejecutivo ahora es diferente, por ejemplo, las iniciativas que el Presidente envía al Congreso pueden ser reformadas o rechazadas.
- El centro sigue manteniendo fuerte el control sobre los estados, no obstante que desde 1988 hemos visto una creciente pluralización política en las entidades de la República. Dentro de los estados, se dan todas las combinaciones posibles en la división de poderes (Ejecutivo de un partido o de otro, con mayoría de su partido en el primer trienio pero en el segundo no), lo mismo sucede en los ayuntamientos.

La situación política que en el pasado era con cierta facilidad controlada por el presidencialismo y el PRI, se está resquebrajando y el sistema político se muestra incapaz de seguir siendo una fórmula eficaz. En el seno del propio partido, las luchas de las facciones que representan intereses antagónicos llevan a dirimir sus diferencias llegando incluso al homicidio.

4.8 Los principales cambios en el ejercicio del poder presidencial.

En la actual coyuntura política (selección de candidato presidencial), el Partido Revolucionario Institucional pretende garantizar una transición hacia la democracia por medio de una nueva práctica que genere y regule la conducta de los principales aspirantes a la presidencia, asimismo, que excluya la influencia del Presidente en la designación de su posible sucesor.

El obstáculo fundamental para la modernización del PRI es la gran presencia política que conservan los grupos tradicionales; sin embargo, sin normatividad, los grupos, corrientes y protagonistas dentro de ese partido se atomizan en intereses personales en demérito de su ya de por sí minimizada credibilidad y, en consecuencia, la mejor voluntad se ve avasallada por los grupos de interés.

El Acuerdo aprobado el 17 de mayo por los integrantes del Consejo Político Nacional del Partido Revolucionario Institucional, es un hecho que cambia, al menos en apariencia, las injerencias del poder del Presidente en la designación del candidato a sucederlo y pretende, de una vez por todas, acabar con la práctica del "dedazo". Paradójicamente, esta decisión fue tomada desde la cúspide de la pirámide del poder Ejecutivo.

En el acto priísta, se pronunciaron por mayoría de 307 votos a favor de la consulta directa a las bases, militantes, simpatizantes y ciudadanos, para la elección de su candidato a la Presidencia de la República.

Lo anterior es importante porque por primera vez, se abrió el espacio a la participación y competencia al interior de dicho partido y, desde luego, se confirmó que una de las atribuciones metaconstitucionales del Presidente de la República fue acotada, de la misma manera que quedó disminuida la posibilidad unipersonal de decidir.

Examinando el artículo noveno del Acuerdo General para la Postulación del Candidato a la Presidencia de la República para el sexenio 2000-2006, se observa que el triunfador en cada distrito electoral, según las reglas aprobadas, será el que obtenga el mayor número de votos y será postulado candidato el que gane el mayor número de distritos (300 en todo el país).

En teoría, los gobernadores y los mandos superiores priistas de la administración pública federal, estatal y municipal tienen prohibido ejecutar cualquier acto que influya en la consulta, a fin de garantizar que el proceso sea libre de sospecha. Los militantes interesados en participar fueron: Francisco Labastida Ochoa, Manuel Bartlett Díaz, Roberto Madrazo Pintado y Humberto Roque Villanueva.

El 7 de noviembre de 1999, se llevó a cabo la votación en una sola jornada nacional. Se realizó mediante votación directa, libre y secreta en la que sufragaron todos los militantes con su credencial para votar expedida por el IFE.

Aparentemente ninguno de los precandidatos tenía seguro el triunfo, sin embargo, las simpatías de las élites y especialmente del Presidente por alguno de los contendientes, se aseguraron por medio de la disciplina partidista y corporativa para que el voto se otorgara dócilmente mediante la línea tradicional. Esto manifestó que aún no se ha dado fin al corporativismo pues la era del poder presidencial que se excede aún no termina, a pesar de que el poder se este desconcentrando y las decisiones unilaterales sean cada vez menos eficaces.

Conclusiones

El objetivo del trabajo desarrollado fue analizar el comportamiento de la institución presidencial ante la exigencia de una reforma política que permitiera un régimen más democrático y se enfrenta a dos problemas: la ausencia de reglas e instituciones democráticas y la falta de voluntad para acabar con comportamientos autoritarios. En este sentido considero que el objetivo se cumplió, pues aun cuando se han suscitado hechos inéditos en la historia del país, estos no han sido suficientes para que partidos de oposición o la sociedad civil ocupen esos espacios y se conviertan en un contrapeso real para el tradicional autoritarismo presidencial.

