

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LOS PARADIGMAS EN LA TRANSICIÓN

HACIA LA DEMOCRACIA MEXICANA

TESIS

QUE PARA OPTAR AL GRADO DE

MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

MA. GUADALUPE DOLORES RAMÍREZ GATTÁN

MÉXICO, D. F. FEBRERO 2000

ASESOR DE TESIS: MAESTRO PABLO ROSAS CERVANTES



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

INDICE

Introducción

Capítulo I

El sistema presidencial mexicano y su disfuncionalidad estructural en cuanto a su práctica y real funcionamiento

1.1 Federalismo, principio de la transición a la independencia

1.2 Orígenes del presidencialismo en México y las inercias autoritarias

1.3 Constitución de una república democrática, representativa y federal

1.4 La figura del presidente en las primeras constituciones políticas

1.5 La división de poderes, el congreso federal, las legislaturas locales y las funciones legislativas

Capítulo II

El unipartidismo y su relación o efecto en el sistema político

2.1 La apariencia del multipartidismo en México

2.2 Consecuencias del unipartidismo

2.3 El unipartidismo causa principal del centralismo y de la sumisión del poder legislativo durante varias décadas del siglo XX

2.4 Consecuencias del unipartidismo en el ejercicio de un poder presidencial dominante

2.5 El unipartidismo y su relación o efecto con el poder legislativo y con los medios de comunicación

Capítulo III

Del autoritarismo a la transición a la democracia a partir de los años setenta

3.1 El agotamiento de la liberalización política del régimen priista

3.2 El proceso civilizado de transición en México

3.3 Las reformas electorales y la necesidad de una agenda mínima para el 2000

3.4 La apertura política y el avance del pluralismo en la democratización rumbo al 2000

3.5 Resurrección y falsas expectativas de la LVII legislatura federal

3.6 La necesidad de replantear las atribuciones de la institución parlamentaria en México

Capítulo IV

La relación prensa Estado

4.1 La ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a la empresa periodística en México

4.2 La regulación legal y los márgenes de discrecionalidad en la otorgación de concesiones de radio y televisión

4.3 La ética y la censura del periodismo mexicano

4.4 La necesidad de autodefensa de la ciudadanía ante los medios de comunicación

4.5 La comunicación política y el papel de las oficinas de comunicación social en el sistema política mexicano

4.6 El papel de los medios de comunicación en momentos en que México trata de insertarse entre las naciones democráticas

Conclusiones

Epílogo

El triunfo de la democracia electoral en México. 2 de julio de 2000. Vicente Fox, hombre de la transición

Bibliografía

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo central explicar la disfuncionalidad del principio de la división de poderes y del sistema político mexicano y la centralización política que proviene del monopolizador unipartidismo *sui generis* y la necesidad del fortalecimiento del poder legislativo en México y de una nueva relación prensa Estado, en la transición a la democracia mexicana como paradigma de la democracia.

Desde hace por lo menos dos sexenios se discute en nuestro país la necesidad impostergable de democratizar los procesos del poder político, de elevar los niveles de democracia del sistema político mexicano. Esta discusión, por sí misma, implica el reconocimiento por unanimidad que, en mayor o menor grado, el funcionamiento de este sistema político es autoritario o por lo menos no suficientemente democrático, toda vez que, de no ser este el caso, carecería de sentido el planteamiento sobre la necesidad de su democratización.

Al menos quienes detentan todavía mayoritariamente el poder y personajes del llamado partido oficial más comprometido con este grupo, han admitido expresa o tácitamente que el grado de democracia que caracteriza a nuestro sistema es insatisfactorio, lo cual se desprende de una postura, así sea meramente declarativa, a favor de la reforma del Estado, con todo lo equívoco que suele ser en nuestro medio político activo esta expresión.

Esto de ninguna manera significa que, desde hace dos sexenios, el sistema haya empezado a funcionar de manera autoritaria, ni que a partir de ese momento sus diversos actores hayan descubierto su bajo nivel democrático.

Aunque habría que decir que es a partir de 1988 cuando el diagnóstico de la mayoría de los actores políticos (y cabría decir que de la sociedad en general), ha sido dado en sus términos, planteándose en la última década una disyuntiva inequívoca para el sistema político mexicano: permanencia del autoritarismo o cambio democrático.

De ninguna forma es casual que esta concepción de la situación política prevaleciente en México se perciba de manera clara desde hace dos sexenios. En 1988, como se recordará, la crisis del sistema se hizo evidente, aunque no significa que sus orígenes, sus deficiencias connaturales y sus rasgos antidemocráticos surjan apenas en ese momento, simbolizada por la elección presidencial más cuestionable y cuestionada de los últimos tiempos en cuanto a su legitimidad y a su legalidad.

Precisamente este último elemento sea el que explique en forma sintética el cambio radical en el diagnóstico, debido al cual, el autoritarismo del sistema hoy solamente es negado por algunos

de los detentadores del poder político y por quienes encuentran en la alianza estratégica conservadora beneficios, canonjías y diferentes tipos de ventajas.

Es a partir de 1988, cuando los procesos de conformación y ejercicio del poder encuentran serias dificultades para legitimarse, cuando el término autoritarismo empieza a ser empleado con mayor frecuencia para calificar al sistema político mexicano, tomando el lugar de la pretensión o sugerencia de "ampliación de la vida democrática". Es en 1988 cuando las elecciones representaron un claro aviso de que, en efecto, el régimen autoritario en México estaba llegando a sus límites, y de que la liberalización sería incapaz de sacar adelante el régimen priista y de que era urgente se procediera a dirigir una auténtica democratización.

Esa fue la razón por la que el régimen priista autoritario se distinguió por haber aplicado con éxito una estrategia de "apertura política" destinada a relegar, más que a alcanzar, su propia democratización. Esta peculiar política se ha denominado, por la ciencia política, como la etapa de la liberalización política; habría que decir que democratización es un proceso diverso, alternativo y, eventualmente, éste es sucesivo del liberalismo y es típico de diversos autoritarismos que, cuando se percatan de que no podrán continuar con sus rasgos esenciales, emprenden un proceso de apertura limitada o superficial para permitir el desahogo de las tensiones, y así poder prolongarse más en el tiempo sin perder su esencia autoritaria, como dirían Guillermo O'Donnell y P. Schmitter, en su libro de *Transiciones desde un gobierno autoritario; conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*.

La democratización connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación, garantizados previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes.

Normalmente ocurre lo anterior cuando las presiones de la sociedad, en contra del régimen autoritario, han cobrado gran intensidad que se hace imposible sostenerlo.

De lo anterior se precató la élite autoritaria, y optó por abrir nuevos espacios de participación y expresión a la disidencia, con miras a reducir la presión democrática y prolongar la vida del régimen priista; aunque ésta suele ser un arma de dos filos, ya que también provoca que la demanda de avance de la democracia, de la sociedad en general, se exacerbe, utilizando los nuevos espacios otorgados por el régimen, con el riesgo de derrocarlo.

En México, ya hemos visto que la liberalización ha permitido desahogar las presiones democráticas haciéndolas perder intensidad en el plazo inmediato, y al mismo tiempo ha creado la ilusión en la ciudadanía de que tales avances corresponden a una política democrática, aunque ésta se vaya aplicando de manera lenta y gradual.

La liberalización política instrumentada en México entre 1977 y 1988 atravesó por dos momentos consecutivos: uno funcional y uno disfuncional. Ya que hasta antes de las elecciones federales de 1985 la liberalización fue absolutamente funcional con los propósitos oficiales.

En el proceso electoral de 1988 se empezó a vivir una crisis política profunda, nunca experimentada por el régimen político mexicano, lo cual significaba un síntoma de que la liberalización política sería difícil y amenazaba su capacidad de decisión.

En el caso de México, habría que decir que el inicio de la liberalización política puede ubicarse en diferentes años; de manera sustantiva, están las reformas electorales en 1963, cuando se abren las puertas a un nuevo perfil político en el país que ha avanzado favorablemente por el camino del sistema de representación proporcional, contrincante tradicional del sistema de mayoría, el cual intenta resolver el problema de la sobrerrepresentación a la proporción de su fuerza electoral, inaugurándose así la etapa de la pluralidad y el derecho de la oposición en relación con las decisiones del gobierno, y luego en 1977, cuando se otorgan diversas prerrogativas a los partidos de oposición y, por el otro lado, se abren los cauces institucionales a los partidos de la izquierda histórica, las diputaciones de partido fueron transformadas en diputaciones de representación proporcional, lo que significó un mayor número de curules para la oposición.

Lo anterior logró el fortalecimiento del autoritarismo priista, y atrasó todavía más la democratización por varios años. Ya que la liberalización en 1988 tuvo un carácter selectivo, por un lado amplia para el PAN y por otro lado estrecha para el PRD.

Aunque, realmente, es en 1969 cuando surge la "apertura democrática", ya que fue el parteaguas, a raíz del movimiento estudiantil de 1968. Incluso comienza con la derogación de los artículos 145 bis del Código Penal para el Distrito Federal, que databa del 31 de enero de 1931, con el objeto de restituir los canales de comunicación y de mediación con amplios sectores de la sociedad civil.

Precisamente por ello, lo que pretendemos es, mediante una investigación centrada en el estudio del papel o del peso que debe concederse a las estructuras constitucionales del sistema político mexicano, plasmados en nuestra ley suprema, tanto en lo que es su funcionamiento autoritario, como en su proceso de transformación democrática; entender la causas y efectos de un sistema político que funciona o camina de manera insatisfactoria.

El objetivo de todo mi trabajo de tesis, consiste en explorar la "realidad del sistema político mexicano" y, una vez conocida su descripción formal estructural, nos atreveremos a emitir nuestro juicio sobre la correspondencia entre el espíritu de la ley y la realidad, así como de presentar las

alternativas para su posible modificación, en aras de lograr, por principio de cuentas, una real división de poderes que es característica de un Estado de Derecho, en donde los diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos, regulados y controlados por el mismo.

La Reforma del Estado significa un cambio estructural en las relaciones de este país, entre los poderes, los gobernantes y gobernados.

Por ello, considero necesario que el poder legislativo logre su fortalecimiento, ya que en el marco de nuestro sistema presidencialista, constituye el ámbito, sin duda alguna, en el que se producen las inoperancias e impotencia del poder legislativo en cuanto a su funcionamiento, lo cual lo aleja del control político encomendado como legislatura por nuestra ley suprema a desempeñar un papel central y lo aleja, también, de la posibilidad de someter a control parlamentario la autoridad del ejecutivo, y de evitar que en México estemos a merced de las disposiciones de un solo poder como está ocurriendo actualmente, y de la necesidad de que haya una nueva relación prensa-Estado, ya que la prensa y gobierno en México han llevado una relación en la que reside la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a las empresas periodísticas; se trata de elementos de una singular relación que, consideramos, no transita ni por el sendero de la democracia ni se apega tampoco a derecho y que, más bien, se trata de un "convenio" de intereses privados, políticos o comerciales que, por supuesto, impide el ejercicio pleno de la libertad de información, valores básicos de la práctica democrática e indispensable y necesario para la construcción de un sistema democrático.

La hipótesis de causalidad es que consideramos que el unipartidismo ha monopolizado los triunfos electorales al servicio del gobierno federal; una oposición que fue minoritaria durante muchos años, y varios partidos frecuentemente subsidiarios por el propio gobierno y que han mantenido una apariencia meramente nominal de oposición durante varias décadas, no constituyó el menor riesgo para la detentación del poder. El poder político se encuentra todavía, en estos tiempos, centralizado en manos del presidente de la república, que es jefe del ejecutivo en términos formales, pero, además, en términos informales también es jefe de los poderes legislativo y judicial, por lo que el presidente, mediante el uso del poder político, utiliza en su favor al partido político del gobierno como un instrumento electoral; a la administración pública central como un instrumento electoral; a la administración pública paraestatal como el instrumento del Estado empresario, participante directo en la economía; además, es jefe nato del ejército, jefe del federalismo y, por lo tanto, de los gobernadores estatales y presidentes municipales de todo el país.

Se analiza el unipartidismo, porque constituye el origen del presidencialismo fuerte y casi omnipotente.

La verdadera infraestructura que determina el funcionamiento del Estado mexicano es, precisamente, la política unipartidista. El unipartidismo ha obtenido el monopolio del poder ejecutivo para el partido del gobierno y no sólo eso sino también el monopolio del poder legislativo.

En realidad, el centralismo, como característica básica del sistema del Estado mexicano, tiene su origen político constituido por el esquema unipartidista. Y no puede mortificarse ni mejorarse el centralismo, en los demás eslabones del sistema del Estado mexicano, sin cambiar la estructura fuente de tal centralismo.

Partimos de la necesidad de establecer reglas claras y transparentes para el ejercicio del nuevo escenario político que empezamos a construir en México, la Reforma del Estado en la transición a la democracia en México, cuyo eje articulador, en el contexto de un proyecto de modernización integral, debe involucrar y supone una nueva relación entre los diversos actores sociales.

De tal forma que el federalismo no ha podido darse en un sistema político unipartidista, porque va contra la esencia de su integración y funcionamiento. De igual manera, la idea del municipio libre tampoco ha sido factible en un sistema político que expresa su centralismo de arriba hacia abajo, partiendo del jefe político nacional, del Presidente de la República, que domina verticalmente a los gobiernos estatales y, éstos a su vez, a los gobiernos municipales a lo largo y ancho de la república mexicana.

La realidad política nacional es manifiesta: PNR-PRM-PRI ha controlado el poder público desde su fundación; ningún organismo extraño a su estructura se lo ha impedido.

Lo reiteramos: el sistema político mexicano había sido, hasta hace poco tiempo, un sistema esencialmente unipartidista.

Consideramos que la Reforma del Estado en la transición a la democracia en México, requiere necesariamente una nueva relación entre los actores del proceso comunicativo, y de que el poder legislativo logre su resurrección y que sea realmente una institución paradigma de la democracia.

La hipótesis central de mi trabajo gira en torno a varias premisas:

1. Demostrar que la estructura normativa actual en materia informativa hace difícil lograr el pleno ejercicio de las libertades de expresión y de información; ello en el marco de una sociedad que transita a la democracia.

2. Demostrar que en México el marco jurídico de los medios electrónicos carece de previsiones a nivel constitucional, ya que la normatividad correspondiente se encuentra en dos leyes ordinarias y sus respectivos reglamentos; y de que la legislación mexicana en materia de concesiones y permisos de radio y televisión es prolífica en los márgenes de discrecionalidad que atribuye a la autoridad competente: la secretaría de Comunicaciones y Transportes, circunstancia que entraña un espíritu ajeno a la democracia, pues alienta y estimula la concentración de los medios de comunicación para tan sólo algunos consorcios, lo cual difícilmente puede ser representativo de la pluralidad y diversidad que exige actualmente el tejido social. Sumado a lo anterior, el marco teórico tiene una regulación jurídica con grandes dosis de polémica y de ineficacia, ya que, en primer término, se trata de una legislación previa a la Constitución Política de 1917, particularidad que implicaría la abrogación de dicho cuerpo normativo, en virtud de haber sido abrogada también su norma fundante básica; es decir, la Constitución Política de 1857 o a la vigente de 1917, que afectan en un segmento reducido de la sociedad .

Asimismo, señalar la ausencia de normas jurídicas en el ámbito federal laboral que protejan y alienten la labor periodística; ausencia jurídica que deja al gremio en estado de indefensión legal, el cual repercute gravemente en las condiciones de vida de los periodistas y desde luego en su integridad profesional.

También, que en México la cláusula de conciencia no forma parte todavía del sistema jurídico mexicano de los medios de información, ni tampoco es admitida en los diversos contratos colectivos de trabajo de las empresas periodísticas.

Exponer que en México el secreto profesional de los periodistas no se encuentra expresamente tutelado en la Constitución Política ni en la Ley de Imprenta.

Indicar que en cuanto a la regulación legal, en medios impresos no hay en México el derecho de autodefensa intelectual, ni tampoco en los medios electrónicos, ya que en materia de radio y televisión la Ley Federal de Radio y Televisión (y sus reglamentos) no prevé en su articulado el derecho de respuesta de los particulares con motivo de informaciones, referencias o imputaciones inexactas o agraviantes de su dignidad personal. Dicha laguna o vacío jurídico ha hecho de la legislación mexicana, en materia de medios de comunicación, una de las más atrasadas en el concierto de las naciones. El derecho de réplica en los medios electrónicos pueda hacerse valer por medio de los tratados internacionales, ya que constituye una fuente de derecho, en los que México es parte contratante.

Mostrar que en México uno de los aspectos criticables en la relación entre la prensa y el Estado reside en la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a las empresas periodísticas. Se trata de elementos de una singular relación que no transita ni por el sendero de la transición a la democracia mexicana ni se apega a derecho; antes bien, se trata de convenios de intereses privados, políticos y comerciales, que, por supuesto, impiden el ejercicio pleno de la libertad de información.

Manifiestar que en México, bajo el régimen priista, existen dos mundos ampliamente separados : el nivel discursivo del régimen y el nivel normativo. Ya que el discurso oficial es de tinte democrático y, por otro lado, los medios de información han estado al servicio del régimen, y en particular del presidente de la República, hecho que constituye, sin duda, un precedente autoritario y ajeno por entero a cualquier valor democrático.

Afirmar que el grave atraso de la legislación mexicana en materia de libertades informativas es uno de los principales obstáculos para avanzar por el camino de la transición a la democracia, tarea que en México sigue siendo, a principio del siglo XXI, asignatura pendiente.

Nos ocupamos de los medios de comunicación porque cumplen una función política y suelen ser instrumentos de poder, son enlace entre el pueblo y la autoridad, la prensa es parte del sistema de gobierno moderno y se convierte en un servicio público esencial. Sin la participación de ellos difícilmente se lograría organizar una sociedad tan compleja como la de hoy en día.

La comunicación, la libertad de expresión, la libertad de prensa y la necesidad de que se legisle por un nuevo tipo de marco jurídico para los medios de comunicación, son temas vitales en la transición hacia la democracia mexicana, ya que el régimen legal para la comunicación se encuentra políticamente atrasado; tenemos leyes obsoletas e inoperantes y, sin embargo, temidas. Además de que son leyes que de vez en cuando son desempolvadas con propósitos publicitarios.

Consideramos que no debe haber una restricción a la libertad. Lo que sí debe haber es un límite a los fueros y privilegios que gozan los periodistas, tanto en prensa escrita como en radio y televisión. Por ejemplo, no tienen porque meterse en la vida privada de las personas, ni calumniar, ni difamar impunemente.

Consideramos que hay muchas cuestiones que faltan de realizar todavía, como es legislar sobre el salario mínimo profesional de los periodistas para que éstos tengan salarios decorosos y no se ponga en peligro la ética y la moral de los profesionales de la comunicación.

En México, sabemos que los medios de comunicación están cada vez en menos manos, o en unas cuantas familias que se han beneficiado de los privilegios del sistema político.

Mi inquietud personal va más bien por el camino de ¿cómo garantizar la libertad de prensa si los medios de comunicación responden a intereses puramente privados y estrictamente mercantiles?

En México hemos padecido uno de los regímenes más autoritarios y discrecionales que puedan encontrarse en el mundo entero, en relación con la asignación de concesiones para transmitir por radio y televisión. Es, pues, inadmisibles que en tiempos de transición a la democracia, una dependencia administrativa del gobierno federal sea la que resuelva quiénes sí y quiénes no tienen derecho a transmitir por radio y televisión. Y que gracias a esa prerrogativa "discrecional del titular del ramo", en este caso el secretario de comunicaciones, durante mucho tiempo e incluso, hay que recordarlo, en años recientes, el gobierno federal favoreció el crecimiento del consorcio Televisa, consorcio cuya renovación ahora, por cierto, es sólo aparente. Su objetivo informativo ha sido más con intereses de carácter comercial y de lucro.

La libertad de expresión y el derecho a la información son ejes clave de análisis que sólo cobran su significado pleno en un marco de democracia y de una verdadera y no demagógica justicia social.

Sentimos que debe haber una nueva relación prensa-Estado, en donde los medios de comunicación sean libres e independientes, que sean vehículos insustituibles a la hora de asegurar la transparencia que permite vigilar al poder.

Pretendemos encontrar las causas fundamentales del disfuncionamiento de la división de poderes y la necesidad del fortalecimiento de los medios de comunicación y del poder legislativo, en la transición como paradigmas de la democracia.

Uno de los objetivos de mi tesis, es el poder determinar qué impide de manera fundamental el funcionamiento democrático del sistema político mexicano, ¿en qué fase está la transición mexicana?

Muchas son las propuestas que nos atrevemos a hacer, como el de incluir las figuras del referéndum y plebiscito para que sea la población la que decida sobre cambios centrales a nuestra Constitución o cuando no se logren acuerdos en el Congreso. Así como legislar en materia electoral, ya que tenemos todavía una ley electoral deficitaria, temerosa de la democracia, ya que no contempla el voto de los mexicanos en el extranjero. Así como considerar la segunda vuelta como una posibilidad para el caso de que ninguno de los principales partidos logre la mayoría absoluta en la elección del Ejecutivo, en términos de obtención de una mayor legitimidad y gobernabilidad. La legislación electoral vigente es claramente restrictiva en materia de coaliciones electorales y legislativas.

Uno de los principales puntos que el nuevo Congreso debió haber modificado era el de los amplios márgenes de discrecionalidad con los que todavía, en tiempos de la transición a la democracia, cuenta el gobierno federal en materia presupuestal. Ya que una Cámara de Diputados no subordinada al Poder Ejecutivo Federal, debe de establecer condiciones para asegurar que se respeten las asignaciones aprobadas por el órgano legislativo en materia de gasto.

Lo que tratamos es que el propósito central sea el impulso de la Democracia, dentro de la civilidad, por tal motivo debe redefinirse esencialmente el régimen político vigente en nuestro país, el cual habrá de ser sustituido por otro que estructuralmente permita el cumplimiento de esta finalidad.

Por tal motivo, sentimos que se hace necesario que el sistema presidencial mexicano, tal como está contemplado en la ley fundamental y tal como opera en la práctica, es un impedimento estructural para el funcionamiento democrático del sistema político. De lo que se podría concluir diciendo que su sustitución es una condición *sine qua non* para poder alcanzar niveles más elevados de Democracia política en México, tal como la ha conceptualizado Robert Dahl.

Nuestro trabajo pretende contribuir a reforzar la justificación de crear nuevas estructuras y, sobre todo, poder construir un nuevo edificio, con un tipo de régimen político a partir de cuyas estructuras pueda delinearse de manera gradual, en la realidad, un Estado verdaderamente democrático en lo político y en lo social.

Para brindar sustento racional a los asertos anteriores, este trabajo de tesis se divide en cuatro grandes apartados.

Capítulo primero

En este apartado se analizan las estructuras constitucionales del sistema político mexicano; hacemos un análisis de su funcionamiento.

Para los propósitos de nuestro trabajo, hemos hecho un análisis crítico del federalismo mexicano a la luz de la siguiente premisa: la forma de gobierno federal es una estructura de distribución vertical del poder y de control recíproco de su ejercicio, realizado por los diversos órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno.

En este capítulo hacemos un análisis crítico de cada uno de los elementos que configuran el sistema político mexicano. El objetivo de las siguientes páginas, y de manera implícita de todo mi trabajo de tesis, consiste en explorar la "realidad del sistema político mexicano" y una vez conocida

su descripción formal-estructural, nos atrevemos a emitir nuestro juicio sobre la correspondencia entre ésta y aquélla, así como de presentar las alternativas para su posible modificación en aras de lograr una real división de poderes y de que el poder legislativo sea realmente paradigma de la democracia.

Analizamos la inoperancia del principio de la "división de poderes" normativamente establecido, tratando de desentrañar si existe o no y hasta qué grado; así mismo, una falta de correspondencia entre lo que es el marco regulatorio que lo establece y las condiciones de su ejercicio real, determinando, además, hasta dónde ésta obedece a la inobservancia simple y llana de la norma, o bien es resultado de las propias estructuras político-constitucionales del sistema.

Partimos de la premisa fundamental que se manifiesta, como un hecho evidente: el sistema político mexicano es, efectivamente, un sistema presidencialista en el cual, por consiguiente, el poder más fuerte o predominante se concentra en el titular del Poder Ejecutivo.

Desde la Ley fundamental de 1824, hasta la de 1917, a la institución presidencial y a la figura del presidente corresponde un lugar preponderante en las distintas etapas del constitucionalismo.

Las relaciones del poder ejecutivo y del poder legislativo en el marco de nuestro sistema presidencialista, sin duda alguna constituyen el ámbito en el que se producen las inoperancias e impotencias del poder legislativo en cuanto a su funcionamiento, lo cual lo aleja del control político encomendado como legislatura por nuestra Ley Suprema y a desempeñar un papel central, y lo aleja también de la posibilidad de someter a control parlamentario la autoridad del ejecutivo.

El Poder Legislativo se aleja, cada vez más, de la aplicación de ajustes jurídicos tendientes a poner en marcha la fiscalización del órgano legislativo sobre el manejo gubernamental de los fondos públicos. Que el Congreso pueda tener las atribuciones que por ley le corresponde y tener "el poder de la bolsa", de manera que pueda aprobar el presupuesto del gobierno federal, sin que sólo sea un mero trámite administrativo.

También hemos analizado los intentos de vigorización del poder legislativo, sobre todo a partir de la LVII legislatura, fundamentalmente como consecuencia de las diversas etapas de reforma político-electoral que se han dado en los últimos años. Así como de las reformas que se hicieron en 1974, cuando se reforma el artículo 93 constitucional para ampliar la obligación de los Secretarios de Estado de informar a las cámaras, del estado que guardan sus respectivos ramos, igual a los jefes de departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de la participación estatal o mayoritaria.

Se hace necesario que la Cámara de Diputados reasuma con sentido de responsabilidad la función que constitucionalmente le corresponde.

Las voces que hemos escuchado coinciden en que el poder legislativo debe ejercer sus funciones y opere como verdadero freno y contrapeso de las amplias atribuciones del ejecutivo federal.

A 80 años de distancia, lamentablemente sigue teniendo vigencia la crítica de don Venustiano Carranza, acerca del divorcio entre la letra de la ley con las prácticas gubernamentales. El legislativo sigue obedeciendo al Poder Ejecutivo; antes ordenaba el Poder Ejecutivo a través del Coordinador General de la Fracción priista que ostentaba el cargo de Presidente de la Gran Comisión, y ahora mediante la cooptación de legisladores, por no tener el PRI mayoría en el Congreso (Cámara de Diputados).

Para mejorar nuestras instituciones republicanas, se hace necesario fortalecer y dignificar la tarea del poder legislativo y de los legisladores.

En cuanto a las reformas constitucionales, se siguen votando en el menor tiempo posible y, por ello, con alto grado de irresponsabilidad.

En México, en tiempos de transición a la democracia, tenemos un poder legislativo que aún no "resucita" y una actuación de un presidencialismo exento de control político.

En México, las iniciativas del presidente que no han prosperado se deben a que el propio titular del poder ejecutivo ha perdido interés en tales iniciativas que, posteriormente, se convierten en Ley, aun cuando haya un rechazo absoluto de la población, como fue el caso en la legislatura LVI, que por "mayoriteo" de priistas se aprobó el incremento al IVA, que lesionó los intereses del pueblo en general; con lo cual una vez más se confirmó que la institución parlamentaria obedeció la hegemonía del Poder Ejecutivo.

Las intervenciones parlamentarias de las fuerzas de oposición en ocasiones resultan intrascendentes, aunque podríamos hablar de una ligera mejoría de la oposición en su actuación, porque al arribar a las cámaras, hace algunos años, las ideas políticas se redujeron a injurias, a "pleitos de mercado".

En los hechos, se mantienen las mismas prácticas de un ejercicio desbordado del poder presidencial frente al poder legislativo.

Por lo que respecta a la función legislativa local, está acotada estrechamente por la esfera federal, ya que el poder ejecutivo se deposita en el gobernador. Sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del Presidente de la República: velar por la observancia de las leyes y el

cumplimiento de sentencias, expedir reglamentos, etcétera, y en todas las constituciones locales se le reconoce el derecho de veto.

La división de poderes y el federalismo aún no funciona en toda su extensión teórica, el titular del Ejecutivo Federal, por su propio dominio jurídico, institucional político personal a través del PRI y del proceso selectivo de los miembros del Poder Judicial Federal, desequilibra los poderes a su favor.

Capítulo segundo

Una de las hipótesis de causalidad es que consideramos que el unipartidismo ha monopolizado los triunfos electorales y al servicio del gobierno federal; una oposición que fue minoritaria durante muchos años, y varios partidos, frecuentemente subsidiados por el propio gobierno, y que han mantenido una apariencia meramente nominal de oposición (para pretender que existe una "democracia"), aunque en realidad tal oposición durante varias décadas no constituyó el menor riesgo para la detentación del poder. El poder político se encuentra todavía en estos tiempos centralizado en manos del presidente de la república, que es jefe del Ejecutivo en términos formales, pero, además, en términos informales también es jefe de los poderes legislativo y judicial, por lo que el presidente, mediante el uso del poder político, utiliza en su favor al partido político del gobierno como un instrumento electoral; a la administración pública central como un instrumento electoral; a la administración pública paraestatal como el instrumento del Estado empresario, participante directo en la economía; además, es jefe nato del ejército, jefe del federalismo y, por lo tanto, de los gobernadores estatales y presidentes municipales de todo el país.

Entonces, tenemos un sistema del Estado mexicano fundamentado en la centralización política, que proviene del unipartidismo y que va condicionando la centralización del Presidente sobre todos los componentes del sistema.

El sustrato fundamental del sistema político está constituido por el esquema unipartidista.

La verdadera infraestructura que determina el funcionamiento del Estado mexicano es, precisamente, la política unipartidista. El unipartidismo ha obtenido el monopolio del Poder Ejecutivo para el partido del gobierno, y no sólo eso, sino también el monopolio del poder legislativo.

En realidad, el centralismo, como característica básica del sistema del Estado mexicano, tiene su origen político constituido por el esquema unipartidista. Y no puede modificarse ni mejorarse el centralismo, en los demás eslabones del sistema del Estado mexicano, sin cambiar la estructura fuente de tal centralismo.

En consecuencia, el Legislativo actúa como un medio del titular del Ejecutivo, de la misma manera que el propio partido político constituye otro medio, proporcionándole una diferencia de grado en el centralismo político a disposición del poder presidencial. Pues, como hemos visto hasta este momento, el partido político no tiene internamente ningún mecanismo de presión sobre el jefe político, sino que constituye un medio de sumisión a su voluntad: hacia el resto de la estructura partidista actúa como un instrumento para someter a la oposición y, de la misma forma, en los términos legislativos actúa de manera de establecer la sumisión de los representantes en el Legislativo frente al jefe político nacional.

Como en todo sistema político, en el caso de México, el sistema de partidos políticos constituye uno de sus elementos fundamentales. Modernamente sin los partidos políticos es imposible entender los procesos de conformación y ejercicio del poder. En México, la presencia de partidos en el sentido contemporáneo del término se remonta a la etapa posrevolucionaria y es parte funcional del sistema político durante todo el siglo XX.

El proceso de selección del candidato, conocido como "tapadismo", promueve que triunfe aquel que parece haberse desarrollado a imagen y semejanza de quien toma la decisión, que de esta manera pretende continuarse en el tiempo. Todo aspirante tiene necesidad de mostrar hacia fuera que actúa como real servidor del Presidente en turno, en la ejecución de las indicaciones y programa de gobierno del mismo; olvidándose por completo de una personalidad e ideología propias, y mucho más de tener un programa propio de gobierno hacia futuro.

El sistema unipartidista ha hecho que, necesariamente, durante varias décadas, los gobernadores estatales han provenido del partido oficial. Su designación como candidatos se hace por el jefe político nacional, a imagen y semejanza del proceso político relatado sobre el candidato presidencial.

De tal forma que el federalismo no ha podido darse en un sistema político unipartidista, porque va contra la esencia de su integración y funcionamiento. De igual manera, la idea del municipio libre –como ejemplo– tampoco ha sido factible en un sistema político que expresa su centralismo de arriba hacia abajo, partiendo del jefe político nacional, como Presidente de la

República, que domina verticalmente a los gobiernos estatales y éstos, a su vez, a los gobiernos municipales a lo largo y a lo ancho de la república mexicana.

Basta recordar, por ejemplo, que dos de las tres fuerzas principales en la actualidad, PRI, PAN y PRD, han sido actores políticos en los últimos años en todos los procesos electorales del país: desde 1929 el PRI, mientras que el PAN desde 1939. Y el PRD desde 1994. Aunque habría que señalar que ni la Constitución Política Mexicana de 1917 ni su texto, en varias ocasiones reformado hasta la década de los sesenta, hacía mención o referencia alguna a los partidos políticos en México.

La realidad política nacional es manifiesta: el PNR-PRM-PRI ha controlado el poder público desde su fundación; ningún organismo extraño a su estructura se lo ha impedido.

El Sistema político mexicano había sido, hasta hace poco tiempo, un sistema esencialmente unipartidista.

EL PRI ha sido un medio de centralismo político en México, con el propósito de obtener todo el poder político para detentar el gobierno; ha sido el propio candidato del partido, que se convierte en jefe de gobierno, el que se constituye como el jefe político general, y por supuesto el jefe del partido, y por lo tanto en el jefe del unipartidismo en México.

Se analiza el unipartidismo, porque constituye el origen del presidencialismo fuerte y casi omnipotente.

Aunque el abstencionismo en los procesos electorales mostró que era necesario no sólo una "apertura democrática", a raíz de la represión estudiantil de 1968, sino de una revitalización de partidos políticos, de oposición real, no de "oposición cómplice", de ahí el proyecto de la reforma política ideada, con el fin de abrirles canales a las minorías inconformes.

Es a partir de la reforma política de 1978 cuando el sistema político mexicano ha entrado en una etapa de transición cuya característica principal es la emergencia de los partidos políticos y los procesos electorales.

La reforma surgió del reconocimiento de que se había producido entre la sociedad civil y el Estado un vacío que ya no podía ser cubierto por los mecanismos tradicionales de integración política.

Sin rastrear tanto la historia, habría que reconocer que 1969 fue el parteaguas, a raíz de la represión al movimiento estudiantil de 1968. Incluso comienza con la derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal para el Distrito Federal, que databa del 31 de enero de 1931. Surge la "apertura democrática", en el sexenio de Luis Echeverría, con el objeto de restituir los canales de comunicación y de mediación con amplios sectores de la sociedad civil.

Capítulo tercero

En otras cuestiones, en este capítulo se hace referencia a temas sobre cómo ha sido llevado el proceso civilizado de transición en México; las reformas electorales y la necesidad de una agenda mínima para el 2000; el avance del pluralismo político; de cómo irrumpe la oposición en el escenario político; la evolución histórica del poder legislativo en el contexto constitucional; así como los intentos de vigorización, las falsas expectativas de la LVII Legislatura y la necesidad de poner fin al poder presidencial y, sobre todo, el papel de los medios de comunicación en momentos en que México trata de insertarse entre las naciones democráticas.

Partimos de la necesidad de establecer reglas claras y transparentes para el ejercicio del nuevo escenario político que empezamos a construir en México, la reforma del Estado involucra y supone una nueva relación entre los diversos actores sociales, y requiere necesariamente una nueva relación entre los actores del proceso comunicativo, especialmente cuando la mayoría de las estructuras de comunicación actuales, desde el punto de vista de la participación social, ya son obsoletas. Por ejemplo, en el caso de la radio y la televisión en México, en términos legales su operación ha quedado totalmente descuidada y abandonada, por el Estado mexicano y la sociedad civil, a un funcionamiento espontáneo e incluso caprichoso de los intereses de los grandes propietarios que los operan a la dinámica de los voraces principios del mercado, sin una cuidadosa legislación actualizada que norme dicho funcionamiento, en detrimento de los derechos de los auditorios y de la participación de los grandes grupos sociales del país.

Me inclino porque se legisle; por un nuevo tipo de marco jurídico para los medios de comunicación en México, se requiere, asimismo, una especie de ombudman, defensor del lector, y empezar por establecer un código de ética de los periodistas; una serie de derechos de los lectores porque es necesario que cada medio informativo se comprometa a respetarlos; impulsar las cooperativas para que el gremio periodístico pueda asumir y logre la propiedad de los medios informativos, que ésa sería una manera de establecer contrapesos a la propiedad empresarial de los medios en México.

Considero que la sociedad misma tiene que participar, para transitar a un modelo distinto de país; la persona humana debe continuar siendo el origen y debe estar en el centro de las decisiones

que se adopten para regular las comunicaciones. El estado más democrático que queremos es uno donde la responsabilidad (*accountability*) del poder ante los ciudadanos sea mucho más real que meramente formal, donde la representación opere con eficiencia, donde medios y fines sean democráticos, de modo que ese Estado no se sienta ni sea sentido como amo o sustituto de la sociedad, sino como su instrumento para gerenciar y garantizar el bien común.

A partir de la reforma política de 1978, el sistema político mexicano ha entrado en una etapa de transición cuya característica principal es la emergencia de los partidos políticos y los procesos electorales. La reforma surgió del reconocimiento de que se había producido entre la sociedad civil y el Estado una fractura que conduciría necesariamente a la división nacional. El verdadero punto de inflexión se produjo en 1968, con la represión del movimiento estudiantil. Se hizo evidente que no bastaba una "apertura democrática" –como la propugnaba el gobierno de Echeverría– para restituir los canales de comunicación y de mediación con amplios sectores de la sociedad civil. La violencia guerrillera de los años setenta fue una severa llamada de atención sobre los riesgos que corría el sistema político de continuar la situación que había prevalecido hasta entonces.

Incluso, la ausencia de un candidato de oposición a la elección presidencial de 1976 mostraba que el sistema de partidos políticos tenía que ser revitalizado.

Desde hace por lo menos una década se discute mucho en México en torno a la necesidad impostergable de democratizar los procesos del poder político, de elevar los niveles de Democracia del sistema político mexicano. Lo anterior significa y reitera el reconocimiento de que el funcionamiento del sistema político mexicano es autoritario o, por lo menos, no suficientemente democrático.

En 1988 la crisis del sistema político se hace evidente, simbolizada por la elección presidencial más cuestionable y cuestionada de los últimos tiempos, en cuanto a lo que se refiere a su legitimidad y a su legalidad. Y es precisamente a partir de esta fecha cuando el término autoritarismo empieza a ser empleado con frecuencia para calificar al sistema político mexicano.

En este capítulo tercero, o mejor dicho, a lo largo de este trabajo no pretendo de ninguna manera hacer un recorrido por las tesis clásicas y por las corrientes de pensamiento contemporáneos, en torno al concepto de democracia, sino básicamente basar mi tesis en los conceptos de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Juan Linz, Robert Dahl, Samuel P. Huntington, y Duverger.

El problema que nos planteamos en este capítulo es: ¿funciona de manera democrática el sistema político mexicano en el umbral del siglo XXI? Y a partir de esta interrogante, cuya respuesta

es, por supuesto, negativa, pretendemos encontrar las causas fundamentales del disfuncionamiento de la división de poderes y la necesidad del fortalecimiento de los medios de comunicación y del poder legislativo, en la transición como paradigmas de la democracia.

El objetivo central de mi tesis es el poder determinar qué impide, de manera fundamental, el funcionamiento democrático del sistema político mexicano. ¿En que fase está la transición mexicana?

En este capítulo proponemos algunas cuestiones como el de legislar para prohibir la compra y el condicionamiento del voto, el equilibrio y colaboración entre los poderes, dar facultades al Congreso para aprobar el Plan Sexenal de Desarrollo, así como la ratificación en el Congreso de ciertos puestos del gabinete como son los secretarios de Gobernación, Hacienda, Contraloría, Relaciones Exteriores, Defensa y el Procurador General de la República.

Lo que tratamos es de que el propósito central sea el impulso de la Democracia dentro de la civilidad, por tal motivo debe redefinirse esencialmente el régimen político vigente en nuestro país, el cual habrá de ser sustituido por otro que estructuralmente permita el cumplimiento de esta finalidad.

Capítulo cuarto

El periodismo ha evolucionado profundamente desde sus orígenes hasta la fecha. Es, sin duda alguna, una de las profesiones de controversia más discutidas de la época y su influencia es, a la vez que decisiva, trascendente e importante, por cuanto todos estamos en continuo contacto con ella.

El poder de los medios de comunicación es un hecho propio de la vida moderna, y si es que en México deseamos vivir en la democracia, vamos a necesitar de unos medios cada vez más libres y cada vez más influyentes. Necesitamos su libertad y su influencia, pero también necesitamos del compromiso explícito y actuante de los medios para que sean un elemento de la democracia mexicana, una de sus instituciones y, como tal, sujeta a reglas y valores.

En la actualidad es imposible pensar la política y los procesos electorales sin asociarlos a las corrientes de opinión generadas a partir de los medios de comunicación, y a los valores que se desarrollan y reproducen de manera permanente por esta vía.

Los medios de comunicación deben asumir y defender los valores básicos de la práctica democrática, deben ser el piso común necesario e indispensable para la construcción de un sistema democrático.

Sin duda alguna, en México, uno de los aspectos criticables en la relación entre la prensa y el Estado reside en la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a las empresas periodísticas.

En México, los medios de información –prensa escrita y medios electrónicos–, de acuerdo con la historia del periodismo, muestra que la publicación de diarios son empresas periodísticas, con todas las prerrogativas de la industria en general.

La prensa en México es una industria que busca ganancias y beneficios. Sus productos, si bien de carácter intelectual, están sujetos a las leyes de la producción mercantil.

Para el mundo de la política y del periodismo, no es desconocido que el uso patrimonial del Presupuesto público se ha convertido en un sistema de estímulos y recompensas, así como de sanciones para la prensa mexicana, mediante el cual los órganos del Estado han intentado orientar la formación de la opinión pública, en algunos casos con éxito, en otros muchos no tanto.

Aunque en México sí tenemos, a nivel de estructura federal, la base legal sobre la ayuda del Estado a la prensa, y que reside implícitamente en lo que son "Los lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión", y en general a las actividades de lo que fueron las jefaturas de prensa, ahora convertidas en Direcciones de Comunicación Social, decreto emitido el 22 de diciembre de 1922 por la Secretaría de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría, el cual permanece hasta ahora en vigor, aunque nadie le hace caso.

El problema que ocurre en tiempos de transición a la democracia, es que en nuestra Ley Suprema, la Constitución Política, no hay una autodefensa intelectual para protegerse de la manipulación y del control de los medios de comunicación. No prevé en ningún artículo, al menos del 1 al 29 que son los que se refieren a los principios paradigmáticos, los de las garantías individuales, tanto de libertad, de igualdad, de justicia, que son supremas aspiraciones teológicas que consagra la ciencia del derecho, una defensa para el público lector.

Pero tampoco se observa, en el camino de la transición a la democracia, la manera de liberarlos de las restricciones y manipulaciones por parte del Estado.

Los medios de comunicación en México son detentados por una minoría, que es la que detenta el control político y, por lo tanto, recibe las grandes ventajas que éste le ofrece; la segunda clase es, sin duda, la inmensa mayoría, en donde me incluyo, la que desempeña un papel dependiente, de obediencia y subordinación a la primera.

El problema principal es que en México los medios de comunicación están por encima de cualquier principio moral.

La moral colectiva de los medios de información y de los periodistas deja mucho que desear en México. La corrupción y el engaño han sido parte de los medios de información desde tiempo inmemorial.

Lo cierto es que en México, en tiempos de transición a la democracia, la sociedad requiere de reglas claras en lo que toca a las responsabilidades de quienes dirigen los grandes medios de comunicación, con el fin de que su actividad sea lo suficientemente transparente y objetiva, sin privilegios, sin manipulaciones o deficiencias de carácter profesional que desvirtúen el contenido de las informaciones.

Asimismo, se hace necesario que el Estado se ciña a reglas escritas en el manejo de su información.

El problema de los medios de comunicación es que éstos, tanto la prensa escrita como radio y televisión, han desarrollado, desde que surgieron en el espectro mexicano, un estrecho vínculo con los gobiernos en turno. El ejemplo más claro, es la declaración abierta de los directivos de Televisa, que se declararon hace algunos años como "soldados del PRI".

La historia del periodismo mexicano indica una constante injerencia de los diversos gobiernos en los diarios de todas las épocas.

En este capítulo, nuestra preocupación se enfocó también a analizar la formación de los periodistas en México. Aunque el primer problema fue aclararlo, porque del ejercicio periodístico y principalmente el concepto de periodista no existe una definición al respecto, insistimos. En el caso de México, en un ningún rincón del país se requiere de cumplir con ningún requisito de tipo académico específico para desempeñar la actividad del periodista, a diferencia de lo que sucede con otras ocupaciones, como la de abogado, arquitecto, ingeniero o médico, para cuyo ejercicio es imprescindible contar con una cédula profesional otorgada por la Dirección General de Profesiones de la SEP.

De acuerdo con lo que hemos investigado, los legisladores en México no han creado la figura del colegio profesional como requisito de inscripción obligada para los profesionales.

Pues si bien es cierto que tal postura reivindica el libre acceso a la profesión periodística al carecerse de toda reglamentación legal o de jurisdicción interna, ya que hay una aparente libertad para acceder a la profesión y es la empresa (s) periodística quien de manera discrecional suele decidir al momento de efectuar contrataciones quién es "periodista" y quién no lo es, allí reside, principalmente, la fragilidad intelectual, ética y servicial de tan noble profesión.

Aunque lamentablemente no pudimos precisar los altos porcentajes de hombres y mujeres que ejercen el periodismo, sabemos que no son siquiera egresados de carreras de ciencias de la comunicación; lo que sí podemos afirmar es que los periodistas asalariados nada tienen que ver con el gran juego político, ya que en México es un sector mal pagado por las empresas periodísticas en las que prestan sus servicios.

El soborno sigue constituyendo más que una práctica una obligación frecuente y normal que forma parte de la vida profesional de los hombres que laboran en medios de información.

Lo anterior provoca que los periodistas en México no tengan compromiso con sus lectores, pues soslayan, además, o ignoran el compromiso con la sociedad.

En México el Estado ejerce un sutil pero efectivo control de los medios de comunicación, no sólo a través del abastecimiento del papel sino también de la regulación de la publicidad oficial, como instrumentos indirectos y por medio de la compra de acciones de las empresas periodísticas y de la vinculación política entre personas como instrumentos directos.

No es ningún secreto que la censura existe en México, y está destinada a ocultar los hechos que pudieran herir a quienes detentan el poder político. Los medios de información han dado una imagen deformada de lo que es la realidad, de la que ellos deberían ser fieles intérpretes de esa verdad.

El Estado manipula a su libre antojo a los medios de información, de una u otra forma.

En la transición a la democracia en México hemos detectado, por los análisis realizados, que la prensa no brinda información veraz y menos imparcial y equilibrada sobre hechos noticiables de interés público.

Ni tampoco ofrece espacios de expresión plurales y equitativos a las más distintas corrientes y posturas políticas, sociales y culturales que dan vida al tejido social.

Tampoco promueven programas educativos y de esparcimiento compatibles con los valores democráticos que nutren a la sociedad civil y que norman la conducta de la sociedad política. Y es que el derecho que tienen todos los ciudadanos a ser informados, es una exigencia que a diario se reclama en la conquista de nuevos espacios.

La Ley de Imprenta –por ejemplo–, data de 1917 y es inoperante, pues tiene un carácter totalmente represivo de la libertad de expresión.

Los medios de información en México, como señala efectivamente Wright Mills, "están centralizados en algunos individuos". Y aquí habría de recordar a Pareto: "Todo pueblo es gobernado por una élite."

Los mexicanos nos hemos conformado con una prensa cautiva, como consecuencia de sus múltiples compromisos económicos. Unas cuantas familias son dueñas de los medios de información.

En México no debe ser tan fácil, para aquellos que tanto se beneficiaron personal y colectivamente de las viejas prácticas, romper formal y efectivamente con su origen y esencia.

En México la televisión simplemente nunca ha mostrado voluntad de independencia frente al poder. En materia política, la televisión es parte del sistema de desinformación.

Uno de los aspectos criticables sigue siendo, en la transición a la democracia, la relación entre la prensa y el Estado, que reside en la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a la empresa periodística. Se trata de elementos de una singular relación que no transita ni por el sendero de la democracia ni se apega a derecho; antes bien, se trata de un convenio de intereses privados, políticos o comerciales que, por supuesto, impiden el ejercicio pleno de la libertad de información.

El poder de los medios de comunicación es un hecho propio de la vida moderna. Si vamos a vivir en un sistema político democrático y moderno, vamos a necesitar de unos medios cada vez más libres y cada vez más influyentes. Una real división de poderes, sin que asuman los medios un papel de subordinación.

Capítulo I

El sistema presidencial mexicano y su disfuncionalidad estructural en cuanto a su práctica y real funcionamiento

El poder legislativo es el corazón del Estado y el Estado no
subsiste por las leyes, sino por el poder legislativo.

Juan Jacobo Rousseau

1.1. Naturaleza y características del régimen presidencial en México

Nuestra premisa es que el sistema político mexicano no funciona de manera adecuada porque su nivel de "democraticidad" no ha sido satisfactorio. Le hemos diagnosticado fallas y proponemos soluciones a lo largo de nuestro trabajo, ya que consideramos que desde 1988 la crisis del sistema se hace evidente, lo cual no significa que sus orígenes, sus deficiencias connaturales y sus rasgos antidemocráticos surjan apenas en ese año, simbolizado por la elección presidencial más cuestionable y cuestionada de los últimos tiempos en cuanto a su legitimidad y a su legalidad.

Consideramos que los medios de comunicación en México han sido y han servido al sistema político mexicano más allá de sutilezas y disimulos, sin importarles realmente la sociedad. Han propagado el discurso oficial y publicado en todas sus páginas los boletines oficiales de las direcciones de comunicación social del gobierno, con lo cual hacen un periodismo tradicional y políticamente oficialista.

Desde 1988 a la fecha, los procesos de conformación y ejercicio del poder encuentran serias dificultades para legitimarse, de donde el término autoritarismo empieza a ser empleado con mayor frecuencia para calificar al sistema, tomando el lugar de la pretensión o sugerencia de "ampliación de la vida democrática", típica de los periodos inmediatos anteriores.

Como es natural, el diagnóstico ha sido acompañado de un amplio elenco de posibles soluciones, que van desde la instalación de la democracia plena, hasta el planteamiento de un cambio de partido en el poder en el año 2000.

El problema que nos planteamos es muy concreto: ¿funciona o no democráticamente el sistema político mexicano? A partir de la respuesta a este interrogante, que desde luego es negativa,

pretendemos encontrar las causas fundamentales de su "disfuncionamiento" y proponer las soluciones adecuadas para avanzar en el proceso tendiente a su democratización.

El sistema presidencial se basa en una división estricta de los poderes. En su diseño básico, este sistema no supone el predominio del Presidente sobre todas las fuerzas políticas. Todo lo contrario: se basa en el principio del control del poder presidencial por parte de la representación popular que se aloja en otro cuerpo jurídico. Thomas Jefferson decía al respecto:

El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros¹.

El sistema presidencial controla el poder dividiéndolo. Para evitar el despotismo dispone que la maquinaria gubernamental se mueva mediante la acción de dos motores que se controlan mutuamente. Así se evita tanto la dictadura del Ejecutivo como el despotismo del Congreso. La base del arreglo es la independencia de los órganos del poder. A continuación enlistaré las características básicas del sistema presidencial:

- * Los poderes son recíprocamente independientes. Entre ellos no existe la primacía de ningún órgano: están coordinados por las disposiciones constitucionales.
- * El Presidente es, al mismo tiempo, jefe de gobierno y jefe del Estado.
- * El Presidente es electo por el pueblo. El Congreso no interviene en la elección presidencial. Por ello, el Ejecutivo no depende del apoyo de la mayoría del Congreso.
- * El Presidente no puede disolver constitucionalmente el Congreso ni el Congreso puede pedir la renuncia al Presidente. Cada uno de los poderes tiene un mandato por tiempo determinado.
- * Los miembros del gabinete presidencial no pueden formar parte del Poder Legislativo.

¹ Citado por Karl Loewenstein en Teoría de la Constitución, Ariel Barcelona, p. 131.

Como se aprecia en esta identificación de rasgos característicos, el sistema presidencial no debe entenderse como el gobierno del Presidente. Se trata de un complejo arreglo institucional que funda el gobierno con instituciones separadas que comparten el poder y compiten por él. Algunos constitucionalistas insisten en diferenciar el régimen presidencial clásico del "presidencialismo." Según Maurice Duverger, influyente constitucionalista francés, el presidencialismo es realmente una deformación del sistema presidencial:

El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos.²

El dispositivo parlamentario opera de manera muy distinta. Los controles que instaura se basan en el principio de la soberanía del Parlamento. Ahí, en la representación popular, se encuentra la base de toda la estructura constitucional y política. De ahí el nombre. Los órganos políticos están integrados constitucionalmente en el Parlamento. Si el sistema presidencial separa los órganos, el parlamentarismo los integra. El gobierno emerge del Parlamento y es responsable ante él. El Parlamento, a su vez, depende del gobierno que es su comisión gubernativa. Los sistemas parlamentarios no separan el poder del gobierno y el Parlamento. Si la lógica del sistema presidencial es de mutua independencia, la lógica parlamentaria es de mutua dependencia. Tratemos ahora de mostrar sus serias definitorias.

- * El Parlamento es soberano. No existe, por lo tanto, una auténtica separación de poderes entre el gobierno y el Parlamento. Los poderes Ejecutivo y Legislativo se comparten.
- * El gobierno emerge del Parlamento. El Poder Ejecutivo es un comité del Parlamento. Por ello los miembros del gabinete son necesariamente parlamentarios. El Primer Ministro, en consecuencia, no es electo directamente por el pueblo sino por la mayoría parlamentaria.

² Instituciones políticas y derecho constitucional, Edit. Barcelona, p. 152.

- * El Ejecutivo está separado. En el sistema parlamentario existen dos autoridades políticas importantes: el jefe de Estado y el jefe de gobierno. El jefe de Estado en un régimen parlamentario clásico como el de Gran Bretaña es el monarca, y tiene una función básicamente honorífica: firma los tratados internacionales, promulga las leyes, representa a la nación. Por otro lado, el jefe de gobierno está al frente del gabinete, dirige la política interior, es la cabeza de la administración pública y conduce la política exterior.
- * Existen mecanismos de mutuo control. El gobierno se debe al Parlamento, puesto que no puede subsistir sin su apoyo. Así, el Parlamento puede dar un voto de censura o negar un voto de confianza al gobierno, con lo cual el gobierno tendrá la obligación de renunciar. Pero el gobierno –recuérdese que se trata de la comisión gubernativa del Parlamento– no es inerte: tiene la facultad de disolver al Parlamento, convocando de inmediato a elecciones para que el pueblo reconstruya el gobierno.

La discusión sobre las formas institucionales de la democracia ha revivido en los últimos años. Se ha argumentado que el sistema parlamentario supera al presidencial en capacidad de combinar democracia y gobernabilidad. Debe destacarse, en este tema, la aportación del politólogo español Juan J. Linz, que ha expuesto la tesis de que el régimen parlamentario es la estructura que mayor solidez puede darle al sistema democrático. El sistema presidencial, por el contrario, es difícilmente compatible con la gobernabilidad democrática. Veamos el argumento. Dicho sistema, según Linz, genera una "legitimidad dual." De acuerdo con el diseño constitucional de este sistema, hay dos instituciones: Presidencia y Congreso, que se disputan la verdadera representación popular."

Mientras que el Poder Legislativo recoge la diversidad de los intereses sociales, el Ejecutivo se siente el receptor de un mandato político concreto y el responsable de la acción gubernamental. Se construyen constitucionalmente poderes enfrentados sin establecer mecanismos eficaces para resolver la contienda. El Presidente no requiere el apoyo del Congreso para ser Presidente, pero sí para gobernar eficazmente. Ahí está el problema. En efecto, el Presidente puede carecer de una base parlamentaria firme y seguir en el cargo. Pero si no tiene apoyo legislativo podrá hacer muy poco: no podrá impulsar un programa de reforma económica que implique la modificación de alguna ley; no podrá promover un nuevo sistema de seguridad social, quizá no pueda salir del país a negociar algún proyecto de cooperación internacional; tendrá dificultades, incluso, para lograr la aprobación del presupuesto del propio gobierno. Es que el sistema presidencial separa estrictamente los poderes pero exige, al mismo tiempo, su coordinación. A esto habría que agregar que el periodo presidencial

es difícil; ya sea un cuatrienio, un quinquenio, un sexenio. Y cuando llega la dificultad no hay salidas institucionales, pues se abre la tentación de la ruptura constitucional: el golpe de Estado.

Frente a la rigidez del sistema presidencial, el parlamentarismo es notable por su flexibilidad. Al exigir que el gobierno cuente con el apoyo del Parlamento, dota al Ejecutivo de un sostén político fundamental.

El gobierno tiene asegurado un apoyo estructurado dentro del aparato legislativo. Más importante aún es quizás el hecho de que las crisis de gobierno pueden ser solucionadas sin molestias sociales. Cuando se produce una crisis de gobierno, existen salidas institucionales: puede llegar a caer el gobierno o se puede disolver el Parlamento para que el pueblo recomponga el mapa político. Pero, en cualquier caso, la crisis política no es una amenaza para la sobrevivencia del sistema democrático. Gracias a esa válvula, no hay tentación de terminar violentamente con el gobierno. El sistema presidencial es quebradizo, el parlamentarismo dúctil.

No quiero decir con lo anterior que la única casa de la democracia es la parlamentaria. Pero debemos de estar conscientes de que el sistema presidencial crea una estructura que, según algunos estudios, difícilmente logra la estabilidad democrática. Para conseguirlo, es necesario hacer una reflexión sobre lo que el politólogo italiano Giovanni Sartori ha llamado "ingeniería constitucional". Reiteraré que para funcionar democráticamente, el sistema presidencial requiere del vigor de los contrapesos institucionales a la Presidencia. Ésa es una de las grandes paradojas del constitucionalismo: el poder dividido no es solamente una forma de controlar el poder, es también un mecanismo para reforzarlo. Aunque parezca una contradicción en los términos, las restricciones fortalecen al poder. En efecto, no hay poder más débil que el que lo puede todo. Los límites concentran poder en una órbita de competencia y así lo fortalecen. La capacidad gubernativa se ve fortalecida cuando los agentes políticos tienen un espacio de competencia definida; cuando los poderes se contrarrestan mutuamente; cuando las decisiones absorben intereses e ideas diversos; cuando las decisiones deben procesar las acciones de distintos e independientes detentadores del poder; cuando existe la posibilidad de corregir los errores antes de que sea demasiado tarde.

Es por ello que el vigor del Congreso es esencial no solamente para el control sino también para la eficacia del gobierno. El Poder Legislativo tiene la importante función de crear la ley. Pero no es sólo legislatura: es también el foro privilegiado de la representación política, el espacio del debate nacional y el gran supervisor del Ejecutivo. Para que pueda cumplir con estas tareas, resulta claro

que, en primer lugar, necesita afianzar su legitimidad, es decir, consolidar la base de su poder que es, en pocas palabras, su representatividad.

El Congreso institucionaliza el control político. A diferencia de los controles sociales (grupos ciudadanos, organismos no gubernamentales, movimientos sociales, prensa), el Poder Legislativo coloca una barrera legal al Ejecutivo, es el contrapeso por excelencia al peso presidencial. Siguiendo el viejo principio de que no puede haber impuesto sin representación, las asambleas legislativas cuentan con importantes facultades en materia financiera: determinan los impuestos que podrán cobrarse, aprueban el presupuesto gubernamental y fiscalizan la gestión de tales recursos. En algunos sistemas constitucionales, importantes decisiones del Ejecutivo –nombramientos en su gabinete y otros cargos políticos, así como tratados internacionales– están sujetas a la ratificación congresional. Por otra parte, el gobierno es objeto de permanente inspección por parte del Congreso, el cual podrá investigar, criticar y controlar sus acciones. A fin de cuentas, el Ejecutivo no puede dar paso alguno si su sentido no está previsto en una ley del Congreso.

Para el eficaz cumplimiento de sus responsabilidades en un sistema presidencial, el Congreso requiere de ciertas garantías institucionales. No puede pensarse en una legislatura democrática si ésta se encuentra sujeta legal, política o económicamente al poder presidencial. Es necesario afirmar, como lo señala Loewenstein, la "independencia funcional del Parlamento."³

Se requieren, para ello, garantías que impidan la intervención del gobierno en la integración de la asamblea, reglas que aseguren la autonomía interna del Congreso, recursos que permitan el desarrollo de la actividad legislativa, y personal profesional que auxilie a los legisladores en el cumplimiento de sus tareas legislativas y de fiscalización.

El profesor Alonso Lujambio analiza la transición hacia la democracia y tiene que aludir a la naturaleza del sistema presidencial y a su distinción del parlamentario. Retoma, en buena medida, la argumentación de Juan Linz, defensor del parlamentarismo; argumentación, por cierto, bastante compleja.

Según Linz el potencial de conflicto que supone la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo, es uno de los aspectos más controvertidos del sistema presidencial. El conflicto entre poderes es consecuencia inevitable de la existencia de dos órganos independientes.

Según el politólogo Juan Linz, dos características se destacan en los sistemas presidenciales:

³ Loewenstein, obra citada.p.255

1) Tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin), como el legislativo elegido (de una o dos cámaras) tienen legitimidad democrática. Es un sistema de "legitimidad democrática dual."

2) Tanto el presidente como el congreso son elegidos por un periodo fijo el cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Esto lleva a lo que vamos, dice Linz, a caracterizar como la "rigidez del sistema presidencial".

Según Linz, la mayoría de las características y problemas de los sistemas presidenciales se derivan de estos dos rasgos fundamentales.

Resumiendo las diferencias básicas entre sistemas presidenciales y parlamentarios, Linz subraya la rigidez que el presidencialismo introduce en el proceso político y, en cambio, enaltece la flexibilidad de este proceso en los sistemas parlamentarios.

Aunque también señala que para los partidarios del presidencialismo esta rigidez puede ser una ventaja porque reduce en parte las incertidumbres y el carácter impredecible inherentes al parlamentarismo en el cual un gran número de actores, partidos, sus líderes, incluso los legisladores individualmente, incluidos los tráfugas, pueden en cualquier momento iniciar cambios básicos, buscar nuevas alineaciones y, sobre todo, cambiar el jefe del ejecutivo, el primer ministro.

El deseo de un poder fuerte –dice-Linz– y la predecibilidad parecerían favorecer el presidencialismo, pero, paradójicamente, acontecimientos inesperados como el fallecimiento del que ostenta el cargo o errores graves en las decisiones, especialmente al enfrentarse con situaciones inestables, hacen menos predecible y a menudo más débil el gobierno presidencial que el de un primer ministro que puede siempre reforzar su autoridad y legitimidad democrática pidiendo un voto de confianza.

Según Linz, la incertidumbre en un periodo de transición y consolidación de un régimen hace indudablemente que la rigidez de una constitución presidencial sea más problemática que en un sistema parlamentario que permite respuestas flexibles a una situación cambiante.

Una de las supuestas ventajas –continúa Juan Linz– de un régimen presidencial es que asegura la estabilidad del ejecutivo, ventaja que se ha comparado con la inestabilidad de muchos gobiernos parlamentarios que experimentan crisis frecuentes y cambios en la presidencia del gobierno, especialmente en democracias europeas multipartidistas.

Linz agrega que una de las características positivas atribuidas al presidencialismo es la posibilidad de identificar al Ejecutivo y exigir responsabilidades. Al depositar su voto, el votante sabe por quien está votando y sabe quien va a gobernar si su candidato gana.

Mientras que en un sistema parlamentario, la persona que vota por representantes de un partido se supone que ignora a quién propondrá el partido para el cargo de primer ministro, y si se trata de un sistema multipartido, en el cual el partido no puede esperar ganar una mayoría absoluta, el votante no sabe qué partidos van a formar una coalición de gobierno.

Sin embargo, señala Linz, la objeción de que en un sistema parlamentario el votante no sabe quién va a gobernar no es cierta en la mayoría de los casos, porque los partidos están identificados con líderes muy visibles que se dirigen directamente a los votantes, y las campañas cada vez están más centradas en el líder que aspira a ser presidente del gobierno o canciller. Ningún votante conservador podía ignorar que estaba votando por la Margaret Thatcher, ni ningún votante del PSOE pudo ignorar que su papeleta era para Felipe González.

En resumen, insiste Linz, con la separación de poderes no es fácil exigir responsabilidades por la gestión. En un sistema parlamentario, el partido que tenga la mayoría, o incluso una coalición estable de partidos, puede ser presentado ante los votantes como responsable, en tanto y siempre que los votantes no excluyan en principio un voto por partidos de oposición.

Linz ve otro problema en los sistemas presidenciales que no se puede ignorar: incluso en el caso de posible reelección, los votantes tienen que esperar al final del mandato presidencial para pedir responsabilidades. A un primer ministro en cualquier momento el parlamento y su propio partido pueden exigirle responsabilidades mediante un voto de censura, y el partido tiene que responder entre los votantes al final del mandato o incluso antes en caso de que la crisis de liderazgo en el parlamento o en el partido en el gobierno obligue a convocar elecciones anticipadas.

Linz habla también del carácter personalizado de una elección presidencial que hace posible, especialmente en ausencia de un sistema de partidos fuertes, el acceso al poder de un "extraño". Con esto quiere decir que un candidato que ni se identifica con un partido político ni recibe apoyo de ningún partido; un candidato que en algunos casos no tiene ni experiencia de gobernar ni incluso experiencia política, y que se presenta con un apoyo populista basado a menudo en la hostilidad a los partidos y a los "políticos", puede surgir repentinamente y puede capitalizar la frustración de los votantes y la esperanza que tienen en un "salvador". Pone de ejemplo a Alberto Fujimori.

Señala también Linz que las dificultades que el presidencialismo puro genera han llevado en varios países latinoamericanos a normas constitucionales o prácticas políticas, a acuerdos entre políticos o partidos, que ignoran o modifican profundamente los principios del presidencialismo.

Reconoce que uno de los mayores argumentos a favor del presidencialismo es que ofrece un fuerte liderazgo personalizado. Aunque agrega que este argumento ignora el hecho de que los presidentes muy a menudo no son líderes fuertes, sino candidatos resultado de compromisos.

Juan Linz señala que uno de los aspectos negativos del presidencialismo latinoamericano ha sido el empleo del poder de intervención en los estados federales, que permite suspender o desplazar a las autoridades federales y nombrar a un interventor con plenos poderes. Esta práctica –dice– no es inherente al presidencialismo, sino que es el resultado de ciertas normas constitucionales y de su interpretación.

Lo anterior es parte del análisis que hace el politólogo español en su libro de *La crisis del presidencialismo*, centrado en algunos de los problemas estructurales inherentes al presidencialismo, entre otros la legitimidad democrática simultánea del presidente y el congreso, la probabilidad de conflicto, la ausencia de mecanismos obvios para resolverlo, el carácter de suma-cero de las elecciones presidenciales, la implicación mayoritaria que puede llevar a una desproporcionalidad que deje a más del 60 por ciento de los votantes sin representación, la polarización potencial, la rigidez de los mandatos fijos y las reglas de no reelección normalmente asociadas con ese sistema.

Giovanni Sartori, en su libro titulado *Ingeniería constitucional comparada*, hace una definición y establece un contraste analítico entre el sistema presidencialista y el semipresidencialista, con especial hincapié en los casos de Estados Unidos y América Latina. Y da cuenta de un sistema de presidencialismo alternativo, estructura que combina el control parlamentario con un gobierno eficiente.

En cuanto a la experiencia latinoamericana, Sartori señala que en ella se encuentra la mayoría de los sistemas presidenciales y reconoce que es ahí donde éstos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad. En términos de longevidad, hasta la fecha –señala– Costa Rica es el que mejor se ha desempeñado, porque no se "Ha roto el orden constitucional".

Recuerda ejemplos como el de Venezuela, que se destaca como una de las democracias latinoamericanas más "sólidas", en términos de su riqueza económica, y que sufrió dos intentos de golpe militar, para desaliento de todo el mundo. Y el Perú con un gobierno no constitucional, cuyo presidente Fujimori dio un autogolpe de Estado en abril de 1992 y gobernó con poderes de

emergencia y apoyo militar, menciona el referéndum para crear una nueva constitución que le permitiera reelegirse redactada por un constituyente electo en forma dudosa en 1992.

Sartori agrega que en el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas, y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. Sin embargo, el único instrumento que tenemos para enfrentar y resolver los problemas es la política.

Sartori habla de un nudo gordiano en el sistema presidencialista en Latinoamérica, mientras que Juan Linz no ve ninguna otra solución que cortarlo de un tajo, ya que, como se recordará, Linz y otros estudiosos latinoamericanos han llegado a la conclusión de que el remedio no es –en América Latina– mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno.

El argumento de Linz se formuló en 1985 y su punto capital era, y sigue siendo, que el presidencialismo probablemente es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables.

Como lo ha entendido Sartori, el argumento central de Linz no es que cierta estructura presidencialista propenda más al estancamiento estructural, sino, en cambio y más generalmente, que los sistemas presidenciales son rígidos mientras que los parlamentarios son flexibles, y que debe preferirse esta flexibilidad a la rigidez, en particular porque la flexibilidad reduce al mínimo los riesgos. De este modo, la opinión de Linz se basa, esencialmente, en que un ente político parlamentario está menos expuesto al riesgo –a causa de sus propios mecanismos autocorrectores– que uno rígido.

Sartori propone que una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semipresidencialismo, ya que según él éste resuelve en gran medida el problema de la rigidez, que proporciona la flexibilidad de la que carece el presidencialismo. En segundo lugar –continúa Sartori– Juan Linz no explica de manera convincente por qué y de qué manera el cambio al parlamentarismo resolvería los problemas de gobernabilidad que el presidencialismo general no puede resolver.

Sartori afirma que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo pueden fallar, especialmente en sus formas puras. Es a partir de estos dos extremos que se ve motivado a buscar una solución "mixta", una forma política que se encuentre en medio de los sistemas presidencial y parlamentario y que tenga elementos de ambos.

Según Sartori la característica que cualquier semipresidencialismo debe tener (en virtud de su mismo nombre) es una estructura de autoridad dual, una configuración con dos cabezas. De

este modo, según él, cualquier constitución semipresidencialista deberá establecer de alguna manera una diarquía entre un presidente, que es el jefe de Estado, y un primer ministro que encabeza al gobierno.

Sartori estipula que un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características.

- a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular –ya sea directa o indirectamente– para un periodo predeterminado en el cargo.
- b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son :
 - El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
 - De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y / o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.
- c) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el "potencial de autonomía" de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Sartori es un convencido de que el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo. De hecho, ésa ha sido su tesis, en particular porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo. Sostiene que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo, en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza.

Así mismo, habla de un presidencialismo alternativo, ésa es su propuesta. Y señala que el presidencialismo y el parlamentarismo son mecanismos impulsados por un solo motor. En el primer sistema el motor es el presidente, en el segundo lo es el Parlamento. Y agrega que con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el

parlamentario no tiene la potencia suficiente en el ascenso: la función de gobernar. En cambio, dice Sartori, el semipresidencialismo es un sistema con dos motores.

Señala asimismo que esas consideraciones lo motivaron a buscar un sistema con dos motores, cuyas máquinas no se enciendan simultánea sino sucesivamente; este sistema puede ser llamado presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente. Por ello recomienda a los sistemas presidenciales latinoamericanos buscar una alternativa, y tienen un mejor ejemplo en el semipresidencialismo de tipo francés que en el presidencialismo de tipo estadounidense.

Según Sartori, el presidencialismo alternativo requiere, por tanto, una rigurosa incompatibilidad entre los cargos parlamentarios y los ministeriales, ya que la rigurosa incompatibilidad implica que un miembro del Parlamento no puede ser nombrado ministro por el presidente, aunque renuncie.

Uno de los elementos del presidencialismo alternativo de Sartori, es que el presidente y el parlamento deben ser elegidos al mismo tiempo y deben terminar su periodo simultáneamente. Esta es una condición clave, porque debe recompensarse a un presidente que tiene un buen gobierno. Además, dice que la naturaleza discontinua de sus poderes elimina la razón que en otros casos justifica la limitación de los periodos en que puede ocupar el cargo.

Por último, Sartori señala que el presidente debe ser elegido preferentemente por una mayoría absoluta, gracias al método de la doble ronda electoral. Y sugiere también, de manera adicional, que todo este mecanismo funcionaría mejor si también la elección del Parlamento fuera a dos vueltas. El presidencialismo intermitente combina, alternativamente, un sistema parlamentario con uno presidencial y que, además, sólo tiene que recorrer medio camino, ya que en el caso de una constitución parlamentaria sólo se necesita, para transformarla en un sistema de presidencialismo alternativo, agregar la parte presidencial.

Por su parte, Juan Linz piensa que el régimen presidencial no es el mejor marco institucional para iniciar una transición. Habla de que en el caso de México el reconocimiento de victorias del PAN en distintos estados de la República, inició una apertura real pero incompleta, caracterizada por la ausencia de interlocutores mutuamente legitimados a ambos lados del espectro político y dispuestos a hablar de problemas cuya solución reclamaba la tarea de decisiones conjuntas.

A este respecto, Lujambio dice que Linz no se equivoca, ya que no hubo diálogo PRI-PRD porque no se quiso con ello legitimar las decisiones pasadas de los interlocutores. Se puso de manifiesto desde entonces que un proceso más dinámico y profundo de transición debía incluir a todas las fuerzas opositoras en la mesa de negociación.

Lujambio, nos habla de la manera en que el régimen presidencial y el sistema federal han influido en la naturaleza y el ritmo de la transición a la democracia en México. Su propósito es demostrar que el marco institucional en el que la transición ha tenido lugar le ha dado su carácter y su forma, que las explicaciones culturalistas de la lentitud y la ambigüedad del proceso olvidan el marco institucional en el que las acciones políticas tienen lugar y se encadenan; que el abanico de estrategias políticas disponibles a los actores involucrados no es infinito sino que está limitado por el escenario institucional que sirve de marco a las acciones y decisiones políticas.

Su primer argumento, como conocedor de la realidad de México, tiene que ver con una de las críticas más importantes de Linz al presidencialismo; dicho régimen político permite que compitan y en ocasiones accedan al poder candidatos muy populares y fuertes con partidos muy débiles y desorganizados. El presidencialismo inhibe la formación de partidos fuertes ya que se puede competir y acceder al poder sin su apoyo. El problema con este tipo de arreglo institucional es que una transición democrática y la consolidación de la democracia misma necesitan de partidos sólidos y bien estructurados.

Lujambio argumenta que, a partir de 1982, el deterioro de la economía mexicana hizo que el sistema político experimentara la más aguda crisis de legitimidad en la etapa posrevolucionaria. Sin embargo, la naturaleza de las instituciones políticas retrasó la expresión política general del malestar ciudadano hasta las elecciones presidenciales de 1988.

Por ello, Lujambio puntualiza que el federalismo ofreció, después de 1988, una oportunidad para *desempantanar* la situación política que había producido la elección presidencial de ese año, permitiendo la distribución del poder entre los partidos en el nivel estatal y atemperando el carácter mayoritario y excluyente, así como el potencial conflictivo de la siguiente elección presidencial. Aunque reconoce que esto sólo se dio parcialmente.

Sin embargo, señala que aun así es indudable que el sistema federal ha influenciado de manera determinante la naturaleza y características del proceso de cambio político mexicano en los últimos años.

Lujambio coincide con Harry Kantor, autor de el libro *Federalismo en América Latina*, en cuanto a que la presencia de un partido hegemónico es la variable central que ha obstaculizado el funcionamiento del federalismo en México. Lujambio asegura que el centrismo del PRI y sus tradicional disciplina enfrentan desde finales de los ochenta un reto de enorme complejidad. Insiste en que el federalismo contribuye a descentralizar las estructuras de mando.

Daniel Cosío Villegas, en los años setenta, nos hablaba del ejercicio del poder en México. Éste se había vuelto complicado y un tanto azaroso, ya que el presidente era objeto de fuertes presiones políticas por parte de los miembros de la "familia revolucionaria" y de grupos opresores "privados".

Cuando Cosío Villegas habla de los grupos de presión que han llegado a tener la fuerza suficiente para limitar el poder oficial, no está hablando de los campesinos, obreros y las clases más bajas del país, sino de los banqueros, comerciantes, industriales y agricultores que explotan la industria nacional.

Por ello, en su libro *El sistema político mexicano* hablaba de que la primera pieza de nuestro sistema político, la presidencia de la República, era "víctima de las tinieblas", pero que de lo contrario, nos alejaría aún más de una vida pública, sana y abierta.

Con gran visión en su análisis, Cosío Villegas se ocupa del PRI como la segunda pieza que sostiene al sistema político mexicano. Los errores de este partido lo llevan al descrédito. La ambigüedad de sus relaciones con el gobierno siempre ha sido insana, aunque reconoce que la vida del partido oficial está regulada exclusivamente por sus propios órganos de gobierno: asambleas nacionales, consejo nacional, comité ejecutivo nacional, etcétera.

Cosío Villegas hablaba en los setenta del llamado "tapadismo", es decir, la selección oculta o invisible de los candidatos del PRI a los puestos de elección popular. Hablaba asimismo de la necesidad de reducir las amplias facultades legales y extra legales del presidente de la República, contener y aun reducir en alguna forma ese poder excesivo.

Cuando habla en torno a los medios de comunicación, Cosío Villegas expresa que la radio y televisión de México no han sido ni son medios para expresar opiniones políticas. Ni siquiera son órganos informativos que puedan dar ocasión a que, partiendo de esas informaciones, se forme una opinión pública. Y por ello hablaba ya, desde entonces, hace más de 30 años, de reformar la ley de radio y televisión, que prohibía el uso de esos medios de comunicación para fines políticos.

Indicaba también cómo el sistema político había permitido el crecimiento de un gran número de publicaciones periódicas de todo género, aunque no tenían una base económica sólida que les permitiera ser independientes. Y analizaba varias circunstancias, entre ellas el poder incontrastable del gobierno. Un organismo oficial era el encargado, desde 1938, de importar el papel que usaban todas las publicaciones periódicas, diarios y revistas. Estaba pues, según él, en manos del gobierno vender o no el papel. Y si una publicación "rebelde" pretendiera importarlo ella misma,

directamente, su destino seguirá estando en manos del gobierno, ya que la importación requeriría un permiso y éste podía negarse sin explicación alguna.

Cosío Villegas señalaba que la gran mayoría de esas publicaciones periódicas carecen de base económica para sostenerse por sí mismas y, por lo tanto, su supervivencia reposa enteramente en la ayuda oficial, que toma forma desde la inocente compra de un número considerable de suscripciones, o de anuncios innecesarios del propio gobierno o de las empresas semioficiales, hasta la más incidiosa corrupción del subsidio en dinero contante y sonante, dedicado a pagar salarios, materia prima, etcétera.

En su libro, Cosío Villegas, ya se refiere a las posibilidades de un cambio del sistema político mexicano, democratizando al PRI como pieza central de aquél.

Daniel Cosío Villegas clarifica ideas en torno al sistema político que nos ha regido, enfocando las "dos piezas centrales" que configuran la política mexicana: el presidente de la República –con facultades de una amplitud excepcional– y un partido político oficial predominante.

El autor de *El sistema político mexicano*, como intelectual crítico de la sociedad que le tocó vivir, puso de manifiesto tanto lo positivo como lo negativo de un sistema que ha logrado un alto nivel de perfección y que, sin embargo, tendría que cambiar para poder sostenerse.

Es claro el maestro Cosío Villegas al señalar que las amplias facultades que tiene el presidente de México, proceden de la ley y de una serie de circunstancias del más variado carácter.

Y según él, es un hecho histórico notable, y hasta ahora insuficientemente explicado, que de la constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo.

Cosío Villegas puntualiza que el amplísimo poder del presidente proviene no sólo de las facultades que acertada o desacertadamente le dan las leyes, sino de otras fuentes. Desde luego una de carácter geográfico: el asiento de los poderes federales está en la ciudad de México, que se halla más o menos en el centro del país, pero, en todo caso, y como ocurre con París, en una posición "radial".

Cosío Villegas, de manera teórica, señalaba que la subordinación del poder legislativo al presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria estaba compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la república, aun cuando formal o abiertamente no aparezca como tal. Y es que según el análisis de Cosío Villegas, la verdadera razón, sin embargo, es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso, se

sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al presidente para que después, de servir tres años como diputados puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernador de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante.

César Cancino, catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, señala que por muchas décadas, el sistema político mexicano contó con una gran estabilidad, gracias a una particular configuración de factores institucionales y mecanismos aseguradores del control del Estado sobre la economía y la sociedad: el poder indiscutido del presidente, la centralización de la toma de decisiones en el ejecutivo, la integración de los sectores fundamentales del país en el "partido oficial", la combinación de control y concesiones a las clases populares, una ideología revolucionaria unificadora, aunque difusa en sus contenidos prácticos, etcétera.

Cancino señala, que en el contexto de América Latina, cuando la sombra del militarismo se posó en buena parte de su geografía, en México se mantuvieron las instituciones políticas civiles sin grandes desequilibrios.

Cancino señala, sobre el caso mexicano, la eficacia de su régimen político para mantener el funcionamiento regular de sus instituciones, con estilos y procedimientos que, sin ser democráticos, tampoco fueron dictatoriales, ya que, según él en México, ha sido un autoritarismo más inclusivo que exclusivo, pues se ha basado más en el consenso y la negociación que en la represión abierta y permanente y ha contado con una Constitución ampliamente aceptada y un arreglo institucional formalmente democrático. Sin embargo, Cancino reconoce que el régimen político mexicano, no ha estado exento, en los últimos años, de presiones de diversa índole, magnitud y frecuencia, como son las presiones en contra de la austeridad económica por parte de las clases populares, presiones por más representación política por parte de los sectores medios, entre otros.

1.2. Federalismo, principio de la transición a la independencia

Antecedentes

El Estado mexicano está constituido bajo la forma de gobierno federal, en la que sus partes integrantes están investidas de una competencia jurídica, política y gubernativa que ejercen de manera autónoma. Según se precisa en el artículo 40 de la propia constitución.

Habría que subrayar que varios preceptos constitucionales regulan el sistema federal, destacando el que lo establece como parte de la forma de gobierno, en este caso estamos hablando del artículo 40 y de los otros dos que determinan lo que son las bases de organización política-jurídica de las entidades federativas: el artículo 116 y del municipio, que en este caso es el 115 constitucional.

Habría que señalar que cada estado de la república expide una constitución a la que, en términos coloquiales, se le denomina "Constitución Local", basada en la constitución federal, en la cual se establecen las normas generales relativas a sus estructuras políticas internas.

Cada constitución de las entidades de la república mexicana incluye varias reglas para distribuir las competencias entre los poderes federales y los de las entidades federativas, entre las cuales destaca, como precepto base, el que determina que las facultades del Estado federal serán expresas y las de las entidades federativas sean implícitas. Lo anterior está consignado en el artículo 124 de la Constitución Federal.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución, a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados.⁴

De acuerdo con lo anterior, este precepto constitucional significa que el Estado federal mexicano se fundamenta sobre los siguientes principios:

Primero, que existe una división de la competencia entre la federación y las entidades federativas en donde estas últimas son instancia decisoria suprema, pero exclusivamente dentro de su competencia.

Segundo, entre la Federación y los estados de la república mexicana, existe coincidencia de decisiones fundamentales.

Tercero, que las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que efectivamente organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal, inscrito en la propia Constitución General de la República que es la unidad del estado federal, y que está claramente contemplado en el artículo 41 constitucional.

⁴ Constitución Política Mexicana, art. 124.

Esto significa que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realiza mediante elecciones periódicas, equitativas y libres, sobre todo. En México se ha practicado el fraude electoral, a pesar de la importancia que en la democracia tienen los procesos electorales y sobre todo por la concurrencia de la ciudadanía a las urnas; porque las elecciones pueden convertirse eventualmente en un instrumento para transformar un régimen no democrático en otro que sí pueda cubrir suficientemente las características de ese modelo político. Hay que recordar lo que a este respecto nos dicen Philippe Schmitter y Terry Lyn Karl:

La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos pueden llamar a cuentas a los gobernantes por sus actos en el dominio público, a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos.⁵

Hay que recordar que los hombres de la ciencia política, comenzando por el florentino Nicolás Maquiavelo, padre de la ciencia política, así como John Locke, el ginebrino Juan Jacobo Rousseau, el fin último de la democracia política es, precisamente, prevenir dentro de lo posible el abuso de poder por parte de los gobernantes frente al resto de la ciudadanía

Y es que las elecciones permiten, en primer lugar, colocar en competencia a los diferentes hombres y mujeres, aspirantes a diversos cargos de elección popular, lo que, por un lado, logra incentivarlos a cumplir con el mandato de su electorado y a promover, por el otro, sus intereses generales y así poder conservar su apoyo político.

El párrafo primero del artículo 41 de nuestra Constitución Política establece la pauta que garantiza la democracia representativa y no la directa o semidirecta; sin embargo, nuestros legisladores no se han preocupado por reconocer los mecanismos de referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa popular o revocación de gobernantes, y en cambio, en este primer párrafo, se habla de que "el pueblo ejerce su soberanía... por medio de los Poderes de la Unión..." y por los estados de la república, en lo que corresponde a sus regímenes interiores. Y es que nuestra constitución (1917), que data de la época de Venustiano Carranza, sigue siendo un modelo clásico

⁵ Philippe Schmitter y Terry Lyn Karl, "What is democracy...and is not", en Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press, 1993, pág. 40.

liberal heredado del siglo XIX, y que debiera, por lo mismo, ser revisada para permitir que la ciudadanía se involucre directamente en todos los asuntos de carácter público.

Asimismo, los numerales I y II del artículo 41 citado, se refieren a los partidos políticos. El primero –por ejemplo–, les reconoce una naturaleza específica como entidades de interés público; establece su intervención primordial en los procesos electorales federales, estatales y municipales, y les determina sus principales fines. Y el segundo alude a las prerrogativas de los partidos en lo que se refiere al uso de los medios de comunicación social y a su financiamiento de tipo público y también privado.

El artículo 40 de nuestra Constitución Política desenvuelve los principios básicos contenidos en el artículo 39, que contiene la teoría sobre la que descansan las garantías individuales, es decir, los principios paradigmáticos. Este artículo 39 constitucional, es el que efectivamente efectúa la declaratoria por virtud de la cual el pueblo se señala a sí mismo como soberano.⁶

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.⁷

Desde 1824, México se pronunció por el sistema federal de gobierno. Posteriormente, este mismo espíritu fue ratificado en las constituciones de 1857 y 1917.

Durante 170 años, nuestra nación ha vivido dentro de un régimen federal, salvo interrupciones temporales ocasionadas por las armas del centralismo político. México ha orientado su vida pública mediante el sistema federalista. En México se ha puesto de manifiesto una corriente política que impulsa el federalismo como una medida de acotamiento al presidencialismo abusivo y excesivo y hasta asfixiante, y como el instrumento jurídico y político capaz de otorgar a la República un equilibrio real de los poderes de la Unión, con el propósito de armonizar y mejorar las relaciones de los sectores de la sociedad.

Hasta este momento tenemos que reconocer que el auténtico federalismo mexicano ha sido durante décadas una mera exigencia ideal que no corresponde todavía a la realidad histórica. En el

⁶ Constitución Política Mexicana, art. 39.

⁷ *Idem.*

umbral del siglo XXI destaca la necesidad de orientar la vida de la República hacia un federalismo que otorgue a las entidades federativas y al municipio, autonomía, independencia, posibilidad de desarrollo social, económico, político y cultural.

Muchas voces se han levantado para exigir federalismo real. El Poder Legislativo de la Unión ha expresado la necesidad de revisar y fortalecer el marco constitucional y legal de los municipios y de las entidades federativas. La vigencia de un auténtico y renovado federalismo es demanda de la sociedad y compromiso del gobierno por medio de la Reforma Política.

Federalismo y centralismo han representado, en los últimos dos siglos, los puntos extremos de una línea a lo largo de la cual, hacia un sentido u otro, los sistemas político territoriales organizaban los poderes públicos. Para Kelsen, el Federalismo es una forma de descentralización:

El Estado federal –expone Kelsen– se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado-miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados-miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones.⁸

El Federalismo, dice Tena Ramírez:

Es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esencia les son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas realizaciones del sistema.⁹

El Federalismo mexicano ha sido y es tema de debate, pues en mucho opera de manera no suficientemente equilibrada respecto a los otros poderes, en especial con el Poder Legislativo Federal; este desequilibrio se refleja también, y manifiesta su fuerza, entre el Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales, aunque también a nivel estatal se produce el desequilibrio entre ejecutivos y legislativos. Todo esto ha sido motivo de debate entre los partidos políticos y los estudiosos del tema.

⁸ Hans Kelsen, *Teoría general del Derecho y el Estado*, Fontamara, México, 1949, pág. 334.

⁹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, pág. 110.

Quizá por ello, el federalismo y su realización en México ha sido parcial y precario hasta ahora, un tema más de discurso político de cada sexenio.

Habría que recordar que también el centralismo ha sido parte de la historia de México y que, incluso, la convocatoria al Congreso General de 1834 abrió nuevas expectativas para su desarrollo. Recordaremos que en 1836 se promulgaron en México las Siete Leyes Constitucionales que establecían un régimen de centralización gubernativa y administrativa. Esta nueva Constitución, de origen espúreo, no asentó precedente alguno sobre nuestro sistema de gobierno ni influyó en el desenvolvimiento de nuestro Derecho Público, pues el régimen centralista que instauró no estaba apoyado en la voluntad del pueblo.

Diversos levantamientos sociales en todo el país se generalizaron en contra de los conservadores y en defensa de los principios liberales.

Se dividió el territorio nacional en Departamentos, habiéndose otorgado a éstos, limitadas facultades y quedando sometidos de modo casi absoluto al gobierno del centro. La República Democrática Federal establecida en la Constitución de 1824 fue substituida por una República Democrática Central.¹⁰

Cabe hacer notar que en las bases para la nueva Constitución, expedidas el 23 de octubre de 1835, se habían fijado como elementos fundamentales de la organización nacional la religión católica, apostólica y romana, con exclusión de alguna otra; los derechos particulares del ciudadano mexicano; la división del Supremo Poder Nacional en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (el primero dividido en dos Cámaras; el segundo, de elección popular indirecta); el gobierno de los departamentos a cargo de gobernadores y juntas departamentales, éstas elegidas popularmente, y los primeros nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo y sujetos a éste.

El Supremo Poder Conservador podía declarar la nulidad de las leyes o decretos, de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia, así como la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la alta Corte de Justicia y hasta por dos meses las sesiones del Congreso General; restablecer constitucionalmente a cualquiera de los otros tres poderes o a los tres, cuando

¹⁰ Agustín Cue Cánovas, *Historia social y económica de México*, Trillas, México, pág. 327.

hubieran sido disueltos revolucionariamente; declarar cuál era la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que fuera conveniente conocerla; obligar al Ejecutivo a remover todo su ministerio; calificar las elecciones de los senadores y finalmente, dar o negar la sanción a las reformas a la Constitución que acordara el Congreso.¹¹

Montiel y Duarte, en su *Derecho público mexicano*, dicen al respecto:

Si se hubiera logrado establecer sólidamente la supremacía del Poder Conservador, todo lo que se hubiere conseguido, habría sido crear... un poder despótico que nos hubiera oprimido con toda la fuerza del viento de las pasiones políticas que hubieran agitado a los hombres en cuyas manos se ponía un arma tan formidable.¹²

El centralismo fue defendido y hecho triunfar por los sectores privilegiados del país. Éstos hicieron oír su voz en las diversas provincias de la nación.

Si bien aceptaban la necesidad de reformar la Constitución promulgada en 1824, se manifestaban abiertamente a favor del sistema federal. La Constitución –decían los ciudadanos del Estado de México al Soberano Congreso en 1835– se había convertido en la de las clases privilegiadas y había traído en sí misma el germen de su destrucción. Pero la federación debía conservarse como único medio de mantener la unión del país. ‘Si se adopta el centralismo... –escribían–, los Estados lejanos serán absolutamente abandonados, y quién sabe si algún día se verán obligados a proclamar su separación de México por la misma razón que nos hicimos independientes de los españoles’.¹³

¹¹ *Ibidem*, pág. 328.

¹² Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, retomado en el libro de Agustín Cue Cánovas, *Historia social y económica de México*, *op. cit.*, pág. 328.

¹³ Cue Cánovas, *op. cit.*, pág. 329.

Ahora bien, la Constitución mexicana define y delimita las responsabilidades de los gobiernos federal, estatales y municipales. El gobierno federal tiene facultades exclusivas que se encuentran fijadas de manera explícita en la Carta Magna; las facultades de los gobiernos estatales se puntualizan por ser todas las no concedidas expresamente a la federación, y las de los municipios se esbozan expresamente en el artículo 115.

El Derecho constitucional mexicano habla de facultades concurrentes o coincidentes entre los tres órdenes de gobierno, específicamente en lo que respecta a educación, salubridad pública y vías de comunicación. Sin embargo, los términos en que se hace referencia a esas actividades siempre están sujetos a procesos coordinadores o de legislación posterior, cuya estructura específica no es posible definir claramente de manera constitucional.