Respecto a la hipótesis que se planteó en un principio, también se comprobó debido a que, efectivamente, el sistema político priísta respondió a las exigencias de reglas más democráticas con una espectacular reforma pero solo fue a nivel electoral y como fue impulsada desde el poder mismo, siempre estuvo controlada y se impusieron los candados suficientes para evitar que otras fuerzas políticas, diferentes al partido en el poder, se convirtieran en un verdadero contrapeso de la institución presidencial y buscaran reformar la estructura tradicional del poder.

La metodología planteada fue útil puesto que partió del análisis de conceptos que se manejaron a lo largo del trabajo, tales como Estado, sistema político, autoritarismo, sistema presidencial, etc., y que fueron indispensables para el desarrollo del mismo. Por otra parte, se realizó un breve recuento histórico que permitiera el análisis del comportamiento de la institución presidencial mexicana. Enseguida se desarrollaron las facultades formales e informales que posee el presidente, con la finalidad de exponer como el poder Ejecutivo ha invadido ámbitos de competencia de los otros poderes.

Finalmente se hizo un ejercicio de confrontación entre los compromisos que hizo el presidente Zedillo a propósito de la reforma política y los hechos, en tal sentido se llegó a la conclusión de que es un presidente que dio cabida a cambios importantes en el país pero de una manera limitada y hasta involuntaria pues jamás asumió una posición de compromiso.

Considerando que la historia política de la institución presidencial mexicana se remonta a la primera mitad del siglo XIX, cuando el país se hallaba fragmentado y la Presidencia era una institución evidentemente débil, se puede concluir que nuestro sistema presidencial ha tenido dos etapas: con la Constitución de 1824, hasta la Constitución de 1857, podemos hablar de una primera en la que la institución no tiene una razón de ser en particular; es más una copia del sistema político norteamericano que una creación motivada por situaciones históricas o idiosincrasias propias. La segunda etapa comienza a partir del régimen del Presidente Benito Juárez hasta nuestros días y se funda en el principio de gobernabilidad, mismo que es retomado por el Constituyente de 1917 y que es, en última instancia, la razón de ser del presidencialismo mexicano contemporáneo. Hasta ahora existe un consenso generalizado de calificar esta etapa, como la del establecimiento del sistema político mexicano, del que emana el fenómeno del presidencialismo como institución.

Aun cuando la revolución se hizo para acabar con un régimen de poder personalizado terminó por construir un nuevo orden en el que se consideraba indispensable el predominio de la Presidencia. Correspondió al Constituyente de Querétaro determinar y dar cabida a esta postura y brindarle legalidad y superioridad frente al Congreso a través de la Constitución del 5 de febrero de 1917. Así, la Presidencia se convirtió en el pivote para la transformación política, social y económica de México.

Concluida la revolución, el presidencialismo debió imponerse a caudillos regionales y hasta ex presidentes fuertes y como movimiento, pero lejos de dar paso a un régimen más plural y democrático, solo sirvió para establecer legalmente un presidencialismo autoritario cuyo único límite fue su duración de seis años.

El sistema político que funcionó desde 1920 y se consolidó en el período cardenista cuando logró elementos de legitimidad innegables, a pesar de que estaba construido sobre bases profundamente antidemocráticas. La legitimidad en que estaba sustentado fue producto de las corrientes revolucionarias y de un

necesario e indispensable pacto social, que de alguna manera reflejaba y retomaba demandas claras de diversos sectores de la sociedad mexicana.

Hoy el régimen padece una crisis que aún no se manifiesta como inestabilidad, sin embargo, tiene la capacidad para asegurar la continuidad del sistema económico, político y social implementado en la década de los ochenta.

Tal vez por lo mismo, lo que busca la actual transición mexicana, es un pasaje de un grupo dominante a otro, acordado consensadamente entre la sociedad política (incluidos los partidos políticos legales de oposición), visualizando que ese pasaje se dé respetando la mayoría de las instituciones políticas del sistema político tradicional, entre ellas su factor más importante: el presidencialismo.

De hecho, los únicos planteamientos de una reforma directa del presidencialismo que pueden mencionarse en el periodo reciente y hasta antes de las elecciones del 6 de julio de 1997 han sido, por una parte los argumentos de algunos políticos y juristas en México sobre la conveniencia o aún reformar la Constitución en lo que se refiere a la forma de gobierno vigente.