En un sistema político como el mexicano, esa ambigüedad lleva a que el orden federal de gobierno tenga preeminencia sobre los otros dos, y, en consecuencia, a que el centralismo administrativo resulte en una subsecuente concentración de poder económico y político en y desde el "centro".

Para los propósitos de nuestro trabajo, el análisis crítico del federalismo mexicano, como elemento estructural del sistema político en nuestro país, lo hemos enfocado bajo la luz de la siguiente premisa: la forma de gobierno federal es una estructura de distribución vertical del poder y de control recíproco en su ejercicio, realizado por los diversos órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno.

El Federalismo o la federalización de cualquier Estado moderno se basa en el concepto de autonomía competencial, que no es sino la forma de ejercer la dosis de poder político que jurídicamente es asignado a los diferentes poderes de ese Estado por medio de prescripciones constitucionales y legales. La autonomía de que está dotado un poder constituido consiste en que éste ejerce sus atribuciones y cumple con sus responsabilidades sin intervención de ningún otro órgano o instancia de poder y sin sujeción a ninguna, en las condiciones y con las excepciones señaladas por el marco normativo constitucional y legal secundario.

Si federalismo es sustancialmente "distribución del poder", procedimentalmente es ejercicio no interferido del mismo, por el órgano facultado al efecto.

La autonomía es, entonces, la *conditio sine qua non* para que cada órgano actúe dentro de la esfera competencial que le corresponde (distribución material del poder) y que no invada, ni entorpezca ni condicione el ejercicio de la competencia de los demás (forma autónoma de ejercicio del poder).

Evidentemente este principio del ejercicio autónomo de la competencia de que está investido un órgano, está íntimamente ligado también, aunque en condiciones distintas, a la forma de organización del poder político universalmente conocida como "división de poderes". La diferencia fundamental entre federalismo y división de poderes, desde el punto de vista de la asignación de esferas competenciales a los órganos constituidos, consiste en que, tratándose del federalismo, las competencias se distribuyen por materia de jurisdicción y jerárquicamente, en tanto que tratándose del segundo, el criterio distributivo que se sigue es solamente el material. Ambas son formas de organización del ejercicio del poder político que tienen como objetivo central el de evitar su concentración, pero lo que los diferencia es precisamente la base de su distribución.

El tema de la autonomía del ejercicio del poder, dividido entre diversos órganos en sentido horizontal ("división de poderes"), lo abordamos detalladamente al analizar el caso de cada uno de los poderes federales, en relación al sistema presidencialista mexicano, concentrándonos por el momento en el estudio de la autonomía de las entidades federativas que integran la República mexicana y en la real distribución horizontal del poder al interior de ellas.

En cuanto al aspecto metodológico, nos proponemos analizar en forma sistemática el contenido competencial básico de los órganos constituidos de las entidades federativas, evaluando en cada caso si el ejercicio de sus atribuciones se realiza de manera autónoma, parcialmente autónoma o sólo formalmente autónoma, es decir, con determinado grado de dependencia de otras instancias y otros factores de poder. Para este efecto, nos proponemos dividir el contenido competencial de las entidades federativas y de los municipios, en los siguientes apartados:

Autonomía constitucional y legislativa; política gubernativa y representativa de las entidades federativas. Autonomía política y gubernativa de los municipios. Es necesario señalar que cuando nos referimos a las entidades federativas, incluimos en este concepto, con las peculiaridades del caso, al Distrito Federal.

Habría que señalar que en cuanto a la autonomía constitucional, legislativa, política y gubernativa de los estados de la República, no son del todo Estados Soberanos como reza la propia constitución política, nuestra gran ley suprema, ya que no pueden darse a sí mismos una constitución local, en el sentido esencial del término, pues las partes que integran la República Federal poseen una serie de normas de "jerarquía constitucional", a cuyo conjunto suele denominarse "constitución local" o "estatal", para diferenciarla de alguna manera de la federal (de la Ley Suprema).

Conviene recordar que si bien estamos constituidos como una república representativa, democrática y federal, los mexicanos seguimos actuando de manera contraria a lo que pretendería

nuestra forma de gobierno. Los valores de la democracia comienzan a ser parte de las aspiraciones del ciudadano, pero no podemos soslayar que hay experiencias históricas, creencias y actitudes que conforman una tradición cultural antidemocrática.

La forma que adopta el gobierno republicano en México es el federalismo, como un pacto nacional que asume los intereses más particulares, del orden estatal y municipal, y los integra a una realidad superior, a los intereses de la nación.

En la práctica, el federalismo ha cedido a los intereses del centro y aunque las últimas administraciones han instrumentado programas de descentralización regional, la misma organización política de la nación y el manejo de los recursos desde el centro ha impedido hacer realidad la república federal.

La Constitución mexicana define y delimita las responsabilidades de los gobiernos federal, estatales y municipales. El gobierno federal tiene facultades exclusivas que se encuentran definidas de manera explícita en la Carta Magna, en la Ley Suprema; las facultades de los gobiernos estatales se definen por ser todas las no concedidas expresamente en el artículo 115 de la propia Constitución General.

Por otra parte, cuando los estados de la república deciden hacer cambios a sus constituciones locales en las materias en que les está permitido hacerlo, en cuanto al ámbito competencial como entidad federativa y sin la decisión del poder ejecutivo federal, se realizan también de manera centralizada localmente, sólo que es por decisión del gobernador en turno (poder ejecutivo local). Esos cambios se hacen generalmente sin mayor problema, aunque en los años recientes algunos gobernadores, debido al pluralismo, han tenido que padecer por no tener mayoría legislativa suficiente en los congresos. Lo anterior lleva entonces a que dichos congresos locales logran tener "cierta autonomía", con respecto al ejecutivo estatal en turno, y es donde hablamos de sentido horizontal (ejecutivo-local, legislativo-local). Y también se da el caso "relativo" de autonomía en sentido vertical, con respecto a la federación-entidad federativa. En cuanto a la autonomía política y gubernativa de los estados de la república dentro del marco del sistema presidencialista, habría que decir que, lamentablemente, hay una influencia decisiva que ha ejercido en todos los casos el presidente de la República en la selección del candidato de su partido (PRI), así como en las decisiones que el ejecutivo federal tiene para designar gobernadores, aunque de manera "ortodoxa", es la secretaría de Gobernación y el propio presidente del CEN del PRI quienes "aparentemente" toman la decisión de la clase política, incluyendo los recursos financieros para contribuir al rotundo

éxito electoral de quienes son formalmente candidatos del PRI, aunque insisto, son decisiones del titular del poder ejecutivo federal.

Empero, considero que antes de proseguir es conveniente repasar algunos hechos históricos que nos ayudarán a deslindar los campos del federalismo y el centralismo.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, respaldada después por la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, proclamó solemnemente que México sería una Federación normada por Estados Libres y Soberanos. Triunfaban así las ideas federalistas en contra de un viejo modelo: el Centralismo. Sin embargo, eso fue solamente en la letra, ya que en 1835, la Asamblea Constituyente abrió, otra vez, la puerta al poder central, en esa ocasión mediante la Constitución Centralista de 1836. Más adelante, por el acta de Reformas de 1847, que trataba de restaurar la Constitución de 1824, asistíamos, una vez más, a una ficción democrática y federalista.

El poder central estaba ocupado por "hombres fuertes", el prototipo de todos ellos era el general Antonio López de Santa Anna, quien ocupó incluso once veces el poder absoluto y que se haría llamar, posteriormente, "Su Alteza Serenísima". Es, efectivamente, el mismo personaje que ante la inminencia del Congreso Constituyente del 10 de junio de 1842, aseveró tajantemente lo siguiente: "Yo anuncio con absoluta seguridad que la multiplicación de Estados Independientes y Soberanos es la precursora indefectible de nuestra ruina." Es el mismo personaje que se hacía pasar y llamar como Benemérito de la Patria, General de División, Caballero Gran Cruz de la Real y Distinguida Orden Española; que hacía aprobar, en decreto del 16 de diciembre de 1853, las características absolutistas y monárquicas de un régimen presidencialista.

I.- Se declara que por la voluntad de la Nación el actual Presidente continuará con las facultades de que se haya investido, por todo el tiempo que lo juzgare necesario para la consolidación del orden público, el aseguramiento de la seguridad territorial y el completo arreglo de todos de la administración.

II.- Que para el caso de fallecimiento o imposibilidad física o moral del mismo actual presidente, podrá escoger sucesor asentando su nombre en pliego cerrado y sellado y con las restricciones que creyere oportunas; y cuyo documento, con las debidas precauciones y formalidades, se depositará en el Ministerio de Relaciones.

III.- El tratamiento de Alteza Serenísima será para lo sucesivo anexo al cargo de Presidente de la República.¹⁴

Era, efectivamente, un Centralismo absoluto, la edición redivida de la "Monarquía Indiana" de Torquemada. Era, efectivamente, el re-nacimiento, en la Historia de México, de un régimen electivo-hereditario de los antiguos mexicanos antes de la Conquista española, en el cual el gobernante supremo o Tlatoani asumía las funciones de rey y director nato del ejército. El general Santa Anna, prototipo de los gobernantes mexicanos, con todas las salvedades y distinciones del caso, sería el Tlatoani del siglo XIX, el que encarnará la continuación, en la práctica política, de la tradición absolutista de nuestros antiguos gobernantes mexicanos.

No está de más referirse al Tlatoani. Según el Códice Matritense de la Real Academia, en su volumen VIII lo describe y caracteriza así: "El Tlatoani cubre con su sombra, protege, es como una ceiba frondosa, como ahuehuete. Tiene valor, autoridad, es afamado, honrado, tiene nombre, tiene fama. El buen Tlatoani lleva a su carga en la espalda, en su rezago, tiene a su cargo las cosas del pueblo. Él convoca, reúne a la gente, obra como Señor, es hombre responsable, lleva a costas las cosas del pueblo, las lleva en su rezago, gobierna: es obedecido. Bajo su sombra, su protección, viene a colocarse la gente. Él preside, sostiene al pueblo."

En suma, en la historia de México la democracia y la federación han quedado solamente en la letra de la ley. Siempre traicionadas a lo largo de la Historia Independiente. Primero, el Tlatoani, salido de la familia de Acamipichtli, en el México-Tenochtitlan, en el tiempo de los aztecas. Después, con la Conquista española, vendrá el vasallaje, la servidumbre, la encomienda. Los Tlatoanis serán el Virrey, como antes lo fueron Hernán Cortés o Nuño Beltrán de Guzmán, la Real Audiencia o el Real y Supremo Consejo de Indias.¹⁵

1.3 Orígenes del presidencialismo en México y las inercias autoritarias

La constitución mexicana, como señala Jorge Carpizo, es una "estructura, un sistema presidencial con todas las características que conforman a éste", y al cual califica como puro, porque según él no contiene ningún matiz o elemento parlamentario. Agrega Carpizo,

¹⁴ Guillermo F. Margadant S., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Esfinge, México, pág. 155.

¹⁵ *Idem*.

Las facultades de decisión se han ido concentrando en el poder ejecutivo.¹⁶

Efectivamente, el titular del poder ejecutivo es jefe indiscutible y la pieza clave del sistema político, y cuenta con un gran poder de decisión en todos los órdenes.

Por ejemplo, en los casos de guerra, realmente el presidente concentra todos los poderes y no necesita autorización o declaración del congreso si el país es atacado y tiene que enfrentarse a una guerra defensiva, ya que lo que entonces está en juego es la vida misma del país. El presidente tiene la última palabra respecto a las decisiones.

Empezando por la iniciativa legislativa, atribución por antonomasia de cualquier Poder Legislativo en el mundo, en México, en cambio, las iniciativas provienen del Poder Ejecutivo. Todo esto, producto del excesivo presidencialismo. Otra de las razones que inhibe la función de iniciativa legislativa es que nuestros legisladores no tienen la experiencia necesaria y, en muchos casos, ni la capacidad ni los conocimientos para poder legislar o cuestionar las iniciativas que hayan de ser tomadas.

Se hace necesario, para lograr en México un equilibrio real de poderes, establecer un renovado federalismo, urge limitar las facultades legales y metaconstitucionales del presidente de la república. Tiene que ser, por ello, una reforma auténtica y profunda, sin actitudes cosméticas o de simulación. La atribución legislativa en México se lleva a cabo con demasiadas incapacidades.

La presidencia acotada no debe ser otra cosa que una presidencia abierta a la crítica, a los cuestionamientos y a las propuestas distintas de quienes deciden ejercer así su derecho. Por eso, se hace necesario una democracia más perfecta, en la que se compita abierta, transparente y equitativamente por el poder: una democracia que haga posible una cultura política de respeto a la pluralidad y no de aniquilamiento al adversario; una democracia más allá de los discursos o de las formas, que nos haga sentir realmente a cada mexicano que nuestras decisiones definen el rumbo de nuestra vida comunitaria.

Norbert Lechner, en su conferencia magistral sobre "Cultura y gobernabilidad democrática", aborda las transformaciones de la política a finales del presente siglo, dando cuenta de procesos de gran trascendencia como la globalización:

¹⁶ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978, pág. 29.

La emergencia del mercado y el cambio cultural, fenómenos que configuran el nuevo y complejo contexto en el que la democracia se desenvuelve hoy en día.

En ese marco, el doctor Lechner destaca su preocupación por la gobernabilidad democrática, ya que afirma, 'la democracia es no sólo un principio de legitimidad; además ha de asegurar una conducción eficaz'.¹⁷

Lechner, agrega que:

No es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente.¹⁸

En México, el gobierno hace mucho alarde de que se perfecciona la democracia aunque todavía el camino es largo y se gobierna no de una manera muy democrática, a pesar de los "buenos deseos" de los presidentes en turno.

Según James Mac Gregor:

Las características de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado.¹⁹

Las amplias facultades que tiene el presidente de la República en México nadie puede negar que proceden de la ley, pero también de una serie de circunstancias. El presidente puede remover a su completa discreción a los funcionarios y no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta ninguna petición que se le haga al respecto. Jurídicamente, el presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación respetando el artículo 91, que ordena que los secretarios del despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento.

La propia Constitución revolucionaria de 1917, dio por resultado un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades superiores en relación con los otros dos poderes, sobre todo el legislativo, del que más adelante nos ocuparemos de analizar.

¹⁷ Norbert Lechner, "Cultura y gobernabilidad democrática", IFE, México, 1967.

¹⁸ *Ibidem*, págs. 22 y 23.

¹⁹ James Mac Gregor, *Gobierno presidencial*, Limusa, México, 1967, págs. 416-417.

Los constituyentes del 17 juzgaron necesario dotar de facultades amplias al ejecutivo, tal vez para que templara las luchas facciosas, ya perceptibles, dentro del propio grupo revolucionario, y de que era necesario contar con un ejecutor fuerte; sólo así se explica la razón por la que la Constitución de 1917 creó un ejecutivo federal extraordinariamente poderoso, y que de allí emanarán muchas de las facultades amplias de que goza en México el presidente de la República, otras, seguramente, provienen como ya lo han dicho varios estudiosos de la ciencia jurídica, de la costumbre y del abuso de la "discrecionalidad".

Daniel Cosío Villegas afirma:

El amplísimo poder del Presidente proviene no sólo de las facultades que acertada o desacertadamente le dan las leyes, sino de otras fuentes. Desde luego una de carácter geográfico: el asiento de los poderes federales está en la Ciudad de México, que se halla más o menos en el centro del país.²⁰

Felipe Tena Ramírez, destacado constitucionalista, en su libro denominado *Derecho Constitucional*, afirma que

[...] el régimen presidencial tiene matices parlamentarios, aunque son 'puramente formales' que no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la ley fundamental; en ninguno de esos matices el ejecutivo queda subordinado al legislativo.²¹

Muchas son las opiniones que se han hecho en torno al sistema presidencial. En opinión de Maurice Duverger:

El sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.²²

Joseph La Palombara, afirma :

²⁰ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972, pág. 24.

²¹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, México, 1969, págs. 249 y 257.

²² Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, México, 1962, pág. 319.

En un sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, el presidente puede vetar las leyes del legislativo; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente. El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto.²³

Como antecedente, podemos comentar que, según Carpizo:

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial.²⁴

Según James Mac Gregor: "La característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado".²⁵

El maestro Daniel Moreno Díaz encuentra en el ejecutivo federal una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un emperador sexenal.²⁶

²³ Joseph La Palombara, *Politics Within Nations*, Edit. Nueva Jersey, México, 1974, págs. 198-199.

²⁴ Jorge Carpizo, *op. cit.*, págs. 416-417.

²⁵ *Ibidem*, pág. 19.

²⁶ Daniel Moreno Díaz, *Síntesis de Derecho Constitucional*, Edit. UNAM, México, 1965, pág. 40.

Hay quienes aseguran que en México vivimos un régimen autoritario. Para Jacques Lambert:

México ha vivido un régimen de preponderancia presidencialista estable, que es muy autoritario, pero que está lejos de ser un régimen de espíritu dictatorial o totalitario.²⁷

Una de las cosas que sobresalen en el sistema presidencial en México, son los atributos como jefe de Estado, representante de la nación y los poderes del ejecutivo, además de que crea expectativas populares.

Al maestro Arnaldo Córdova, no deja de sorprenderle que

El presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes, se mantiene y se estimula en las masas, el culto, no sólo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial, se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza. Sobre la marcha casi siempre de modo espontáneo, se ha llegado a organizar una maquinaria política cuyo poder no es posible siquiera imaginar y cuya efectividad se ha demostrado a lo largo de más de 40 años. El presidente ha dejado de ser una persona, es una institución.²⁸

Y agrega que

El presidente tiene un poder sin límites, acompañado del desprestigio de todos los demás poderes, comprendidos los constitucionales.²⁹

Según James Mac Gregor Burns, en su libro sobre *Gobierno presidencial*, lo que caracteriza al gobierno contemporáneo es la existencia de un ejecutivo fuerte o muy fuerte. Y afirma que los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo occidental por el gobierno de monarcas muy poderosos que centralizaron el poder, que el siglo XVIII fue la época de las asambleas populares y las legislaturas,

²⁷ Jacques Lambert, *América Latina*, Edit. Ariel, Barcelona, 1970, págs. 54-58.

²⁸ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, Edit. Serie Popular Era, México, pág. 57.

²⁹ *Ibidem*, pág. 59.

que el XIX y los principios del XX se señalan por la formación de los partidos, y se pregunta si actualmente, en todo el mundo, estamos entrando en una etapa de gobierno ejecutivo.³⁰

El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, como a nadie puede escapar, corresponde en realidad al hecho de que el Poder Ejecutivo ha sido fortalecido, como único camino para que el Estado desempeñe tal papel.³¹

Mucho se ha hablado del origen del presidencialismo en México, por el enorme poder político que logra el presidente de la República en turno, y se habla de que el fin del caudillismo, originó o dio lugar al presidencialismo, en este sentido tenemos que

En nuestro país el presidencialismo se impone mediante la lucha contra el caudillismo, comienza inmediatamente después de la revolución, justamente porque es la lucha armada la que crea los caudillos en un país invertebrado como el de México de entonces.³²

La destrucción física de los caudillos, comprendido de modo especial el propio general Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria y la entrega de armas a los campesinos, son todos, elementos que indican la transformación del régimen político de México y señalan la tumba del caudillismo. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo, fenómeno de modernización del país que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte.³³

³⁰ James Mac Gregor, *Gobierno presidencial, op. cit.*, págs. 416-417.

³¹ Arnaldo Córdova, *op cit.*, pág. 4.

³² *Ibidem*, pág. 49.

³³ *Ibidem*, pág. 50.

Con el advenimiento de la globalización, así como de la fractura política de los grupos en el poder se considera que: 'La presidencia fue hasta hace muy poco una de las más fuerte del mundo. Sin embargo, ése no fue el caso al principio. La presidencia mexicana original, inspirada en la norteamericana, fue una institución muy débil. Tras la conclusión del primer periodo presidencial, el de Guadalupe Victoria, y hasta la expulsión definitiva de Antonio López de Santa Anna en 1855, hubo 48 cambios en la titularidad del poder ejecutivo, ¡casi dos por año!, y 319 cambios en el gabinete donde el número de secretarías no llegaba a la media docena.¹³⁴

Todo parece indicar, de acuerdo con la historia, que acabar con el caudillismo era urgente, porque era un estilo de relaciones personales, parentesco, nepotismo, compadrazgo, que ya no era posible tolerar.

Lorenzo Meyer añade:

No eran los presidentes sino los caudillos como Santa Anna y los caciques como Juan Álvarez, los que decidían y hacían. No fue sino hasta la segunda mitad del siglo pasado, con Benito Juárez y Porfirio Díaz, cuando la presidencia logró imponerse sobre las autoridades regionales, el congreso y la suprema corte. Sin embargo ese poder fue más personal que institucional.³⁵

Arnaldo Córdova,

Con Cárdenas, el poder presidencial se despersonaliza con una vertiginosa rapidez, que el presidente, con tal independencia de su poder personal, sería siempre y ante cualesquiera circunstancia un presidente fuerte, simplemente por su calidad de presidente, es decir, por el poder de la institución presidencial.³⁶

³⁴ Donald F. Stevens, *Origins of Instability in Early Republican México*, Duke University Press, Durham, 1991, pág. 23.

³⁵ Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario*, Océano, México, pág. 23.

³⁶ Arnaldo Córdova, *op. cit.*, pág. 59.

La historia de las grandes estructuras políticas de México de 1940 a la fecha, pareciera ser casi igual a la historia de la presidencia. En la práctica, este poder dominaba abiertamente, sin pudor, a casi todas las otras instituciones que conforman al gobierno y al Estado: El Congreso, el Poder Judicial, los gobiernos estatales y municipales, el gran partido de Estado y los pequeños partidos creados artificialmente. La presidencia también controlaba a la mayoría de las organizaciones sindicales y empresariales, a las universidades y a los medios de comunicación masiva.³⁷

Por lo visto, en México los presidentes de la República luchan con tenacidad por conservar facultades extraconstitucionales y gobiernan a su antojo, sin consultar a la soberanía ni tomar en cuenta los principales intereses de la nación, imponiendo su voluntad de apoyar a los banqueros, favoreciendo a un pequeño grupo privilegiado con nexos con los capitales extranjeros.

Nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte aunque no existe justificación que le permita sea autoritaria, que usufructúe facultades ajenas al Estado de derecho o que ejerza un poder arbitrario. El presidente de la República está comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujeta al control de los otros Poderes de la Unión. El día en que someta, el titular del poder ejecutivo federal, sus políticas económicas a un referéndum o a un plebiscito y se oriente por medio de las demandas de la sociedad, en ese momento, en verdad, habrá abandonado los poderes exagerados que la historia de tiranos, dictadores y caudillos le ha dado al presidente de la República.

El sistema presidencial se abrió en México no sólo, como quieren algunos, por la influencia del modelo norteamericano o por un "instinto de imitación extralógica", sino por los antecedentes del país básicamente y, sobre todo, por las condiciones en su vida independiente.

Pero también habría que recordar que en los señoríos indígenas que existieron durante la época precolombina, sobre lo que hoy es el territorio mexicano, el poder teocrático militar estaba concentrado en el famoso "tlatoni", que, como se recordará, era una especie de rey supremo, que gobernaba dentro de su marco primitivo con la asesoría de algunos nobles o ancianos, con un relativo respeto a las leyes y tradiciones que él mismo reglaba, y en un sistema tribal encaminado desde luego al expansionismo territorial, a la esclavitud y al tributo de los pueblos vencidos.

³⁷ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pág. 23.

En este marco, el poder primitivo que era dinástico pero no hereditario, pues al tlatoani lo sucedía el pariente más calificado y no forzosamente el hijo mayor, florecieron también instituciones sociales muy refinadas, como el "capullo", que fue al mismo tiempo una especie de ayuntamiento y una asociación para trabajar la tierra en común.

La experiencia del poder concentrado no fue menor durante los tres siglos en que nuestro país se llamó Nueva España y estuvo sujeto al coloniaje. En 1521, el mismo año en que Tenochtitlán, hoy Ciudad de México, es tomada por Cortés a sangre y fuego- en la batalla de Villalar, Carlos V derrota definitivamente a los comuneros españoles que luchaban por la preservación de su fueros civiles, y empieza a perfilarse el absolutismo de sus virreinos y a evitar el efecto social, por la reforma religiosa e intelectual, que no llegó a España ni a sus posesiones.³⁸

Así pues, cuando se inicia en el mundo la revolución liberal y México, como en otras colonias, se insurrecciona e independiza, gracias al esfuerzo de los indígenas conducidos por criollos y mestizos, la nueva nación se encuentra ante el dilema de todas las que surgieron en el siglo XIX: inventar instituciones políticas o copiar a las de otros países.

La alternativa se resolvió por un procedimiento mixto, en el que se adaptaron instituciones políticas ajenas, de prestigio racionalista, a las realidades y aspiraciones propias del país que surgió y de su llamada sociedad fluctuante, pues oscilaba entre un orden que no empezaba a nacer y otro que no acababa de morir.³⁹

En la Constitución de 1824, primera del México independiente, donde nace el presidencialismo, se adopta el sistema federal y se empiezan a delimitar las dos vertientes de un régimen político que, por una parte, recoge y acepta la tradición del ejecutivo fuerte y quiere proyectar sus ventajas hacia el porvenir, y por otra pretende lograr una más amplia distribución del poder, pues el gobierno queda dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a la manera clásica; se establece que los estados federales son autónomos, eligen a sus gobernadores y a sus propias legislaturas en los estados de la república,

³⁸ Felipe Tena Ramírez hace esta aguda observación en uno de sus magníficos tratados.

³⁹ El término "sociedad fluctuante" fue adoptado por Jesús Reyes Heróles, en su importante obra *El liberalismo mexicano*.

y se renueva también la tradición del municipio libre con ayuntamientos basados en el voto, si bien todas estas consultas democráticas se hacían entonces por el procedimiento indirecto.

Así, el sistema de república presidencialista, democrática y federal, con la aspiración de integrar lo que hoy se llama un ejecutivo fuerte, no sólo proviene de la innegable influencia del modelo norteamericano, sino de la tradición indígena y con el gobierno o poder concentrado, ya sea el de los tlatoanis o caciques o de los autócratas virreyes españoles. Otra influencia apreciable en la formación inicial de nuestro presidencialismo lo es sin duda la del modelo español de la Constitución de Cádiz de 1812, que incluso algunos ilustres mexicanos contribuyeron a redactar y que rigió intermitentemente en Nueva España hasta 1821 cuando se consumó la etapa hacia la independencia. Los liberales españoles habían logrado diseñar en la Constitución de Cádiz, un poder monárquico fuerte corregido por la presencia de unas Cortes parlamento de origen popular, que se aproximaba más al parlamentarismo inglés que a la imagen que los mexicanos de entonces podrían tener de un gobierno democrático con un ejecutivo eficaz, que no fuere un rey o emperador.⁴⁰

Jorge Sayeg Helú señala que no se logra la estabilidad política y mucho menos la erección de un presidente fuerte

Sin embargo, el presidencialismo que surgió en México de la Constitución de 1824 no logró en su primera etapa, como no lo logra por sí misma ninguna forma de gobierno, propiciar la creación de la estabilidad política y la erección de un ejecutivo fuerte. Salvo el primer presidente que concluyó milagrosamente su mandato de cuatro años, prácticamente ningún otro hasta Benito Juárez, en la segunda mitad del siglo, pudo ejercer el cargo durante el periodo completo. Las luchas políticas, que por supuesto traducían los dramáticos enfrentamientos sociales y económicos de una nación en forja, se encargaron de demostrar que el presidencialismo mexicano era muy distinto al del país norteamericano, lo que en realidad ponía de manifiesto sólo una gran verdad: que ambos países, por origen, composición, ideología, etc., eran como son: profundamente diferentes y estaban desarrollando cada uno de su propio sistema presidencial.⁴¹

⁴⁰ Mario de la Cueva, "La Constitución del 5 de febrero de 1857", en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, UNAM, México, 1957, pág. 1246.

⁴¹ Jorge Sayeg Helú, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, 1972, tomo I, pág. 249 y siguientes.

Durante la primera parte del siglo XIX, como decíamos, el presidencialismo –y con él el país– osciló entre la anarquía y la dictadura. Fue la época en que el sistema federal se cambió temporalmente por un centralismo archiconservador, que aprovecharon los Estados Unidos para declarar una injusta guerra a México y cercenarle más de la mitad de su territorio.

Después de la guerra se volvió al sistema federalista, pero es en la constitución de 1857, que inspirándose de manera parcial, podríamos decir, en el modelo francés, suprimió por ejemplo el Senado y robusteció las funciones de la Cámara de Diputados, dándole un cierto matiz parlamentario al equilibrio de poderes.

Fue, entonces, cuando México tuvo que hacer su movimiento de Reforma, que había quedado históricamente aplastado y se enfrentó a la intervención europea en aquella época.

Podríamos decir que los cambios sociales del siglo XIX tienen en nuestro país un nombre propio: la Revolución Mexicana.

Durante la época de la dictadura de Porfirio Díaz se agravaron e hicieron crisis muchos de los problemas ancestrales de la nación y otros causados por la penetración del capital extranjero. La necesidad imperiosa de distribuir entre los campesinos la tierra, que se había concentrado en 800 familias, por ejemplo; el requerimiento de los obreros de la incipiente industria por obtener un trato humano, la presión de una pequeña clase intelectual consciente de las injusticias y los abusos cometidos por el dictador; el maridaje con los intereses que dominaban no sólo en la explotación de la tierra y las minas, sino en la de los ferrocarriles y el petróleo fueron algunos de los factores sobresalientes de este gran movimiento popular conocido como Revolución Mexicana, que transformó las estructuras económicas del país, lo desfeudalizó, puso en primer plano a las clases trabajadoras, abrió cauces para el nacimiento de una gran clase media y de una burguesía nacionalista e inició su verdadera modernización y transformación estructural.

Este movimiento popular produjo en 1917 la primera constitución político-social de la historia. Aquella con la que en rigor se pone fin a la tradición de las constituciones liberales orgánico-dogmáticas, y se inicia la época del constitucionalismo social y las constituciones programáticas.⁴²

Los estudiosos del derecho y de la ciencia política han coincidido en que la base estructural de la forma de gobierno establecida en la constitución de 1917, es el presidencialismo.

Y así, efectivamente, a lo largo de dos siglos, nuestras constituciones políticas en México han reproducido la estructura constitucional presidencialista del modelo de Estado norteamericano.

1.4 Constitución de una república, democrática, representativa y federal

En el siglo XIX se configuró la nación mexicana. Las aspiraciones del pueblo por gobernarse se concretaron en distintos momentos: la guerra de Independencia, el Congreso de Chilpancingo. Los Tratados de Córdoba, el Plan de Iguala, hasta llegar, tras largas discusiones parlamentarias entre liberales y conservadores, a la promulgación de los diversos textos constitucionales que sirvieron de experiencias para optar finalmente por la República Federal.

Los mexicanos hubieron de enfrentar luchas internas y padecer invasiones extranjeras antes de conseguir un país libre y soberano, laico y liberal. Las leyes de Reforma otorgaron al Estado la supremacía sobre cualquier otra institución. Durante el porfiriato, si bien se logró el anhelado progreso material, la mayor parte de la población padeció las consecuencias de la injusticia social que darían paso a importantes cambios en nuestro siglo.

Las constituciones de 1824, 1857 y 1917, leyes fundamentales, han consagrado la división de poderes.

Nuestro país es, además de una república federal, una organización política, democrática y representativa.

El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. Mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad del jefe del Estado.⁴³

⁴² Alberto Trueba Urbina, *La primera Constitución Político Social del Mundo*, México, 1971, pág. 46 y siguientes.

⁴³ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, pág.54.

El gobierno es el órgano de dirección y realización de los fines del Estado; es el que se encarga de la política; de brindarle protección y seguridad al individuo y a la sociedad.

Lo ideal es que cada pueblo que habita determinado territorio elija el gobierno que más le guste; no siempre es así, en ocasiones los pueblos se ven obligados a aceptar un gobierno tirano, una dictadura; contra esta imposición los pueblos se revelan, lamentablemente muchos países sufren esta forma de gobierno.

México, a través de su historia, ha tenido gobiernos dictatoriales donde la voluntad popular no ha contado. A partir de la Revolución Mexicana se logró instituir un gobierno estable, sólido y popular, se adoptó, según lo señala la Constitución Política de 1917, la forma de gobierno de una república democrática, representativa y federal. La nota propia del régimen republicano, consiste en la renovación periódica de aquella jefatura mediante la consulta al pueblo.

Precisamente el Artículo 40 de la Constitución que nos rige señala:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.⁴⁴

El artículo constitucional anterior indica la forma de gobierno de nuestro país por voluntad de los mexicanos, los cuales, de acuerdo con el Artículo 39 de la propia Constitución, son los únicos facultados para decidir cómo debemos gobernarnos.

En efecto, la soberanía nacional, o sea, la decisión absoluta y libre reside en el pueblo, y sólo de él dimana, es decir, nace el poder público, el cual debe instituirse o crearse, en su beneficio. También, de acuerdo con ese artículo, el pueblo puede cambiar o modificar su forma de gobierno; esto quiere decir que si el pueblo mexicano decide adoptar por ejemplo un sistema monárquico, tiene todo el derecho de hacerlo.

El régimen republicano fue adoptado en el decreto constitucional de 1814, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824. En este Congreso Constituyente se elevó la voz del célebre Fray Servando Teresa de Mier para pedir al pueblo: "Sostén la independencia, pero la independencia absoluta, la independencia sin nuevo amo, la independencia republicana."

Las características de la forma de gobierno mexicano son:

1. Republicana. Forma de gobierno opuesta a la monárquica. El pueblo por medio del voto elige a sus gobernantes, los cuales temporalmente desempeñan sus funciones; en México se elige Presidente de la República cada seis años.

2. Democrática. Es el sistema por el cual el pueblo es quien decide la forma de gobierno; el poder reside en el pueblo y éste lo delega o transmite a los gobernantes. Varios pensadores la han definido como "el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo".

3. Representativa. Porque el pueblo elige directa o indirectamente a sus gobernantes o representantes, quienes en su nombre o representación gobiernan.

4. Federal. Es el sistema por el cual un grupo de estados libres se unen para crear una federación. En nuestro país 31 estados determinaron crear la federación mexicana, siguiendo la idea de que la "unión hace la fuerza", a esa federación también se le llama Estado Federal.

En razón de ello, se dice, el pueblo es soberano, es decir, libre de hacer lo que mejor le parezca. La soberanía se define como aquella característica donde la libertad es absoluta; es la facultad de gobernarse y actuar por sí mismo sin influencia de nadie; es la máxima expresión de poder, por encima de la soberanía no hay nadie.

El Artículo 39 de la Constitución señala claramente:

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.⁴⁵

Este artículo constitucional es el núcleo de toda nuestra constitución política. Este precepto efectúa efectivamente la declaratoria por virtud de la cual el pueblo se señala a sí mismo como soberano. Siendo el Poder Constituyente expresión de la voluntad popular, manifiesta su decisión de que sea el pueblo, el titular de la soberanía, es decir, el Poder Supremo de la República.

Surge de ahí el carácter republicano de nuestra nación, ya que la facultad de dictar las normas que rigen a toda colectividad corresponde a ella misma: las cuestiones del gobierno son cosa pública y no dictado de un monarca o de un cuerpo aristocrático.

⁴⁴ Constitución Política Mexicana, art. 40.

⁴⁵ *Ibidem*, Art. 39.

En el precepto comentado se infiere que el pueblo en su conjunto, ante la imposibilidad de autogobernarse de manera colectiva, tiene que transferir su poder a órganos que ejercen el poder público pero siempre en nombre del pueblo.

El artículo es, pues, el basamento de los procedimientos de carácter democráticos para el surgimiento de los órganos del Estado. Si el poder público dimana del pueblo, como declaración general de dicho artículo 39, es evidente que debe haber otros preceptos que expresen la manera como habrá de hacerse factible, es decir, crear los procedimientos para poder garantizar que las autoridades a quienes corresponde ejercer el poder público efectivamente provengan de una decisión popular, y el método necesario para ello es el relativo al proceso electoral. De tal forma que todas las disposiciones constitucionales que tienen que ver con la regulación de la elección, se vinculan con la declaración constitucional que se señala.

En consecuencia, debe sostenerse la tesis de que la Constitución, nuestra carta magna, en este artículo plantea la posibilidad de cambiar ella misma, por decisión popular, a través de los poderes constituidos y del proceso de reforma que la propia constitución establece. No hay, a mi juicio, una sola declaración constitucional que no pueda ser modificada por el propio procedimiento que ordena la Constitución.

1.5. La figura del presidente en las primeras constituciones políticas

El presidente de la República en México, al llegar al encargo, deviene en jefe real del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y por tanto es el inspirador de la política de ese partido y contribuye a definir su estrategia, a aplicar su táctica y promover a sus cuadros hacia cargos administrativos en el propio gobierno federal, en los locales y municipales, y hacia candidaturas para los puestos de elección popular en los mismos tres niveles.

Desde la ley fundamental de 1824 hasta la de 1917, a la institución presidencial y a la figura del presidente corresponde un lugar preponderante en las distintas etapas del contitucionalismo mexicano.

El Presidente de la República designa a su sucesor; se trata del ejercicio de una de esas facultades reales del poder político que dimanan de las atribuciones del Presidente como jefe real del partido y no como jefe del Estado. En efecto, el Presidente esculta y orienta las fuerzas políticas organizadas dentro de su partido –PRI–, y con base en esa ascultación y su responsabilidad de líder

del Partido da decisión final sobre la persona que debe ser postulada como candidato a la Presidencia.

El titular del Poder Ejecutivo Federal decide, pues, por capricho y en forma autoritaria; nombra a su sucesor a espaldas del pueblo, como se dice en lenguaje coloquial.

Muchos observadores no comprenden este fenómeno y hasta le atribuyen características mágicas o míticas al hecho de que el Presidente en turno que tiene un vasto poder durante seis años lo pierda automáticamente el liderazgo de instituciones formales y el del Partido.⁴⁶

A este respecto, son muy interesantes las opiniones de James Mac Gregor Burns, quien señala:

Otra de las facultades que otorga la constitución real del sistema presidencial mexicano, al Jefe del Ejecutivo, reside en un liderazgo moral que también en algunos analistas presentan como una simple expresión de paternalismo.⁴⁷

Podemos decir que, conforme al modelo presidencial norteamericano, el presidente de México se encuentra investido con las funciones de jefe de Estado y de jefe de gobierno.

Podemos decir que existen cuatro facultades del Titular del Poder Ejecutivo; en materia federal: políticas, hacendarias, administrativas y las referidas al Distrito Federal. El artículo 89 de la Constitución, refiere los inmensos poderes de nombramiento que tiene el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Inclusive los artículos 66 y 68 de la Constitución le otorgan al titular del poder ejecutivo poderes un tanto exagerados y arbitrarios, frente al legislativo.

Basta analizar el segundo párrafo del artículo 66:

Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.⁴⁸

⁴⁶ Jorge Carpizo, *op. cit.*, págs. 29-31.

⁴⁷ James Mac Gregor Burns, *Leadership*, Nueva York, 1978.

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 66.

El artículo 68 en su parte conducente indica: "Las dos cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra."⁴⁹

El encargo presidencial en México ha sido siempre, y lo es todavía, la rama más poderosa del Gobierno, pues el Congreso y la Suprema Corte han quedado relegados a segundo término.

En diferentes regímenes presidenciales, la relación entre el poder Legislativo y el Ejecutivo ha sido el de la sumisión y el del predominio de un poder sobre otro. La Constitución de 1857 estipuló la supremacía legislativa y el control riguroso del Ejecutivo; sin embargo, los presidentes que actuaron al amparo de dicha constitución encontraron procedimientos extralegales para dominar al Congreso. Así, mediante disposiciones legales y por la fuerza de la costumbre, el Primer Mandatario es un dictador virtual del país.

El presidente no sólo se ha constituido en el gobernante todopoderoso de la República, sino que ha llegado a ocupar una elevada posición en la mente y el corazón del pueblo. El mexicano supone que su presidente debe ser un líder, un estadista, situado muy por encima de los demás funcionarios. La historia ha enseñado al mexicano a considerar a su presidente como investido de gran personalidad, rodeado de un grupo de hombres y mujeres miembros del gabinete extraordinarios aunque ha habido sexenios de espanto y de mediocridad, junto con las cabezas de los presidentes.

Sin embargo, podemos afirmar, el tipo de presidente de la república que México conoció antes de la Constitución de 1917 es muy distinto del que ha gobernado al país en los últimos 60 años. El cambio ha sido una consecuencia de la necesidad de abocarse a la resolución de complejos problemas interiores y exteriores, y del todavía limitado desarrollo hacia la madurez política.

En realidad, el presidente mexicano del siglo XIX nunca representó al pueblo. Generalmente era cacique o jefe militar. Así, por ejemplo, Guadalupe Victoria y Antonio López de Santa Anna llegaron al puesto amparados en la fuerza militar y mantuvieron su alta posición gubernamental mientras tal fuerza no chocó con otras superiores.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 68.

El único factor poderoso de unificación en México era la Iglesia católica, y esta institución se opuso siempre a todo intento de liberalizar las instituciones del Gobierno.

Durante el Congreso Constituyente de 1857, los liberales consiguieron unirse para derrotar a la Iglesia en muchos puntos; pero no encarnaban en ningún partido político. Después de tal asamblea, los candidatos a la presidencia no fueron previamente seleccionados ni realizaron campañas políticas al amparo de sus partidos; en lugar de esto, se dedicaron a ganar tan sólo adeptos a su candidatura, una vez que hacían saber sus pretensiones. Los juaristas y lerdistas eran grupos reclutados y dirigidos por un solo hombre: el presidente. Tales grupos no representaron a los electores de todo el país, y las leyes de la época sólo permitían votar a una fracción reducida de la población.

Porfirio Díaz y sus partidarios se perpetuaron en el puesto. Los porfiristas reeligieron a su caudillo una y otra vez, y dominaron el Congreso y las legislaturas de los estados según las instrucciones de su jefe.

Los maderistas constituyeron una organización más espontánea, creada para apoyar una serie de principios y a un hombre determinado. Pero una vez que Madero ocupó la Presidencia, sus adeptos se convirtieron en un grupo reducido cuya única misión era apoyar al presidente en lugar de integrar un partido político responsable. Lo mismo sucedió con Carranza y sus constitucionalistas.

Se puede afirmar que en el sistema mexicano de gobierno, desde el nacimiento de la República hasta la Constitución de 1917, ha sido de la siguiente manera el tipo de titulares del poder ejecutivo.

1. Casi todos los presidentes fueron caudillos militares que dominaron el Gobierno, en virtud de su constante control sobre las fuerzas armadas de la nación.
2. El candidato presidencial acostumbraba organizar un grupo de partidarios para asegurar el resultado y controlar después al Congreso.
3. La práctica de convocar una asamblea del partido para designar un candidato era manipulada.
4. A la gente le interesaba las grandes personalidades y no los principios o programas políticos y menos su oferta de trabajo.

La función, pues, de jefe del Ejecutivo creada por la Constitución de 1917, fue muy diferente de la que establecía la de 1857. En la de 1917 se suprimió el principio de la supremacía legislativa, que era

básica en la Constitución de 1857; se dotó a la función presidencial de veto, el jefe del Ejecutivo no tenía ya que preocuparse por acudir a procedimientos extralegales para obligar a un Congreso recalcitrante a aprobar su programa legislativo.

La amplia facultad del Primer Magistrado de la Nación para otorgar nombramientos casi sin restricción alguna por parte de las Cámaras colegisladoras, puede citarse como otro ejemplo de la vigorosa posición del Presidente bajo influencia de la Constitución de 1917.

Nadie puede negar que el PRI sigue siendo un partido poderoso, y que el presidente de la república es el jefe real del partido, el que decide, hace y deshace. Y hasta ahora ningún candidato presidencial del PRI ha sido derrotado, aunque los métodos empleados por el partido en las elecciones y la honradez y legalidad de los comicios dejan mucho que desear, y los comicios incluso han sido objetados por la oposición y los observadores imparciales como fue el caso en las elecciones de 1988, en que el PRI postuló a Carlos Salinas.

En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.⁵⁰

Uno de los temas más debatidos en lo que va de la presente centuria, ha sido el referente al papel del Poder Ejecutivo, tema que apasiona a teóricos y pragmáticos de hacer política en México.

Hoy, como parte del trabajo que desarrollamos en torno a la necesidad del fortalecimiento del Poder Legislativo en México, acorde con las demandas actuales de la sociedad, nos ocupamos en analizar como antecedente histórico las facultades metaconstitucionales del ejecutivo federal.

El maestro Daniel Cosío Villegas señala:

Las amplísimas facultades que tiene el presidente de México proceden de la ley y de una serie de circunstancias de más variado carácter..⁵¹

Es un hecho histórico notable, y hasta ahora insuficientemente explicado, que de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a la de los otros poderes, sobre todo al legislativo.

⁵⁰ Jorge Carpizo, *op. cit.*, págs. 23 y 24.

⁵¹ Cosío Villegas, *op. cit.*, pág. 22.

Los constituyentes del 56 hicieron de éste el poder principal por dos motivos: primero, porque les obsedía el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en que repetidamente el jefe del ejecutivo se transformaba en dictador, y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la Reforma, quisieron confiar su persecución a una cámara única de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionarias a la francesa. Cualquiera diría que esas dos mismas consideraciones se repitieron en 1917.⁵²

Dentro de la abundante literatura que existe en materia constitucional, en su libro sobre *Constitución y dictadura*, publicado en 1912, Emilio Rabasa hace un crítica en la que señala:

La dictadura de Porfirio Díaz, fue un producto del desequilibrio de poderes que los constituyentes de 1857 habían introducido en la Constitución.⁵³

Puede suponerse también que los constituyentes del 17 juzgaron necesario dotar de facultades amplias al ejecutivo para que templara las luchas facciosas, ya perceptibles, dentro del propio grupo revolucionario. Y con certeza cabe afirmar que no influyó en lo más mínimo la consideración, hoy obvia, de que para una época de reconstrucción y de avance económico, podía estorbar una asamblea deliberativa, y ser necesario en cambio, un ejecutor fuerte y dinámico.⁵⁴

La constitución de 1917 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, y que de allí emanan muchas de las facultades amplias de que goza en México el presidente de la República. Otras provienen de los errores de las leyes, comenzando por la misma constitución.⁵⁵

⁵² *Ibidem*, pág. 24.

⁵³ Emilio Rabasa (retomado del libro de Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, pág. 22).

⁵⁴ Cosío Villegas, *op. cit.*, pág. 23.

⁵⁵ *Loc. Cit.*

Se ha dicho que la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta. Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la Familia Revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una Monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal.⁵⁶

Todo parece indicar que el poder inmenso del titular del poder ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina de los priistas, la cual cae lamentablemente en la sumisión, y en el liderazgo que tiene el presidente de la república en su partido que lo llevó al triunfo de la presidencia. Juan Felipe Leal, en su libro *México: estado, burocracia y sindicatos*, señala que

El presidente de la República ejerce amplias facultades para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los gobernadores de los Estados, al Procurador General de Justicia y del Distrito Federal y a los demás empleados del gobierno federal, cuyos nombramientos o remociones no estén determinados en la Constitución o en las leyes reglamentarias. El presidente de México también puede nombrar –con la aprobación del Senado–, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; a los agentes diplomáticos; a los altos mandos del ejército, la armada y la fuerza aérea, así como a los empleados superiores de Hacienda.⁵⁷

Agrega Felipe Leal:

Debe quedar asentado que el Presidente del país está facultado para iniciar leyes, emitir decretos y disponer de la totalidad de las fuerzas armadas, de las cuales es considerado como su jefe nato.⁵⁸

Para nadie es desconocido que el jefe real del PRI es el presidente de la República, y nadie lo discute. Y el hecho de ser el jefe real, otorga al titular del poder ejecutivo un amplio poder de decisión para

⁵⁶ Periódico *El Financiero*, 4 de junio de 1996, México, págs. 1- 45.

⁵⁷ Juan Felipe Leal, *México: estado burocracia y sindicatos*, Edit. El Caballito, México, pág. 63.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 6.

nombrar diputados federales, senadores, gobernadores, alcaldes de las principales capitales, y hasta designar a su sucesor. Así también los presidentes de la república con mucha prepotencia han derrocado gobernadores. En algunos sexenios se usan métodos para remover gobernadores que le afectan o que no son de su grupo. En el sexenio de Luis Echeverría se dieron las desapariciones de poderes, atentando contra la soberanía de los estados de la república y contra la autonomía de los congresos locales, sobre todo.

Recientemente, el presidente Ernesto Zedillo declaró en torno a las facultades metaconstitucionales. 'Cuando yo decido atenerme rigurosamente a las facultades que me otorga la Constitución de la República, de ninguna manera me estoy limitando como presidente de la república, lo que estoy haciendo es simplemente renunciar a facultades metaconstitucionales, que son realmente reminiscencias, vestigios de un antiguo autoritarismo y que no tienen nada que ver con la democracia que los mexicanos queremos construir'.⁵⁹

Aunque haya voluntad del titular del Poder Ejecutivo, es necesario también que los Poderes de la Unión, los mismos partidos políticos de oposición, pero sobre todo el PRI, así como las organizaciones sociales asuman y observen y limiten, al mismo tiempo, *los límites* constitucionales del Presidente de la República, y sobre todo no se permitan actos discrecionales de éste, aunque lamentablemente todos los secretarios de estado tienen actos discrecionales para decidir y aprobar.

Al presidente de la República, en su carácter de jefe de gobierno, le compete:

1. Ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión y reglamentarlas para su exacta observancia.
2. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la república (en este caso con la aprobación del senado); remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la federación, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.
3. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado o de la comisión permanente;

4. Nombrar, con aprobación del senado o de la comisión permanente, los coroneles y otros oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea y a los funcionarios superiores de Hacienda.
5. Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea con arreglo a las leyes.
6. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;
7. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetivos, en los términos que previene la fracción IV del art.76;
8. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado.
9. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
10. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y fijar su ubicación;
11. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, y
12. Las demás que le confiere la constitución federal:

El presidente de la República como jefe de Estado, tiene las siguientes facultades:

1. Promulgar las leyes que expida el congreso de la unión;
2. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la unión.
3. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente;
4. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

⁵⁹ Periódico *El Nacional*, 7 de junio, 1996, México, págs. 1 - 17.

5. Proponer al senado ternas para el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la misma cámara de senadores, y
6. Las demás que le confiere la constitución.

El presidente de la república cuenta, para sus actividades oficiales, con una serie de oficinas o unidades de apoyo y asesoría. Estas unidades varían frecuentemente en número e importancia y su naturaleza jurídica escapa a las formas de organización administrativa anteriormente descritas, pues no realizan actos de autoridad y su labor es de meras auxiliares en las tareas que le competen al jefe del poder ejecutivo.

En la actualidad, esas unidades dependientes en forma directa del presidente son:

1. Consejería jurídica;
2. Conservaduría de palacio nacional;
3. Dirección general de comunicación social;
4. Estado mayor presidencial
5. Secretaría ejecutiva del consejo consultivo de ciencias;
7. Secretaría particular, y
8. Secretaría privada.

El presidente de la república, como funcionario administrativo, es el jefe superior de toda la administración pública federal, y por ello se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica.

Como funcionario político, el presidente es jefe de estado y jefe de gobierno. En nuestra realidad política, según Jorge Carpizo, el presidente tiene un enorme poder y variadas actividades en numerosos aspectos de la vida nacional.

1.6. La división de poderes, el congreso federal, las legislaturas locales y las funciones legislativas

Nuestra Constitución Política señala que los mexicanos hemos adoptado por voluntad propia el régimen republicano, representativo democrático y federal, donde existe una federación compuesta

por estados libres y soberanos. Los estados, a su vez, tienen como base de su división territorial político administrativa, el municipio libre.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; determina que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 Constitucional, en cuyo texto dice:

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 la 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 se contraiga a determinado individuo. Si 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 el tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.⁶⁰

El principio de la "división de poderes" penetró en el derecho público mexicano a través de su consagración dogmática en la Constitución de Apatzingán de 1814, inspirada en los clásicos de la ciencia política, en la cual predominó, como ya se dijo, la idea roussoniana sobre la preminencia del legislativo. Se advierte, en general, la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, de las constituciones francesas, particularmente de 1793 y 1795, así como la Constitución de Cádiz de 1812. Esta última, a su vez, influida por los revolucionarios franceses, pero un tanto atenuada por la tradición hispánica, previendo así un sistema de monarquía limitada.

Entre los antecedentes mexicanos de esta ley fundamental, a la que se llamó Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, se mencionan a los *Elementos Constitucionales*

de don Ignacio López Rayón, los *Sentimientos de la Nación* de don José María Morelos y Pavón, así como el Reglamento para la Reunión del Congreso, expedido insistentemente el principio de la "división de poderes" en todos los documentos constitucionales surgidos con posterioridad a la independencia de México; claro, con cambios en la estructura y funciones de los diversos órganos según predominaran las ideas de Montesquieu o de Rousseau.

Hay que recordar que la Constitución de Apatzingán sólo llegó a tener una vigencia limitada en el territorio nacional, por no existir todavía un Estado mexicano independiente en 1814; más se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la "división de poderes"; en este sentido, el artículo 11 estableció: "Tres son las atribuciones de la soberanía; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares."

El artículo 12 señalaba: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación."

Desde Aristóteles, hombre de la gran especie humana intelectual, de los que desafortunadamente cada siglo produce dos o tres, hasta Montesquieu, todos los pensadores, a quienes ha preocupado la división de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. De la comparación entre varias constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado-ciudad realizado en Grecia.

Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la división de poderes. Locke es quien motiva para fraccionar el poder público y así limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de Poderes llegó a ser, y continúa siéndolo hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder Público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

Efectivamente, el artículo 49 de la Constitución mexicana establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Los antecedentes de esta forma organizativa los encontramos en la teoría clásica de la división de poderes, la cual es posible atribuir tanto a John Locke como a Montesquieu.

John Locke, al estudiar el supremo poder, concluyó que todas las formas en que se han dividido sus funciones han tomado en cuenta la división del trabajo; con base en esto, consideró que es indispensable evitar que se concentre en manos de una sola persona, ya que el ser humano tiende por naturaleza a abusar del poder en beneficio propio, lo que es contrario al interés colectivo y general.

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 29.

Para evitar que así suceda propone dividirlo de la siguiente manera:

- a) Ejecutivo. Que sería el responsable de ejecutar las leyes.
- b) Legislativo. Cuya responsabilidad consistiría en decretar las leyes.
- c) Federativo. Que se encargaría de vigilar la seguridad exterior de la nación.

Montesquieu plantea que los principios para organizar el poder deben tener como objetivo controlarlo para que no se abuse de él. En general, está de acuerdo con la división de poderes propuesta por John Locke, excepto con el Poder Federativo al que propone sustituir por el Judicial debido a que considera que Locke olvidó determinar la situación de los jueces. Así, su propuesta de división del poder es la siguiente:

- a) Ejecutivo.
- b) Legislativo.
- c) Judicial.

Sin embargo, también hubo quienes se opusieron a esta división; entre ellos destaca Kant, quien planteaba que el poder no debe estar separado, ya que al disgregarse en los tres grupos propuestos no sería posible conseguir una buena organización. Los poderes, según Kant, al dividirse provocarían un divorcio de las funciones que afectaría la efectividad del gobierno debido a la falta de coordinación entre ellos. En concreto, su propuesta consiste en flexibilizar los poderes.

El Poder Ejecutivo podría crear reglamentos, acuerdos o decretos –es decir, ejercería la función legislativa–, o tribunales agrarios, fiscales y laborales, con lo que estaría ejerciendo la función judicial.

El Poder Legislativo sería el único que podría juzgar al presidente, con lo que estaría ejerciendo la función judicial, y también podría nombrar al sustituto del presidente al ejercer funciones del Poder Ejecutivo.

El Poder Judicial podría designar los cargos que siguen en orden jerárquico descendente al órgano supremo, con lo que ejercería la función ejecutiva; podría también crear jurisprudencia, y así ejercer la función legislativa.

El sistema político mexicano es un sistema presidencialista, en el cual, por consiguiente, el poder más fuerte o predominante se concentra en el titular del poder ejecutivo.

Según Locke,

Para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes estuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del estado.⁶¹

Montesquieu, señala:

Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.⁶²

La limitación del Poder Público, mediante su división, es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, garantía de libertad individual. 'Cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados –asegura el pensador francés– no hay libertad; no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes.'⁶³

Locke y Montesquieu fueron acertados en aras de conquistar las libertades públicas en beneficio del pueblo inglés, ya que como se recordará Inglaterra emprende la tarea de arrancar al rey, poco a poco, los derechos de la persona.

Para Locke, tres son los poderes: el legislativo, que dicta las normas generales; el ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución y el federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Montesquieu respetó la función legislativa, tal como Locke la había explicado,

⁶¹ Véase Maurice Duverger, *op. cit.*, pág. 319.

⁶² Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pág. 210.

⁶³ *Ibidem*, pág. 213.

aunque sin advertir la intervención del rey en la actividad parlamentaria, que era una peculiaridad del sistema inglés.

Montesquieu, en su teoría, trata de impedir el abuso del poder. Y así surge la clásica división tripartita: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, cada uno de ellos con sus funciones específicas. En la opinión de Maurice Duverger:

El sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.⁶⁴

Veintidós siglos después de Aristóteles, pues, reencarnaba en el filósofo francés Montesquieu la teoría de la famosa división de poderes.

La doctrina de Montesquieu se convirtió en el *a priori* fundamental del derecho político de Europa y de América, y se empezaron a expedir constituciones rígidas donde quedaron fijados para siempre los postulados de Montesquieu.

A partir de 1776 en que aparecen las primeras constituciones de los Estados que iban a integrar la Unión Americana, todos los documentos constitucionales de Europa continental y de América acogen la división de poderes como elemento esencial de su organización.⁶⁵

En su libro *Derecho constitucional mexicano*, Felipe Tena Ramírez asegura que

A pesar del éxito sorprendente que alcanzó en el derecho positivo, la doctrina de Montesquieu ha tenido desde su cuna hasta nuestros días numerosos impugnadores.⁶⁶

⁶⁴ Maurice Duverger, *op. cit.*, pág. 320.

⁶⁵ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pág. 214.

⁶⁶ *Idem.*

Se ha sostenido que, por no haber conocido en su integridad la organización constitucional de Inglaterra, Montesquieu incurrió en el error de sustentar una separación regida de los tres poderes, puramente mecánica y no orgánica.⁶⁷

En efecto, en el supuesto de que Montesquieu hubiera postulado la absoluta independencia entre sí de los tres órganos, su doctrina no respondía a la realidad inglesa, pues aunque en su tiempo no aparecía aún el gobierno de gabinete, que es de íntima colaboración entre el legislativo y el ejecutivo, sin embargo debía haber observado que ya por entonces la función legislativa pertenecía al 'rey en parlamento', lo que era incompatible con la diferenciación neta de los órganos y las funciones.⁶⁸

Juan Jacobo Rousseau afirma la "sumisión del ejecutivo al legislativo, porque el gobierno, titular del poder legislativo, no es más que el 'ministro' del legislador, un 'cuerpo intermediario', colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a éstos las órdenes de aquél".⁶⁹

Jellinek advierte que la doctrina de Montesquieu "establece Poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros".⁷⁰

Por un tiempo esta concentración, que anuló toda división de poder e hizo imposible la democracia, pareció funcionar muy bien. México fue el sistema más estable de América Latina: entre 1944 a 1976 tuvo un crecimiento económico envidiable.

Sin embargo, la poderosa presidencia posrevolucionaria mexicana tuvo un primer gran tropiezo dramático en 1968, cuando no encontró mejor forma de responder a la exigencia de democracia planteada por un sector de la clase media, que la matanza del 2 de octubre de ese año y

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Ibidem*, pág. 215.

la del 10 de junio de 1971. El uso indiscriminado e irrestricto de la fuerza contra los jóvenes manifestantes desarmados que exigían democracia al autoritarismo, fue un fracaso político y moral de una presidencia sin contrapesos.

Luego, para tratar de paliar el daño causado por las represiones, vino el populismo prepotente de Luis Echeverría y de José López Portillo, que llevó a la presidencia a perder prestigio, credibilidad y legitimidad.

El centro neurálgico del poder en nuestro país es, desde luego, la institución presidencial.

Es ahí donde está la esencia de nuestro autoritarismo. De ese poder dependen lo mismo los grandes capitales industriales, comerciales y financieros que el partido del Estado o los de oposición, los sindicatos, los intereses de la iglesia. La presidencia, decide quién puede o no hacer política. Vivir sin el reconocimiento o bendición presidencial es vivir en el error y, a veces, en el horror.

Luego tenemos la violencia que estalló en los Altos de Chiapas, la rebelión armada el 1 de enero de 1994, como resultado de condiciones de miseria e injusticia extrema. La declaración de guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) para derribar al gobierno de Carlos Salinas e introducir la justicia sustantiva.

El sistema electoral y de partidos no ha funcionado, y es motivo más de deslegitimidad que de legitimidad. El congreso Federal y los congresos locales son ejemplo de inutilidad política, pues los legisladores del PRI representan al presidente en turno, cuya voluntad es, en realidad, su única razón de ser. Asimismo, los medios de comunicación han llevado una relación basada en la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a las empresa periodísticas. Se trata de elementos de una singular relación que no transita ni por el sendero de la democracia ni se apega tampoco a derecho, más bien se trata de un "convenio" de intereses privados, políticos o comerciales que, por supuesto, impide el ejercicio pleno de la libertad de información.

El congreso federal, las legislaturas locales y las funciones legislativas

El poder legislativo federal está depositado en un congreso compuesto de dos cámaras, ambas electas por sufragio universal y directo. La cámara de diputados federal (hay cámaras de diputados en cada entidad federativa competentes para expedir leyes locales) se compone de 500 diputados, 300 electos en distritos uninominales por mayoría relativa de votos y 200 electos por medio de listas

plurinominales cerradas, sobre la base de la proporción de votos obtenidos (representación proporcional), correspondiendo un diputado una vez alcanzado el 2 por ciento de la votación. La cámara de senadores se integra por 128 miembros electos mediante tres sistemas distintos.

En cada entidad se eligen dos senadores por mayoría relativa del partido político que haya obtenido el mayor número de votos, uno más del partido que le siga en votación y 32 más en una lista plurinominal cerrada, cuya circunscripción electoral es todo el territorio nacional. Hay, por ende, 96 senadores que, divididos entre 32 partes integrantes de la federación (incluido el Distrito Federal, capital de la República), arrojan tres senadores por entidad, dos de un partido y uno más, necesariamente, de otro distinto. Los 32 senadores restantes, para llegar a 128, no representan formalmente a sus entidades federativas, pues no es el territorio de cada una de éstas la base de su elección, siendo considerados, por ende, "senadores nacionales" (Art. 56). Esta *sui generis* y, desde luego, poco ortodoxa forma de integración de una cámara que tradicionalmente se ha asociado a la existencia de un sistema federal, como en Estados Unidos (representación de las entidades federativas en el seno de los poderes federales), fue incorporada a la constitución para dar entrada a la "cámara alta", a los partidos políticos de oposición, en 1988, incapaces de ganar una elección de mayoría relativa en una entidad federativa.

Ambas cámaras se renuevan en su totalidad cada tres años (diputados) y otra cada seis años (senadores). En la composición de la primera se fija un máximo de participación para un mismo partido de 300 diputados.

El partido oficial, PRI (Partido Revolucionario Institucional), a lo largo de décadas siempre ha sido mayoría en la cámara de diputados y, durante mucho tiempo, unanimidad en la de senadores. De 1988 a la fecha las proporciones de esa mayoría han disminuido, sin que en ningún caso haya desaparecido el predominio del PRI.

Sólo tratándose de las votaciones calificadas (2/3 de votos para reformar la constitución). Aunque habría que señalar que de unos diez años hacia acá, el PRI no ha contado con esa mayoría por sí solo en la cámara de diputados federal (por ese motivo, tuvo que aliarse con el PAN para modificar la constitución en materias esenciales en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari), pero sí la mantuvo en la de senadores, durante ese periodo. Actualmente, como resultado de la elección federal de 1997, el PRI conservó solamente la mayoría relativa en la cámara de diputados y la absoluta en la de senadores, situación inédita en nuestro país, cuyo análisis hacemos en otro espacio de este trabajo.

Por lo que respecta en materia de reelección, ésta es admitida para ambas cámaras, siempre que no se produzca en el periodo inmediato. Dejando pasar un periodo después de cada ocasión, la reelección puede ser indefinida (hay por ejemplo casos en los que han sido 5 o 6 veces diputados federales, lo que implica una "vigencia política" de entre 30 y 40 años), a pesar de lo cual, salvo en casos muy particulares, difícilmente se puede hablar de la existencia de parlamentarios de carrera en México, debido a la escasa preparación intelectual e incapacidad técnica para legislar que caracteriza a la enorme mayoría de los legisladores y ex legisladores de todos los partidos políticos en México.

Por lo que respecta a los requisitos, son de destacarse el de la edad, que es de 21 años para diputados y 30 para senadores; el de no pertenencia a algún culto religioso, el de "oriundez", es decir, ser originario de la entidad federativa donde se elija o haber residido en ella seis meses antes del día de la elección, y el de no pertenecer en activo al ejército o a otro de los poderes públicos, ya sea ejecutivo o judicial, a menos que se renuncie al cargo 90 días antes de la elección.

Tanto para ser diputado, como para ser senador se exige la ciudadanía mexicana por nacimiento, siendo éste un requisito general para ocupar cualquier cargo de elección federal, estatal, o local y municipal.

Inviolabilidad de privilegios, fueros y prerrogativas

Los diputados y senadores, para ejercer sus funciones, tienen diversos privilegios parlamentarios, entendidos éstos, de acuerdo con la Real Academia Española, como las ventajas exclusivas o especiales de las que se goza por encontrarse en determinada circunstancia; así tenemos, por ejemplo, que tanto los diputados federales como los senadores tienen viáticos consistentes en pago de gasolina; la dieta o remuneración quincenal; e incluso a los familiares cercanos de éstos se les pagan los servicios médicos y los servicios de funeral, llegado el momento de deceso.

Sin embargo, podríamos mencionar que los legisladores (diputados federales y senadores) cuentan con innumerables privilegios como son la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria, conocidos en México con el nombre de "fuero constitucional".

El Fuero Constitucional tiene efectivamente en la jerga jurídica una multiplicidad de acepciones como resultado de su evolución histórica. No obstante, podemos decir que los legisladores cuentan con la inviolabilidad, que es una prerrogativa personal de los señores diputados y senadores durante su encargo, para que éstos no tengan responsabilidad en ningún momento,

antes o después, por las palabras, comentarios, opiniones, escritos o votos que emitan en relación con la actividad parlamentaria y que se realicen para nosotros, tanto dentro del recinto parlamentario como fuera de él; aunque otros no coinciden con la segunda afirmación, es decir, lo dicho en medios de comunicación, tanto prensa escrita como en los electrónicos (radio y televisión).

El artículo 61 de nuestra constitución política, señala que los derechos de los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargos, y jamás podrán ser reconvencidos por ellas. Y agrega, en su II párrafo, que el Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Los términos de este artículo 61 provienen casi literalmente del artículo 128 de la Constitución de Cádiz y del 42 de la Constitución Federal de 1824. La inviolabilidad de opinión de los diputados y senadores ha sido designada en la doctrina como privilegio legislativo. El privilegio de no ser arrestado o demandado por las opiniones de los congresistas ha sido tradicionalmente una medida de protección contra posibles ataques del Poder Ejecutivo. Sus raíces, efectivamente, provienen de los enfrentamientos entre el Parlamento y la Corona ingleses, sobre todo durante los siglos XVI y XVII. En este periodo el privilegio legislativo se reduce a la inviolabilidad de los discursos y debates dentro del Parlamento. Desde este aspecto, el nacimiento de esta medida está unido a las funciones legislativas.

En México, los primeros golpes de Estado se dieron contra la existencia del Congreso; como el de Agustín de Iturbide en 1822, en el que apresó a varios integrantes del Congreso. La doctrina del siglo pasado precisó el concepto de inviolabilidad de las opiniones de los parlamentarios.

La necesidad de hacer respetar el fuero de los congresistas se impuso desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917.

Sin embargo, la inviolabilidad política de la expresión de ideas se ha extendido a todos los servidores públicos mediante la disposición del párrafo segundo, fracción del artículo 109 constitucional, que determina categóricamente: "No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."

Aunque también es cierto que la propia constitución señala, en su artículo 62, lo que la doctrina ha denominado incompatibilidades parlamentarias. Estas consisten en la prohibición a diputados y senadores, durante el periodo de su encargo, del desempeño de cualquier otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales disfrute sueldo. Lo anterior significa que

no se puede realizar una función pública distinta a la de diputado o senador, a no ser que éstos solicitaran licencia de la Cámara respectiva.

Los objetivos primordiales de la incompatibilidad parlamentaria son garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, asegurar y preservar la independencia y control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo y evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo.

La institución, aunque de gran importancia teórica, reviste poca significación en la realidad actual. En efecto, el pragmatismo político que impera en la mayoría de los países de sistema presidencial (ya que esta institución no es propia de los regímenes parlamentarios, el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y la debilidad de las asambleas deliberativas), es un factor que incide en la efectividad de los principios de las incompatibilidades y dificulta su cabal cumplimiento.

El primer antecedente de esta disposición lo encontramos en el Artículo 129 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, donde se establece la incompatibilidad del cargo de diputado con empleo alguno de la provisión del rey. Este principio, plasmado en la Constitución gaditana, va a estar presente en todos nuestros documentos constitucionales, con la única y notable excepción de la Constitución Federal del año de 1824.

El tema de las incompatibilidades parlamentarias ha sido poco estudiado por los constitucionalistas mexicanos contemporáneos, tal vez esto se deba a lo utópico de su aplicación o a la relatividad del principio de la división de poderes. En este sentido, la mayoría de los autores que escribieron sobre el tema lo hicieron durante el siglo XIX, y éstos limitaron el estudio de esta importante institución al realizar una exégesis de los artículos constitucionales de la Constitución de 1857, aplicando en su análisis un criterio eminentemente formal o estrictamente normativo, de acuerdo con el método imperante entre nuestros constitucionalistas decimonónicos, olvidándose completamente del proceso dinámico del poder.

El contenido de los artículos tiene por objeto garantizar desde luego la independencia de los miembros del Poder Legislativo, que peligraría siendo éstos sus empleados, porque el Ejecutivo sería su superior jerárquico; y a la vez evitar que con otras atenciones no desempeñen el cargo popular con la debida eficiencia.

Funciones legislativas

En cuanto al funcionamiento del congreso federal, las cámaras realizan dos periodos ordinarios de sesiones al año, que en conjunto abarcan cinco meses, y realizar los periodos extraordinarios que sean necesarios para poder desahogar los asuntos de su competencia. Para estos periodos se requiere una convocatoria por decisión propia o a petición del presidente de la República, emitida por el órgano que sule al congreso durante sus recesos, denominado "comisión permanente", integrado por diputados y senadores. Estos últimos pueden ser de ambas cámaras, de una sola de ellas o de las dos pero por separado, dependiendo de si los asuntos que se indican en la convocatoria son atribución del congreso de la Unión (ambas cámaras), o de competencia exclusiva de cada una de ellas. Es importante señalar también que durante el periodo extraordinario sólo pueden tratarse los asuntos previamente incluidos en ella.

Para dar inicio al periodo de sesiones y adoptar sus resoluciones válidamente, una y otra cámara requieren de un quórum de la mitad más uno de sus miembros. Las votaciones se toman por mayoría relativa de sufragios, salvo los casos en que expresamente es obligatoria una votación calificada, por ejemplo las dos terceras partes de votos para reformar la constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 135 constitucional, que trata de quién puede iniciar una reforma constitucional.

Sobre el particular, la redacción del artículo 135 sólo despeja una duda, en el sentido de que no puede darse una reforma total de la Constitución. Efectivamente, cuando el artículo señala que "para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma", es decir de la propia Constitución, se está presuponiendo, necesariamente, que esa Constitución sigue existiendo como tal y que no ha sido derogada por otra. Esta reflexión debe sumarse a la interpretación que sobre las expresiones "reformas" y "adiciones" ha hecho don Felipe Tena Ramírez, advirtiendo que "adicionar" significa agregar algo nuevo a lo ya existente y, por su parte, "reformular" significa suprimir el texto de una ley dada, pero sin suprimir la totalidad de la ley o sustituir un texto por otro dentro de la ley existente. Es decir, ambas actividades de reforma y adición, se ejercitan siempre sobre una ley que existe y sigue existiendo.

Sin duda alguna, uno de los actos solemnes y de mayor expectación nacional lo constituye cada año, el día 1 de septiembre (acto republicano), que antes era el 1 de noviembre (hasta 1989), cuando el titular del poder ejecutivo presenta ante el H. Congreso un informe sobre la situación política, económica y administrativa del país.

El informe presidencial se presenta por escrito en sesión de Congreso General, es decir, ambas cámaras se reúnen y es acompañado de un mensaje que es leído, cuyo contenido y duración quedan al arbitrio del presidente.

Y es un miembro del congreso, que en esos momentos funge como presidente de la mesa directiva, quien responde brevemente al mensaje presidencial, y no es admitida oficialmente la realización de ningún otro acto en la sesión una vez leído y respondido el informe.

Aunque ya se ha hecho una costumbre que las interrupciones al informe presidencial se vuelvan constantes, o al menos que no se salve de tales presiones el titular del ejecutivo federal, así como cuestionamientos al contenido de su informe.

Ninguno de los altos funcionarios de la federación, mucho menos el presidente de la República, son responsables ante el poder legislativo. Las relaciones entre los poderes del estado se realizan bajo un esquema rígido y modelístico, el espíritu de Montesquieu está presente, propio de la división de poderes. Y es que si leemos el artículo 93 de nuestra constitución, se señala que los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. En su segundo párrafo se menciona que cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado, incluso al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Así, las cámaras, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Y desde luego los resultados de las investigaciones se hacen del conocimiento del Ejecutivo Federal.

El artículo 93 en cuestión contiene tres párrafos que fueron aprobados y reformados en diversas fechas: 1917, 1974 y 1977, y que representan un esfuerzo para fortalecer al Poder legislativo en sus funciones de supervisión respecto al Poder Ejecutivo. Representan así un ánimo nacional que tiende a fortalecer nuestro régimen democrático en el equilibrio de los poderes a pesar de que no siempre se logre cabalmente esa finalidad.

Ciertamente, hay algunos antecedentes, la Constitución de 1824 fue la que precisó que "Los secretarios del despacho darán a cada cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta

del estado de su respectivo ramo". Esta idea fue reiterada en las Constituciones centralista de 1836 y federalista de 1857, y actualmente subsiste el mismo mandato sólo que ampliado a los jefes de departamento administrativo a partir de la reforma constitucional de 1974.

Los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo informan de la situación que guarda su respectiva dependencia a través de una memoria y cuya información más importante sintetiza el presidente de la República en su informe anual al H. Congreso de la Unión. Estos informes generalmente contienen una relación de los hechos de cada dependencia y ayudan a reconstruir los propósitos que se persiguieron, así como los logros alcanzados y los aspectos no realizados en ella. Sin embargo, jurídica y políticamente no han sido, cuando menos hasta ahora, muy relevantes, en virtud de que la atención nacional y del Congreso de la Unión se centra primordialmente, y como es natural, en el informe del presidente de la República.

Habría que recordar que el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza introdujo en el artículo un segundo principio: "Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría". Este artículo fue aprobado por el Congreso Constituyente de 1916-1917 sin discusión y por unanimidad.

La costumbre constitucional en nuestro país en el presente siglo era, como regla general, que el Congreso no citaba a los secretarios de Estado. Esta costumbre se rompió en la década de los setenta durante la presidencia de Luis Echeverría. El Congreso comenzó a citar a los secretarios para que informaran y fueran cuestionados sobre proyectos de ley que se encontraban dentro del ámbito de su competencia y que habían sido enviados por el Ejecutivo federal.

En esos años y al vivificarse este principio del artículo en cuestión, se pueden recordar dos comparecencias importantes: la del licenciado Mario Moya Palencia, entonces secretario de Gobernación, defendiendo la Ley General de Población, y la del ingeniero Víctor Bravo Ahuja, secretario de Educación Pública, explicando la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Y es que cada día que transcurre, el Congreso cita con mayor frecuencia a las señoras y señores funcionarios mencionados en el artículo 93; incluso si solamente les interesa alguna particularidad aparentemente nimia. Este es, desde luego, un aspecto de la colaboración que debe existir entre los poderes, pero es también un síntoma de que el Congreso mexicano se ha venido fortaleciendo.

Los medios de comunicación masiva hacen también su parte, lo que permite a la sociedad estar mejor informada y poder juzgar con más elementos la capacidad y presencia del funcionario

compareciente. A un funcionario que no le vaya bien en su comparecencia en la cámara respectiva, se le puede debilitar políticamente hablando.

Por ejemplo, el Procurador General de la República no se encontraba entre los funcionarios que podían ser citados por el Congreso. Sin embargo, esta situación cambió con la reforma constitucional de diciembre de 1994. Aunque en esta área es muy importante la discreción, ya que las averiguaciones previas exigen, para el éxito debido de su integración, la reserva respectiva.

En diciembre de 1977, como parte de la importante reforma política de ese año, se adicionó al artículo 93 un tercer párrafo para darle a las cámaras la facultad de investigar a los organismos del sector paraestatal. La razón de esta adición la encontramos efectivamente en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, que afirmó que se ha multiplicado el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y que de acuerdo con el propósito de la reforma administrativa es necesario encontrar fórmulas que permitan vigilar mejor las actividades de esos organismos y que, por ello, el párrafo en cuestión persigue que el Congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto a esas corporaciones, y que esta facultad se encuadre también en el marco de equilibrio que se busca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Sin embargo el artículo 89 constitucional, cuyo contenido aborda las facultades y obligaciones del Presidente, advierte asimismo que el presidente ejerce libremente la facultad de designar secretarios del despacho y otros altos funcionarios, pues como se trata de sus colaboradores inmediatos y él es el responsable de la política interna y externa, así como de la administración pública, lógico resulta que pueda seleccionarlos sin estar sometido a ninguna limitación.

Sin duda alguna el artículo 93 implica un matiz parlamentario en nuestro sistema presidencial porque podría llegar a constituir un voto de censura para el respectivo funcionario.

No obstante, no es así, porque esos funcionarios sólo son responsables políticamente ante el titular del poder ejecutivo federal, quien ante críticas excesivas del Congreso se encuentra en toda libertad de tomarlas o no en cuenta y, por ello, por ningún motivo se puede equiparar este artículo 93 con un voto de censura en un sistema parlamentario.

El congreso funciona sobre la base de una ley orgánica y normas reglamentarias que expide y pone en vigor sin la intervención del poder ejecutivo. Estas normas, por excepción, no son sancionadas en principio por el ejecutivo.

Cada cámara sesiona por separado y consta de tres formas de organización fundamentales: la política o de gobierno, la técnico-legislativa y la administrativa. En las dos primeras intervienen solamente los legisladores federales, en tanto que en la tercera sólo quienes no tienen ese carácter.

Los miembros de cada cámara se agrupan por partido y por entidad federativa, formando bloques o fracciones parlamentarias. Cada bloque nombra a un coordinador y cada uno de éstos, más otros integrantes de la cámara respectiva, formarán parte de la denominada "gran comisión" de la cámara, que era el órgano de gobierno de la misma (recientemente desapareció).

Es importante destacar que el jefe político del bloque parlamentario mayoritario, hasta 1997 en ambas cámaras, era del PRI. Y era, además, el presidente de la gran comisión (recientemente desaparecida).

Conviene recordar que anteriormente cada cámara, al inicio de una nueva legislatura, nombraba al coordinador de la fracción mayoritaria aunque, en la práctica, el presidente de la República lo designaba. Esto es: para cumplir con la "formalidad ortodoxa", los legisladores, tanto diputados como senadores, "designaban", por separado y en votación secreta, al coordinador o líder por tres años en la cámara de diputados y por seis en la de senadores.

Lo anterior significaba que cada uno de los jefes políticos del congreso eran hombres o mujeres del Presidente de la República, lo que garantizaba al titular del poder ejecutivo federal un alto grado de control político y una casi absoluta capacidad de negociación y entendimiento con el poder legislativo federal. Cayendo éste, incluso, en la sumisión y subordinación absoluta al poder ejecutivo.

Este esquema, sin embargo, sufrió una variación, como resultado de la elección de la 57 legislatura al Congreso de la Unión (1997-2000) el 6 de julio de 1997, concretamente en lo concerniente a la cámara de diputados. En virtud de que el PRI mantiene ahora una mayoría solamente relativa en la cámara (239 diputados sobre 500) y debido a que la ley orgánica del congreso federal exige la formación de una mayoría absoluta para integrar la gran comisión, por vez primera en la historia parlamentaria moderna de México no fue posible conformarla. Sus funciones políticas y de gobierno son ahora ejercidas por otra comisión ya existente en la legislatura anterior, denominada de "régimen interno y concertación política", de la cual son integrantes los coordinadores de la fracciones partidistas en la cámara, ocupando cada uno de ellos periódicamente su presidencia. Consecuentemente, por ahora no hay un líder de la cámara impuesto por el presidente de la República.

Por lo que respecta al trabajo técnico legislativo, cada cámara lo efectúa sobre la base de comisiones de diversos tipos, por ejemplo de dictamen, investigadores especiales, comités, etcétera, formadas de manera más o menos equitativa, según el número de miembros que tenga cada partido político en ella representado y con un criterio plural, procurando que en todas las comisiones, en la medida de lo posible, haya miembros de los distintos partidos políticos.

En estas comisiones, dependiendo de lo que se trate, se discuten, analizan y resuelven los asuntos de su competencia, proyectos de ley, investigación de organismos y dependencia, cuestiones de administración interna de la cámara, etcétera, emitiéndose una resolución, dictámenes sobre proyectos de ley, opiniones, recomendaciones a otros poderes y demás, los cuales son sometidos al pleno de la cámara para su aceptación definitiva, mediante la votación correspondiente.

Estas comisiones (sobre todo las de dictamen), trabajan de manera formal e ininterrumpida, tanto durante el periodo de sesiones como en el de receso, para desahogar los asuntos en trámite y los que son turnados a ella por la comisión permanente del congreso de la unión (compuesta de 19 diputados y 18 senadores), cuyo papel central es suplir y representar al congreso todo el tiempo en que éste no celebra sesiones ordinarias ni de carácter extraordinario.

Como es fácil entender, a estas dos estructuras sólo pueden pertenecer miembros de la cámara respectiva, existiendo la posibilidad, en ciertos casos previstos por la ley, que se integren comisiones conjuntas de diputados y senadores para estudiar asuntos de la competencia de ambas cámaras.

En cuanto a la última estructura, la administrativa, ésta se compone de una determinada cantidad de direcciones, oficinas y áreas de apoyo, dependientes de la gran comisión, las cuales son ocupadas por personas que no forman parte de la cámara, es decir, no legisladores, designados por la presidencia del órgano de gobierno de la cámara correspondiente.

El trabajo legislativo de cada una de las cámaras, que es parte medular de su competencia, se desarrolla, pues, bajo el siguiente esquema:

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el derecho de iniciar leyes o decretos compete

- I. Al Presidente de la República
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los estados.

Efectivamente, el mencionado artículo 71 constitucional, que no ha sufrido reforma alguna desde su aprobación en 1917, se refiere al procedimiento legislativo, específicamente a uno de sus actos: la iniciativa, a través de la cual se inicia el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos. Asimismo, este artículo de la Constitución determina quiénes son competentes para iniciar leyes o decretos, así como su trámite.

El primer párrafo del artículo 71 constitucional otorga el derecho de iniciar leyes o decretos al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión (individualmente considerados), así como a las legislaturas de los estados.

La palabra "iniciativa", unida al término "ley", significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

Habría que señalar que Proceso Legislativo es la serie de pasos que uno o más órganos del Estado siguen para crear normas de derecho a las que llaman Leyes (arts.71 y 72).

Para que una ley sea establecida, debe pasar diferentes etapas e instancias.

En el ámbito legislativo, el proyecto de ley debe pasar por las etapas que en seguida exponemos:

- A) Iniciación. El proyecto de ley es presentado a las cámaras para su conocimiento y estudio.
- B) Discusión. El proyecto de ley es analizado por las cámaras para determinar sus pros y contras.
- C) Aprobación. La nueva ley es aprobada definitivamente por las dos cámaras.

En la esfera del Ejecutivo, los pasos que debe seguir son los siguientes:

- A) Sanción. Una vez aprobada por las cámaras, la nueva ley debe someterse a la aprobación del Ejecutivo Federal.
- B) Publicación. Si es aprobada por el Ejecutivo Federal, él mismo la hará del conocimiento de todos los que deban cumplirla. (Se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.)
- C) Vigencia. Es la aplicación de la ley por el Ejecutivo.

Las relaciones del poder ejecutivo federal y del poder legislativo, en el marco de nuestro sistema presidencial, sin duda alguna constituyen precisamente el ámbito en el que se producen lo que podríamos denominar disfunciones profundas de todo el sistema político mexicano en cuanto a su práctica y real funcionamiento.

El sistema está construido, entre otros principios teóricos, sobre la base de dos elementos fundamentales, característicos de la forma de gobierno presidencialista.

1. El Estado de Derecho, *que se entiende, básicamente, como aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo*; esto es, Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho, regidos y sometidos por el mismo.

En este sentido, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario (como ocurre con el llamado "Estado de policía"), que, lejos de proponerse el mantenimiento del orden jurídico, se caracteriza por otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar.

Por estado policía puede entenderse: *a) Las primeras sociedades políticas, anteriores al estado surgido en el siglo XV europeo, y b) El liberalismo inicial de los siglos XVIII y XIX.*⁷¹

A) En la primera acepción, se señala que desde la aparición de las incipientes formas estatales, el poder público conlleva implícita su condición de policía o guardián de la sociedad. Así, el Estado en la civilización grecolatina se encarga fundamentalmente de legislar, hacer la guerra y mantener la tranquilidad pública: persigue la armonía en las relaciones de los particulares, manteniendo un sistema esclavista, sin que surjan actividades significativas en materia de servicios públicos y económicos de parte del gobierno y

B) El liberalismo surge como una reacción frente al mercantilismo y ante la autocracia de las monarquías en los siglos XV a XVIII. La idea fundamental en esta segunda concepción del estado policía, es que se deje actuar libremente a los particulares y que la sociedad política se limite

⁷¹ Rafael Martínez Morales, *Derecho Administrativo*, 3er y 4to cursos, edit. Harla, Oxford University Press, México, 1999.

únicamente a vigilar que las acciones de un particular no dañen o invadan la libertad de otro. El Estado, se dice, debe dejar hacer, dejar pasar, traducción literal del conocido *laissez-faire, laissez passer* de los fisiócratas.

2. La División de Poderes, bajo el régimen presidencialista, es la distribución de competencias como uno de los mecanismos fundamentales de limitación del poder y, consecuentemente, es uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho.

Habría que señalar que conforme al modelo, la distribución de competencias entre ejecutivo y legislativo funciona con base en la convergencia de dos tipos de facultades y atribuciones que son, por una parte, las que cada órgano puede ejercer por sí mismo y, por la otra, las que requieren de la concurrencia de más de uno de ellos para poder realizarse.

La primera clase de atribuciones está directamente limitada por la ley por medio de su asignación expresa a determinado órgano, sin la cual éste no puede ejercerlas (principio de legalidad). La segunda, además de su fundamento legal, está sometida a otra forma de limitación representada por la necesaria concurrencia de otro órgano en la realización del acto, sin la cual éste no puede concretarse (caso típico es el de la expedición de leyes aprobadas por el congreso o poder legislativo y promulgadas por el poder ejecutivo).

Se entiende que en los términos del modelo presidencialista, el titular del poder ejecutivo es el presidente de una República de un Estado de derecho.

Consecuentemente todos los actos de gobierno y administración, sin excepción, deben estar basados en las leyes. Si éstas son actos provenientes de otro poder (eventualmente emitidos con la concurrencia del ejecutivo, conforme a las estructuras político-constitucionales del sistema presidencialista), no existe posibilidad alguna de que el presidente realice actos y tome determinaciones más allá de su esfera competencial, controlada y limitada por las propias leyes, empezando por la constitución.

Es necesario señalar que en todo sistema presidencialista, basado en la "división de poderes", existe una prohibición expresa o implícita de que el poder legislativo se deposite en el presidente de la República.

En el caso del sistema constitucional mexicano, el artículo 49 de la ley fundamental señala que no podrá "depositarse el poder legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Esto obliga a que el único caso en que se suspenda la aplicación de la división de poderes y se justifique que el ejecutivo "legisla" tomando determinaciones con fuerza de ley, sea el del estado de emergencias, cualquiera que sea su denominación, estado de necesidad, de sitio, de seguridad nacional, etcétera, durante el cual el presidente es investido de facultades extraordinarias, es decir, que van más allá de su esfera competencial común. En el caso de México, este supuesto se actualiza mediante la aplicación del procedimiento normativamente regulado de suspensión de garantías (art.29) y/o de concesión de atribuciones especiales del ejecutivo (art.131).

Por ende, en condiciones de normalidad o estabilidad, el presidente no debe intervenir en el proceso legislativo, salvo en los términos en que la propia estructura constitucional lo autoriza e inclusive lo obliga a hacerlo: derecho de iniciativa de ley, veto suspensivo, promulgación de las leyes, etcétera, los cuales, sin embargo, por amplios o relevantes que sean, de ninguna manera implican la cesión de la función legislativa en beneficio del poder ejecutivo.

En México, formalmente se respetan las condiciones que este esquema impone, pero fácticamente los presidentes han tenido una participación y ejercido una influencia en el ejercicio de la competencia atribuida al congreso, a todas luces más amplia que la prevista constitucionalmente.

Se puede decir que hay tres actos de naturaleza materialmente legislativa (competencia del congreso), en función de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo: la reforma constitucional, la emisión y modificación de leyes federales y la aprobación de tratados internacionales.

En cuanto a las Reformas y adiciones a la constitución, habría que decir que la constitución mexicana, como la inmensa mayoría de las constituciones, consagra el principio de rigidez constitucional. Este principio consiste en que para efectuar una modificación de la constitución es necesario observar un procedimiento regulado por ella misma más complejo que el que se emplea para crear o reformar leyes ordinarias.

En el caso de México, la emisión o reforma de las leyes federales se realiza mediante el sistema de votación mayoritaria simple de ambas cámaras integrantes del congreso de la Unión, en forma sucesiva, mientras que las modificaciones a la constitución requieren de una votación calificada y se sustentan en un procedimiento jurídico distinto.

Y es que, efectivamente, el artículo 135 constitucional determina que las reformas y adiciones a la ley fundamental deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso de la Unión y, además, por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.

Formalmente las veces que ya son muchas, en que se ha modificado la constitución mexicana, siempre se ha respetado este procedimiento. Más aún, teóricamente el presidente de la República no necesariamente tiene que intervenir en el procedimiento de reformas constitucionales, pues la iniciativa y su correspondiente aprobación pueden presentarla y realizarla por sí solos los órganos legislativos federales y locales, no siendo susceptible de veto presidencial el proyecto así desahogado.

Sin embargo habría que señalar que aunque formalmente el presidente de la República sólo tiene derecho de iniciativa en materia de reformas a la constitución, el hecho real es que la voluntad que ha decidido, conducido y determinado el contenido de las reformas no ha sido la de los órganos normativamente competentes al efecto, sino la del titular del poder ejecutivo en turno (El Presidente de la República).

En México habría que señalar que el tratamiento político otorgado en el congreso en relación con las iniciativas, era generalmente de la siguiente manera:

El líder de la cámara de origen y posteriormente el de la cámara revisora que, como se sabe en todos los casos hasta 1997, eran los coordinadores de los grupos parlamentarios priistas recibían la instrucción presidencial directa o a través del secretario de Gobernación de no modificar en lo mínimo el contenido de la mencionada iniciativa, es más, ni siquiera en cuanto a sus aspectos formales como redacción, estilo, u orden o jerarquía de los preceptos. Era intocable en el muy amplio sentido de la palabra.

El mecanismo anterior era la instrucción determinante, tratándose de reformas constitucionales, muy frecuente en los años setenta en adelante y llegó hasta 1997 que es el parteaguas, porque el PRI ya no contaba con mayoría absoluta de legisladores en la cámara de diputados, sólo en la de senadores, y lo que sí ocurre desde entonces es que generalmente se hace la cooptación de diputados de otros partidos para lograr sacar adelante las iniciativas presidenciales.

Tiempos atrás, era imposible alterar los dictámenes correspondientes, ya que el líder de la cámara recibía instrucciones muy precisas de no modificación, ni de puntos ni de comas. Y menos de contenido.

Antes de 1994 no se ventilaban las iniciativas de leyes en foros de consulta pública, con el fin de que los sectores de la sociedad opinaran en relación con las reformas. Aunque es a partir de 1994 cuando, debido al avance de la pluralidad, se empiezan a realizar foros de consulta pública. Dichos ejercicios han dado cierto grado de legitimidad a las reformas.