Los procesos de transición de México han elegido gobiernos vía electoral, sin embargo, el proceso amplio de democratización política no se ha consolidado. Y no la ha hecho porque subsisten enclaves autoritarios, es decir, instituciones, poderes y actores heredados de regímenes igualmente autoritarios. El control del aparato del Estado todavía se encuentra en manos del Presidente y del Partido Revolucionario Institucional.

La presidencia de Ernesto Zedillo, evidentemente, ya no tiene las mismas características de la institución surgida de la etapa postrevolucionaria, ahora presenta un debilitamiento en contraposición con el indudable fortalecimiento de la oposición, cuyo crecimiento no ha limitado claramente el espacio de liderazgo de la Presidencia pero sí ha trastocado a las bases políticas y sociales en las que se sustentaba el sistema político tradicional.

Ahora, la apertura económica y la integración que representa el Tratado de Libre Comercio, marcan un modelo macroeconómico que le quita al Poder Ejecutivo los amplios márgenes de maniobra que en materia de política económica tuvieron los presidentes hasta 1982. Existen otros casos productos de reformas, como la de la

autonomía del Banco de México que se hizo en 1993, en la que se restan al Presidente ciertas facultades, aun cuando le dejan la relativa al nombramiento de su gobernador.

Desde luego no puede dejar de citarse el proceso de privatización de las empresas públicas, en el cual se dejó al Poder Ejecutivo sin una serie de recursos que antes concentraba: la banca, la telefonía o las líneas aéreas.

Tampoco puede omitirse a un conjunto de rasgos políticos que han cambiado, a pesar de que no se noten, como la disminución de los ámbitos de competencia del gobierno; por ejemplo, el Presidente ya no es el jefe del Distrito Federal, puesto que ahora se da mediante una elección y no por una designación. Asimismo, ya no es el jefe político de los 32 estados, ya que deben restarse de la lista a los gobiernos de la oposición; además de los municipios que también son gobernados por otros partidos políticos, entre los cuales destacan las principales ciudades del país.

Desde la perspectiva de la integración y el funcionamiento del Instituto Federal Electoral, el Ejecutivo perdió la facultad de tener como su representante al secretario de Gobernación y también la relativa a la presentación de la propuesta de consejeros electorales.

Sin embargo, el actual Presidente, no ha dejado de ejercer sus facultades metaconstitucionales implícitas en la Presidencia, por ejemplo, en su relación con el PRI; ha intervenido en las decisiones partidistas, en general ha tenido una relación de dominio con los gobiernos estatal y municipal, y los medios masivos de comunicación continúan alabando y difundiendo la figura presidencial como el gran conductor de los destinos del país.

Nuestra conclusión en este punto es que en México existen las condiciones para expandir y perfeccionar un sistema político democrático, dado que realmente existe al orden social para completar la democracia en el terreno institucional y normativo. Como en el país la transición a la democracia solo se ha dado en el terreno electoral y de manera todavía inconclusa, es más factible expandirla en este ámbito que enfocarla hacia un cambio de régimen de gobierno.

La reforma política del Estado, se ha convertido en un lugar común de todo pronunciamiento oficial, pero la centran en un simple cambio de régimen político y la equiparan con una refundación del Estado. En los hechos, la política institucional no está a debate ni pretende ser rebasada por las iniciativas de los partidos de oposición.

La parte más difícil de esta transición, no es el establecimiento de un sistema electoral, sino el establecimiento de una cultura de compromiso e instituciones democráticas que funcionen sin trabas y eso está aún por llegar. Ese ingrediente a menudo se nos olvida: no basta con tener el formalismo democrático, si no funciona en instituciones y en una cultura política nutrida por valores que vayan más allá de los partidos, cuyas disputas suelen ser de miras tan cortas que carecen de un proyecto nacional, o más acá de la inmadurez que puede apreciarse en segmentos importantes de la sociedad cuyo voto puede cambiar de unas elecciones a otras. Por lo tanto, nuestra transición política es parcial al no contemplar la reforma al sistema presidencialista mexicano.

La reforma a nuestra forma de gobierno, no necesariamente debe ser el paso del presidencialismo, hacia el parlamentarismo, sino más bien se debe proponer un presidencialismo acotado y restringido. Donde el Ejecutivo ejerza realmente su poder, de acuerdo con el Estado de derecho y pueda ser controlado, conforme a las instituciones que la Constitución consagró para ese propósito.

La discusión de la democracia en México no supone una opción entre presidencialismo y parlamentarismo. La perspectiva de un desarrollo de régimen hacia modalidades parlamentarias como condición de una efectiva democracia, no sólo carece de antecedentes en la cultura política del país, sino que también adolece de condiciones suficientes, legales y administrativas, para poder ser considerado como una alternativa eficiente y con márgenes de solvencia adecuada en materia de gobernabilidad.

Hasta hoy es claro que el sistema presidencial sigue operando conforme a una práctica tradicional, ya que en los hechos, no hay una división de poderes y los pesos y contrapesos siguen siendo meros formalismos. Para el cambio, lo que se debe hacer es crear un presidencialismo con controles institucionales y legales.

Si bien se puede reconocer que la reforma electoral puede traer como consecuencia una reforma al presidencialismo, por lo menos el origen del Presidente está regido por la soberanía electoral, sin embargo, el ejercicio del poder aún no está balanceado y controlado por la acción de otros centros de poder autónomos y la responsabilidad de su acción aún no puede ser demandada. Es innegable que las reformas operadas en las últimas décadas no tocan los poderes atribuidos a cada rama del gobierno, ni el de la responsabilidad de ellos en el ejercicio de sus respectivos poderes. Porque el establecimiento de reglas electorales consensuadas y respetadas, no es suficiente para limitar el poder presidencial. Hasta ahora podemos decir que la transición política sólo representa los siguientes cambios:

- Tránsito de un sistema cuasi monopartidista a un sistema multipartidista, todavía en formación.
- Cambio de un sistema electoral sin competencia a un incremento de la misma, pero aún bajo condiciones de inequidad y favorable al partido de Estado.
- Cambio en las fórmulas de integración de la representación partidista en el Congreso, que combina la mayoría simple con la representación proporcional.
- Elección directa de las autoridades del Distrito Federal.

Estos cambios se han dado a través de la reforma electoral, a la que se pretende englobar bajo el rubro de "Reforma del Estado", sin embargo, se puede hacer la observación de que estos cambios no implican que se estén acotando los poderes del Ejecutivo (con la excepción de que ya no designa las autoridades capitalinas) y se fortalezca al Poder Legislativo.

La Constitución mexicana no ha sido revisada acerca de las prerrogativas del Ejecutivo y de los otros poderes. Se necesitan nuevas normas que generen barreras institucionales, políticas y bases equitativas de coordinación efectivas contra la supremacía del poder Ejecutivo.

La reforma electoral puede debilitar los supuestos políticos bajo los que el presidencialismo operó, por ejemplo, el control de la oposición y la disciplina de las Cámaras por parte del PRI, a pesar de que ahora hay un mayor pluralismo, sobretodo porque todavía hay lealtad y disciplina ante el Presidente, ya que él es

quién nombra la estructura de la administración pública y todavía selecciona candidatos a puestos de elección popular (no hay evidencias de que su poder de selección y nombramientos se hayan debilitado).

Por otra parte, el PRI no ha dejado de ser un partido de Estado, sigue controlando la mayoría de los puestos de elección popular, es claramente aún un partido dominante. La tradición se impone, aún ante la posibilidad que la Presidencia ya no provenga del PRI, en cuyo caso se podría ir en detrimento de la lealtad y disciplina del partido hacia el Presidente.

Mientras no se modifique constitucionalmente la acción del Ejecutivo, el presidencialismo seguirá vigente aún en el escenario hipotético dominado por un partido de oposición, en ese caso las estructuras del poder presidencial seguirán intactas y matizadas por una simple alternancia en el poder, pero no un cambio en la estructura y el ejercicio del mismo. De esta manera la llamada reforma política del Estado mexicano se limita sólo a reformar el sistema partidista-electoral, sin replantear la redefinición de la institución presidencial, por consiguiente nuestra transición política todavía esta incompleta.

Democratizar el Estado no implica pugnar por un presidente débil en un sistema rígido, obsoleto, anacrónico y autoritario, reducido a símbolo político de un México débil. Al contrario, lo que se quiere es un Presidente fuerte en un sistema flexible, abierto, democrático, a la altura de los tiempos y que refleje a un México democrático y fuerte. Asimismo, que actúe frente a un Congreso plural; a un Poder Judicial vigilante del estado de derecho; a gobernadores guardianes de su autonomía y a ciudadanos responsables, prósperos y celosos de sus derechos individuales y sociales.

Nuestros partidos políticos coinciden en que la democracia constituirá la condición indispensable para solucionar los más diversos problemas que aquejan a la sociedad, atender sus necesidades y encauzar sus ideas y anhelos de bienestar social.