Lo que sí se ha hecho de manera obligatoria, es que las legislaturas de los estados de la república aprueben la reforma constitucional. Las legislaturas locales con todo y que ha habido descontento por parte de partidos de oposición en los congresos locales, no han modificado las reformas de ley en cuestión, e incluso se ha convertido en una obligación y responsabilidad por parte de los gobernadores priistas que la legislatura de su estado cumpla con su participación de manera nominal en el proceso. Es decir, convirtiéndose en mero trámite administrativo.

En realidad, quien ha reformado la Constitución General de la República ha sido el Presidente de la República, lo cual representa una disfunción del sistema, porque, por una parte, los principios de la sujeción del poder a la constitución y de la distribución de competencias, bases esenciales del "Estado de derecho" como lo hemos señalado, no son observados, llegándose al extremo de que el presidente de la república no se ajusta lamentablemente en todos los casos a la ley fundamental y, en cambio, ésta sí ha sido ajustada cada vez que ha sido necesario, en función de la voluntad del presidente. Paradojas.

Estas disfunciones se han dado constantemente y han propiciado que cada presidente de la República modifique la constitución hasta donde le resulte necesario y en el sentido que su voluntad omnímda lo considere conveniente, siempre en función de su programa de gobierno. Aunque cada seis años, en la toma de posesión, se protesta de manera ortodoxa, cumplir y respetar la constitución, esto es sólo un ritual.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), fueron suprimidas o radicalmente modificadas innumerables disposiciones constitucionales, firmemente consideradas como bastiones del Estado social de derecho mexicano y de su sistema político: el régimen de propiedad ejidal, el marco regulatorio de las relaciones Estado-Iglesia, y los requisitos de nacionalidad y ciudadanía para ser candidato a la presidencia de la República.

Todas estas modificaciones y muchas más realizadas en décadas anteriores, han sido producto de una voluntad presidencial legalizada formalmente.

Los anteriores comentarios, son claras evidencias de que todas estas modificaciones no son otra cosa que disfunciones de un sistema considerado normativamente como "representativo y democrático", como lo señala el artículo 40 constitucional, pero que ha operado políticamente de manera autoritaria.

Habría que recordar que el citado artículo 40 constitucional señala que

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Efectivamente, aquí se establecen los caracteres fundamentales de la organización política del pueblo mexicano, aunque en la práctica no funciona así.

Para nadie es desconocido que los líderes políticos de cada cámara, que hasta 1997 eran en su mayoría priistas y a su vez presidentes de sus respectivos órganos políticos y de gobierno internos (cuando existía la gran comisión de cada cámara), recibían el encargo político del presidente de la República de conducir sin tropiezos el proceso de aprobación de la iniciativa. Y para cumplirlo, negociaban generalmente los términos de la discusión del proyecto, pero no el contenido fundamental del mismo, con los coordinadores de los partidos de oposición, e introducían en el texto de la iniciativa, de ser así el caso, algunas modificaciones desde el punto de vista material, poco significativas, a cambio del voto favorable de uno o más partidos políticos. Sin embargo, el proyecto de ley del presidente de la república en turno se aprobaba sin mayor problema, con la mayoría de los legisladores priistas.

Como se recordará, es a partir de 1997 cuando el PRI pierde la mayoría calificada de dos tercios en la cámara de senadores, y, además, la mayoría absoluta en la de diputados, lo cual implica que, por el momento, no está en condiciones de aprobar una reforma constitucional por sí solo, ni tampoco de crear o modificar una ley federal sin el apoyo de algún otro partido de oposición, pues si bien es cierto que en ambas cámaras cuentan con la mayoría relativa de votos (77 de 128 en la de senadores y 239 de 500 en la de diputados), suficiente para emitir normas federales, no menos verdadero es que los diputados de oposición unidos en "bloque" representan una cantidad de votos bastante (261 de 500), para evitar que se apruebe una ley en la que el presidente tenga especial interés.

Por lo pronto, una nueva relación entre el Titular del Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo se puede resumir en los siguientes términos:

Por primera vez en la historia de nuestro sistema político mexicano, un diputado de oposición, el ex priista Porfirio Muñoz Ledo, contestó el informe presidencial que, conforme a la constitución federal, presenta el ejecutivo de la Unión ante el H. Congreso, cada primero de septiembre.

A lo largo de casi todo el primer periodo de sesiones ordinarias de la LVII Legislatura de la cámara de diputados federal (septiembre-diciembre de 1997), el presidente y el "bloque opositor", compuesto por las fracciones de los cuatro partidos minoritarios pero formados de una mayoría superior a la del PRI en conjunto, hicieron un triunvirato en una batalla de escasa altura política (de parte del gobierno), en torno al rechazo del presupuesto de egresos federales enviado por el ejecutivo a la cámara para su aprobación y a la eventual reducción de la tasa del impuesto al valor agregado de (15 a 10 por ciento), propuesta por el "bloque opositor".

Finalmente, el presupuesto se aprobó y la iniciativa de la ley del IVA no se modificó, lo cual trajo como consecuencia que el "bloque opositor", después de redefinirse como "grupo de los cuatro", probablemente porque el PAN objetaba la idea de un "bloque", término común en los sistemas políticos y en las prácticas parlamentarias de Europa pero desconocido en México y, tal vez, a los ojos de algunos partidos, demasiado comprometedor, se desintegrara tan rápidamente que, por lo pronto, casi nada aportó al nuevo "equilibrio de fuerzas" entre el ejecutivo y el legislativo federales.

Cabe hacer notar que luego de transcurrido el segundo periodo ordinario de sesiones del H. Congreso de la Unión (estamos hablando de los meses de marzo-abril de 1998), prácticamente puede sostenerse que además de la escasa producción legislativa de ambas cámaras al cabo de un año de ejercicio, sobre todo en términos cualitativos, fueron mucho mayores las expectativas creadas por la nueva composición de la cámara de diputados federal que los resultados concretos perceptibles de su función política y de su labor jurídica en el marco del ya considerado por muchos "sistema democrático mexicano", inaugurado en julio de 1997.

Lo cierto es que, hasta ahora, no hay más "bloque opositor" ni "grupo de los cuatro", sino cuatro fracciones parlamentarias de oposición en la cámara de diputados del congreso de la unión, una de las cuales, la del PAN, al igual que en el sexenio anterior, el de Carlos Salinas de Gortari, está mucho más dispuesta a llegar a acuerdos con el gobierno o inclusive a acordar en la casa presidencial –Los Pinos–, como lo hizo el ex presidente Salinas, que asumir la responsabilidad de participar en una alianza parlamentaria, así sea no permanente, sino de manera casuística, a partir de la cual pueda crearse un verdadero freno y contrapeso político en el legislativo, capaz de hacer frente al presidencialismo y a su fracción dependiente, es decir, al PRI.

En el trato que el actual gobierno zedillista ha dado al Congreso de la Unión existe una coincidencia entre los observadores políticos: ésta consiste en que el Ejecutivo ha jugado con el

Legislativo, le ha faltado al respeto, ha tenido un trato despectivo y no se ha preocupado por lograr un acercamiento, y menos se puede hablar de armonía entre poderes.

El pasado 1 de septiembre de 1999, al acudir Ernesto Zedillo, presidente de México, a rendir un informe más, éste terminó en un explosivo debate entre legisladores del PRI y de la oposición. El hecho es que el Congreso de la Unión, el recinto republicano por excelencia, fue el escenario de algo muy alejado del espíritu que debía animar a la representación de todos los mexicanos. Una vez más se demostró de manera superficial la dificultad para superar el pasado de parte de quienes han heredado una cultura ajena al debate y a la polémica constructora de ideas.

El diputado Carlos Medina Plascencia, del PAN, no sólo presidía la reunión por decisión del conjunto de los representantes sino que, ante todo, supo hablar por millones de mexicanos que complacidos escuchaban una respuesta crítica al informe de un presidente de la República. Un informe que, por cierto, mostraba un optimismo que muchos mexicanos no comparten porque no viven en esa "saludable" economía de la que habló Ernesto Zedillo.

Y es que el pesimismo, que se refuerza con las promesas incumplidas, con los conflictos no resueltos, estuvo allí en la voz de un diputado de la oposición. Y aunque hacía dos años a Porfirio Muñoz Ledo, del PRD, le correspondió responder, lo hizo desde una perspectiva que si no fue usual tampoco fue lo crítica que se podía esperar.

El asunto, sin embargo, no debe de causarnos sorpresa a los mexicanos, porque las relaciones entre el Titular del Poder Ejecutivo federal y el Poder Legislativo no han sido siempre cordiales ni armoniosas. En varios episodios de nuestro país pueden reconocerse momentos álgidos; el complicado gobierno de Benito Juárez es uno de los momentos de mayor tensión. Lo más sano en términos republicanos es precisamente que lleguen a un equilibrio, como lo establece la doctrina, pero no es incompatible con el conflicto que se supera por la vía de la argumentación. Por supuesto, los más olvidadizos de ese principio fueron los componentes de la diputación del PRI. Es decir, del mismo partido que el del Presidente de la República, que media hora antes había exaltado el equilibrio de poderes y la tolerancia de una representación plural formada por partidos de diferente signo ideológico.

En la historia contemporánea, el episodio del 1 de septiembre no es aislado. En el mismo día pero de 1923, a las cuatro de la tarde, se instaló el Congreso presidido por Jorge Prieto Laurens. Le correspondía responder al III informe de gobierno del presidente Álvaro Obregón, en una decisión que buscó a alguien neutral que no fuera partidario ni de Adolfo de la Huerta ni de Plutarco Elías Calles. Cuando Prieto agradeció el honor conferido por sus compañeros, concluyó que

pedía libertad para interpretar el sentir de nuestras mayorías y la opinión popular, a fin de hacer llegar al jefe del Poder Ejecutivo, el pensamiento y los sentimientos libremente expresados sobre la política del régimen...⁷²

Entonces, ya instalada la sesión, el presidente lo llamó para pedirle que fuese al Palacio Nacional porque quería hablar con él antes de pronunciar su informe. Obregón no lo convenció y con un retraso considerable llegó al recinto con todos los honores de presidente. Cerró su discurso con una arenga patriótica y revolucionaria, prometiendo acatar la Constitución y demás leyes de la nación, así como cumplir con los postulados de la Revolución Mexicana. La respuesta de Prieto Laurens consistió en que el juego de la sucesión presidencial podía llevar al país hacia la guerra civil si no se establecían con claridad las reglas del juego; en cierta forma alertaba sobre la posibilidad de una rebelión que, como se sabe, estalló tres meses después cuando De la Huerta asumió el liderazgo a principios de diciembre de ese año.

El discurso del diputado del Partido Nacional Cooperativista fue interrumpido no por los abucheos sino por los aplausos, y eso que entonces no se alardeaba tanto de estar transitando hacia un régimen verdaderamente democrático. La respuesta de Obregón fue brutal, porque prometió acabar con el diputado Prieto Laurens usando la siguiente frase

[Prieto] el general Obregón va furioso contra usted y dijo que haría con usted lo de un perro bulldog que pesca a un gato y no lo suelta hasta que lo deja como un trapo viejo...⁷³

Pocos meses después el presidente declaró nulas las elecciones en San Luis Potosí. Todo indicó que el triunfo había sido para Prieto Laurens. Así fue presionado para unirse a la rebelión Delahuertista.

Regresando al presente, la tarde del pasado 1 de septiembre de 1999, el diputado del PAN, Carlos Medina Plascencia, optó por una respuesta crítica al Presidente. Los priistas contradijeron el discurso presidencial, pero la calma del presidente del Congreso frente a la inusitada reacción reforzó el contenido de sus palabras. Los mexicanos escuchamos que el cambio es posible. Aunque no sabemos cuándo puede llegar éste: la real alternancia del poder, el equilibrio real entre poderes.

⁷² Gonzalo Martínez Corbalá, tomado de su artículo publicado en la página 21 del periódico *El Universal*, México, 8 de septiembre de 2000.

⁷³ Véase Jorge Prieto Laurens, *Anécdotas históricas*, Costa-Amic Editor, México, 1977, p. 115.

Los diputados, según el artículo 52, pueden ser de dos tipos: 300 de ellos son electos por el principio de votación de mayoría relativa o uninominal, y 200 serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales que se votan en circunscripciones plurinominales.

A) El principio de votación por mayoría es aquel en el cual se elige al candidato que obtiene mayoría de votos en una demarcación electoral determinada. Esta mayoría relativa consiste en obtener más votos que el resto de los candidatos con quienes se compitió. Por otro lado, el principio de votación por mayoría relativa sólo opera en demarcaciones específicas que en nuestro país llamamos distritos electorales uninominales, y se les denomina "uninominales" porque de la competencia electoral que en ellos se verifica para elegir diputados sólo surge un diputado.

El artículo 53 constitucional sostiene un criterio demográfico que organiza a los 300 distritos de mayoría relativa que hay en México; establece que la demarcación territorial de estos últimos será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos determinados. También en este mismo artículo se señala la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas, el cual se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún momento la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados por el principio de mayoría.

B) El principio de proporcionalidad es aquel a través del cual se busca reflejar el número de votos obtenido por cada partido, en el número de escaños congresionales obtenidos por cada uno de éstos. En tal situación, los candidatos de los partidos compiten en demarcaciones territoriales distintas de los distritos electorales uninominales, llamadas "circunscripciones plurinominales", las cuales son de mayor tamaño que los primeros y abarcan el territorio de varias entidades federativas. Son denominados plurinominales porque en estas demarcaciones territoriales se elige a más de un diputado a partir de listas que para cada circunscripción proponen y registran cada uno de los partidos políticos. Se debe hacer la aclaración que para que un partido político pueda obtener el registro de sus listas regionales, debe acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa, por lo menos en 200 distritos uninominales. También, para que un partido político tenga derecho a que le sean asignados diputados, según el principio de representación proporcional, deberá alcanzar por lo menos 2% del total de la votación captada para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 constitucional en sus fracciones I y II. A su vez, el artículo 54 constitucional dice que se formarán cinco circunscripciones de este tipo en el país.

El 21 de agosto de 1996 el artículo 54 fue reformado, en el sentido de modificar el esquema de excepciones al principio de estricta correlación entre el porcentaje de votos obtenidos por los partidos y el porcentaje de escaños que les corresponden en la Cámara de Diputados. Dicha reforma conservó el principio de representación proporcional estricta pero alteró el esquema de límites superiores sobre el número máximo de curules que algún partido político puede obtener en la cámara de origen, pues antes de la reforma variaba entre 60 y 63 por ciento de la misma.

Conforme a las reformas de agosto de 1996, ningún partido político puede controlar más del 60 por ciento de los curules en la Cámara de Diputados, ya que no podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En relación con el límite general del 60 por ciento, como máximo de los escaños a controlar por un partido en la cámara mencionada, las reformas de referencia establecen un límite también en cuanto al diferencial que pueda existir entre el porcentaje de votación nacional emitida en favor de un partido y el porcentaje de los curules que en la cámara baja corresponden a ese mismo partido por ambos principios de representación. Según la fracción V del artículo 54, en ningún caso dicho diferencial podrá exceder de ocho puntos porcentuales; por ejemplo si un partido político obtiene 42 por ciento de la votación nacional dada, el número máximo de escaños que podrá tener en la Cámara de Diputados será 50 por ciento de las mismas.

Para ser diputado se requiere cubrir los siguientes requisitos, según el artículo 55 constitucional:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros.

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 constitucional. Concretamente sería, de acuerdo con lo señalado en el citado artículo, la aplicabilidad del principio de no reelección inmediata a los diputados y senadores integrantes del Congreso de la Unión; se admite la reelección inmediata, con el carácter de propietario, de aquellos que habiendo tenido el de suplentes, no hubieren ejercido el cargo y, por último, la aplicabilidad del principio establecido para los diputados y senadores propietarios, a fin de que no puedan ser electos en el periodo inmediato con la calidad de suplentes.

Habría que señalar los antecedentes histórico-constitucionales del presente artículo: el 110 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, ubicado en el capítulo VI: "De la celebración de las Cortes", del título III: "De las Cortes", que establecía, si bien expresándolo en forma negativa, la reelección alterna de los diputados a las cortes, es decir, que autorizaba dicha reelección, siempre que mediara un periodo o "una diputación".

Pero también en el artículo 57 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, comprendido en el capítulo III: "Del Supremo Congreso"; del apartado II: "Forma de gobierno", que utilizando una fórmula similar a la de la Constitución gaditana establece asimismo la reelección alterna de los diputados.

La Cámara de Diputados está constituida, pues, por representantes del pueblo, electos de acuerdo con principios de representación relativa y proporcional.

El Congreso tiene, desde el punto de vista de la función meramente legislativa, un bicameralismo perfecto, esto es, cada una de las dos cámaras interviene con iguales jerarquía y potestad en el proceso legislativo. En materia de control sobre el Poder Ejecutivo las cámaras se separan: el Senado controla la política exterior, y al efecto debe aprobar los tratados internacionales y

los nombramientos que hace el presidente de la República en los casos expresos que la Constitución marca; y la Cámara de Diputados, por su parte, conoce en exclusiva del presupuesto de egresos y la cuenta pública. En ella se encuentra el órgano de fiscalización, la Contaduría Mayor de Hacienda.

Cabe hacer notar que el Congreso de la Unión está conformado por una Ley Orgánica única, que no requiere de promulgación del Ejecutivo Federal para su entrada en vigor, así como un reglamento que instituye en cada cámara una gran comisión integrada por un presidente y los coordinadores de las representaciones de cada entidad federativa, así como por numerosas comisiones plurales. Además, cuentan con un aparato de índole administrativo, en el que se tiene integrado una Dirección de Comunicación Social, que induce el manejo estratégico de prensa en los medios impresos y electrónicos.

Por lo que respecta a la Comisión Permanente, está formada por 14 senadores y 15 diputados, actúa durante los recesos del Congreso, conociendo y despachando los asuntos que son de su competencia y está facultada para convocar al Congreso a periodo extraordinario.

El Congreso tiene dos periodos ordinarios de sesiones: uno que se inicia el 1 de noviembre y concluye el 31 de diciembre y otro que corre del 15 al 31 de abril. Arturo Núñez Jiménez, en su libro *El nuevo sistema electoral mexicano*, señala en cuanto a la organización federal:

Las dos cámaras comparten en lo general atribuciones en el proceso legislativo, aunque en ciertas materias cada una de ellas tiene conferidas facultades exclusivas.⁷⁴

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes populares de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente y la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.⁷⁵

Lo anterior, demuestra la voluntad política de los presidentes de la República de mejorar el sistema democrático.

⁷⁴ Arturo Núñez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México, pág. 67.

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos del 51 al 70.

La elección de los 200 diputados por representación proporcional se realiza actualmente a través de cinco circunscripciones plurinominales; lo que significa que en cada una de ellas se eligen varios diputados propietarios con sus respectivos suplentes, que forman la lista regional correspondiente. El ámbito territorial de cada circunscripción, así como la sede de su cabecera y el número de diputados a elegir en ella, los determina la autoridad electoral competente.

El derecho de participar en la atribución de diputados por "representación proporcional" sólo se le reconoce a los partidos políticos que hayan alcanzado por lo menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

Todo partido político que satisfaga las dos condiciones anteriores mencionadas, tiene derecho a que se le asignen diputados según el principio de representación proporcional, de acuerdo con la fórmula que establezca la ley. Sin embargo, la misma Constitución adopta diversas reglas para otorgar a los partidos políticos constancias de asignación de diputados plurinominales; dichas diputaciones tienen como propósito y objetivo garantizar la representatividad de las diversas fuerzas políticas en la integración de la cámara de diputados y su gobernabilidad, mediante la constitución de una mayoría clara que permita sesionar y sobre todo tomar decisiones a ese órgano de la representación nacional.

La Constitución General de la República muy claramente expresa que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por ambos principios. Lo anterior garantiza así una representación mínima para los partidos políticos de oposición. Se asegura, pues, que los partidos políticos obtengan el porcentaje de curules que corresponda lo más posible a su porcentaje de votos obtenidos en la votación nacional.

Además de los requisitos constitucionales, el Código federal de la Instituciones y procedimientos Electorales establece los siguientes: 1. estar desde luego inscrito en el registro federal de Electores y contar con credencial para votar; 2. no ser consejero magistrado en el Consejo General del IFE; 3. no ser magistrado, juez, instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral; 4. no pertenecer al personal del IFE; 5. no ser tampoco consejero en el Consejo General o consejero ciudadano ante los consejos locales o distritales de dicho instituto, salvo que se separe seis meses antes de la elección; 6. no ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la elección; 7. no ser diputado local, ni representante de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, salvo que se separe tres meses antes de la elección.

Para efectos de la elección de diputados al Congreso de la Unión, las unidades territoriales electorales son de dos tipos: Distritos y circunscripciones.

El criterio para configurar la demarcación territorial de los distritos uninominales es doble: demográfico y político. Con base en el primero se divide a la población total de todo el país en 300 unidades electorales perfectamente delimitadas. Luego, el número de distritos resultante de dicha división se distribuye entre todos los estados de la Federación, sin embargo, y aquí intervienen consideraciones políticas, ningún estado puede tener menos de dos distritos electorales. Esto entraña en la práctica que la geografía de los distritos debe modificarse cada diez años cuando se conozcan los datos censales.

La representación proporcional favorece, junto con otros factores, la configuración en México de un sistema pluripartidista. La "fórmula de representación proporcional" opera ya en varias de las democracias más avanzadas del mundo, cuya aspiración es la elección de representantes de acuerdo con el número de votos emitidos en favor del partido que los postula. Con esta nueva mecánica, se pretende dar acceso al recinto parlamentario a los candidatos de las diversas fuerzas políticas del país, debidamente registradas en el IFE, según la fuerza electoral del propio partido, demostrada por el voto en la elección. Consecuentemente esta fórmula permite la entrada de partidos minoritarios a la Cámara de Diputados, ya que sus candidatos resultan electos no por mayoría de votos sino dependiendo de la fuerza o peso relativo de su partido que los postula.

Cabe hacer notar que este principio de representación proporcional ha sido extendido a las legislaturas locales.

Las reglas tienden a asegurar que no haya una sobrerrepresentación y que exista una consonancia entre la votación nacional y el número de diputados por el principio de representación proporcional.

La cifra máxima de diputados electos mediante ambos principios será de 350, lo que quiere decir que de las 500 curules como mínimo 150 siempre corresponderán a la oposición.

Así, la Reforma buscó combinar el principio de gobernabilidad de la cámara con el de la distribución de curules acorde con el porcentaje de votación lograda y el número de constancias de mayoría obtenidas.

La primera Constitución del México Independiente (1824) estableció el régimen de dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados. La de 1857 suprimió, por cierto, la Cámara de Senadores por haber sido considerada como un órgano aristocrático, y fue Francisco Zarco, destacado diputado, quien hábilmente manejó, en ese entonces, que "Se ha llegado a decir que el Senado es una

institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea aristocrática. El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo. Al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar, no sólo a la República y a la democracia, sino al sistema federal y a la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la Federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, es una sola Cámara resultaren los estados con una representación muy desigual".

Sin embargo, el Senado se vuelve a restablecer por reforma constitucional en 1874, precisamente durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. Lo más importante es que quedó constituido en la Constitución de 1917, las legislaturas locales de los diferentes estados de la república, los organismos competentes para declarar electos a los senadores, aunque es el Colegio Electoral del Senado el que hace la declaración definitiva.

La reforma del 15 de diciembre de 1986 cambió el sistema prevaleciente para la renovación total de la Cámara de Senadores, que era tradicionalmente de cada seis años, por la renovación de cada tres, con lo cual se buscaba que hubiera más contacto con el electorado, y que cada tres años existieran nuevos planteamientos en las campañas políticas. Fue, pues, un nuevo sistema que no "cuajó", porque volvimos nuevamente al tradicional de seis años de duración en el senado.

La reforma de 1993 trajo por primera vez también, en la Cámara de Senadores, que está debe ser integrada por cuatro miembros en cada estado y en el Distrito Federal, tres por el principio de mayoría relativa y uno que será asignado a la primera minoría.

Lo anterior abrió a ese cuerpo colegiado un juego más democrático dentro del parlamentarismo mexicano.

La Reforma de 1993 es la que señala que la elección directa, de los senadores, será cada seis años y no por mitad, según la reforma de 1986 que así lo estableció.

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la elección. Se supone que por la actividad menos agitada de los miembros se requiere de mayor prudencia y moderación (la edad es un elemento muy importante), y que por ello actualmente la edad mínima para ser senador de la república es de 30 años.

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Como se puede analizar y de hecho se desprende, la idea antirreeleccionista se encuentra todavía viva en la conciencia del pueblo mexicano, ya que la huella de 30 años de la dictadura porfirista, mantenida por la reelección continuada de presidentes, gobernadores, senadores, diputados hizo posible un gobierno ejercido por un grupo de privilegiados.

Fue precisamente don Venustiano Carranza, en 1916, quien expidió el decreto que prohibía la reelección presidencial y nuevamente consagraba el periodo de cuatro años. Dicho precepto fue adoptado en la Constitución de 1917.

Sin embargo, la no reelección, principio primordial en el ideario político de la Revolución Mexicana, es absoluta cuando se refiere al Presidente de la República y a los señores gobernadores de los estados de la república, pero en el caso de los senadores y diputados federales, y legisladores locales y hasta asambleístas del Distrito Federal, les permite la propia constitución repetir en el cargo, siempre y cuando no sea para el periodo inmediato. Es decir, pueden volver a ser legisladores, siempre y cuando se deje pasar un periodo intermedio.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral en los términos que señale la ley.

El proceso electoral no termina con el escrutinio de sufragios. Concluida la votación correspondiente y el registro de constancias de mayoría. La última etapa consiste en la calificación que llevan a cabo ambas cámaras, tanto la de diputados como la de senadores, en forma separada, para lo cual se constituyen en colegios electorales.

La calificación cameral es, desde el punto de vista jurídico, un acto constitutivo, en la que los propios diputados y senadores califican a sus "pares o iguales". Es un procedimiento de autocalificación de representación nacional legislativa, y además un principio aún presente y muy viejo, si tomamos en cuenta los años, ya que de acuerdo con la historia de México la Constitución de 1857 así lo consigna.

Diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Conviene señalar como antecedente que tales disposiciones las aseguraron nuestras constituciones de 1814, 1824 y 1857, respectivamente.

Los diputados y los senadores gozan de la más amplia libertad para expresar sus ideas durante el ejercicio de su cargo, y por esta razón no pueden ser acusados ni enjuiciados, aun cuando en el uso de ese derecho llegare a configurar un delito, llámese difamación o calumnia.

Por otra parte, para que los diputados y senadores cumplan la labor con libertad e independencia, el presidente de cada una de las cámaras tiene a su cargo procurar que se respete el fuero de que gozan sus miembros. En los congresos locales, los legisladores gozan también del fuero.

Los señores diputados y senadores no pueden desempeñar, sin cesar en sus funciones representativas, ningún cargo remunerado federal o de los estados. La propia Constitución hace incompatible así las funciones legislativas con cualesquiera otras de la vida política o administrativa. Las constituciones locales de los estados de la república, también consignan la sanción correspondiente para los legisladores locales. Se cree que el motivo de este precepto se halla en la imperiosa necesidad de que los señores legisladores actúen con absoluta libertad e independencia para mejor cumplir su función y de que no haya influencia de los otros poderes entre sí, sin embargo nadie puede negar la subordinación de éstos al poder ejecutivo.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.

Si los diputados o senadores faltaren diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, se llamará a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se hablaba. Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva.

A pesar del fuero del que gozan los señores legisladores, la Constitución castiga ciertos actos en que pueden incurrir diputados y senadores, como es el de faltar a una sesión sin que exista para ello una causa justificada. Se supone que la sanción que impone la ley al infractor o legislador faltista es perder el sueldo del día en que se ausentó de sus labores, pero en la práctica no se hace, al

contrario, tienen el cinismo de hasta pedir por adelantado el sueldo del resto de su función legislativa.

De acuerdo con los antecedentes históricos, los diputados constituyentes quisieron garantizar la puntualidad a las sesiones de los representantes populares, a fin de que los trabajos legislativos no se entorpecieran, pero lamentablemente en la práctica existe un gran ausentismo, que hace necesario reglamentar y ponerlo en la práctica y que mucho ayudaría a lograr la dignificación de los legisladores y el respeto a dicho poder legislativo.

El lugar de residencia de los Poderes de la Unión es el Distrito Federal. Sin embargo, la Carta Magna prevé su posible cambio a cualquier parte del territorio nacional.

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Cabe hacer notar, como antecedente, que con fecha 25 de mayo de 1979 el Congreso expidió la ley que rige su estructura y funcionamiento. La Constitución y la ley se preocuparon por garantizar la libre expresión de las ideas, como una situación esencial para el buen desempeño de las labores de dicho órgano, a todos los miembros del Congreso.

Es la Ley la única que puede emanar del Congreso, en tanto que el decreto puede ser una resolución de las cámaras o un mandamiento del Titular del Poder Ejecutivo.

En cuanto a su funcionamiento, la Cámara de Diputados ejerce sus atribuciones mediante la celebración de sesiones ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes, según el caso y la naturaleza de los asuntos que han de tratarse. Ninguna de las dos Cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin conocimiento de la otra.

Para el estudio y dictamen de los asuntos de su competencia, los diputados integran comisiones permanentes y especiales. Estas comisiones se nombran y se constituyen en la primera sesión que celebra la Cámara después de la apertura del periodo de sesiones en su primer año de ejercicio. Las comisiones especiales, la Comisión de Administración, la inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Presupuestos y Cuenta se renuevan cada año y las Permanentes duran los tres años del periodo legislativo.

El artículo I del Reglamento para el gobierno interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

El Congreso tendrá cada año un periodo de sesiones ordinarias, que comenzará el 10 de septiembre y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre, de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución.⁷⁶

Hay tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación.

El último día útil de cada mes, durante los periodos de sesiones, elegirá cada Cámara un Presidente y dos Vicepresidentes. El Presidente y los Vicepresidentes de cada Cámara tomarán posesión de sus respectivos cargos en la sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados y durarán en ellos hasta que se haga nueva elección o termine el periodo. Dichos individuos no podrán ser reelectos para los mismos oficios en las sesiones de un año.

Las Comisiones Permanentes son Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Agrarios; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia, Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Prevención Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Recursos Hidráulicos; Relaciones Exteriores; salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo; Vías Generales de Comunicación.⁷⁷

⁷⁶ Reglamento Interior del Congreso, artículo 1.

⁷⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 19.

Cada Cámara tiene un órgano oficial denominado "Diario de los Debates" en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquimecanográfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

No se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

El Art. I de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dice: El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.⁷⁸

Art.2. La Cámara de Diputados se integrará con 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.⁷⁹

Integran la Cámara de Senadores cuatro miembros por cada Estado de la Federación y por el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría, en los términos dispuestos por el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 93 de la Constitución General de la República contiene una de las atribuciones más importantes, aunque poco invocadas, para que el Congreso controle y vigile al Poder Ejecutivo.

El mencionado párrafo tercero del artículo constitucional dice que a petición de una cuarta parte de la Cámara de Diputados o de la mitad de la de Senadores se pueden integrar comisiones de investigación del sector paraestatal.

Esta facultad, que es de enorme importancia, permite al Poder Legislativo vigilar y auditar aquellas empresas públicas susceptibles de actos de gran corrupción y, sobre todo, porque las

⁷⁸ *Ibidem*, pág 1, Título Primero.

⁷⁹ *Loc cit.*, pág.7.

comisiones de investigación pueden ser creadas por decisión de las minorías: 125 diputados o 64 senadores.

Sin embargo, a pesar de su enorme importancia y necesidad desde 1977, año en que se crea dicha facultad legislativa, solamente en tres ocasiones han sido creadas dichas comisiones: en 1979, para llevar a cabo las investigaciones de espionaje telefónico en Telmex; en 1989, para indagar las causas de la quiebra de Banpesca, y en noviembre de 1995, para investigar los actos de corrupción en Conasupo, asociadas a Raúl Salinas, hermano del ex presidente de la república.

Así también, en lo que lleva de existencia esa facultad legislativa han habido múltiples denuncias de corrupción y desvíos en el sector paraestatal. Es más, muchas de esas sospechas se corroboraron posteriormente y causaron pérdidas de recursos, de empleos y hasta la desaparición de varias empresas públicas. Desgraciada y lamentablemente, el Poder Legislativo sólo invocó en tres ocasiones su poder de investigación y, de esa manera, fue cómplice indirecto de la corrupción.

En los casos donde sí se ejerció esa facultad, tristemente los resultados de las indagatorias han sido poco efectivas. La comisión Telemex, por ejemplo, sólo recomendó el poder regular y sancionar el espionaje telefónico, pero no solicitó el fincamiento de responsabilidades. La comisión Banpesca, por ejemplo, llegó más lejos, y logró recuperar dinero desviado y sancionó a algunos funcionarios de dicho banco pesquero, pero no llegaron las investigaciones a niveles más altos; y actualmente, en la Comisión integrada por los legisladores de la Comisión Conasupo, varios legisladores de las fuerzas políticas de oposición han hecho fuertes denuncias de grandes obstáculos para que las investigaciones sobre dicha empresa no lleguen más allá de la persona de Raúl Salinas.

Lo anterior es una muy clara demostración de que los legisladores claudican a algunas de esas facultades, no ejercen su autonomía y responsabilidad con el electorado.

El presidente de la república es el jefe de la administración pública, al igual que lo son los jefes de Gobierno. Las peculiaridades de los poderes del Titular del Poder Ejecutivo en México están, además de en sus excesivos poderes de nombramiento, en la incapacidad de las Cámaras para controlar en forma efectiva áreas completas de la administración. Por ejemplo, y como se verá al analizar el Poder Legislativo, las comisiones de investigación previstas en el párrafo 93 de la propia Constitución sólo se integran, como ya vimos, para conocer el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin que puedan crear comisiones para investigar la administración pública descentralizada.

En los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari, en los que éstos llevaron a cabo el proceso de desincorporación de las empresas estatales, el Congreso asumió

solamente una presencia de mero observador sin facultades reales de control. De esta manera se vuelve a confirmar que las atribuciones del titular del poder ejecutivo son muy amplias.

El artículo 73 de la Constitución, que se refiere paradójicamente a las atribuciones del Congreso en su fracción VIII, le concede al Titular del Poder Ejecutivo una atribución clave respecto a las relaciones financieras internacionales, básicas en el mundo contemporáneo y aún más en el hemisferio latinoamericano.

Según la mencionada fracción, el Titular del Poder Ejecutivo puede, mediante las bases emitidas por el Congreso, celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, que deben emplearse en la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con el propósito de regulación monetaria; las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en la hipótesis del artículo 29:

[con] El congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación⁸⁰

Hay una ausencia de control al respecto, por parte del Congreso. Los legisladores no son tomados en cuenta.

Lo más grave es que los legisladores de la Comisión de Hacienda revisan los endeudamientos una vez que el titular del poder ejecutivo los realizó y se tomó el tiempo necesario para exponer sus motivos y justificaciones.

Estamos, desafortunadamente, todavía lejos de constatar el rechazo del Congreso a las políticas, intereses o pretensiones del presidente de la república.

El caso más reciente, lo recordamos, cuando producto de la crisis financiera que vivió México en 1994-1995 el presidente Zedillo obtuvo de Estados Unidos créditos para ayudar a reactivar la economía nacional y donde, lamentablemente, los legisladores no intervinieron para nada en la etapa de las negociaciones respectivas y, sólo por formalizar, meses posteriores, los legisladores sometieron en asamblea el dictamen respectivo para aprobarlo con la mayoría priista.

En México, el congreso ha claudicado de su poder de la bolsa y ha entregado la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto, en manos del presidente y

de antemano ha declarado que no va a ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la constitución.⁸¹

El poder legislativo es un cuerpo colegiado, integrado por diputados, cuya principal función es legislar, esto es, discutir y aprobar las Leyes.

Los estados de la Federación cuentan con un Poder Legislativo; la Constitución, para distinguirlo del federal, le niega el atributo de ser supremo, tal como lo hace el Congreso de la Unión.

En la actualidad, todos los Congresos locales están integrados por una Cámara, la de diputados.

La Constitución General, pues, en diferentes partes, hace alusión a las legislaturas de los estados, bien para atribuirles facultades, bien para imponerles obligaciones, pero, por lo que corresponde a su estructura, en forma por demás acertada, poco es lo que dispone y mucho es lo que deja al arbitrio de los Constituyentes locales. Las inhibiciones que tiene la autonomía local al estructurar la organización de una legislatura consisten, primero, sólo en respetar la cifra mínima de diputados en proporción al número de habitantes y, segundo, en observar el principio de no reelección de los diputados.

Por lo demás, se puede decir que los estados son autónomos para estructurar su legislatura de la manera que mejor convenga a sus intereses y más se adecue a su historia, naturaleza y circunstancias. En la práctica, los sistemas de organización adoptados no han sido ni variados ni espontáneos; existe una virtual uniformidad en la organización y funcionamiento de los Congresos locales; las divergencias que se observan tienen que ver con el número de miembros. La casi total coincidencia ha hecho nugatorio el principio de diversidad dentro de ciertos márgenes, que es una de las virtudes del sistema federal. Cabe hacer notar que el número de legisladores locales es variado en cada legislatura; la de Colima tiene actualmente 20, la de Veracruz cuenta con 31 miembros, la del estado de Guerrero con 36 y la de Morelos, con 18.

Si analizamos el artículo 116 de nuestra Constitución General, dice: El poder público de los Estados, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o

⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 29.

⁸¹ Jorge Carpizo, *op cit.*, pág. 226.

más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

La función de diputado responde a una dualidad; representa a los intereses de toda la población del estado y, asimismo, procura y defiende los intereses propios de los habitantes del distrito electoral que lo elige. Debe conocer ambos.⁸²

Desde 1933, por mandato de la propia Constitución General de la República, por lo que hace a los legisladores locales, existe la no reelección en forma relativa; quien fue diputado, propietario o suplente y haya estado en ejercicio, no puede presentarse como candidato para ocupar el mismo puesto para el periodo inmediato, ni aun por diferente distrito electoral. El principio, independientemente de que procura impedir que alguien se perpetúe en el cargo tiende, además, a permitir que el juego electoral se realice en condiciones más o menos iguales para todos los contendientes.

Las legislaturas de los estados, al igual que el Congreso de la Unión, para poder sesionar válidamente requieren de la reunión de un mínimo de sus miembros; a ese mínimo se le ha denominado quórum. El que se exija éste es con el fin de evitar que una minoría suplante al órgano legislativo y desvirtúe el principio de que la actividad legislativa debe ser colegiada. El quórum es un término medio que opera en todo cuerpo colegiado. Ordinariamente, el quórum de las legislaturas es más de la mitad de sus miembros.

Hay excepciones; éstas se dan por razón de la importancia de las materias a discutir, como cuando se constituyen en Colegio Electoral para designar Gobernador interino o sustituto a falta del electo, o como cuando deben resolver una solicitud de desaparición de ayuntamientos; en estos casos se exige un quórum especial de las dos terceras partes del número total de miembros.

El pase de lista de los miembros de las cámaras de diputados tiene por objetivo determinar si existe quórum. Una vez iniciada una sesión, a instancia de uno o más diputados, se puede reclamar la falta de quórum; en esos casos la moción tiene como consecuencia el que se suspenda momentáneamente la sesión; una vez comprobada la falta de quórum.

En cada sesión, la asamblea legislativa respeta la Orden del Día, que es la lista de asuntos que han de ser tratados por la asamblea; se supone que debe hacerla el presidente del Congreso en turno, pero en realidad la hace personal de la Oficialía Mayor del Congreso respectivo, con visto bueno del

Coordinador General de la Legislatura, y la cual es aprobada por votación económica. Cuando hay desacuerdo de alguno de los miembros en los puntos que habrán de aprobarse o tratarse, conviene someter a votación el punto de referencia propuesto, en votación nominal, y que generalmente es rechazado porque los priistas sigan siendo mayoría y las propuestas a la Orden del Día son hechas por miembros de fuerzas de la oposición, por lo que jamás varía dicha Orden del Día, a no ser que sea inducida de última hora por el propio Ejecutivo del Estado o a conveniencia de éste.

La fracción primera se refiere al Ejecutivo Federal local, es decir, a los gobernadores de los estados que, al igual que el Presidente de la República, no podrán permanecer en su encargo más de seis años y, cuando su origen sea la elección popular, nunca jamás serán reelectos.

En el Título quinto de la propia Constitución General, en el primer párrafo del artículo 115, señala:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio.⁸³

El poder legislativo federal y el de cada estado de la República mexicana se parecen en cuanto a que su principal función es aprobar leyes, las cuales deben cumplirse; su diferencia estriba en el ámbito de la validez de las leyes que aprueban; el primero (federal) formula leyes para todo el país, el segundo (local) sólo elabora leyes para el estado de que se trata.

En virtud de los artículos (40 y 41) de la Constitución General, México es una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados. En atención a esos mandamientos fundamentales de la ley suprema,

⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116.

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115.

producto de nuestra tradición constitucional y de azarosas luchas, la Constitución vigente dedica un título especial –el Quinto– a los estados de la Federación.⁸⁴

Los poderes de los estados tienen, pues, que estar organizados a su nivel y competencia, igual que los de la Federación, es decir, deben contar con un Ejecutivo, Legislativo y Judicial autónomos y con sus respectivas jurisdicciones claramente señaladas. Esto se desprende del primer párrafo del artículo 116 que acabamos de mencionar en líneas atrás.

Las legislaturas estatales ejercen facultades que derivan en forma expresa de la Constitución General, como en los casos previstos en los Artículos 5o, 17, 15, Fracción IV, y 121, Fracción V; o tácita, como cuando se utilizan las fórmulas 'conforme a la ley', 'las leyes determinarán', o 'de acuerdo con la ley'.⁸⁵

No todas las funciones que se reconocen en las legislaturas son de naturaleza legislativa; lo son en cuanto a su contenido de tres clases; las legislativas propiamente dichas, como cuando emite leyes y decretos dentro de la órbita de su competencia; las administrativas, como cuando ejerce su presupuesto, hace nombramientos, promueve y destituye, rectifica designaciones que hace el Gobernador; las jurisdicciones, como cuando en los términos de sus constituciones y leyes de responsabilidad locales juzgan a ciertos servidores públicos locales, emiten sentencias e imponen penas que son inatacables.

En cuanto a las facultades de los Congresos locales, son:

- I. Del orden Federal, las que determinan la Constitución y demás leyes que de ella emanen;
- II. Legislar sobre todos los ramos de administración o gobierno interiores que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal y reformar, abrogar y derogar las leyes que expidiere, así como también reformar esta Constitución previos los requisitos que ella misma establece;
- III. Aprobar anualmente los presupuestos de Ingresos y Egresos del Estado, y decretar en todo tiempo las contribuciones que basten a cubrir los Egresos de los Municipios;
- IV. Aprobar o reprobado las cuentas de los caudales públicos, que deberá presentar las Secretarías de Programación y Finanzas dentro de los 30 días siguientes a la apertura del periodo de

⁸⁴ *Ibidem*, artículos 40 y 41.

⁸⁵ *Ibidem*, artículos 5,17,15 y 121 (fracción V).

Sesiones Ordinarias de cada año. En caso de que fueren reprobadas dichas cuentas, consignar al Ministerio Público a los presuntos delincuentes para la averiguación correspondiente y aplicación del castigo a los responsables;

V. Calificar irrevocablemente la elección de sus miembros y resolver las dudas que ocurran sobre la misma.

VII. Erigirse en Colegio Electoral para el escrutinio de votos emitidos en la elección de Gobernador; calificar ésta y declarar electo al ciudadano que hubiere obtenido mayoría de sufragios. En caso de empate, designar de entre los que hubieren obtenido igual número de votos al que deba desempeñar el Poder Ejecutivo.

VIII. Resolver y calificar las elecciones ordinarias y extraordinarias de los Ayuntamientos del estado, y resolver las dudas y las cuestiones suscitadas con motivo de las mismas elecciones, irrevocablemente.

IX. Intervenir en las elecciones de senadores por el Estado, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución Federal;

X. Integrar el Tribunal de lo Contencioso Electoral, con la competencia y en la forma y términos que determine la ley de la materia;

XI. Conocer de las renunciaciones y licencias de los Diputados y del Gobernador; y otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia por más de dos meses o renunciaciones de los magistrados del Supremo Tribunal, que le someta el Ejecutivo del Estado.

XII. Recibir las protestas de los funcionarios a que se contrae la fracción anterior.

XIII. Otorgar permiso al Gobernador para salir del territorio del Estado cuando su ausencia fuere mayor de 30 días.

XIV. Nombrar Gobernador interino cuando la falta del Propietario sea temporal o de signar substituto si la falta del mismo propietario fuere absoluta.

XV. Fijar y notificar la división política, administrativa y judicial del Estado;

XVI. Cambiar provisionalmente en caso necesario, la residencia de los Poderes del Estado.

XVII. Nombrar persona o personas idóneas que representen al Estado en las controversias que se susciten con motivo de leyes o actos de la autoridad o Poderes Federales que vulneren o restrinjan la soberanía del Estado.

XVIII. Legislar en materia educativa en los términos del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a lo dispuesto por la Legislación Federal correspondiente.

XIX. Expedir leyes electorales conforme a la presente Constitución y fijar días extraordinarios para que se verifiquen las elecciones que por cualquier motivo no se hubieren celebrado en los que señalen las mismas leyes;

XX. Convocar a elecciones extraordinarias;

XXI. Dirimir las cuestiones que sobre límites se susciten entre Municipios;

XXII. Autorizar, cuando lo juzgue conveniente, las enajenaciones que debe hacer el Ejecutivo de los bienes que según las leyes, pertenezcan al Estado.

Es importante señalar el concepto de descentralización que aplica Kelsen al Estado federal:

El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados componentes (o miembros). Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la federación, mientras que las normas generales locales son creadas por órganos legislativos locales o legislaturas de los Estados-miembros. Esto presupone que en el Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias autoridades locales.⁸⁶

Además,

El Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado-miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados-miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones.⁸⁷

Todos los estados de la Federación cuentan con un Poder Legislativo. Cabe señalar que el imperativo de Constitución de cada entidad federativa, es porque se lo impone la propia

⁸⁶ Kelsen, *op. cit.*, pág. 335.

⁸⁷ *Ibidem*, pág. 334.

Constitución General en su artículo 41, donde dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por "las particulares de los Estados". A las Constituciones de los Estados alude también el artículo 133, que señala:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁸⁸

Según Felipe Tena Ramírez, estudioso del derecho, en su libro sobre *Derecho constitucional mexicano*, señala que suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados-miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución.⁸⁹

El artículo 41 dispone expresamente que las Constituciones particulares de los Estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"; en otros varios preceptos la Constitución impone ciertas obligaciones positivas y negativas de los Estados, que sus Constituciones deben respetar.⁹⁰

La función legislativa local está acotada estrechamente por la esfera federal, el poder ejecutivo se deposita en el gobernador. Sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del Presidente de la República: velar por la observancia de las leyes y el cumplimiento de las sentencias, expedir reglamentos, mandar la fuerza armada del Estado, hacer ciertos nombramientos, etc. En todas las Constituciones se le reconoce el derecho de veto. El Secretario de Gobierno suele representarlo cuando requiere su presencia la legislatura.⁹¹

⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 137.

⁸⁹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pág. 137.

⁹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41.

⁹¹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pág. 147.

Nuestra Constitución provee en su artículo 135 a la participación de los estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas. El hecho de que el precepto haga intervenir, además, a las dos cámaras de la Unión, de las cuales en la de Senadores están representados los estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las entidades.⁹²

Otra obligación de índole positiva que la Constitución impone a los Estados, es la contenida en el artículo 120: "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales."⁹³

Por lo demás, los estados son autónomos para estructurar su legislatura de la manera que mejor convenga a sus intereses y más se adecue a su historia, naturaleza y circunstancias. En la práctica los sistemas de organización adoptados no han sido ni variados ni espontáneos; existe una virtual uniformidad en la organización y funcionamiento de los Congresos locales. En la actualidad, todos los congresos locales están integrados por una Cámara, la de diputados.

En cada Constitución de los estados se establecen los requisitos que deben reunir aquellos que aspiran a ser legisladores locales, dichos requisitos exigidos suponen garantías para lograr ciertos niveles mínimos en cuanto a capacidad en el buen desempeño del cargo: conocimientos de las necesidades y problemas de la entidad.

La función de los diputados locales es defender los intereses propios de los habitantes del distrito electoral que los eligió, por ello se pide que tengan una vecindad incluso de cinco años de arraigo en algunos casos.

Por lo que se refiere a los diputados locales, se dispone que quien ocupe un cargo en la administración pública federal o local, si aspira a ser diputado local debe renunciar dentro de un plazo que va de tres a seis meses antes del día de la elección.

Desde 1933, por mandato de la Constitución General, por lo que respecta a los legisladores locales, existe la no reelección en forma relativa; quien fue diputado, propietario o suplente, y haya estado en ejercicio, no puede presentarse como candidato para ocupar el mismo puesto para el periodo inmediato, ni aun por diferente distrito electoral. Este principio procura impedir que al menos no se perpetúen en el cargo aunque por desgracia, por lo que se refiere a los priistas, como

⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 135.

⁹³ *Ibidem*, artículo 120.

son las curules "cuotas de poder" se la *pasen* de local a federal, o senador y viceversa como ha ocurrido en varios estados de la república.

Mucho se ha hablado de la necesidad de fortalecer las facultades del legislativo. El propio titular del Ejecutivo en diversas ocasiones, desde su toma de posesión y en el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ha venido insistiendo en acotar los amplios poderes presidenciales y en mantener una nueva relación, sana y respetuosa, con el Congreso de la Unión.

Lamentablemente en los hechos, se mantienen las mismas prácticas de un ejercicio desbordado del poder presidencial frente al poder legislativo.

Realmente se requiere voluntad política para cambiar actitudes y aceptar con toda naturalidad que la división de poderes y el fortalecimiento de nuestro régimen federal es el mejor camino para legitimar el ejercicio del poder; es el medio para compartir responsabilidades, coordinar esfuerzos, con respecto el ámbito de competencias que a cada poder debe corresponder.

La Reforma del Gobierno tiene que ser integral, entendida ésta como la transformación de actitudes y de prácticas gubernamentales, de instituciones y de normas, encaminadas al fortalecimiento de los poderes. Reforma que es necesario se lleve a cabo y se impulse principalmente por los propios miembros del poder legislativo y ex legisladores de los diferentes partidos políticos, para transformar al Congreso de la Unión en un poder que recobre respetabilidad y dignidad y pueda ejercer con mayor independencia las facultades que la propia Constitución le confiere.

Se trata de lograr que la letra muerta y el espíritu de la ley armonicen con la realidad y vivamos en un verdadero Estado de Derecho.

Las intervenciones parlamentarias de las fuerzas de oposición, en ocasiones resultan intrascendentes. Mucho ayudarían los legisladores en estas épocas si se dedican a realizar gestorías, serían de más ayuda a la población que padece la crisis. Aunque la principal obligación de ellos es legislar, deberían corresponder a quienes votaron por ellos con gestorías, y así cumplir sus promesas de sus respectivas campañas.

Lamentablemente es muy común constatar que los legisladores de la oposición abandonan en muchas ocasiones "dignamente" el recinto parlamentario cuando no les parece alguna iniciativa que se presenta.

En relación con este tema mucho se ha escrito y opinado en los medios de información, y la generalidad de periodistas y escritores coincide en la falta de respeto al poder legislativo (ambas cámaras), sin faltar el papel indigno de los legisladores en México.

Por ejemplo:

Después de tres meses de receso, ayer volvió a conjuntarse la Cámara de Diputados, para iniciar un nuevo periodo ordinario de sesiones. Segundo del segundo año del ejercicio de la LVI Legislatura.⁹⁴

Aunque con asistencia escasa, apenas 276 diputados de los 500 en funciones, se eligió la mesa directiva que funcionará del 15 de marzo al 14 de abril y se nombraron comisiones de cortesía.⁹⁵

Los legisladores de los partidos políticos representados en la cámara de Diputados, cobran en exceso al erario público haber levantado el dedo para la aprobación de aumentos fiscales de 1995 y 1996, así como leyes leoninas para el pueblo que obedece y trabaja más para abastecer la tiranía.⁹⁶

La independencia del Legislativo hasta el momento se manifiesta en sus miembros más que en la libertad para aprobar o reprobado leyes, en la nota de su incurable servilismo y adulación al hombre ante quien doblan ené veces al día la empolvada rodilla, y que se dan por bien pagados con los viajes de placer a todo el mundo, como miga a su obediencia.⁹⁷

En su artículo publicado en *El Financiero*, titulado, "Los Candados del Congreso", Rolando Cordera, puntualiza:

En el momento en que esta comunicación se publique, los diputados habrán terminado su labor de cancerberos, poniendo candados a la reforma constitucional destinada al combate de la delincuencia organizada.⁹⁸

⁹⁴ Armando Alcántara, "Hora del reencuentro", en *El Nacional*, mayo 15 de 1996, pág. 8.

⁹⁵ *Idem*.

⁹⁶ Ángel Viveros, "Cartelera Política", en *El Financiero*, marzo 31 de 1996, pág. 36.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ Rolando Cordera, "Los candados del Congreso", en *El Financiero*, marzo 14 de 1996, México, pág. 8.

Francisco Peralta Burelo, articulista de *El Universal*, señala: "Numerosas son las voces que se están pronunciando en el sentido de que los legisladores (de ambas cámaras) deberían ser reelegibles sin que para ello tenga que transcurrir ningún periodo intermedio."⁹⁹

Y esto –agrega– porque consideran que la reelección es un medio parlamentario y el Poder Legislativo mexicano se fortalezca e independice. En un primer impacto la propuesta es sugerente. Tanto así se vende vinculada con la experiencia norteamericana, en donde a la reelección se le abonan gran parte de los éxitos de un parlamentarismo ejemplar.¹⁰⁰

Peralta Burelo añade, que si sólo a ello nos atuviéramos, porque la misma implantación de la reelección garantizara un éxito semejante en México, habría que anticipar que el Congreso de la Unión de nuestro país –y consiguientemente las legislaturas locales– funcionaría en inmejorables condiciones desde el momento mismo en que diputados y senadores pudieran permanecer en el cargo por tantos periodos como el electorado decidiera.¹⁰¹

Luisa Béjar, catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y estudiosa de la ciencia política, aseguró que: "El interés de la sociedad es tener legisladores que se mantengan en el cargo validados por el voto popular, no por lo que decida la elite de un partido."¹⁰²

Como se ve, mucho se ha hablado en torno al poder legislativo y los legisladores, pero lo cierto es que todos coinciden en obligar a los diputados y senadores a atender las demandas de sus electores, y se considera que como no hay reelección inmediata éstos están más preocupados por edificar su futuro político y buscar dónde colocarse cuando termine su periodo.

Aunque hay quienes piensan: Los legisladores mantienen una doble personalidad: en primer lugar, al ostentarse tanto como representantes de la ciudadanía; en segundo, al actuar también como tales con respecto al partido político que impulsa su candidatura para la ocupación de este puesto. Si con los electores quedan unidos por el voto que le permite acceder al escaño, con los partidos adquieren la obligación de

⁹⁹ Francisco Burelo Peralta, "Reelección de Legisladores", en *El Universal*, marzo 16 de 1996.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² Luisa Béjar Algazi, "Nota informativa", periódico *Reforma*, marzo 13 de 1996, México, pág. 6.

abrazar las líneas programáticas de la organización, en razón del proceso de selección que antecede a la contienda electoral.¹⁰³

En cuanto a la formulación de la iniciativa, podríamos decir que el artículo 71 constitucional, que por cierto hasta ahora no ha sufrido reforma alguna desde su aprobación en 1917, nos refiere el procedimiento legislativo, específicamente a uno de sus actos: la iniciativa, a través de la cual se inicia el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos. Asimismo dicho artículo nos determina quiénes, de acuerdo con la propia constitución, son o tienen competencia para iniciar leyes o decretos.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.¹⁰⁴

En términos generales, el proceso legislativo comprende el conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las cámaras, hasta la publicación de la ley en el *Diario Oficial*, proceso en el que colaboran los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos.¹⁰⁵

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el presidente de la república tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones los

¹⁰³ A Garracena, *Representación política y constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 66 (retomado del análisis de Luisa Béjar Algazí, publicado en la revista *Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, 1955).

¹⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 71.

¹⁰⁵ Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1973, págs. 248-253.

proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó 'diputados de partido' y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el PAN.¹⁰⁶

A partir de investigaciones que hemos realizado en la Biblioteca del Congreso de la Unión, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo en 1935, 1937 y 1941 fueron aprobados por unanimidad en la cámara de diputados. En 1943 fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 7%; en 1953, el 59 %; en 1955, el 62%, y en 1959 el 95%.

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4 % de los diputados; en 1947, el 3 %; en 1949, el 77 %; en 1953, el 3 %; en 1955, el 5 %; y en 1959 el 4 %.¹⁰⁷

En su libro, Jorge Carpizo asegura que

Durante el periodo de Obregón, más del 98 % de las leyes aprobadas por el congreso fueron iniciativas presidenciales.¹⁰⁸

Con lo que hemos investigado en torno a que sea el titular del Poder Ejecutivo el que inicie las leyes o decretos, varios estudios en la materia nos dicen:

El hecho de que el ejecutivo inicie la gran mayoría de los proyectos legislativos no es una situación privativa de México. En Gran Bretaña, en el periodo 1959-1963, el 90 % de las leyes, fueron iniciativa de los ministros, y en Francia, en el periodo 1962-1967, el 80 % de las iniciativas legislativas fueron del gobierno.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Jorge Carpizo, "El sistema representativo en México", en *Revista Jurídica Veracruzana*, T. XXIII, núm.2, Xalapa, Veracruz, 1972, págs. 26-30.

¹⁰⁷ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Edit. Era, México, 1965, pág. 17.

¹⁰⁸ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, pág. 84.

¹⁰⁹ Samuel Finer E., "Great Britain", en *Modern Political Systems: Europe, Englewood Cliffs*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1968, pág. 113.

'En México algunas iniciativas del presidente no han prosperado; quizá la principal razón para ello, sea que el propio presidente perdió interés en tales iniciativas'. Como ejemplos Carpizo menciona el proyecto de reforma constitucional que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la primera convención nacional fiscal, y el proyecto de reforma constitucional que Cárdenas envió en 1936 y que contenía también proposiciones de carácter fiscal.¹¹⁰

Menguada la independencia de poderes que se reclama en los regímenes presidenciales para su adecuado funcionamiento, las cámaras de nuestro Congreso han tenido serias dificultades para cumplir con el mandato constitucional. La confusión de órganos y funciones, normal en el formato parlamentario, en uno presidencial como el nuestro, ha derivado en la actuación de un presidencialismo virtualmente exento de controles y equilibrios.¹¹¹

Se reconoce que hay en el fondo y en la realidad una desactivación del replanteamiento funcional de la división de poderes en México. La tarea de los legisladores ha sido reducido por décadas a la sola tarea de ratificación de las iniciativas del presidente en turno.

Atada a la lógica del sistema político mexicano, la intervención de nuestro parlamento en la expedición de la ley, campo que de suyo le pertenece, ha quedado así reducida a la tarea de ratificar para formalizar las decisiones presidenciales. En consecuencia, el control jurídico sobre el edificio gubernamental no logra establecer efectividad alguna frente al peso de la burocracia al determinar los alcances y contenidos de la ley. Dificultad similar se verifica en la aplicación del control político entregado al Congreso de la Unión sobre las actividades gubernamentales, en virtud de la desactivación del replanteamiento funcional de la división de poderes.¹¹²

¹¹⁰ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*

¹¹¹ Luisa Béjar Algazi, "El papel de la legislatura en el sistema político mexicano", en *Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, cuarta época, núm. 6, de enero-marzo de 1995, págs. 201-202.

¹¹² *Idem.*

Conforme al inciso *b)* del artículo 72 constitucional, el presidente de la república puede hacer observaciones a proyectos de ley que envíe el congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto, que significa la acción de prohibir, lo cual quiere decir que el presidente de la república tiene el derecho a vetar los proyectos de ley cuando él no esté de acuerdo con ello.

Hay quienes dudan de la independencia del poder legislativo cuando el presidente de la República es el que envía las iniciativas.

En un congreso que sabe únicamente lo que el ejecutivo quiere que conozca, no es un órgano independiente.¹¹³

El poder omnímodo del presidente de la República en México ha recibido muy diferentes calificativos. La más simple definición es que la de México ha sido una monarquía sexenal con privilegio de que el presidente saliente designa a quien lo va a reemplazar. Si en otras latitudes el poder pasa de padres a hijos o se reserva para que quienes lo asuman provengan de las clases privilegiadas, religiosas o militares, los priistas de México se ha sometido a la falsificación, que es declarada esclavitud, que los lleva a inclinarse ante el presidente y su "dedazo".

La formulación de la ley es una de las tareas fundamentales de las asambleas representativas. Del adecuado desempeño de la misma depende en buena medida la posibilidad de que una sociedad pueda desarrollarse bajo formas de convivencia más o menos pacífica, a pesar de la divergencia de intereses que en general enfrenta a sus miembros. Así pues, no exageran aquellos que en esta responsabilidad advierten la oportunidad de contar con soluciones anticipadas a los conflictos.¹¹⁴

De acuerdo con los principios democráticos, el Congreso deberá estar estructurado y funcionando de tal manera que permita la competencia política, la igualdad entre sus miembros, que sea la

¹¹³ Theodore C. Sorensen, *Decisión-making in the White House*, Columbia University Press, Nueva York, 1963, pág. 105.

¹¹⁴ J. J. Orozco H, "Las Legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en *Política y procesos legislativos*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, 1985, pág. 32, tomado del análisis "El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano", de la doctora Luisa Béjar Algazi, *op. cit.*, pág. 202.

expresión del pluralismo, de la libertad y la tolerancia. Razones históricas explican la distancia entre el funcionamiento ideal del Congreso y su funcionamiento real. Una recomposición del modelo cívico tendería a cortar esa distancia suprimiendo obstáculos que hasta ahora tienen el Congreso de la Unión.

El esfuerzo de dar vida a la ley implica la resolución de problemas tanto políticos (valorativos), como de orden técnico-jurídico. En el primer caso, el legislador debe determinar cuándo y en qué circunstancias es conveniente crear, reformar o derogar una ley, o cuando, en cambio, es preferible que la solución de un asunto quede en manos de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, esto con el propósito de dar respuesta particular a situaciones de suyo individuales y siempre en aras de alcanzar una mayor equidad y justicia.¹¹⁵

Un Congreso es más funcional cuanto mejor cumple con todas sus tareas; de éstas, la de servir de contrapeso a los otros poderes es ya parte de la tradición teórica, tiene muchas dificultades en virtud de que el Poder Ejecutivo ha cobrado con el tiempo mayor importancia en los regímenes democráticos, más aún en México donde el presidencialismo ha ahogado al Congreso, dejándolo en una institución que sólo cumple con una formalidad o en un órgano auxiliar del presidente. De haber sido ideado como un contrapeso, tiende a ser un órgano que da estabilidad al orden social coopera con el Ejecutivo guardando las apariencias de autonomía y cumpliendo con el requisito formal de legitimación democrática, de manera que recubra el carácter autoritario. Se ha pensado que éste sólo es un defecto producto del presidencialismo y del partido de Estado, cuando en realidad también responde a una necesidad del Estado, que óptimamente sólo puede transformar ambos poderes en un tipo de cogobierno de dos órganos distintos que tomen conjuntamente las grandes decisiones por el bien de la República, sin que necesariamente deje de haber forcejeo y sin que el congreso se desprenda de su tarea de vigilancia y fiscalización hacia el ejecutivo. A su vez, que el presidente tenga que obtener el aval del Congreso a su programa de gobierno.

En sentido similar, el proceso legislativo obliga a ponderar de manera crítica los intereses en juego, para posteriormente dar preferencia a unos sobre otros. En una

¹¹⁵ Luisa Béjar Algazi, "El Quehacer Legislativo", análisis publicado en la *Revista Asamblea*, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, vol. 2 del mes de julio de 1996.

sociedad marcada por la diversidad, este dilema parece a todas luces inevitable, circunstancia que deja a juicio del legislador la responsabilidad de establecer una escala valorativa con mira a favorecer aquellas demandas con mayor gravitación en cada circunstancia.¹¹⁶

Lo hasta aquí señalado permite observar la honda complejidad que observa esta faceta del quehacer legislativo.¹¹⁷

No es posible generalizar y acusar a los legisladores de oposición de ausencia de propuestas, cuando sabemos que a pesar de que la sociedad es hoy plural, y plural debe ser su vida política, en una pluralidad real que debiera haber, los legisladores en México, por el predominio del partido oficial todavía en la Cámara, no tienen capacidad de decisión.

Se hace necesario hacer realidad el texto del artículo 71 de la Constitución General de la República. Los diputados no sólo tienen la facultad sino el derecho de presentar iniciativas de ley o de reformas y adiciones a la propia Constitución cuando así lo consideren pertinente.

En cuanto a las reformas constitucionales, se siguen haciendo en el menor tiempo posible con alto grado de irresponsabilidad. Es lamentable que hoy en día se juzgue al Congreso por falta de dignidad, producto de la sumisión al ejecutivo y por la otra por falta de responsabilidad de sus integrantes para cumplir con sus obligaciones.

El discurso político burocrático de todos los presidentes emanados de regímenes priistas, sigue siendo el mismo.

El Plan Nacional de Desarrollo, señala:

El Ejecutivo Federal propone respetuosamente a las Cámaras del Congreso de la Unión que sean ellas las que legislen acerca de los plazos y modalidades a los que habrá de ceñirse la formulación de una agenda legislativa y el envío de las iniciativas de ley elaboradas por el propio Ejecutivo a fin de asegurar el examen y la deliberación suficientes.¹¹⁸

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ El Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, pág. 58.

El desarrollo democrático no se fortalece a partir de la confrontación entre los Poderes. En este sentido, el respaldo reflexivo, convencido y razonado de la mayoría legislativa a las iniciativas del Ejecutivo coadyuva en el cumplimiento del proyecto nacional, es necesario para la realización de los programas de gobierno, y de ningún modo atenta contra las convicciones y prácticas democráticas ni la dignidad parlamentaria.¹¹⁹

Una de las hipótesis de causalidad, es que se considera que el unipartidismo, ha monopolizado los triunfos electorales y al servicio del gobierno federal, una oposición que fue minoritaria durante muchos años y varios partidos, frecuentemente subsidiados por el propio gobierno; y que han mantenido una apariencia meramente nominal de oposición, para pretender que existe una democracia, aunque en realidad tal oposición durante varias décadas no constituyó el menor riesgo para la detentación del poder. El poder político se encuentra todavía en estos tiempos centralizado en manos del presidente de la República, que es jefe del Ejecutivo en términos formales, pero además, en términos informales también es jefe de los poderes legislativo y judicial, por lo que el Presidente, mediante el uso del poder político, utiliza en su favor al partido político del gobierno como un instrumento electoral a la administración pública central como un instrumento electoral, a la administración pública paraestatal como el instrumento del Estado empresario, participante directo en la economía es jefe nato del ejército, jefe del federalismo y por lo tanto de los gobernadores estatales y presidentes municipales de todo el país.

¹¹⁹ *Idem.*

Capítulo II

El unipartidismo y su relación o efecto en el sistema político

**Para que no pueda abusarse del poder,
es preciso que por disposición misma de las cosas,
el poder detenga al poder.
Montesquieu**

2.1 La apariencia del multipartidismo en México

Robert A. Dahl, estudioso de los problemas de las democracias, afirma que un régimen se juzga democrático con base en dos dimensiones: "La existencia de competencia política o la posibilidad de oposición y la extensión de la participación. La primera dimensión es dada por el grado en que las instituciones están abiertamente disponibles, destinadas públicamente y garantizadas, al menos para algunos miembros del sistema político que deseen contestar la actuación gubernativa. La segunda es dada por la proporción de población que puede participar, sobre bases paritarias, en el control del gobierno y que puede contestar la actuación de éste, es decir, por la proporción de aquellos que tienen derecho a participar en un sistema de competencia."¹²⁰

Para este autor, son democracias aquellos regímenes que ponen el mínimo de restricciones a la expresión, organización y representación de opciones políticas y a las oportunidades de que disponen los oponentes del gobierno. La mayoría de los individuos están efectivamente protegidos en su derecho de expresar, privada o públicamente, su oposición al gobierno, de organizar, de formar partidos y de competir en elecciones en que el voto es secreto, libre y correctamente computado y en que los resultados electorales son vinculantes con base en reglas bien establecidas.

En resumen, un régimen democrático implica competencia política y existencia de oposición; elecciones libres, competitivas y, con intervalos de tiempo, regulares; electividad de todos los cargos políticos más relevantes; partidos en competencia, fuentes de información diversas y alternativas.

Para Maurice Duverger, los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios de cada país y otros generales. Entre los primeros, podemos citar la

¹²⁰ Robert A. Dahl: citado por Leonardo Morlino en *Cómo cambian los regímenes políticos*; editado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985, págs. 87-88.

tradición y la historia, la estructura económica y social, las creencias religiosas, la composición étnica, las rivalidades nacionales, etcétera.¹²¹

Distinciones como la oposición del partido único, del bipartidismo anglosajón y del sistema multipartidista clásico; más otras que se superponen a ésta y se combinan con ellas: sistemas de partidos independientes o de alianzas, de partidos equilibrados o dominantes, de grandes partidos y de partidos pequeños, de partidos estables o inestables, de tendencia hacia la izquierda o de inmovilidad.

Como en todo sistema político, en el caso de México, el sistema de partidos políticos constituye uno de sus elementos fundamentales.

Modernamente, sin los partidos políticos es imposible entender los procesos de conformación y ejercicio del poder. En México, la presencia de partidos en el sentido contemporáneo del término se remonta a la etapa prerrevolucionaria y es parte funcional del sistema político durante todo este siglo. Basta recordar por ejemplo que dos de las tres fuerzas principales en la actualidad, PRI y PAN, han sido actores en los últimos años de todos los procesos político-electorales del país: el PRI desde 1929; el PAN desde 1939. Aunque habría que señalar que ni la Constitución Política Mexicana de 1917, ni su texto en varias ocasiones reformado hasta la década de los sesenta, hacían mención o referencia alguna a los partidos políticos en México.

Se podría decir que medio siglo después, precisamente en 1963, por primera vez fue incorporada la expresión "partido político" al artículo 54 de la ley fundamental, y es hasta 1977, en el régimen de López Portillo, cuando se estableció una regulación general (artículo 41 constitucional) que en los últimos años ha sido reformulada y adicionada mediante varias reformas constitucionales.

En el artículo 41 de nuestra constitución política mexicana se determina que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyas finalidades son la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, la contribución a la integración de los órganos representativos y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Cabe hacer notar que en este mismo precepto se establece el derecho de los partidos políticos a hacer uso de forma equitativa de los medios de comunicación y se fijan, también, las bases del financiamiento de sus actividades ordinarias y de las relativas a los procesos electorales, bajo la premisa de que éste debe provenir mayoritariamente del erario público y no de aportaciones privadas.

¹²¹ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, FCE, México 1984, pp. 231-447.

Asimismo, se determina que en los preceptos de la ley secundaria quedarán establecidas las reglas a las que deberán sujetarse y las condiciones que deberán cumplir los partidos al hacer uso de esos recursos, como es el caso de los económicos que habrán de destinarse a sus campañas político-electorales.

El resto, relativo a hacer la normatividad aplicable a los partidos políticos, está contenido prácticamente en su totalidad en un ordenamiento que es a su vez regulatorio de los procesos electorales, denominado "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" (COFIPE).

Habría que señalar que en México actualmente sólo están permitidos los partidos políticos con una ideología democrática, cuyas actividades sean conducidas de acuerdo con los principios de la Democracia.

Para obtener su registro oficial los partidos políticos deben comprometerse a conducir sus actividades por "la vía democrática", según el artículo 25 del Cofipe.¹²²

Lo anterior parece tratarse de una situación difícil de definir, compleja y discutible, pues ¿qué deberá entenderse por un partido político democrático? Se deja, así, a la discreción de la autoridad electoral.

En la época que va de la Independencia al triunfo de la República juarista, de 1810 a 1867, en México se dio un dualismo político perfectamente definido en lo ideológico.

No llegó a existir un bipartidismo, ya que los grupos rivales, liberales y conservadores estuvieron carentes de una organización estable y tuvieron dos características notorias, oportunismo y personalismo, que les impidieron progresar; el principal defecto del inicial bosquejo de lid política de grupos en el México independiente fue la composición de dos élites, de las cuales quedó apartado el pueblo.

Dentro de los tipos de dualismo político, el "bipartidismo" burgués mexicano se coloca visiblemente dentro del ideológico, pues las divisiones doctrinarias entre liberales y conservadores partían desde la constitución del mismo Estado y eran diametralmente opuestas e irreconciliables.

Los efectos de la lucha política en este periodo corresponden también a esta categoría. Mientras el partido conservador se mantuvo en el poder pretendió privar al Liberal de la mayor influencia posible en las decisiones públicas, y viceversa. La contienda terminó con el triunfo definitivo liberal.

¹²² Artículo 25 del COFIPE.

Ejemplos capitales de espontaneidad del dualismo político en México podrían ser los dos Congresos Constituyentes: el de 1822 y el de 1917. En el primero se reflejan dos tendencias fundamentales de pensamiento, república y monarquía, al lado de las cuales se halla otra más que fugaz y de simple conveniencia: iturbista, la cual desapareció al derrocamiento de Iturbide. En el segundo se notan dos grandes divisiones cardinales, moderados –que casi pueden llamarse revolucionarios conservadores y radicales o jacobinos, respectivamente respaldados por Carranza y Obregón.

Desde la decisiva victoria de Juárez hasta la fundación de la Unión Nacional Sinarquista (1937) y del Partido Acción Nacional (1939), no se encuentra un dualismo político marcado en el panorama nacional.

El nacimiento de la Unión Nacional Sinarquista y el PAN produjo un nuevo tipo de dualismo ideológico-político.

Al oponerse al Partido Mayoritario y ser una reacción contra su segunda etapa (PRM), la UNS y el PAN dieron vida al dualismo posrevolucionario. Esta situación no causó la eliminación de uno de los contrincantes, si bien el Partido Fuerza Popular –apéndice electoral del Sinarquismo– perdió su registro y para fines comiciales se unió a Acción Nacional, ya que globalmente la Unión Sinarquista y el PAN no representaron hasta hace poco tiempo, el PAN concretamente, un peligro importante para el PRI.

Desde el triunfo de la Revolución Maderista, hasta la fundación del PNR, de 1911 a 1920, con la transitoria interrupción de Victoriano Huerta, en México se dio una apariencia de multipartidismo, aunque algún partido sobresalió en cada periodo presidencial; con Madero el Partido Constitucionalista Progresista, que liquidara al revolucionario Partido Antirreleccionista; con Venustiano Carranza, el más efímero bloque independiente legalista; con Álvaro Obregón, el Partido Liberal Constitucionalista, que sería aniquilado por la Confederación Revolucionaria Nacional (formada por los partidos Nacional Cooperativista, Nacional Agrarista y Laborista Mexicano) y sustituido por el Nacional Cooperativista y después por el Nacional Agrarista; con Plutarco Elías Calles, el Partido Laborista Mexicano.

A esta situación habría que agregar la existencia de infinidad de partidos regionales. Por regla general, cada cacique o caudillo local de cierta importancia formaba su partido para influir en la vida cívica. En las elecciones de 1929 intervinieron sesenta y un partidos.

El multipartidismo caudillista tuvo, como ningún otro sistema político mexicano, un claro y aplastante personalismo. Por esta característica, por su completa inestabilidad, por su raquítica

organización y por su posición oportunista los partidos de esta etapa no fueron tales. La génesis de este sistema debe buscarse más en los hombres que en las ideas.

Dos hechos que influyeron poderosamente a la pronta desaparición de este panorama fueron la disposición constitucional del régimen electoral y la formación del PNR. La constitución de 1917 establecía el escrutinio mayoritario de una sola vuelta para todos los puestos de elección popular, presentándose sus típicos efectos, subrepresentación y polarización, que debilitaron gradual y aceleradamente a estos endebles grupos. El surgimiento del PNR dio como resultado la absorción, la destrucción o el absoluto decaimiento de todos los partidos caudillistas o regionales.¹²³

A pesar de esta proliferación partidaria, prohijada por la segunda Ley Electoral de Carranza, la cual establecía un mínimo de cien ciudadanos para integrar un partido y favorecer las múltiples facciones revolucionarias, la gran fuerza ejercida por los titulares del Ejecutivo Federal, de Carranza a Calles, no permitió que México se sumiera en la anarquía política; el desorden beligerante fue siendo controlado paulatinamente.

El punto de partida, para todo análisis sobre el partido único, parece ser el modelo leninista: organización disciplinada de revolucionarios profesionales dedicados a la conquista del poder. En esta concepción, el partido es el instrumento que, en tanto ligado a la clase de los proletarios de la cual emerge, representa la vanguardia más consciente y se hace portador e intérprete de los intereses de toda clase, logrando crear la conciencia misma de toda ella.

Históricamente, la mayoría de los grandes partidos únicos han sido, primero, partidos de oposición. Funcionando en un régimen pluripartidista, algunos no tenían ninguna voluntad precisa de llegar un día a la unidad; su estructura no fue modificada de una manera esencial después de la toma del poder y de la adquisición del monopolio, su centralización se ha originado en el marco de un sistema democrático. Los partidos únicos, en primer lugar, han imitado o conservado estructuras establecidas en un régimen pluralista: el procedimiento inverso sólo se produjo después.

Como "sistema de partidos" el régimen de partido único es evidentemente diferente del pluralismo y su análisis separado se hace indispensable. Este sistema no tiene la homogeneidad que se le atribuye de ordinario. No hay uno, sino varios regímenes de partido único.

La mayoría de los autores, al referirse a los sistemas de partido, enfrentan el problema de ubicar a los países cuyo sustento se determina por la existencia de un solo partido, pues esta condición, la competencia política como elemento definitorio del sistema de partidos, se encuentra ausente. La interacción entre dos o más partidos es, para determinados tratadistas, un requisito

necesario para poder hablar de un sistema de partidos. Sin embargo, a pesar de que muchos se adhieren a esta posición, hay otros estudiosos que, además de aceptar la existencia de sistemas de partido único, los consideran un objeto legítimo de análisis, con la advertencia de que en estos sistemas falta cuando menos un importante elemento: la competencia con otros partidos.

Recientemente, algunos tratadistas han propuesto una explicación distinta del origen de los sistemas con partido único, con referencia a la naturaleza de la sociedad en que surge. Tomando los medios de análisis del procesos de modernización, Huntington sostiene que los sistemas con partido único tienden a ser el producto de la acumulación de fuerzas políticas que crean grupos fuertemente diferenciados en la sociedad. Un sistema compartido único es, en efecto, el producto de las tentativa de una élite política para organizar y legitimar el dominio de una fuerza social sobre en una sociedad bifurcada.¹²⁴

Normalmente, es el grupo más moderno de la sociedad y el dotado de las mejores capacidades organizativas el que da vida al partido único. "Los sistemas con partido único se pueden dividir en dos tipos: exclusivistas y revolucionarios, según se intente mantener las fisuras en la sociedad, conservar el monopolio del poder y restringir permanentemente la participación política, o bien se intente recomponer la sociedad sobre bases distintas después de haber destruido o asimilado a los grupos sociales derrotados. Al primer tipo pertenecen los sistemas de Liberia, la Turquía Kemalista y la China nacionalista al segundo el partido nacional socialista, los sistemas comunistas y el PRI de México."¹²⁵

Por su parte, Antonio María Calero, establece la siguiente definición: "El sistema de partido único es aquel en que no se permite ni de hecho ni de derecho más que un solo partido. En el caso de que se celebren elecciones, sólo se presentan a ellas los miembros del partido y, naturalmente, solo ellos obtienen escaños. En esta situación se encuentran o se encontraban países tales como la Unión Soviética, Yugoslavia, Liberia, Portugal, hasta 1974, España hasta 1975 y Túnez, hasta 1981."¹²⁶

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 54, 56, 81 y 115.

¹²⁴ Giafranco Pasquino: "Sistema de Partido", en *Diccionario de la Política*, coordinado por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 4a. ed. México, Siglo XXI, p. 1507. Según Huntington, esta bifurcación de la sociedad puede tener bases sociales, económicas, raciales, religiosas o étnicas.

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ Antonio María Calero, *Partidos políticos y democracia*, Barcelona, Salvat, 1985, págs. 44 y 45.

Aunque esta concepción nos deja claro que en los sistemas de partido único no existe la competencia política y que eso es un rasgo distintivo de dichos sistemas, es necesario puntualizar otras características significativas del partido único.

En este sentido, Maurice Duverger señala que 'la práctica del partido único precedió a la teoría. Ha sucedido incluso que la teoría no llegue a producirse: algunos Estados han aplicado el sistema de partido único derecho, sin integrarlo en su doctrina del poder: Turquía, por ejemplo, y Portugal. En la URSS misma fue necesario esperar la constitución de 1936 para que el monopolio del Partido Comunista fuera legalmente consagrado en el artículo 126: Los ciudadanos más activos y más conscientes de la clase obrera y de las demás capas de trabajadores se unen en el Partido Comunista de la URSS, que es la vanguardia de los trabajadores en su lucha por la afirmación y el desarrollo del régimen socialista y que representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de trabajadores, tanto sociales como del Estado.'¹²⁷

Giovanni Sartori, por su parte, destaca que el criterio numérico mantiene todavía su validez. Sobre todo si es afianzado con otros criterios. "Es así posible distinguir entre sistema con partido único en el que existe un solo partido (y a su vez entre sistema con partido único totalitario o autoritario y pragmático) según la ideología y el grado de monopolio político y de control sobre la sociedad que ellos ejerciten y sistema de partido hegemónico, en el que siempre un solo partido puede vencer en las elecciones pero está permitido a otros partidos adquirir una representación parlamentaria y alguna influencia administrativa y por tanto gubernativa (Polonia, acaso Checoslovaquia). También los sistemas con partido hegemónico pueden ser subdivididos en sistemas con partido hegemónico ideológico, hegemónico, autoritario y hegemónico pragmático."

En este punto se tira la línea que separa los sistemas partidísticos no competitivos de los sistemas partidistas competitivos.¹²⁸

En síntesis, el partido único ha estado encargado de funcionar como un órgano eficaz de control político, propaganda y vigilancia. Desde su origen, el partido único ha cumplido un papel ambivalente. Es decir, ha sido al mismo tiempo un órgano del Estado capaz de comprender sus decisiones desde adentro y de adherirse a ellas, y ha sido una organización ciudadana sui generis, particularmente en el caso de los partidos comunistas, hoy en proceso de transformación y extinción.

¹²⁷ Maurice Duverger, *op. cit.* pág. 283.

¹²⁸ *Diccionario Político, op. cit.*, pág. 1510.

Durante varias décadas en México existe legalmente un multipartidismo. En efecto, hubo cuatro partidos políticos nacionales que obtuvieron y todavía poseen el registro correspondiente que otorga la Secretaría de Gobernación: PRI, PAN, PPS y PARM.

De estos organismos, interpretando cifras electorales, el PARM, como el PPS, desde 1970 ya no cumplían con el artículo 29 fracción 1 de la entonces Ley Electoral Federal, que fija el mínimo de afiliados a un partido político nacional registrado y, por tanto, la Secretaría de Gobernación, desde entonces, debió cancelarles definitivamente el correspondiente registro, de conformidad con el artículo 41 tercer párrafo de la citada ley, que ya ha sido modificada por presiones de los partidos políticos.

El multipartidismo legal del México de hoy se fortaleció evidentemente merced a la introducción del régimen de representación proporcional limitada en la Cámara Federal de Diputados, aplicado por vez primera en 1964. La adjudicación de diputados de partido, sobre todo por la forma en que se ha efectuado hasta ahora, los ha favorecido y ha evitado su autodestrucción.

La realidad política nacional es manifiesta: el PNR-PRM-PRI ha controlado el poder público desde su fundación; ningún organismo extraño a su estructura se lo ha impedido.

El PRI tiene como funciones capitales la creación de una clase directriz y el mantenimiento de los regímenes que se proclaman revolucionarios. El PRI prepara una élite cuya misión es sujetar el poder. El PRI afirma que establece un contacto con "la mayoría progresista del país, para el sostenimiento y desarrollo de las instituciones democráticas y revolucionarias".¹²⁹

Aunque no pretende crear un vínculo entre todo el pueblo y el Gobierno, sí asevera ser mayoritario y apoyo del régimen de la Revolución.

Como ya se ha dicho, el PNR trató de unificar a los revolucionarios para vigorizar la Revolución hecha Gobierno. Nunca quiso ser el único partido de México, pero sí intentó ser el único partido de la Revolución Mexicana en tiempos del general Lázaro Cárdenas; oficialmente se manifestaba que sólo el Partido Nacional Revolucionario estaba facultado para llevar a cabo las actividades político-sociales que deberían dar cima al afianzamiento de las ideas que sirven de bandera a la revolución y que tenemos por norma los revolucionarios.

A este respecto, el doctor Luis Javier Garrido, en su espléndida obra en torno al Partido de la Revolución, nos señala que el asesinato de Obregón había creado condiciones sin duda favorables para poner en marcha el proyecto político que el presidente Calles proponía a las principales fuerzas sociales, y a este fin se iniciaron los trabajos preparatorios. Ya que, según el maestro Garrido,

Plutarco Elías Calles había prometido abandonar definitivamente la Presidencia al concluir su periodo constitucional y había apoyado como su sucesor a un civil aceptable para las diversas facciones políticas.¹³⁰

El Partido oficial busca "la unidad de todas las clases, grupos e individuos revolucionarios y progresistas".¹³¹ Por ende, la unión efectuada por el PRI no es ni nacional ni racial, ni social o clasista, sino ideológica. La unidad nacional, que desde Ávila Camacho ha sido uno de los postulados centrales del gobierno mexicano, no es finalidad del PRI, sino del régimen nacido de él, ya que el Partido es únicamente para sus miembros y el Gobierno es para todos los habitantes del país.

La organización sectorial del PRI se asemeja al corporativismo, pero no se constituye por cuerpos y sindicatos verticales¹³² y jamás organizó milicias.¹³³

Como sucede en todas las ciencias sociales, en Política únicamente contadísimos conceptos son aceptados por todos los tratadistas con todos sus atributos teóricos. La idea de partido político varía de uno a otro autor, y resultaría imposible realizar una exposición exhaustiva de todas y cada una de las definiciones y descripciones que han formulado. Hemos seleccionado a varios e intentaremos analizar las distintas nociones que nos brindan, procurando buscar la unanimidad y la disidencia en las propiedades que imputan a cualquier partido político. Efectuando este parangón especulativo, compararemos los resultados con nuestra realidad.

Sigmund Neuman propone que partido político es "una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política."¹³⁴

¹²⁹ Estatutos del PRI, art. 10.

¹³⁰ Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI, 1982, pág. 71.

¹³¹ Estatutos del PRI, art. 5to. inciso c.

¹³² Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, 1965, pág. 29.

¹³³ Ciertamente, grupos conectados con el gobierno o algún revolucionario formaron milicias. También otros ajenos a la Revolución hicieron lo propio. Entre los primeros se pueden citar los "Camisas Rojas y los "Camisas Doradas", entre los segundos el sinarquismo. El Gobierno y su partido no únicamente desconocieron a estas agrupaciones sino que llegaron a condenarlos.

¹³⁴ Sigmund Neuman, *Partidos políticos modernos* (trad. de Jaime Ojeda), Tecnos, Madrid, 1965, pág. 66.

Luis Recaséns Siches escribe que partido político "es una organización para la conquista del poder del Estado, con el propósito de dar al Estado una organización mejor y de hacer que el Derecho se acerque más a las exigencias de la justicia y del bien común".¹³⁵

Lucio Mendieta y Núñez afirma que partido político "es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencias en las orientaciones del mismo."¹³⁶

Andrés Serra Rojas da la siguiente definición: "Un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres, que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social, con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental."¹³⁷

Hans Kelsen comenta que "si el partido político llega a ser un factor decisivo en la formación de la voluntad estatal, se hace precisa la ordenación legal del mismo, desde este punto de vista, cuando especialmente de que dentro del partido impere el principio del control democrático y de que se limite en lo posible la dictadura de los comités y líderes."¹³⁸

Neuman, Recaséns, Mendieta y Núñez, y Serra Rojas coinciden en apuntar que el objetivo de todo partido político es la conquista del poder público, aunque Mendieta y Núñez suaviza su definición afirmando que también puede conformarse solamente con tener influencia en dicho poder. Evidentemente, la elástica posición de Mendieta y Núñez se debe a la realidad mexicana.

En México, los partidos políticos minoritarios fueron, durante mucho tiempo, únicamente grupos de presión, pudiendo llegar a perder hasta esta característica. Un grupo de presión puede ser cualquier contingente u organismo humano que por cualquier medio pueda llegar a tener intervención en las decisiones políticas del gobierno. Por otra parte, el PRI no conquista el poder, sino sólo se mantiene en él, pues nació del régimen revolucionario para ser su sostén permanente; en este punto sí estamos de acuerdo con Mendieta y Núñez que señala que uno de los objetivos de un partido político es la retención del poder.

¹³⁵ Luis Recaséns Siches, *Tratado General de Sicología*, 6a. ed., Porrúa, México, 1964, pág. 82.

¹³⁶ Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario en México*, 8a. Edición, Porrúa, México, 1964, pag. 48.

¹³⁷ Andrés Serra Rojas, *Teoría General del Estado*, Librería de Manuel Porrúa, México, 1964, pag. 56.

¹³⁸ Hans Kelsen, *Teoría General del Estado* (trad. de Luis Legaz Lacambra), Editorial Nacional, México, 1965, pág.

La pregunta que nos hacemos al conocer las definiciones de partidos políticos por parte de destacados políticos, es ¿qué separa entonces a un grupo de presión de un partido político?

Efectivamente, las respuestas son tantas que abruman. Unas, precisas y tajantes; otras, tal vez menos precisas y no tan tajantes. El maestro Horacio Labastida señala que los partidos políticos se caracterizan por disponer de ideología, programas de acción y una organización estatutaria interna, pero al lado de éstos hay grupos de presión, los de existencia estable, que mucho se les parecen porque tienen ideología, programa y organización propia, a pesar de que no se establezca por escrito. Esto obliga a una mayor claridad. Los partidos, se asevera, no sólo proponen y llevan candidatos al sistema político; no sólo luchan por la conquista del poder sino que por igual desempeñan funciones de intermediación entre gobernantes y gobernados con sus ideas, proyectos y con el debate de las cuestiones de interés general, contribuyendo así a la modelación de la voluntad del Estado al lograr transformar los puntos programáticos en normas jurídicas y mandamientos ejecutivos.

Ni los grupos de presión más evolucionados cumplen con estas plurales funciones del partido. El partido trata de conquistar el poder. Por su parte, el grupo de presión, ya su nombre lo indica, presiona al poder. Uno va al interior del poder para tomarlo, el otro desde el exterior del poder busca la decisión favorable.

El maestro Labastida señala, asimismo, que a las características de ideología y programas de acción debe agregarse el de la legitimidad como muy principal en los partidos democráticos. Legitimidad es una correspondencia entre la connotación política del partido y las expectativas del pueblo, y hay que subrayar aquí lo que separa de los democráticos a los partidos de gobierno o de Estado.

El partido de Estado no es legítimo en el sentido democrático porque su teoría y acción es la teoría y acción totalitaria del Estado, del que forma parte: es excluyente, autoritario y totalitario. El partido de gobierno no forma parte del Estado y sí de su estructura gubernamental; su teoría y práctica es variable en función de la teoría y práctica del círculo gobernante en turno; no excluye otros partidos aunque mantiene una posición hegemónica apuntalada en el poder gubernamental. El partido de gobierno es partido de gobiernos dictatoriales con mayores o menores aperturas hacia el cambio democrático.

En resumen, partido político es la organización que tiene ideología, programa y un aparato de movilización, de asociados, simpatizantes y otros estratos de la sociedad. Hay que añadir la legitimidad y la toma del poder como finalidad central.

Maurice Duverger contribuiría con la clasificación de partidos de cuadros y partidos de masas. Considerando el ejemplo del Partido Socialista Francés, Duverger describe el partido de masas. Trata en primer lugar –dice-, de realizar la educación política de la clase obrera, de sacar de ella una élite capaz de tomar en sus manos el gobierno y la administración del país: los miembros son, pues, la materia misma del partido, la sustancia de su acción. Desde el punto de vista financiero, el partido descansa esencialmente en las cuotas que pagan sus miembros. Así, el partido reúne los fondos necesarios para su obra de educación política y su actividad cotidiana; y puede, igualmente, financiar las elecciones.

Según Duverger, la técnica del partido de masas tiene como efecto sustituir el financiamiento capitalista de las elecciones con un financiamiento democrático. En lugar de dirigirse a algunos grandes donadores privados para cubrir los gastos de Campaña –lo que coloca al candidato (o al elegido) bajo la dependencia de estos últimos– los partidos de masas reparten la carga sobre un número lo más elevado de miembros, cada uno de los cuales contribuye con una suma modesta.¹³⁹

Sobre la cuestión de que si un partido debe ser permanente o transitorio, se dan varias posibilidades. Mendieta y Núñez acepta que la duración no afecta la calidad de partido político; Serra Rojas admite únicamente la noción de partido permanente, y Vázquez de Mella se declara a favor de los transitorios aunque reconoce la posibilidad de los estables. Nuestra ley se manifiesta en pro de los que tengan cierta permanencia.