Pero se podría aspirar a más, si el asunto deja de limitarse a la cuestión electoral, porque las elecciones por más limpias y creíbles que sean, no podrían revertir el centralismo y otros vicios asociados que afectan y obstaculizan el desarrollo

autónomo de los gobiernos locales. Por tanto, se requiere de una descentralización del Estado que asegure la participación democrática en la implementación de las políticas económicas y sociales en la localidad.

Un aspecto fundamental de la reforma del Estado es el fortalecimiento de la división entre los Poderes de la Unión. Consecuentemente, empieza a ser urgente que la concentración de poderes ceda el paso a la real división de poderes, el centralismo al federalismo y la democracia corporativa a la democracia individual y social.

El poder presidencial, debe ser balanceado vertical y horizontalmente, en el que se ejerza un auténtico federalismo y una verdadera separación de poderes.

El poder debe distribuirse, no trasladarse ni pulverizarse, y sobre todo, México debe abandonar ese papel de país con reglas no escritas, para convertirse en un país de reglas escritas y observables por todos.

Por el momento, el presente régimen no puede más que ofrecer mayor democracia electoral al gobernado, puesto que bien sabe que su poder de decisión termina en el momento que emite su voto.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva Luis F.; "El presidencialismo y el sistema político mexicano" en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* (coord. Alicia Chávez Hernández); México, FCE- El colegio de México, 1994; págs. 187.

Aziz, Nassif, Alberto, "Fin de la presidencia hegemónica y el Congreso subalterno" en *Diálogo y Debate*, México, No. 2, julio-septiembre, 1997, págs. 132-148.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (coordinadores); *Diccionario de Política*; México, Siglo Veintiuno Editores, 1988.

Burdeau, Georges; *Tratado de Ciencia Política. Tomo III. La dinámica de la política. Volumen I. Las fuerzas políticas*, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1986, págs. 394.

Begné, Alberto; "Constitución y presidencialismo" en *Voz y Voto*, No. 36, México, febrero, 1996, págs. 38-39.

Calderón, José María; *Génesis del presidencialismo en México*; México, Ed. El Caballito, 1972, págs. 259.

Cansino, Cesar; *Democratización y liberalización*; México, Instituto Federal Electoral, 1997; págs. 69.

Carpizo, McGregor Jorge; *El Presidencialismo Mexicano*; México, Siglo Veintiuno Editores, 1998; págs 240.

"El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada" en *Diálogo y Debate*, México, No. 2, julio-septiembre, 1997, págs. 41-49.

Casar, Ma. Amparo y Ricardo Raphael de la Madrid; "Los elecciones de 1998: la distribución del poder político en México" en *Nexos*, México, No. 247, junio, 1998, págs. 41-49.

Cerroni, Umberto; *Política, Método, teorías procesos, sujetos, instituciones y categorías*; México, Siglo Veintiuno Editores, 1992; págs 192.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México, Ed. Alco, 1998; págs.167.

Córdova, Arnaldo; *La formación del Poder Político en México*; México, Ed. Era, 1996., págs. 99.

Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez, Silva; *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*; México, Ed. Aldus, 1994, págs. 276.

Cosío, Villegas, Daniel; *El estilo personal de gobernar*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1972.

Corona, Armenta Gabriel; *La burocracia sindical frente a la modernización del estado mexicano*; México, UNAM-ENEP Acatlán, 1998, págs. 268.

Crespo, José Antonio; *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*; México, Ed. Joaquín Mortiz, 1996, págs. 300.

Duverger, Maurice; *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ed. Ariel, 1962, págs. 319.

El Poder Legislativo en la Actualidad; México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión- UNAM, 1994; págs 327.

Espinoza, Toledo, Ricardo (coordinador), *Presidencialismo. Congreso Nacional de Ciencia Política*; México, UAM-IFE-COLEGIO NACIONAL DE CPyAP, 1996, págs. 173.

Gilly, Adolfo; *Interpretaciones de la Revolución mexicana*, México, Ed. Nueva Imagen, 1984.

Hernández, Chávez Alicia (coordinadora); *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*; México, FCE-El Colegio de México, 1994, págs. 187.

Hernández, Chávez Alicia; *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*; México, COLMEX-IPN-FCE-Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1998, págs. 485.

López, Villafañe Víctor; *La formación del sistema político mexicano*; México, Siglo Veintiuno Editores, 1991, págs. 212.

Lujambio, Alonso; *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

Marván, Laborde Ignacio; *¿Y después del presidencialismo?. Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*; México, Ed. Océano, 1997; págs.171.

Merino, Huerta Mauricio; *Fuera del Centro*; Jalapa, Universidad Veracruzana, 1991, págs. 195.

Rabasa, Emilio; *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1993, págs. 367.