En esta cuestión creemos que el punto medio de Mendieta y Núñez es el mejor, aunque matizado, tanto uno como otro extremo puede ser óptimo o perjudicial. La pauta la da la realidad. ¿Acaso no fue benéfico el efímero Partido Antirreeleccionista de Francisco I. Madero y poco significativos los partidos almazanista, padillista y henriquizta en cuanto tales? ¿Acaso no ha sido fructífero el PNR, PRM-PRI, como estabilizador económico, político y social por más de setenta años, y fallido al permitir la corrupción y el dominio de las élites favorecidas, cuya existencia reconociera el senador priista Víctor Manzanilla Shaffer, producto de su larga estadía en el poder, así como la pertenencia al PRI de muchos destacados académicos y políticos?

En México, el partido oficial nació como un reto revolucionario a la reacción porfiriana, como expresara Plutarco Elías Calles en su memorable informe. El PNR-PRM-PRI nunca ha pretendido ser un partido totalizador, ni único, al menos en los sentidos jurídico y sociológico del concepto, aunque siempre ha sido mayoritario y, por ende, contralor de la situación política mexicana. Ha permitido la oposición pero ésta no ha crecido en forma apreciable debido a las fallas

de ella misma y a la incontenible fuerza del Partido en el poder. Por estas razones, el Partido mayoritario permanente de México se coloca entre el tipo tradicional europeo y el modelo socialista, ya que representa a un grupo y tiene rivales externos (el PAN y el PRD); al menos, por un lado y por otro, es un organismo político creado por los gobiernos revolucionarios para lograr la unidad revolucionaria y la estabilidad política.

El doctor Luis Javier Garrido señala que el proyecto de crear un partido político que fuese unificador de todos los "revolucionarios" estaba implícito en el mensaje de Calles del 1 de septiembre, y a pesar de que no se discutió públicamente, los principales líderes políticos y sindicales comprendieron las intenciones del presidente. La idea –dice el doctor Garrido– de crear un partido capaz de agrupar a la mayor parte de las organizaciones que se reclamaban de "la revolución" no era nueva, pues diversas personalidades y en particular el general Obregón la habían vislumbrado en el pasado, pero no fue sino con el presidente Calles que ésta comenzó a hacerse realidad. Al quedar resuelto el problema de la sucesión presidencial el sonoreense decidió sentar las bases para crear una organización política lo más vasta posible. Desde antes del Informe presidencial, Calles había hecho conocer su proyecto a varios de sus colaboradores pidiéndoles su colaboración y así encomendó a Puig Casauranc que hiciera un estudio "de la formación del Partido Republicano y del Partido Demócrata."¹⁴⁰

Cabe hacer notar que de acuerdo con los estudios y análisis que hemos realizado, la legislación mexicana, nuestras leyes, han sido de tendencia liberal, sobre todo las de jerarquía constitucional han estado cargadas de idealismo puro. Idealismo y liberalismo.

Los legisladores supremos de 1824, 1857 y 1917, pletóricos de ideas generosas y progresistas, intentaron cambiar la raquílica realidad de México. Pero, por desgracia, las desigualdades y carencias del pueblo mexicano no acabaron con los bien intencionados propósitos de los constituyentes. El Derecho debe basarse en realidades preexistentes y buscar una reciprocidad constante entre la normatividad y la realidad. El orden jurídico no puede ser un producto puramente racional ni simplemente empírico; aunque siempre busque el ideal, no debe desligarse jamás de lo real.

La constitución de 1917, por ejemplo, declaró la igualdad y la libertad, y aunque dio algunos pasos capitales para iniciar la liquidación de las profundas diferencias económicas y sociales entre los mexicanos, como fueron los artículos 27 y 123, al carecer de una indispensable base social,

¹³⁹ Maurice Duverger, *op. cit.*, pág. 93.

¹⁴⁰ Véase Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada, op. cit.*, pág. 71.

económica y política no pudo ser aplicada inmediatamente en todo su noble, idealista y progresista contenido.

¿Cómo iba a existir una democracia al lado de los caudillos y caciques regionales y locales que habían surgido con motivo del movimiento revolucionario y la parcial restauración del federalismo y el municipio libre?

¿Cómo aplicar las normas que implantaban un Estado laico, si el clero y una considerable porción de la grey católica se negaban a aceptarlas?

¿De qué manera se daría efectividad a la economía nacionalista de la Constitución, si la mayoría de las empresas eran extranjeras?

¿Cómo hacer funcionar la división de poderes y el federalismo, si los caudillos nacionales que llegaron a la Presidencia de la República marcaban de una forma decisiva el rumbo político de México y, por lo tanto, desequilibraban los Poderes de la Unión y de los estados en favor del ejecutivo federal?

La historia de México se ha movido más en torno a caudillos que a ideas y principios. La Revolución Mexicana es, efectivamente, un ejemplo de caudillismo, como de manera magistral lo narró Mariano Azuela en su célebre novela *Los de abajo*. ¿Por qué se proclamaba la igualdad y libertad ciudadana, si la inmensa mayoría del pueblo se hallaba en el más bajo nivel económico, político y social, y por ende a merced de las muy reducidas clases alta y media?

El caudillaje y el caciquismo fueron problemas que el presidente de la República y el Partido de la Revolución resolvieron. El PNR-PRM-PRI, aunque no acabó con los caciques totalmente, sí absorbió a la gran mayoría y, completando por las medidas que neutralizaron al Ejército, terminó paulatinamente con la oposición de los caudillos locales y regionales al Gobierno Federal. El caudillaje nacional comenzó a diluirse desde que Cárdenas desterró a Plutarco Elías Calles. El caudillo o líder personalista nacional fue siendo sustituido por un proceso de institucionalización política, del cual nacería el líder institucional del gobierno revolucionario y su partido, el Presidente de México.

La división de poderes y el federalismo aún no funcionan en toda su extensión teórica. El titular del Ejecutivo Federal, por su propio dominio jurídico, institucional político y personal, a través del PRI y del proceso selectivo de los miembros del Poder Judicial Federal, desequilibra los poderes a su favor. La Suprema Corte de Justicia de la Nación muestra cierta independencia con relación al Congreso de la Unión; esto se debe, quizá, a la inmovilidad de los ministros que la integraban.

Los gobernadores de los estados se encuentran controlados por el Ejecutivo Federal por medio del PRI, la facilidad de ser depuestos, la continua vigilancia de un comandante militar de zona y otros representantes del Gobierno Federal, y la debilidad presupuestaria de las entidades federativas.

Recordamos la historia que nos dice que "los revolucionarios sabían por quién luchaban, pero en su mayoría no entendían por qué luchaban". Eran villistas, zapatistas, carrancistas, y con frecuencia se pasaban de un bando a otro. Fieles temporalmente al caudillo, pero no a principios.

La ausencia de verdaderos partidos fue un hecho en México hasta 1929. Los llamados partidos políticos de este periodo no fueron más que agrupaciones fluidas, inestables y relativamente desorganizadas, cuya vida dependía de algún caudillo civil o militar o cacique de cierta importancia, o se sostenían por una ideología más o menos definida y a las cuales la mayoría popular no tuvo acceso. Aun así, varios de estos organismos –partidos Liberal, Liberal Mexicano y Antirreeleccionista, por ejemplo– significaron un punto determinante en el avance político nacional.

La existencia de un partido político mayoritario permanente y estable, PNR-PRM-PRI, ha sido la realidad política mexicana predominante desde 1929 hasta hace algunos años, en que los partidos minoritarios habían sido simples grupos de presión, ya que ninguno tenía fuerza suficiente para optar por el poder público, sino que sólo llegaban ocasionalmente a ejercer una débil influencia en dicho poder.

El PNR-PRM-PRI ha sido el grupo dirigente de la política mexicana por 70 años. Bien conocida es la tendencia de las sociedades contemporáneas a ser gobernadas por una élite en el poder. Ya Gaetano Mosca lo indicaba en el primer cuarto de este siglo, y C. Wright Mills analizaba este fenómeno de la democracia norteamericana.

México está gobernado por un grupo, la familia revolucionaria, que se personifica en el PRI. Ya Manuel Moreno Sánchez lo había hecho notar en 1961, cuando encabezaba el Senado: una oligarquía revolucionaria basada en el pueblo. La "familia revolucionaria" busca sus raíces ideológicas en Hidalgo, Morelos, Juárez, Madero, Carranza, Calles, y ésta es su continuidad histórica. En este sentido el PRI es dominación tradicional.

El PNR-PRM-PRI ha tenido líderes de cierta fuerza carismática (a todos los presidentes se les ha querido atribuir este don). Calles, Cárdenas, Alemán y López Mateos pueden citarse como ejemplos de esta cualidad.

Por otra parte, el liderazgo presidencial en el PRI también reviste calidades de los tres tipos ideales de Weber.

Es tradicional desde que es institucional. La liga entre el Presidente y el PRI no es jurídica, sino que es una tradición política. Estamos en presencia de una institución política cuya fuerza le viene de la costumbre y no de un ordenamiento de Derecho.

El liderazgo es carismático en mayor o menor grado según la persona que lo ejerza. El liderazgo callista, por ejemplo, al ser netamente personalista fue en alto grado carismático.

Las transformaciones cardenista y alemanista no lo fueron menos, aunque ya estuvieron más apoyadas en la tradición.

Todos los presidentes, desde que son candidatos, son los voceros de la Revolución Mexicana y la encarnación de la ideología progresista, por tanto, a todo Presidente se le descubre un carisma especial.

El tipo racional legal también se encuentra en cierto modo en el vínculo Presidente-PRI. Aunque, como se había visto hasta 1994, los procesos selectivos del PRI estaban controlados por el CEN del PRI, la postulación de candidato presidencial obedecía a un procedimiento preestablecido. Era lanzado un precandidato por alguno de los sectores del Partido y, después, los otros dos sostenían también a ese precandidato; más tarde, se celebraba la Convención correspondiente y en ella era aclamado el candidato. Aunque no existía una democracia interna expresa, creemos que cuando menos se auscultaba la opinión de los principales jerarcas nacionales y regionales y líderes de los tres sectores del partido. Desde Adolfo López Mateos, se puede decir que no había habido descontentos notorios dentro del PRI por alguna designación de candidato a la Presidencia de la República. Ya como Presidente de la República, éste jefatura el PRI, pues se convierte en ese momento en Jefe Real del partido en el poder, como cabeza del Ejecutivo Federal.

Podríamos decir que, actualmente, una inmensa parte de la literatura reciente sobre el tema de política, poder legislativo, elecciones en México, y medios de comunicación, plantea que el país vive una disyuntiva que consiste en democratizarse y abolir, sobre todo, las formas políticas corporativas o autoritarias tradicionales, y el de acabar con un sistema que ha sido descrito como presidencialista, corporativista o autoritario, y que seguramente está destinado a la extinción. Esta forma de pensamiento está siendo reiterada por un amplio espectro de la sociedad política.

Sin embargo, la cultura política tradicional mexicana tiene aún un gran arraigo, tanto en las prácticas de los partidos como en las actitudes y acciones de la población en general, y es necesario entenderla y tomarla en cuenta para una transformación democrática exitosa.

El sistema político mexicano había sido, hasta hace poco, un sistema esencialmente unipartidista. Sin embargo, el partido engloba una gran diversidad de grupos y organizaciones que giran en torno a líderes con diferentes ideologías e intereses.

El principio de la no reelección está mancomunado con un sistema extremadamente presidencialista: el presidencialismo mexicano garantiza que una gran cantidad de cargos cambien de manos cada sexenio.

Aunque, por otra parte, no todo cambia cuando se designa a un nuevo candidato: la continuidad del sistema se garantiza, además, por el hecho de que la clase política está compuesta por dos especies de políticos: "Los hombres y mujeres del sistema" y los de la confianza del presidente y de su equipo directo. Así, al entrar un nuevo candidato, éste no puede ocupar todos los puestos importantes del gobierno con gente de su confianza: necesita priistas que puedan negociar y mantener el apoyo de los grupos políticamente desfavorecidos, y priistas que tengan control sobre sectores importantes de la población; necesita, también, personas que conozcan profundamente ciertos ramos especializados de la técnica y de la política. Comprender, de manera analítica, la clara distinción entre lo que son "hombres y mujeres del sistema" y "hombres y mujeres de confianza" es fundamental para los análisis de la estrategia presidencial. Los hombres y mujeres del sistema, que se someten siempre a los rigores disciplinarios de las transformaciones sexenales, son indispensables para las transiciones presidenciales y para la continuidad administrativa, los lugares en que el presidente entrante coloca a hombres del sistema, son llaves de comunicación entre el nuevo presidente y los grupos excluidos de su círculo más inmediato. Asimismo, los lugares ocupados por los hombres de confianza del presidente son muestra de la fuerza del mismo y de los espacios políticos que espera dominar.

Todos los hombres de confianza del presidente son presentados, desde luego, como hombres del sistema: técnicos capaces, servidores públicos comprobados, y personajes con "disciplina de partido".

Por otra parte, los hombres del sistema buscan conseguir mayor cercanía y, sobre todo, confianza con el presidente entrante y pueden llegar a identificarse con el nuevo régimen; de lo contrario su estatus de hombre del sistema puede quedar minado. Visto a lo largo del tiempo, puede observarse una tendencia hacia convertir a los hombres del presidente en hombres del sistema cuando se ha seleccionado ya al nuevo candidato.

En el sistema político unipartidista, que durante varias décadas ha prevalecido, la sucesión presidencial ha sido de periodo especialmente peligroso para el propio sistema, porque es una etapa

donde, primero, culmina el poder del presidente saliente, en la designación de un sucesor; luego, es un periodo de relativo vacío de poder, en la medida en que el acto de un sucesor marca el inicio de la caída del presidente saliente, al tiempo que el candidato no es todavía dueño absoluto del poder; finalmente, marca un proceso de renegociación de posiciones al interior del PRI y del gobierno, proceso que necesita ser exitoso para garantizar la continuidad del sistema.

El unipartidismo tiene efectos particulares en toda una serie de características políticas. Tratando de esbozar una cierta secuencia, vemos en primer lugar los rasgos internos del propio partido que monopoliza el poder. Por otro lado debe establecerse un centralismo político hacia el contexto social por parte del partido y, dentro de éste, en el centro del poder y decisión del propio partido.

Estas tres situaciones dentro de lo que ha sido el periodo unipartidista han hecho de las campañas políticas, por ejemplo, una serie de eventos altamente ritualizados que representan el drama del poder en el sistema político mexicano; los actos de campaña son lugares donde se expresa el drama del presidente y del poder presidencial, se expresan las fuerzas que "mueven al país".

El Partido Revolucionario Institucional ha forjado un tiempo político en México: el orden Sexenal. La reproducción de este orden es problemática tanto por los actores que están involucrados en él como para la estabilidad ideológica. Como en tantos otros casos, estos problemas de reproducción del sistema político son organizados en el tiempo, marcan las fases del tiempo político y la ritualización de las alianzas, de las enemistades y de los mitos fundamentales del sistema político, la imagen del país y de su historia.

En este caso, si bien el partido es un medio de centralismo político con el propósito de obtener tal poder político para detentar el gobierno, es el propio candidato del partido quien se convierte en jefe del gobierno, el que constituye el jefe político general, y por supuesto, el jefe del partido, y por lo tanto el jefe del unipartidismo, como ha venido ocurriendo en México en el presente siglo.

Así, el Presidente de la República es el jefe del gobierno, es jefe del partido, lo que ocasiona un mecanismo de reforzamiento para el centralismo político; con la característica de que el jefe político se encuentra en un ámbito parapolítico, formalmente a un lado del ámbito político partidista en sentido estricto, con lo cual ocasiona una relación de dependencia del partido político hacia tal jefe político, en la que prevalecen los intereses del jefe y del gobierno, sobre los de las instituciones política partidista.

Por lo tanto, el poder político se centra en el jefe de gobierno, para el cual el partido político constituye un instrumento con propósitos electorales y de control político; pero es el medio y sus características de unipartidismo la causa de quien detenta el poder político, y la forma centralista de ejercerlo. Y entonces el unipartidismo constituye obviamente el Origen del presidencialismo fuerte y casi omnipotente.

En segundo lugar, la condición de variable dependiente del partido político oficial hace que carezca de una personalidad propia y un patrimonio propio; pues la personalidad se la da el jefe de gobierno, así como el patrimonio, que se incrementa considerablemente, como es de todos conocido durante el tiempo de las campañas electorales para representantes al Congreso de la Unión o de los estados, y particularmente en las elecciones presidenciales y de gobernadores, existiendo una especie de réplica de las condiciones nacionales, en las condiciones estatales, en las que el gobernador se constituye, por delegación *de facto*, en el jefe del partido político oficial en la entidad. Como la corrobora la frase de que "el Presidente es el primer priista y los gobernadores son los primeros priistas en su entidad": condicionamiento mutuo del Presidente y partido.

2.2. Consecuencias del unipartidismo

En México se trata de un unipartidismo *sui generis*, en el que existe un partido oficial dominante, que es el que ha monopolizado todos los triunfos electorales, y la existencia de un número variable de pequeños partidos políticos que, frecuentemente, ni siquiera son tales, sino tan sólo membretes, pero sin una base de seguidores regular, ni una plataforma propia.

El PAN, por ejemplo, tiene la más larga vida institucional después del partido oficial, aunque con muy escasa base de seguidores regulares. Le sigue el PRD.

Y luego la existencia de pequeños partidos de izquierda ha sido inocua a través del tiempo, hasta la situación presente.

En este marco de partidos políticos, el PRI es el partido de gobierno, que no actúa como un partido político en *stricto sensu*, como se ha mencionado antes, debido a que su propósito no es el de buscar seguidores y desarrollar una plataforma política, sino servir de instrumento electoral para el jefe del gobierno, en cuanto al candidato Presidencial que éste designa; y con el mismo propósito para ejecutivos estatales y representantes al legislativo. Pero si no actúa en la forma característica de un partido político y con los medios naturales de tal institución, cumple sin embargo con la función

propia de un partido político, de buscar obtener el poder político en las elecciones. Y esto lo hace utilizando todos los recursos posibles que pone a su disposición el gobierno federal en sus campañas publicitarias y de sensibilización; utilizando todos los esquemas de control político de los grupos mayoritarios de la población que se encuentran afiliados al partido oficial. Asimismo utilizan todas las "promesas" posibles, y se lleva a cabo una campaña bastante extensa de acercamiento a la población, al contar con todos los medios económicos y logísticos a su disposición. Y finalmente, se ha tenido el apoyo de las autoridades de todo tipo, civiles, militares, policiales y políticas, para controlar las votaciones de la "clientela cautiva" al sistema oficial, y aun en el recuento de votos, y hasta desaparición de ánforas y medidas similares.

De tal forma, que el partido oficial ha contado con todos los medios para "ganar" las elecciones de manera legítima o de cualquier otra forma.

Mientras que los partidos de oposición hasta 1988 no representaban ni había una competencia importante en materia de fondos, en cuanto a la plataforma, seguidores, organización y recursos de todo tipo; ni una competencia de forma que permitiera garantizar elecciones libres y limpias.

La consecuencia ha radicado en un sistema *sui generis* para capturar, monopolizar y permanecer en el poder político, en todos los niveles, durante varias décadas consecutivas. Y como tal, significa un sistema de detentación del poder político con gran éxito; al que se le añade cierto barniz de partidos minoritarios, a los que con el tiempo, y en virtud de que no podían obtener posiciones propias en las elecciones, se les establecen reformas políticas para que participen en la Cámara de Diputados. De esta manera se busca evitar la apariencia de un unipartidismo dictatorial y absoluto, a través de ciertas imágenes y concesiones, pero que en el fondo no signifiquen una competencia importante, para mantener el monopolio y la centralización del poder político.

Por lo tanto, los minipartidos no han significado una competencia, ni la función que ésta tiene dentro de un sistema democrático vía la confrontación partidista: pues no se tienen alternativas ideológicas importantes y, sobre todo, no son viables en cuanto a sus posibilidades de obtener algún triunfo que tenga el significado de modificar o siquiera influenciar las decisiones, actitudes y acciones del gobierno federal. La falta de oposición, competencia y confrontación política en México, promovió el predominio impune, arrogante y pronto a excesos, en la actuación del partido oficial, pero especialmente del candidato triunfante del mismo, en el ejercicio de su periodo gubernamental. Puesto que no tiene que rendirle cuentas ni a sus seguidores, militantes, ni mucho menos a sus opositores. Por lo que el unipartidismo es el origen de un presidencialismo demasiado fuerte e

impune, con un nivel de discrecionalidad injustificable y con la propensión a cometer excesos innecesarios.

Asimismo, el unipartidismo es el origen de que la falta de competencia, debido a la desigualdad enorme entre las proporciones de fuerza política entre los partidos, ocasione que no haya contrapesos al poder del Presidente en turno; pues la teoría de la división de poderes, como formas de contrapesos políticos en el ejercicio del poder gubernamental, siempre es secundaria al sistema de contrapesos, representado por la posibilidad de competencia, presión y pérdida del poder político en elecciones generales con partidos de oposición.

La posibilidad de cambio del gobierno, la alternancia del poder, de un partido a otro, es el mejor mecanismo político de límites y contrapesos.

Pero además, y aún más importante, el unipartidismo mexicano impide la evolución política hacia lograr un sistema de mayor democratización que signifique el aumento de la participación de la población en las decisiones políticas que establezcan mandatos al gobierno. Ya que en la actualidad, si bien la campaña y el proceso de elecciones generales tienen el propósito de buscar legitimar, mediante la conformidad o aceptación de la mayoría de la población, se trata de decisiones que han sido tomadas en su nombre por el Presidente en turno al designar sucesor; y por el programa del candidato, que por su parte, ha decidido "ilustradamente" qué es lo que más conviene al país y sus habitantes.

Mismas decisiones que, en el mejor de los casos, sólo pueden ser criticadas por los minipartidos de oposición, o la oposición en general, incluidos desde luego PAN y PRD, pero sin ningún efecto de importancia sobre el candidato y su programa que, principalmente el primero, pero también el segundo, se consideran como características ya dadas.

Por ello, la estructura unipartidista en nuestro país no ha permitido cambiar de etapa en la evolución del proceso democrático, pues la desproporción entre el partido del gobierno y los partidos de oposición ha persistido a través del tiempo, sin que haya aparente posibilidad de modificar la tendencia para procurar un mayor equiparamiento de fuerzas.

Para este propósito, el partido del gobierno (PRI), debería actuar menos como un órgano electoral de la administración central y más como un partido político que operara con sus propias fuerzas; lo que significaría dejar de contar con todos los apoyos del gobierno en funciones y competir en términos parecidos a los demás partidos políticos, reduciendo la fuerza "económico política" del partido oficial.

A la vez, se debería buscar fortalecer a los partidos minoritarios para que pudieran competir en términos viables con el partido del gobierno.

Sin embargo, el sector privado optó, en algún momento, por adoptar la posición de no participar directamente en los procesos políticos partidistas, a través del PAN en este caso; a cambio de que el gobierno estableciera mecanismos de consulta a las organizaciones empresariales, como la Concamin y Concanaco originalmente, además de reconocer implícitamente que la estrategia nacional de desarrollo que seguiría el poder político estaba constituida por el apoyo a la manera que mejorara el bienestar de la población en general, aunque fuera a través de un proceso desigual en intensidad en lo referente a la captación de los beneficios y ventajas del crecimiento económico, más para la empresa, y menos para el resto de la sociedad, que sin embargo obtenía beneficios en un mecanismo de "escurrimiento".

En esta forma, una importante fuente de poder político, como es el capital y la empresa privada, se excluyen de participar en la política partidista, y esto imposibilita que el PAN adquiriera una importancia real que le proporcione viabilidad funcional en materia de presupuesto y posibles triunfos electorales. Entonces se excluye el fortalecimiento del partido de la derecha, por un mecanismo político del gobierno, que permite al capital hacer valer sus intereses políticos, pero fuera de la política partidista, y directamente a la atención del Poder Ejecutivo nacional.

Por lo que respecta a la alternativa de la izquierda, su fragmentación y confrontación a lo largo de muchos años impedían cualquier tipo de viabilidad electoral, y hasta ahora, con la unión de varios pequeños partidos, puede empezar a vislumbrarse un futuro distinto a esta opción, que sin embargo enfrenta una problemática de fondo importante, en cuanto a su competencia con el partido del gobierno.

El partido oficial, por su ambivalencia, ocupa todo el espectro político posible, pues por su carácter revolucionario proveniente de la lucha social histórica, buscar acaparar todos los planteamientos progresistas y de beneficio social. También es el partido del centro, en cuanto a que basa el crecimiento económico y el progreso del país en la estabilidad política de su trato favorable y preferencial al gran capital y a la empresa privada. Significa en realidad que a éstos les conviene más aliarse con el gobierno y el sistema oficial que pretender establecer canales de presión propios de tipo partidista; y competir por la obtención del poder político, especialmente en un país en el que la alianza entre las clases privilegiadas y las mayorías empobrecidas no parece muy factible, debido a la enorme contraposición de intereses.

Y si no pueden "crecer más" los partidos de oposición, por la falta de suficiente atractivo y diferenciación entre sus plataformas, aparte de las plataformas extensivas del partido del gobierno, no tienen, por lo tanto, posibilidad de establecer una competencia importante; y como tal, una oposición que signifique un elemento fundamental en el esquema político, en cuanto al control del ejercicio del poder, por parte del gobierno, y en beneficio de la ciudadanía.

Además, difícilmente puede pensarse en la alianza del partido de la derecha con el partido de la izquierda; aun sin considerar a otros, por razones obvias, de plataformas opuestas.

Por ejemplo, actualmente empeñados en la construcción de una alianza electoral que arrebatase la Presidencia de la República al PRI el 2 de julio del 2000, el PAN y el PRD han escrito una página reciente como aliados electorales y una larga relación como discrepantes legislativos.

Analizando los 71 dictámenes de comisión aprobados en lo que va de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, nos permite establecer que el PAN y el PRI han votado en el mismo sentido 10 paquetes legislativos entre el primero de septiembre de 1997 y el 10 de agosto de 1999, fundamentalmente de carácter económico y/o fiscal.

En tanto, los sufragios de los grupos parlamentarios del PAN y PRD han confluído en seis ocasiones en lo que va de la actual legislatura de la Cámara baja, mayoritariamente en temas electorales.

De igual forma, todos los partidos representados en la Cámara de Diputados (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM), han votado en el mismo sentido hasta en 40 ocasiones, de las cuales 28 fueron para aprobar reformas constitucionales y de leyes secundarias, mientras seis tuvieron como fin la aprobación de permisos al presidente para ausentarse del territorio nacional, y el resto de aspectos de tipo protocolario como es el uso de condecoraciones otorgadas a mexicanos por gobiernos extranjeros o la prestación de servicios a otros gobiernos.

Destaca el hecho de que en siete se dividió el sentido del voto al interior de los grupos parlamentarios, quedando aprobados los dictámenes con el sufragio disperso.

Habría que recordar que desde 1988, cuando los señores legisladores, me refiero a los diputados solamente, que más tarde formarían el PRD pisaron por vez primera las alfombras del recinto de San Lázaro, se delineó el perfil de las alianzas partidistas.

Los diputados de los distintos partidos, integrantes del Frente Democrático Nacional representados en la Cámara de Diputados y los de Acción Nacional, fueron aliados en ese órgano deliberativo sólo durante la calificación de la elección, es decir, como resultado de los litigios electorales, pero cuando llegó la hora de legislar, el perredismo ya constituido como tal se quedó

aislado y el PAN "coincidió" con el PRI en la votación de reformas constitucionales y en los paquetes fiscales anuales.

Se puede decir que en las dos legislaturas subsecuentes de 1988 continuó la relación de distanciamiento entre los dos partidos opositores (PAN y PRD).

Habría que recordar que no fue sino hasta agosto de 1997 cuando el PAN y el PRD se unieron en los días previos a la instalación de la actual legislatura (LVII) de la Cámara de Diputados, para adueñarse del control de la misma, en un efímero "bloque opositor" al que se sumaron el resto de los partidos de oposición.

Si embargo, cuando llegó el momento de legislar en torno a reformas constitucionales y paquetes presupuestarios de la federación, el PRI volvió a "coincidir", por llamarle ortodoxamente y no caer en falsos adjetivos, con el PAN.

Posteriormente olvidados los altercados que tuvieron entre ellos, PAN y PRD, generados a raíz de la aprobación de la Ley del Instituto de Protección para el Ahorro Bancario y la conversión de la deuda de los banqueros en deuda de todos los mexicanos, el PAN y PRD se hicieron aliados electorales en 1999.

Hoy analizan PAN y PRD una alianza opositora para el 2000, con el objeto de lograr llegar a los Presidencia de la República.

Según el coordinador del grupo parlamentario de Acción Nacional en la Cámara de Diputados, Carlos Medina Plascencia, el PRI es quien ha coincidido con el partido de Vicente Fox en la aprobación de dictámenes e iniciativas en la Cámara baja, por lo cual el PAN "nunca ha votado con el PRI".¹⁴¹

Existe una estructura partidista que promueve la continuación del monopolio y centralismo del poder político por parte del gobierno y la inhabilidad estructural de crecimiento y viabilidad de la oposición.

En estos tiempos, gran parte de la población se encuentra insatisfecha con el proceso de desgaste del actual sistema político en general, y sobre todo del unipartidismo que ha perdurado por varias décadas. Actualmente, por ejemplo, se busca la fusión de los partidos de derecha y de izquierda de la oposición, para lograr una gran afianza y derrotar al PRI en la próxima contienda electoral. Se habla de la urgente necesidad de una coalición, porque no parecen existir otras alternativas al respecto.

¹⁴¹ *El Universal* "Bucareli Ocho", pág. 5, domingo 22 de agosto de 1999.

En estas horas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se encuentra en una profunda incertidumbre sobre su destino, ya que es probable que sea derrotado en la contienda por la Presidencia de la República del 2000: si se divide o si se concreta una alianza de los partidos de oposición, de no seleccionar democráticamente a su candidato, para lo cual tendrá que respetar y ser muy cuidadoso del proceso de selección interna el próximo 3 de noviembre, fecha que será el día del alumbramiento político de quien será el candidato del tricolor a contender por la candidatura a la Presidencia de la República.

Aunque todo nos hace suponer que por el tono y el carácter que se está dando entre los distintos precandidatos del PRI, no se está evitando que el partido institucional se fragmente, sino más bien, lograr lo contrario.

2.3. El unipartidismo, causa principal del centralismo y de la sumisión del poder legislativo durante varias décadas del siglo XX

Vale la pena hacer un paréntesis en el argumento para tratar de interpretar cuál es el elemento estratégico y fundamental que determina la estructura del sistema político mexicano, y del Estado mexicano en general.

Para este efecto, es necesario buscar la relación causal condicionante, y aunque en primera instancia parecería que el presidencialismo fuerte y centralizante constituye el factor decisivo que utiliza al sistema unipartidista como un medio para sus propósitos, en realidad la situación es diferente.

Pues resulta que el unipartidismo constituye la base fundamental de toda la estructura del sistema político, y el presidencialismo fuerte es la consecuencia necesaria, pero derivada y dependiente del unipartidismo.

En tal virtud, y a diferencia de un análisis superficial, el presidencialismo fuerte constituye el efecto, mas no la causa, de las características de centralización y monopolio del poder político. Mientras que la verdadera causa de lo anterior está representada por el sistema unipartidista, cuya lógica derivación reside en que el partido es oficial o gubernamental. Pues no podría existir un unipartidismo, como es obvio, sin que éste sea un sistema del gobierno en el poder.

Por lo tanto, el origen del centralismo, en todo el sistema del Estado mexicano, proviene del centralismo vía un subsistema unipartidista.

En realidad, los rasgos que inicialmente se presuponen como fundamentales del sistema político mexicano, considerando a un presidencialismo fuerte y a un partido oficial dominante, encubren el fondo de la situación, y llevan a una indebida interpretación, respecto a las proposiciones de mejora en el mismo, para buscar una evolución favorable socialmente del propio sistema político.

Pues no se trata, como correctivo necesario, de buscar mecanismos que aminoren el presidencialismo fuerte y sus excesos sino, más bien, toda la atención debe recaer en cómo mejorar la estructura unipartidista. Ya que dentro de todo el proceso político, este primer nivel, parámetro u organización, no sólo constituye el engranaje inicial de la cadena, sino que precisamente significa la base de la estructura, que condiciona cada una de las siguientes etapas y componentes del proceso político.

Por lo tanto, en realidad el centralismo asfixiante, como característica básica del sistema del Estado mexicano, tiene un origen político constituido por el esquema unipartidista. Y no puede modificarse ni mejorarse el centralismo en los demás eslabones del sistema del Estado mexicano sin cambiar la estructura fuente de tal centralismo.

No podemos negar que en México se han venido ensayando múltiples modalidades de la reforma política, como la de diputados de partido, aunque la verdadera reforma política tiene que dirigirse a modificar el sistema político unipartidista, de centralización y monopolio del poder político.

Esto constituye una dificultad aparentemente insuperable en principio pues significa la posibilidad de una contienda político partidista realmente significativa, lo que implica utilizar bases democráticas para acudir a la población, para que sea la que decida el partido que alcance el poder gubernamental; significa, asimismo, una posible oposición partidista. Lo que requiere una reestructuración en términos de la organización partidista actual, para evitar el abstencionismo y deserción de los votantes y llegar probablemente a la ineludible solución, por lo menos inicialmente, de un esquema bipartidista.

Esquema bipartidista que deberá, necesariamente, al menos apoyarse en buscar ganar la preferencia mayoritaria votante. Provocando un cambio de enorme magnitud en el sistema político mexicano que opera paralelamente a la población, como se ha mencionado; para la presentación de opciones de gobierno a la población, la decisión entre las mismas, y la posibilidad de cambios en el poder gubernamental, que no pueda retener el voto mayoritario popular, frente a las opciones de la oposición, que se tengan mayor atractivo o credibilidad para la ciudadanía.

2.4. Consecuencias del unipartidismo en el ejercicio de un poder presidencial dominante

Después de analizar cómo es el proceso mediante el cual el candidato oficial en el unipartidismo llega al poder, dentro de un cauce monopolizador del mismo, concentrador y automático, en el sentido de que no existe ninguna posibilidad de que suceda algo inesperado, sino que todo el proceso se encuentra previamente garantizado, ahora veremos los efectos que lo anterior tiene sobre la manera de ejercitar el poder, así como los propios efectos de las características de operación de un presidencialismo fuerte.

En primer lugar, como parece obvio, después de un proceso político electoral en el que no existe una oposición significativa, que no obliga al candidato a depender de la base mayoritaria de la población y que no se pone en duda en forma importante su voluntad y programa de gobierno, hay una sensación de impunidad, de prepotencia, y de inexorabilidad, casi como la del operador de un aparato o mecanismo que puede mover discrecionalmente. Aunque, por otro lado, el candidato se encuentra con verdaderos condicionamientos políticos, puesto que si sus clientes no están constituidos por la mayoría de la población de todos modos tiene otros que atender; el candidato atiende al cliente principal del Presidente en turno; y después a las clientelas organizadas dentro del sistema unipartidista, en la cual los sindicatos oficiales de trabajadores constituyen el elemento más importante, por su fuerza organizativa; y en segundo término, a la clientela oficial de los representantes campesinos y, todavía más abajo, a la clientela oficial de los representantes del sector popular (CNOP). Aunque también existen clientelas adicionales, en el caso de ciertos personajes políticos, algunos grupos regionales, y los mismos miembros de las burocracias políticas presentes y aun pasadas. Por otro lado, existen clientelas de alguna manera exógenas o externas, como la del capital y los señores empresarios, a los que se les debe un trato prioritario, de preferencias, en relación con su poder político real derivado del poder económico y de las circunstancias económicas en que se encuentre el país.

Por la estructura misma, el Presidente de la República resulta la cúspide de un triángulo o pirámide jerárquica, en una organización político burocrática. Por lo que en él se centra y monopoliza el poder político y administrativo de decisión, en cuanto al fondo y la forma de la acción gubernamental, así como el poder de designación de las personas y de los cargos que ocuparán para tal propósito. Entonces el presidencialismo en un sistema unipartidista es un producto estructural, lo

que no es la existencia de un presidencialismo fuerte, sino la causa de una tendencia centralizante en el Poder Ejecutivo del gobierno; más bien el presidencialismo fuerte es un efecto necesario de un sistema unipartidista, mismo que constituye el esquema inicial para la monopolización y concentración permanente del poder político, que a su vez exige establecer eslabones, etapas, procesos o elementos derivados y subsecuentes, que permitan conducir y ejercitar tal poder político. Lo que significa que la cúspide de la pirámide, antes citada, proviene de la relación vertical del unipartidismo; en el sentido de la designación del candidato oficial por el Presidente en turno, que lo establece como el único candidato a gobernante, pues una decisión unilateral del gobernante en turno señala la única opción inexorable para el electorado.

El monopolio y concentración del poder político que permite el unipartidismo, hace que el jefe político pueda designar sucesor, que el sucesor irremediamente se convierta en el nuevo jefe político, y que como tal ejerza el poder discrecionalmente sin virtual oposición.

El presidente tiene organizado su gobierno, a través de las Secretarías de Estado, en el sector central, que recientemente se han delimitado como cabezas de sector de la acción pública. Pero dichos Secretarios se constituyen, en realidad, en auxiliares administrativo políticos para dirigir y organizar, dentro de su campo de acción, la voluntad presidencial.

El presidente de la República designa con total discrecionalidad a los citados secretarios y puede removerlos de la misma manera. Por lo tanto, dichos secretarios actúan como funcionarios designados, sin una base política propia, especialmente de tipo electoral.

"La competencia administrativa del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado, se extiende a todo el territorio nacional."¹⁴²

El maestro Gabino Fraga, profesor emérito de nuestra Universidad y ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que la primer teoría, o sea la que explica la competencia del funcionario por una delegación de facultades, parte de la base de que en la Administración Pública y de acuerdo con el régimen constitucional, el Presidente de la República constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que él solo pudiera realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de ellas a otros órganos que en esta forma obran en representación de aquél, manteniéndose, por lo mismo, la unidad del Poder Ejecutivo que se presupone en el régimen constitucional.¹⁴³

¹⁴² Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, pág 127.

¹⁴³ *Ibidem*, pág. 124.

El régimen de separación de Poderes implica que todas las funciones de un mismo carácter material formen parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma, y que, cuando haya una excepción a ese régimen, debe justificarse expresamente por un texto de la Constitución.

Por ello, podemos decir que el centralismo presidencialista es un requisito fundamental para el funcionamiento del aparato estatal.

Podríamos decir que, de acuerdo con lo que hemos expuesto en este apartado, la concentración y el centralismo del unipartidismo establece el centralismo presidencial, el centralismo en la administración pública paraestatal Federal. Y el centralismo dentro del Poder Ejecutivo Federal se impone necesariamente al Poder Judicial y al Poder Legislativo.

Aunque destacados especialistas en materia de Derecho Administrativo, entre ellos el propio Gabino Fraga, señalan que esta tesis es inexacta, porque dentro de la práctica constitucional de nuestro país es cierto que el Ejecutivo a veces expide disposiciones de carácter general por virtud de delegación de facultades legislativas, pero en este caso se trata de facultades delegadas, no de la facultad reglamentaria que es una función normal que al Poder Ejecutivo confiere directamente la Constitución.

"Se ha considerado que en realidad ese texto expreso no es indispensable porque el Poder Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria por un simple acto de delegación hecho en su favor por el Poder Legislativo."¹⁴⁴

En México, el Poder Ejecutivo siempre ha tenido encomendada la facultad reglamentaria, como lo demuestran los siguientes preceptos de las diversas Constituciones que sucesivamente han estado en vigor: "Sus atribuciones [del ejecutivo federal], a más de otras que se fijarán en el mejor cumplimiento de la Constitución, son las siguientes.... XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales" (Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, art. 16).¹⁴⁵

"Las atribuciones del Presidente son las que siguen: I... II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales". (Constitución de 4 de octubre de 1824, art. 10).¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Ibidem*, pág. 108.

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pág. 109.

"Son atribuciones del Presidente de la República: I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas" (Leyes constitucionales de 29 de diciembre de 1836. Ley 4a, art 17).¹⁴⁷

"Corresponde al Presidente de la República:... IV Expedir órdenes y dar los reglamentos, necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas" (Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, art. 85).¹⁴⁸

En todas las disposiciones anteriores se ve claramente la facultad expresa del Ejecutivo para expedir reglamentos, de tal manera que bajo su vigencia en ninguna forma puede dudarse de que, aun siendo legislativa, podía desempeñarse por el Poder Administrativo.¹⁴⁹

A pesar de haberse suprimido en el texto que se acaba de transcribir la expresión clara y terminante que contienen las Constituciones anteriores, se ha estimado que el Ejecutivo, bajo la vigencia de las de 1857 y 1917, continúa con la facultad reglamentaria, pues no se encuentra ninguna razón en los antecedentes históricos de ellas que pueda indicar que la intención del Constituyente haya sido diversa de la de los legisladores precedentes.

Se podía fundar la facultad reglamentaria en el artículo 88 de la Constitución de 1857 y en el 92 de la 1917 (ahora reformado) porque en sus textos sí se incluye la expresión "reglamentos" que parece ser necesaria para justificar la excepción al principio de separación de Poderes.

En efecto, dichos artículos disponen que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativos, a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".¹⁵⁰

Lo anteriormente expuesto viene a demostrar que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución.

Rafael Martínez Morales, autor del libro *Derecho Administrativo*, señala que "el régimen presidencial se caracteriza porque la hegemonía política del estado ya no recae en una asamblea, sino

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ *Idem.*

en un solo hombre al que el pueblo elige, ya sea de manera directa o por intermedio de representantes y al que se le ha denominado presidente".¹⁵¹

"Las exigencias propias de la dinámica del estado contemporáneo, implican que el orden jurídico, en un sistema presidencial, otorgue a su titular facultades discrecionales que le permitan afrontar con solvencia la problemática socioeconómica en su país."¹⁵²

Siendo esto así, debe afirmarse que el ejercicio de dicha facultad depende de la discreción del Poder Ejecutivo, es decir, dicho ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el Ejecutivo cree oportuno realizarlo.

2.5. El unipartidismo y su relación o efecto con el poder legislativo y con los medios de comunicación

En realidad el centralismo, como característica básica del sistema del Estado mexicano, tiene su origen político constituido por el esquema unipartidista. Y éste no puede modificarse ni mejorarse en los demás eslabones del sistema del Estado mexicano sin cambiar la estructura fuente de tal centralismo.

En consecuencia, el Legislativo actúa como un medio del titular del Ejecutivo, de la misma manera que el propio partido político constituye otro medio, proporcionándole una diferencia de grado en el centralismo político a disposición del poder presidencial. Pues, como se ha visto hasta este momento, el partido político internamente no tiene ningún mecanismo de presión sobre el jefe político, sino que constituye un medio de sumisión a su voluntad; hacia el resto de la estructura partidista actúa como un instrumento para someter a la oposición y, de la misma forma en los términos legislativos actúa de manera de establecer la sumisión de los representantes en el Legislativo frente al jefe político nacional.

El proceso de selección del candidato, conocido como "tapadismo", promueve que triunfe aquel que parece haberse desarrollado a imagen y semejanza de quien toma la decisión, que de esta manera pretende continuarse en el tiempo. Para lo cual el "tapado" requiere mostrar que actúa como real servidor del Presidente en turno, en la ejecución de las indicaciones y programa de gobierno del

¹⁵¹ Rafael Martínez Morales, *Derecho Administrativo, op. cit.*, pág.30.

¹⁵² *Ibidem*, pág. 30.

mismo; olvidándose por completo de una personalidad e ideología propias, y mucho más de pretender tener un programa propio de gobierno hacia futuro.

El sistema unipartidista ha hecho que, necesariamente durante varias décadas, los gobernadores estatales hayan provenido del partido oficial. Su designación como candidatos se hace por el jefe político nacional, a imagen y semejanza del proceso político relatado sobre el candidato presidencial.

De tal forma que el federalismo no ha podido darse en un sistema político unipartidista, porque va contra lo esencial de su integración y funcionamiento. De igual manera, la idea del municipio libre, por ejemplo, tampoco ha sido factible en un sistema político que expresa su centralismo de arriba hacia abajo, partiendo del jefe político nacional, como Presidente de la República, que domina verticalmente a los gobiernos estatales y éstos, a su vez, a los gobiernos municipales a lo largo y a lo ancho de la república mexicana.

En este punto, sería cuestión de ahondar en las consecuencias del centralismo presidencialista.

Así, podría concluirse de lo expuesto previamente que la concentración y el centralismo del unipartidista establece el centralismo presidencial, el centralismo en la administración pública y el gobierno federal, así como en la administración pública paraestatal federal. Y el centralismo dentro del Poder Ejecutivo Federal se impone necesariamente al Poder Legislativo y al Judicial, que no es materia de nuestro análisis.

De esta manera, el partido se encuentra organizado en tres grandes sectores: de trabajadores, campesino y popular, que aparentemente representan la cúpula de los grandes grupos de la población mayoritaria y que constituyen sus cauces institucionales de expresión, dirección y control.

En realidad, en el caso de los trabajadores, afiliados a la CTM, históricamente se ha desarrollado una organización sindical paraestatal, en que el dirigente de la CTM, debido a su larga permanencia en la cúspide y a la importancia de la misma organización y de sus componentes, ha logrado mantener una posición de poder político parcial, atraído a la estructura partidista correspondiente, pero en cierta manera independiente de ella. Por lo que existe una burocracia partidista del sector trabajo y una burocracia propia sindical del mismo sector que no siempre coinciden en las personas, pero que forman una alianza, en la que el jefe de la CTM subordina o usa a su representante en beneficio del jefe del sector trabajo en el partido.

Sin embargo, podríamos decir que a pesar de la base de poder real, del sector obrero organizado oficial, su fuerza radica en mantenerse aliado y en apoyo del jefe político nacional, a

quien en el mejor de los casos busca influir y a veces hasta presionar, pero sin apartarse tampoco de una militancia y disciplina política sumisa. Por lo que el mismo sector obrero apoya el centralismo político, buscando en el mejor de los casos que tal detentador del poder político defienda, aunque sea moderadamente, sus intereses de grupo.

Entonces tenemos un sistema del Estado mexicano, fundamentado en la centralización política, que proviene del unipartidismo, y que va condicionando la centralización del Presidente sobre todos los componentes del sistema.

Habría que señalar que incluso los lazos de unión, en todo el sistema, son políticos predominantemente, pero también administrativos, por lo que es el subsistema político el que determina la organización y actuación de todo el sistema del Estado mexicano. Y el sustrato fundamental del sistema político está constituido por el esquema unipartidista.

Al grado que la verdadera infraestructura que determina el funcionamiento del Estado mexicano, es precisamente la político-unipartidista.

Habría que agregar algunas otras reflexiones en torno al papel que ha jugado por décadas el unipartidismo, producto de un partido oficial monopolizador de los triunfos electorales y al servicio del Titular del Ejecutivo Federal. En donde el poder político se encuentra centralizado en manos del Presidente de la República.

El unipartidismo significa que no sólo se obtiene el monopolio del Poder Ejecutivo para el partido del gobierno, sino que además se obtiene el monopolio del llamado Poder Legislativo y de los medios de comunicación. En tal forma, que los representantes populares mayoritarios en el Congreso de la Unión, en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, a nivel nacional del gobierno o de la esfera nacional y de manera similar en los congresos locales, son designados por el jefe político nacional o por el jefe político estatal, respectivamente. Y dicha designación como candidato es transmitida en el unipartidismo, para que la máquina electoral del gobierno promueva las campañas de tales futuros representantes mayoritarios, para que sean triunfantes en los procesos electorales, ocasionando de esta forma el monopolio y la centralización de Poder Legislativo, que así constituye un elemento dependiente y subordinado al jefe político nacional, en este caso el Presidente de la República.

Por lo tanto, a pesar de constituir un cierto poder político, que sirve para reforzar el monopolio y centralismo del poder del jefe político nacional, en su manifestación de presidencialismo fuerte o ejecutivo dominante significa, en su nivel, monopolizar la representación de la población nacional. Y cuando el unipartidismo monopoliza la facultad de crear leyes y

expedir las, al supuestamente representar y manifestar los intereses de toda la población del país, desvirtúa la esencia del mecanismo legislativo como tal, que consiste fundamentalmente en establecer una organización que permita negociar intereses contrapuestos de grupos de la población, mediante representantes de partidos distintos del partido político en el gobierno, con representantes de la oposición. Y es en la contienda electoral, en que participa la población votante para decidir los representantes al Congreso, en donde se inicia una manifestación de voluntad popular, respecto de las cuestiones en discusión: aunque posteriormente los votantes pueden acudir con sus representados para presionarlos a que voten en determinada dirección, en apoyo de sus intereses, mismos que llevarían a tal representante a la posición demandada por sus electores, en cuanto a la votación de legislación.

Podríamos decir que, en suma, el mecanismo legislativo constituye una organización de tipo democrático para enfrentar posiciones divergentes y negociar sobre ellas, con varios momentos de participación de la ciudadanía. Para que las leyes que se emitan constituyan los mandatos que deba seguir y cumplir el Poder Ejecutivo, con el Presidente de la República a la cabeza, como máximo representante nacional y gobernante, al cual se le elige para un mandato específico, producto de su programa de acción política; y se renueva su legitimidad, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que expida el Congreso, lo que significa un proceso político posterior a la elección presidencial, para confirmar la confianza en las decisiones sobre la elección presidencial o buscar establecer modificaciones en el ejercicio del poder gubernamental por parte del Presidente de la República.

Pero cuando no existe un sistema de oposición real, de diversidad, ni de acción y reacción dentro del grupo de representantes, entonces desaparece totalmente el propósito democratizante del mecanismo hasta hacerlo totalmente inexistente.

Durante varias décadas se han cubierto sólo apariencias de oposición, porque ésta ha sido sólo minoritaria, minipartidos de oposición que no tienen ninguna posibilidad real de influencia, sino que, más bien, se ha mantenido en el fondo el monopolio y centralización del Poder Legislativo en el sistema unipartidista. Teniendo como consecuencia obvia, que el jefe político nacional actúa con toda libertad como jefe de gobierno al desempeñar, simultáneamente, la calidad de jefe del Ejecutivo y jefe del Legislativo.

Por lo que, en vez de que bajo la suposición de la teoría de división de poderes el legislativo sirviera de contrapeso al Ejecutivo, al actuar con autonomía e independencia del mismo, contando cada uno de ellos con una base propia de poder político, proveniente de su aprobación electoral

individual por la ciudadanía, en realidad ocurre una estructura de relaciones totalmente diferente. Pues los legisladores son representantes del jefe político nacional, a pesar de aparentar serlo de la población, que sin embargo no constituye su verdadero cliente. Por lo que de nuevo la relación política importante es entre el jefe del gobierno –jefe político nacional– y los representantes al Legislativo, con la intermediación, y debido particularmente, al sistema unipartidista.

Y de nueva cuenta, la población no logra una representación política, por lo que no puede participar del poder político, ni influenciarlo, sino que se crea un sistema político paralelo a la población, que opera en forma autónoma y de autorreforzamiento.

Y sólo requiere la participación electoral de la población, una vez que ha sido convencida de la bondad de que se actúa como sus representantes-votantes atraídos, frente a la masa de votantes independientes, y con el apoyo obligado de los votantes cautivos de la misma organización.

Es lógico que no puede existir una organización política sin que proporcione cierta participación a la población. Pero en este caso, la participación se limita casi exclusivamente a la votación en procesos electorales sin opciones "reales" y a la participación controlada a través de los sectores del partido, así como a la participación controlada en el Legislativo. Sin embargo, la población no constituye la base autónoma e independiente de la que se derive el poder político de sus gobernantes y de sus legisladores, porque el proceso unipartidista de control para el monopolio del poder político hace que los representantes populares del Ejecutivo y del Legislativo no requieran alcanzar su posición mediante un triunfo electoral determinado por la libre votación de la población de acuerdo con sus preferencias.

De tal manera, que el Legislativo actúa como un medio del titular del Ejecutivo, de la misma manera que el propio partido político constituye otro medio, proporcionándole una diferencia de grado en el centralismo político a disposición del poder presidencial. Pues, como se ha visto hasta este momento, el partido político no tiene internamente ningún mecanismo de presión sobre el jefe político sino que constituye un medio de sumisión a su voluntad; hacia el resto de la estructura partidista, actúa como un Instrumento para someter a la minioposición y, de la misma forma en los términos legislativos, actúa de manera de establecer la sumisión de los representantes en el Legislativo frente al jefe político nacional.

Por lo tanto, es el unipartidismo el medio utilizado para la dependencia y dominación de un presidencialismo fuerte, lo que estructuralmente impide el funcionamiento del partido oficial como un partido político, de la oposición partidista como tal, y del Legislativo, como mecanismos, todos de tipo político, con un propósito democrático. Pues más bien es un sistema político de

centralización y monopolización del poder, y que rumbo al 2000 corre el riesgo de fracturarse por las grandes divisiones que seguramente se darán a raíz del proceso de selección interna del candidato.

En México el problema más grave es que hemos vivido en un régimen corporativo y estamos tratando de construir una democracia. Dicho en menos palabras, la transición mexicana es del corporativismo a la democracia, y esto es totalmente diferente de las múltiples transiciones políticas ocurridas en los últimos años en distintas partes del globo.

México ha vivido un régimen corporativo, y en él no es fácil identificar al enemigo ¿es acaso el PRI enemigo del pueblo o de los ciudadanos?

En todos estos casos, el régimen que se abandonó fue una dictadura. El dictador y su cauda de secuaces mantiene el poder por la fuerza, y si ésta llega a menguar lo pierde; Francisco Franco, por ejemplo, perdió la fuerza física, y al morir, España pudo iniciar una transición pacífica a la democracia. En Chile, Pinochet perdió la fuerza internacional, y la alianza opositora pudo tener éxito. Los regímenes del Este Europeo perdieron la fuerza soviética, y fueron igualmente desplazados. Los cómo de estas transiciones son ciertamente variados, por particularidades culturales y económicos de las naciones, pero el qué, es exactamente el mismo: pasar de una dictadura a una democracia.

Una buena parte de la literatura reciente sobre política y elecciones en México plantea que el país vive una disyuntiva que consiste en democratizarse y abolir las formas políticas corporativas y autoritarias "tradicionales" o sostener un sistema que ha sido descrito como "presidencialista" "corporativista" o "autoritario", y que está ya muy anquilosado y destinado a la extinción, o al menos eso creo yo, en lo personal.

Esta forma de pensamiento está siendo reiterada por un amplio espectro de la sociedad política; se encuentra presente en las ideas modernizantes de muchos sectores de la población, también se encuentra en la crítica liberal panista, así como en sectores importantes del neocardenismo y de la izquierda política. Según esta visión, México hoy tiene una población más educada, que ya no apoya ni busca un gobierno corporativo ni una ideología paternalista y populista. El pueblo mexicano reclama democracia, y la crisis ha debilitado la capacidad material del sistema para cooptar o reprimir esta demanda.

Desde hace 70 años, la política mexicana no ha tenido más objetivo real que mantener en el poder a un grupo, por los enormes beneficios materiales que le da el monopolio del poder. La "tercera ola democrática" mundial se ha estrellado frente al peñón de un autoritarismo mexicano

añejo, muy institucionalizado, más o menos flexible, sin ideología, oportunista y notablemente corrupto y corruptor.

En México, uno de los aspectos criticables en la relación entre la prensa y el Estado reside en la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a las empresas periodísticas. Se trata de elementos de una singular relación que no transita ni por el sendero de la democracia ni se apega tampoco a derecho, más bien, se trata de un "convenio" de intereses privados, políticos o comerciales que, por supuesto, impide el ejercicio pleno de la libertad de información.

En México se vive un periodismo amarillista, senacionalista, oportunista; un periodismo tradicional, cuyas empresas cada sexenio gubernamental realizan estrategias diversas para negociar posiciones de beneficio personal.

Todos sabemos, por ejemplo, que en México por años se mantuvo un subsidio gubernamental al papel que utilizaban principalmente periódicos y revistas, el cual era entregado discrecionalmente por instancias del propio Estado.

Para el mundo de la política y del periodismo, no es desconocido que el uso patrimonial del presupuesto público se ha convertido en un sistema de estímulos y recompensas, así como de sanciones para la prensa mexicana, mediante el cual los órganos del Estado han intentado orientar la formación de la opinión pública, en algunos casos con éxito, en otros muchos no tanto.

Y por si fuera poco la irresponsabilidad política, en el sentido weberiano, de la élite del poder mexicano es, desde hace tiempo, su sello característico. En el México del fin del siglo, el triunfo de Maquiavelo ha sido completo. Nuestro país disfrutó la mayor estabilidad de la América Latina del siglo XX, pero el costo ha sido altísimo: la corrupción de la administración de la cosa pública y de la justicia, y la degradación de toda la vida cívica. Es urgente repensar el problema de nuestra ética política, es difícil que esto se haga desde el poder, entonces, se trata de una tarea de una verdadera oposición y de la sociedad en su conjunto.

Por todo lo anterior y partiendo de la necesidad de establecer reglas claras y transparentes para el ejercicio del nuevo escenario político que ya empezamos a construir en México, la reforma del Estado involucra y supone una nueva relación entre los diversos actores sociales.

La reforma del Estado en México debe incluir necesariamente una nueva relación entre los actores del proceso comunicativo.

Mi reflexión va en torno a la necesidad del fortalecimiento del poder legislativo y a regular una nueva relación prensa-estado con mayor transparencia.

Considero que el mayor adversario para el cambio democrático ha sido la cultura política tradicional, la cultura patrimonialista de la relación del Estado, la sociedad y los medios de comunicación.

Lo que necesitamos transformar es la matriz cultural que está implícita en la relación social, para poder darle al país en el nuevo siglo un marco jurídico que garantice a los ciudadanos el derecho a saber los asuntos del Estado; la información que en manos del gobierno debe ser pública, los derechos de los trabajadores de los medios de comunicación, los derechos de la ciudadanía-lectores, para que tengan mecanismos y elementos de respuesta, de rectificación, de aclaración, y necesitamos, cada vez más, involucrar a los ciudadanos en el ejercicio ciudadano en materia de medios y en materia del proceso de comunicación.

Se trata, insisto, de reglamentar a los medios, sin que se acote el derecho a la información. Se trata de acabar con privilegios que tienen empresarios periodísticos y concesionarios de radio y televisión, ya que el régimen de concesiones vigente ha sido solo favorable para el desarrollo no solamente de la empresa privada en la televisión y en la radio, sino para la formación de grupos oligopólicos.

A mí me parece que no están reñidas, de ninguna manera, la ampliación y profundización del derecho a la información, con la reglamentación de las responsabilidades de los medios.

Por ello considero que debe ser la ciudadanía la que marque el paso a los medios de comunicación. Que sea la sociedad la que valore a los medios, sus tendencias y sus influencia en la sociedad.

No es posible seguir teniendo un retraso histórico en la legislación sobre medios de comunicación. La ciudadanía se merece la creación de una nueva normatividad jurídica sobre los mismos. Por su ausencia, todo el proceso de la reforma del Estado mexicano ha quedado profundamente vulnerado; en cambio, la democratización de la comunicación es el principio que democratiza los otros procesos de la vida cotidiana.

Bajo esta perspectiva, podemos afirmar que las precarias y contradictorias y obsoletas bases jurídicas en materia de comunicación social con que cuenta la constitución política mexicana en el umbral del siglo XXI, han privilegiado los intereses de la vieja estructura de poder por sobre los fundamentos jurídicos de la nación que permitan construir una nueva nación y por consiguiente fortalecer la democracia.

El Estado más democrático que queremos es uno donde la responsabilidad (*accountability*) del poder ante los ciudadanos sea mucho más real que meramente formal, donde la representación popular opere con eficiencia; donde los medios de comunicación sean democráticos.

Sabemos que a diferencia de lo que sucede en naciones democráticas, en México no existe una ley o norma constitucional, salvo unos lineamientos en materia de publicidad, que establezcan cómo y por qué debe el gobierno o el Estado otorgar ayudas a la prensa. Y de que ha sido una potestad discrecional de los directores generales de comunicación social, que ellos a su libre antojo y albedrío, deciden el uso de los recursos del pueblo, en muchas ocasiones para fines privados de propaganda política, promoción de imagen personal, "ayudar" con publicidad costosa, a aquellos medios de comunicación permeables a sus afinidades y, por el contrario, retirar las ayudas a aquellos que no lo son tanto.

Recordamos por ello al presidente José López Portillo, que expresa la visión patrimonial del poder público: "Yo no pago para que me peguen". Es decir, este ex presidente se asumía como si fuera el titular de los recursos del pueblo.

Por otro lado, esta situación de falta de regulación y de un vacío jurídico ha generado que se provoque o se produzca lo que se conoce en México como gacetillas. Es decir, publicidad pagada que aparece como información. Esto evidentemente genera una confusión a la ciudadanía porque no se distingue cuándo es información y cuándo es publicidad pagada. Ningún periódico en México tiene una mención expresa que diga IP (inserción pagada), aunque en algún tiempo *Proceso* y *Excélsior* lo hicieron en los ochenta, o que diga, "esta información es una gacetilla o boletín pagado por la oficina de comunicación social del gobierno".

Algunos medios informativos impresos, lo que han hecho es ponerle un tipo de letra diferente. Esto lo podrán distinguir los expertos y los conocedores, pero el gran público, la ciudadanía, el lector común, no lo sabe. Simplemente cree o lo confunde como una información, que debe ser veraz y objetiva.

Por ello, mi preocupación es de que en México se mejore nuestras reglas del juego respecto a la libertad de expresión y el derecho a la información en beneficio de la ciudadanía. De ahí la necesidad de un código de ética a manera de decálogo, con respecto a la información y con respecto al comunicador, en el que el ciudadano sea el más obligado a vigilar y a exigir que los medios de comunicación, y quienes intervienen en ellos, se manejen de manera sana, responsable y equitativa, pues muchas veces los periodistas reciben presiones que hacen que modifique negativamente su empleo, familia y desarrollo personal.

La democracia ha sido un anhelo permanente del pueblo mexicano que aparece en todos los grandes movimientos históricos de la nación: desde el movimiento de independencia, del liberalismo del siglo XIX, de los orígenes de la revolución, y desde entonces en todos y cada uno de los programas políticos de los sucesivos y cada uno de los programas políticos de los sucesivos gobiernos.

La etapa moderna de gobierno institucional lleva más de 70 años, y si bien los ideales no se han olvidado ni desechado, sino que, sexenalmente, los resultados democráticos han sido menos satisfactorios de lo que podría esperarse.

Establecer una nueva estructura política que constituya la base de un funcionamiento nacional democrático, que no se da por evolución natural, constituye la responsabilidad social e histórica de nuestros gobernantes, pero también de toda la sociedad.

Capítulo III

Del autoritarismo a la transición a la democracia a partir de los años setenta

3.1. El agotamiento de la liberalización política del régimen priista

El régimen autoritario priista llevó a cabo durante poco más de 30 años diversas estrategias de apertura política, con más intenciones de relegarlas que de alcanzar verdaderamente su interna democratización. Política considerada por la ciencia política como *liberalización política*, típica de los diversos regímenes autoritarios que, al tener serios problemas con sus rasgos esenciales, llevan a cabo todo un proceso de apertura limitada o superficial, y de manera urgente aplican una especie de oxigenación y así poder calmar las tensiones y lograr el objetivo principal: prolongar más la vida del régimen autoritario.

Y es que en México ya era una situación impostergable, se puede decir hasta de emergencia, porque la sociedad plural se manifestó, en un multipartidismo más competitivo y en el protagonismo y una mayor autonomía de los medios de comunicación, que ejercieron mayores presiones contra el régimen autoritario priista, lo cual hizo más difícil su sostenimiento. Al tiempo de que el voto priista mostró una larga tendencia descendente. Tenemos 1976, que es año electoral poco representativo porque los opositores no nominaron candidato presidencial. Aunque hubo periodos en los que se observó una recuperación muy importante al alcanzar, por ejemplo, en los comicios de 1991, el 64 por ciento, mientras que en 1988, el PRI descendió de 65 a 52 por ciento y, consecuentemente, corrió el riesgo de perder su mayoría absoluta. Aunque los factores que influyeron en las recuperaciones han sido de distinta naturaleza, desde el activo liderazgo del Presidente de la República, como la mejora de la economía en el país.

Aunque habrá que recordar que Peter Smith, en ese sentido ha señalado:

En términos estrictos resulta difícil (si no es que imposible), saber si se ha dado la democratización, a no ser que se haya logrado la democracia misma; de otra manera, lo que parecería ser una democratización bien podría ser sólo una forma elaborada de liberalización.¹⁵³

¹⁵³ Peter Smith, conferencia sobre la "Democracia en América Latina: especulaciones y perspectivas", en *Foro Internacional*, núm. 113, julio-septiembre.

También habría que decir que el gran problema que ha gravitado es lo electoral, ya que durante los 60 años de vida del PRI, se caracterizó por su bajo nivel de competencia electoral, sumado a que en esa larga etapa hubo bajo nivel de competencia de las fuerzas políticas.

En la esfera de la política electoral el PRI siguió actuando como partido prácticamente único en cuanto a su desempeño en las urnas: la Presidencia de la República, las gubernaturas y las senadurías recayeron en esta etapa en priistas, así como la inmensa mayoría de las diputaciones federales y locales y de los ayuntamientos.

Aunque la aparición de conflictos poselectorales que culminaron en violencia, o que dan cabida a soluciones políticas que llegan a corregir los resultados electorales después de calificadas las elecciones, con lo que pone en entredicho la opción electoral para el avance del proceso democrático, es tendencia reciente, al menos de 20 años para acá.

De ahí que podamos decir que otro factor que promovió un sistema más competitivo lo representó la nueva legislación electoral, que asegura una mayor igualdad entre los contendientes, así como comicios más imparciales y transparentes.

Se aprecia también la percepción ciudadana de que los resultados electorales oficiales gozarán de respeto por parte de los organismos competentes. Sumado a la profesionalización de los funcionarios electorales que produce su neutralización política, y la injerencia creciente de los partidos y la ciudadanía en los comicios, así como un reparto más amplio y equilibrado del subsidio federal a los partidos, se conjugan para dar paso a procesos que son cada vez más competitivos.

Así es como el comportamiento electoral se hace más competitivo y se va introduciendo un fenómeno prácticamente desconocido en México: la alternancia en el poder.

Aunque el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Luis de la Peza, ha reconocido públicamente:

Los partidos políticos no tienen una cultura jurídico-política, porque cuando ganan un juicio, enmudecen, pero cuando pierden, viene de inmediato la descalificación de la labor del tribunal.¹⁵⁴

Confome al Artículo 116 de nuestra Ley Suprema, los congresos locales se integran considerando el principio de representación de las minorías y, según el 115, los ayuntamientos el de representación

¹⁵⁴ José Luis De la Peza, nota informativa publicada en el periódico *La Jornada*, septiembre 21, 2000, págs. 1-12.

proporcional, con lo cual se favorece la promoción del expansivo pluralismo político sin abandonar el principio de mayoría simple a una vuelta, acreditado históricamente.

Por eso, los grupos dirigentes o élites gobernantes del régimen priista optaron por ensanchar más los espacios de participación y de expresión a la disidencia, con miras a reducir la presión de la ciudadanía y de esta forma lograr prolongar la vida del régimen autoritario.

Sin embargo, ya no es muy posible que eso ocurra porque los nuevos actores políticos y la ciudadanía, a medida de que nacen nuevas instituciones que, aun sin lograr su plena consolidación, y que tienen "ciertos signos de debilidad", como el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como al ciudadanizarse el IFE, hace que en vez de darles largas la liberalización a las demandas de la ciudadanía, las estimula y que termina por tirar al régimen priista, como ya ocurrió el 2 de julio del 2000.

Y habría que señalar que una cuestión que nubló la eficiencia democrática del PRI la representó sus limitaciones para actuar en el campo del debate político, ya que ésta es una función política primordial, al extremo de que el mal desempeño de un partido o de sus candidatos en este asunto particular no sólo afecta sus saldos meramente electorales, sino que también vulnera su credibilidad, que al erosionarse gravemente, acaban por mermar su legitimidad.

Por otro lado, se encuentran los medios de comunicación que su cobertura y penetración demandan nuevas destrezas de los dirigentes y candidatos priistas, radicalmente distintas a las que resultaban funcionales antes de que irrumpiera el pluralismo real.

En el caso de México, se puede decir que hay fechas sustantivas de esas etapas de liberalización política, como son: 1964, que es cuando se abrió a la verdadera oposición la posibilidad de llegar como legisladores de la cámara baja, bajo la fórmula de diputados de partido, tomando en cuenta su votación global.

Aunque hay analistas de prestigio, como la doctora Luisa Béjar Algazi, que están en desacuerdo con estas figuras de representación en los congresos:

El interés de la sociedad es tener legisladores que se mantengan en el cargo validados por el voto popular, no por lo que decida la élite de un partido.¹⁵⁵

El hecho de que se incorporaran al lento proceso democrático la representación de las minorías en la Cámara de Diputados para moderar la sobrerrepresentación en favor del PRI, así como el voto inútil

¹⁵⁵ Luisa Béjar Algazi, "Nota informativa", periódico *Reforma*, marzo 13 de 1996, pág.6.

de los pequeños partidos opositores, que conlleva el principio de mayoría simple por circunstancias uninominales y a una vuelta, los partidos obtenían diputaciones de partido cuyos votos rebasaban un mínimo legal pero siempre dentro de un límite.

Esa primera modalidad se desarrolló en 15 largos años hasta convertirse, finalmente, en una fórmula de representación proporcional.

Tal vez, el panorama político fue impactado por el prestigio de la Revolución cubana de 1959, que alentó a las izquierdas en México, y por las expresiones guerrilleras de los sesenta, sobre todo la que tuvo al estado de Guerrero, como escenario.

Y es que en 1968, el triste y doloroso movimiento estudiantil en México, principia una década bajo el signo ominoso del agotamiento, que tiene como efecto el deterioro de la legitimidad del sistema político. Es por ello que consideramos que en cuanto a la política interior, México observó cambios que apuntaban hacia la apertura democrática, ya que tanto el movimiento estudiantil del 68, como los brotes guerrilleros, mostraron que las reglas del juego y los canales de participación política perdían su eficacia ante la diversidad social que provocó el desarrollo, e incluso el gobierno de Echeverría se fue por el cambio de las prácticas y del discurso político y atrajo así a jóvenes e intelectuales para reforzar la pluralidad interna del gobierno y del partido en el poder.

Luis Echeverría, insistía en sus discursos de campaña: "Que se oiga la voz de los jóvenes".¹⁵⁶

Aunque durante el conflicto estudiantil había dicho que los jóvenes no tenían nada que hacer en las calles. Por ello, quiso "tapar el sol con un dedo".

Otra fecha es 1977, en el sexenio de López Portillo, cuando, en contraste, se conjugaron las demandas democratizadoras con las voluntad política para llevar a buen término una de las grandes reformas políticas que efectivamente conoció el siglo XX, para dar cauce, ritmo y expresión institucional al pluralismo a través de un sistema electoral mixto para integrar la Cámara de Diputados: dominante mayoritario pero con representación de minorías. Se agregó el principio de representación de minorías en las cámaras locales, y el de representación proporcional en los municipios con más de 300 mil habitantes.

Esos cambios, y otros más que se recogieron en una innovadora ley, fueron congruentes con la amnistía a quienes participaban en las agrupaciones terroristas urbanas y en la guerrilla guerrerense —mi tierra adoptiva—, que quedó liquidada, así como con el registro del histórico PCM. Obtuvieron registro legal otras formaciones como el Partido Demócrata Mexicano (PDM), de origen sinarquista, y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

Una de las contribuciones de la Ley de 1977 es que permitió que numerosas organizaciones de izquierda, que se aproximaban a la violencia, se incorporaran a algunos partidos registrados, para sumarse así a la vida institucional.

De alguna forma, pues, con los cambios de orden político de los setenta, principio también un nuevo modelo político, lento, pero rumbo a la democracia más real, competitiva, predominantemente electoral y con partidos políticos y medios de comunicación, cada vez más protagónicos y con un goce más pleno de las libertades públicas.

Lo cierto es que la liberalización mexicana mostró años de éxito en su propósito de relegar el momento de la democratización, dando nuevos aires al muy peculiar autoritarismo priista.

Soledad Loaeza, señala en el caso de México:

En el caso mexicano es uno de los pocos o en los que la liberalización política ha tenido éxito por décadas, consiguiendo su objetivo de sustituir una auténtica democratización por una apertura limitada que deje intacta esencia autoritaria del régimen.¹⁵⁷

Aunque la estrategia liberalizadora en México fue de gran éxito en algún momento, tarde o temprano sabíamos que iba a llegar al límite; ya que no era posible que siguiéramos prolongando el régimen autoritario priista, y convertirse la liberalización en una real y auténtica democratización, que evitara fuertes conflictos y problemas sobre todo de ingobernabilidad.

Quizá, los grupos dirigentes priistas y la élite del poder no se percataron del desgaste y que ya no era posible seguir alargando el autoritarismo a través de las tradicionales estrategias de liberalización, que funcionaron durante más de 30 años.

Las elecciones de 1988 fueron un aviso de que, en efecto, el régimen autoritario priista estaba llegando a los límites y de que la liberalización pronto sería incapaz de sacarlo adelante.

Sin embargo las elecciones de 1997, que combinó comicios federales y locales, modificaron la fisonomía del sistema de partidos como el propio funcionamiento del régimen político,

¹⁵⁶ Luis Echeverría Álvarez, "Nota Informativa", periódico *El Nacional*, enero de 1970.

¹⁵⁷ Soledad Loaeza, "Political Liberalization: an Uncertainty in México", en L. Cook, K. Middlebrook y J. Molinar (eds.), *The Politics or Economic Restructuring: State Society Relations and Regime Change in Mexico*, California, Center of US-Mexican Studies, UCSD, 1994, p. 106.

principalmente de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y entre los poderes federales y los locales.

El PRI no logró el porcentaje de votación, y el número de triunfos distritales que le permitieran tener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, aunado a la pérdida de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y de dos gubernaturas ante la oposición, entre otras cosas, hicieron que algunos de los componentes tradicionales del autoritarismo mexicano aceleraran el proceso de transformación.

En 1994, el asesinato del candidato del PRI Luis Donaldo Colosio, puso una vez más la fragilidad de la incipiente democracia electoral e hicieron las elecciones federales particularmente críticas. Aunque el PRI obtuvo un triunfo amplio, que le permitió al gobierno entrante contar con una legitimidad, el clima político estaba lleno de incertidumbre.

El voto del miedo; el voto inducido a favor del régimen llevó a desatarse los reclamos de la oposición y se intensificó el malestar hacia el sexenio saliente, que terminó por derrumbar la imagen pública de Carlos Salinas, ya de por sí muy cuestionada por su presunta responsabilidad en el asesinato de Colosio y luego la crisis económica anunciada por el presidente Ernesto Zedillo.

Y es que estos resultados no hubieran sido posibles de no haberse producido los cambios sustanciales en el sistema electoral a partir de la reforma de 1996, que en su primera etapa fue producto del consenso entre los cuatro partidos con representación parlamentaria (PRI-PRD-PAN y PT). Y en la que en la segunda solamente fueron aprobados por el partido gobernante.

Se puede decir que la liberalización política en México atravesó por momentos difíciles aunque fue funcional, que sirvió a los propósitos oficiales y que poco a poco perdió efectividad, ya que la crisis financiera, de 1977, la agudizó.

3.2. El proceso civilizado de transición en México

Guillermo O'Donnell señala que la historia reciente de nuestros países, las luchas contra el autoritarismo, han sido duras, difíciles e inciertas. Estas luchas –dice– contenían una potente carga moral: indignación por las atrocidades que cometieron los regímenes autoritarios, tanto por las violaciones de los derechos humanos elementales como por la acentuación de una distribución sumamente desigual de todos los tipos de recursos. Estas fueron luchas no sólo contra los regímenes autoritarios; también fueron a favor de la democracia. Veámos –dice– en la democracia no sólo un

régimen deseable de articulación de la vida política, sino también un camino eficaz, aunque probablemente lento, para llegar a sociedades más justas e igualitarias.

Sin embargo, reconoce que hoy en día, varios años después de inaugurados nuestros gobiernos democráticos, resulta claro que esos caminos serán más dilatados y tortuosos e, incluso, reversibles, de lo que supusimos durante las luchas antiautoritarias.

Guillermo O'Donnell, un gran y terrible pesimista, expone en su libro *Issues in Democratic Consolidation*:

Los obstáculos son enormes y apremiantes, grande es el descontento de muchos que saludaron con júbilo el fin de los regímenes autoritarios y a veces las fuerzas democráticas parecen extenuarse o perder el rumbo.

O'Donnell es un hombre preocupado por el peligro que corren la democracia y, lo que es más importante, su consolidación y expansión en áreas de economía, sociedad y cultura, en las cuales, dice, se han logrado tan pocos avances hasta este momento.

Aunque hay que recordar que estas declaraciones las realizó en la década de los noventa.

O'Donnell postula que los procesos de democratización vividos por nuestros países conllevan a dos transiciones:

1. La primera es la que va desde el régimen autoritario anterior hasta la instalación de un gobierno democrático.
2. La segunda va desde ese gobierno hasta la consolidación de la democracia o, en otras palabras, hasta la vigencia efectiva de un régimen democrático.

La democracia a la que él se refiere es la democracia política o "poliarquía". Y comparte la definición de democracia (poliarquía) de Robert Dahl.

Para Robert Dahl, son "Poliarquías aquellos regímenes que ponen el mínimo de restricciones a la expresión, organización y representación de opciones políticas y a las oportunidades de que disponen los oponentes del gobierno. La mayoría de los individuos están efectivamente protegidos en su derecho a expresar, privada o públicamente, su oposición al gobierno, de organizar, de formar partidos y de competir en elecciones en que el voto es secreto, libre y correctamente computado y en que los resultados electorales son vinculantes con base en reglas bien establecidas. Normalmente, el

uso de medios violentos está prohibido y en algunos casos se castiga el hecho de invocar el uso de la violencia para fines políticos".¹⁵⁸

En resumen, continúa Dahl, un régimen democrático implica competencia política y existencia de oposición; sufragio universal y otras formas de participación; elecciones libres, competitivas y a intervalos de tiempo regulares; electividad de todos los cargos políticos más relevantes; partidos en competencia; fuentes de información diversas y alternativas".¹⁵⁹

Según Dahl, así como otro elenco de autores que han afrontado el problema de la democracia, en cuanto al grado de ésta que un régimen es tanto más democrático cuanto más altos sean los índices que se infieran del cotejo de indicadores. Así, por ejemplo, cuanto más se respeten y garanticen los derechos políticos y civiles, tanto más democrático será el régimen.

Dahl, incluso, fija una definición mínima, sin cuyo cumplimiento el régimen no es democrático.

Las condiciones empíricas, esenciales e indispensables para etiquetar un régimen como democrático parecen ser las siguientes: sufragio universal secreto, elecciones periódicas y correctas; más de un partido; existencia de diversas fuentes de información.

Los regímenes que no presentan estos requisitos pueden considerarse no democráticos. En el caso, por ejemplo, de las llamadas democracias censitarias o regímenes pro democráticas del siglo XIX en Europa, con sufragio restringido, basado en la propiedad de bienes. En el caso de aquellos regímenes cuasidemocráticos, como la Italia de Giolitto, o a la España de Alfonso XII, en los que las elecciones estaban condicionadas por los 'mazzien', o por los caciques y manipuladas por los prefectos o jefes administrativos locales. Para todos estos regímenes, la etiqueta más apropiada es probablemente la sugerida por Dahl de oligarquías competitivas.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Robert. A. Dahl, *Poliarchy, Participation and Oposition*, New Haven, Yale, University Press, 1971, p. 45.

¹⁵⁹ Robert A. Dahl, "Introduction", en Dahl (ed.), *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press, 1973, p. 3.

¹⁶⁰ Cfr. Dahl, *Poliarchy*, p. 7.

Tal vez podría ser muy realista O'Donell, porque efectivamente la democracia o, mejor dicho, la apertura, tiene sus riesgos, ya hemos visto como en otros países ha sucedido, concretamente en Bolivia, donde según se consigna de 1977 a 1980 hay 80 partidos, situación que no ha ocurrido hasta ahora en México.

Y de 1964 a 1980, por ejemplo, la política boliviana ha estado dominada por un autoritarismo, cuyo pilar central fueron los militares.

Podríamos afirmar que México va adelante en el proceso civilizado de transición, de avance a la democracia (liberalización política). Aunque el avance a la democracia no ha sido fácil.

Guillermo O'Donell habla de que en cierto sentido el periodo autoritario fue más fácil que el actual. Y señala que entonces sabíamos por qué luchábamos y contra quién, nos unían lazos solidarios entretejidos tanto por las críticas contra esa dominación como por la apuesta a favor de la vida democrática. "En Brasil, la primera transición fue insólitamente larga."¹⁶¹

O'Donell luego menciona a los países latinoamericanos que hasta hace poco, según él, completaron la primera transición: Brasil, Argentina, Perú, Ecuador y la República Dominicana.

Según O'Donell, queda claro que la segunda transición no será menos ardua ni menos prolongada, que los caminos que llevan de un gobierno autoritario a un régimen democrático son inciertos y complejos, y son muchas las posibilidades de regreso al autoritarismo.

Y es que, según O'Donell, uno de los grandes enigmas –e indicadores de la dificultad– de la segunda transición es que los actores propiamente democráticos son una minoría que debe avanzar para consolidar un régimen político basado en el principio de mayoría, por lo menos para decidir quién habrá de gobernar.

Sin embargo, si hay algo de lo que buena parte de la población está segura es de no desear el regreso de ese régimen autoritario que por muchos años se ha soportado.

La primera condición obvia –continúa O'Donell– para recorrer el camino hacia un régimen democrático es que no se produzca una regresión al autoritarismo. Esta regresión, dice, puede ocurrir mediante una "muerte rápida", por la vía de un golpe militar clásico. Pero también puede ocurrir por medio de una "muerte lenta", por medio de una progresiva disminución de los espacios

¹⁶¹ Sobre el tema veáse Guillermo O' Donell y Philippe Smiter, "Tentative conclusions about uncertain democracies", en Guillermo O'Donell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule, Prospects for Democracy*, vol. 4, *op. cit.*

existentes para el ejercicio del poder civil y la vigencia de los derechos y garantías clásicos del constitucionalismo liberal.

En este sentido tendríamos –afirma–, lo que señala en uno de sus trabajos Schmitter, que le llama "democratización" "o "gobierno civil con soberanía militar".

O'Donnell señala que por cualquiera de los dos caminos –uno rápido y espectacular y otro lento y a veces oscuro– se malogrará la segunda transición.

Habla también de que hay obstáculos frecuentes y que el problema estratégico de los actores democráticos, por un lado, es evitar las regresiones, y, por otro, impulsar el proceso de tal manera que –a pesar del ritmo vacilante y enormes incertidumbres– avance hasta la consolidación de la democracia. Agrega que contra este proceso existen graves obstáculos. Entre los principales menciona, por ejemplo, la permanencia de actores decididamente autoritarios que controlan importantes recursos de poder, la neutralidad o indiferencia de algunos actores en relación con el régimen político vigente, así como la persistencia de pautas fuertemente autoritarias de dominación en múltiples planos de la vida social. Estos –dice– son obstáculos frecuentes en todas las transiciones.

Los actores, propiamente democráticos, son una minoría. Uno de los grandes enigmas e indicadores de la dificultad de la segunda transición, es que éstos son una minoría que debe avanzar para consolidar un régimen político basado en el principio de mayoría, por lo menos para decidir quién habrá de gobernar.

Sin embargo, afirma que si hay algo de lo que buena parte de la población está segura es de no desear el regreso de ese régimen autoritario o militar que hasta hace poco tuvo que soportar.

Entre las recomendaciones que hace O'Donnell, para avanzar en la consolidación de la democracia, es que "los actores democráticos deben por lo menos: A) neutralizar a los actores incondicionalmente autoritarios, ya sea aislándolos en lo político o bien convirtiéndolos en sectas que no amenazan la supervivencia del régimen. B) en relación con los actores neutrales, fomentar preferencias o por lo menos prácticas compatibles con el funcionamiento de la democracia". Él las llama "prácticas", porque dice que no es indispensable que esos actores lleguen a ser propiamente democráticos. Es suficiente –dice– con que crean que el juego a favor de la democratización y/o crean que cualquier régimen político alternativo les resultará demasiado incierto y arriesgado, aunque en principio lo prefieran.

Resumiendo los puntos anteriores: los actores democráticos deben ir creando un tejido de instituciones que pueda operar la mediación entre los intereses, las identidades y los conflictos de un

periodo determinado. Señala que es fundamental esta tarea de construcción de instituciones representativas. O'Donnell asevera que éste es el hilo conductor de una democracia consolidada; sin ella, cualquier grado de democratización alcanzado es precario y potencialmente explosivo.

O'Donnell dice que dentro de los actores democráticos es preciso especificar un subconjunto fundamental: los políticos. Su vocación personal y su actividad profesional, dentro de un régimen representativo o que pretende serlo, consisten básicamente en tratar de ser elegidos para ocupar posiciones gubernamentales preeminentes. En ellos está la principal capacidad y, por consiguiente, la responsabilidad de guiar el viaje desde un gobierno autoritario hacia un régimen democrático. Los actores democráticos son importantes, pero que son los políticos quienes toman las decisiones más importantes, en especial, dentro o fuera del gobierno, la de construir y fortalecer las instituciones propias de la democracia para el destino de la segunda transición.

Por lo que entendemos, el destino de la segunda transición depende de la calidad de la dirigencia política democrática, la que quiere y entiende lo que significa la práctica institucional de la democracia política.

O'Donnell habla de los países altamente represivos: la Argentina, el Uruguay, Bolivia y la Grecia de los coroneles.

Señala que en cuanto a la represión, esos casos bordearon el terrorismo de estado: fueron incontables las víctimas de sus horrores y pocas personas pudieron sentirse a salvo del terror; la inseguridad y el miedo afectaron a amplios sectores de la población.

Y dice que todos estos regímenes terminaron en colapso, debido a la explosión de conflictos y la activación de una oposición masiva. En algunos casos esos regímenes precipitaron su caída tras proyectar al exterior sus problemas internos y emprender una aventura bélica, como las de las Malvinas, en el caso argentino.

Habría que señalar que, de acuerdo con los estudios de la Fundación Woodrow Wilson compilados por Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, acerca de las Transiciones desde un sistema autoritario, las transiciones se caracterizan por tener tres etapas o fases.

Todo esto implica incertidumbre, ya que el modo de hacer algo durante 70 años ha cambiado y no hay certeza de que llegará otra forma definitiva o, incluso, de que habrá regresión. Se tiene por lo mismo una sensación de provisionalidad.

La segunda fase, "democratización", se identifica por la aparición de los nuevos actores políticos, que o no existían o no tenían la importancia o relieve que en la transición tienen. Ellos,

interactuando entre sí y con los viejos actores, provocan las nuevas secuencias, hechos políticos antes no vistos ni experimentados, lo que acarrea como consecuencia que se fijen nuevas reglas de comportamiento. Capítulo importante es la "adecuación del marco jurídico" con nuevas leyes. Caso significativo de la transición mexicana es la "nueva ley electoral". Pero al mismo tiempo se hace evidente la gran dificultad para que los actores involucrados hagan avanzar la nueva ley laboral, la reforma fiscal, la llamada ley de "imprensa", vigente desde 1917 (cuando ya estamos en la era del correo electrónico), y se argumenta por los actores involucrados, que se trata de "una ley mordaza".

Ahora bien, en la teoría del cambio político, por transición política suele entenderse el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso. De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso sobre ellos y la lucha por la definición y el establecimiento de unos nuevos.

De acuerdo con esta premisa, la transición democrática o transición de un régimen autoritario a uno democrático, es precisamente el intervalo entre el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana.

Considerando la naturaleza tan peculiar de los procesos de transición, preferimos concebir a la transición a la democracia como una dimensión histórica en la que el régimen autoritario de partida ha perdido algunas características, pero sin adquirir del todo los nuevos aspectos del régimen democrático de llegada. En este sentido, la transición democrática es una estructura de ambigüedad política, una interacción entre elementos autoritarios y democráticos, en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí. La ambigüedad política de la transición democrática puede observarse en tres niveles: uno de orden estructural que concierne a las instituciones de ascendencia diversa y a los nuevos lugares de actuación tanto de los nuevos actores como de los actores del régimen precedente; y un segundo nivel, que concierne a las conductas de los actores del régimen precedente, y otro nivel, que concierne a las conductas de los

actores respecto a las normas/contranormas, valores/contravalores, cultura política, programas, ideas, etcétera.

Cabe señalar que la ambigüedad política no es entendida aquí como una propiedad exclusiva de las transiciones en general o de las transiciones democráticas en particular, pues todo sistema político presenta situaciones de conflicto y ambivalencia, y ningún actor sigue un tipo preestablecido de acción. Con todo, en una transición la ambigüedad es el aspecto de mayor evidencia, por cuanto se trata de una fase que muestra múltiples e inciertas alternativas y en la que la nueva sociedad no se ha perfilado plenamente. Se trata de un momento que presenta al mismo tiempo elementos de preinstitucionalización y de desinstitucionalización.

México, al igual que el mundo, vive una etapa de profundas transformaciones en todos los órdenes de la vida nacional, que tienen en la reforma del Estado su eje articulador, en el contexto de un proyecto de modernización integral.

Para alcanzar los objetivos nacionales es necesario reformular las funciones del poder público en los diferentes aspectos de la vida social, con el fin de dar lugar a la participación autónoma de ciudadanos, de grupos sociales y de partidos políticos para fortalecer la democracia.

Se han concretado acuerdos nacionales para alcanzar lo propuesto en materia, política, económica y social. Y a partir de ellos se han concretado reformas institucionales, acuerdos entre los actores políticos, nuevos rasgos en la cultura política, nuevos comportamientos, participación intensificada de la ciudadanía, un vigoroso debate plural que se da todos los días, estos aspectos testimonian el avance de nuestro desarrollo político en los últimos años.

Una caracterización genérica de lo que ha ocurrido en esta etapa puede describirse como de reformulación de las reglas de la convivencia social y del quehacer político en México.

La sociedad mexicana comprende que, para construir nuevas condiciones de desarrollo, es necesario modificar comportamientos, lo que reclama la revisión de las reglas establecidas.

Se han impulsado así profundas reformas a la Constitución General de la República y a múltiples ordenamientos legales.

El pluripartidismo, que en el caso de México ya llegó al exceso, con 11 partidos. Se crean condiciones que permiten la alternancia, e irrumpe con fuerza, además, el "pluriasociacionismo".

La tercera y última etapa, la "consolidación", se caracteriza por la aparición del nuevo sistema político basado en la democracia, con sus dos vertientes, tendiendo a la plenitud: "democracia representativa" y "democracia participativa". Se establecen reglas "definitivas". Se termina la

sensación de provisionalidad y se da fin a la incertidumbre. La repetición de actos nuevos bien hechos crea una situación contraria al pasado vicioso.

Es fundamental que ningún actor considere otra alternativa que la vía electoral democrática para obtener el poder. Cuando hay actores que piensan en "golpes guerrilleros" o "golpes de Estado", aún se está lejos de esta fase aunque se empieza a plasmar la paz social.

¿En qué fase está la transición mexicana?

Aunque es difícil precisar, se puede afirmar que hay notas de la primera y de la segunda fase, ya expresadas. No hemos cumplido todo lo de la primera y no hemos llegado plenamente a la segunda, es decir, estamos en una interfase, entre la primera y la segunda. Cuando esto ocurre, en las transiciones hay gran volatilidad y vulnerabilidad a causa del "titubeo" de los actores. Titubean los "reformistas" y los "gradualistas" y se exacerban los "maximalistas". Son los momentos de mayor riesgo de regresiones, frustraciones o colapsos.

Hay dos ejemplos muy claros de este fenómeno. Uno cercano en la geografía y la cultura y otro lejano. El cercano es el caso nicaragüense. Cuando cae el "autoritarismo dinástico" de los Somoza, y después de iniciar la fase de liberalización con el gobierno provisional de la "Junta de los Doce", se da la regresión al "autoritarismo de los nueve comandantes". "En el caso lejano en distancia y cultura, en Irán, el Sha de Persia dimite, y cuando empiezan a aparecer los signos de la liberalización, surgen la regresión de los "ayatolas", que instauran un "autoritarismo político-religioso", más rígido que el del Sha.

Las transiciones no son fatales o determinísticas, son resultado de acciones libres de hombres y mujeres libres, y por ello unos actores pueden desealarla y conseguirla, y otros frustrarla y revertirla.

Se ha venido asentando que la democracia se desglosa en dos dimensiones: la representativa y la participativa. Cada dimensión con sus propios actores, y la conjunción de ambas expresada en la "democracia plena".

Los actores más destacados de la democracia representativa son los partidos políticos, se entiende que sus cuadros directivos, que son los que toman las decisiones más importantes, siempre de acuerdo con sus propios estatutos, también pueden ser candidatos a puestos de elección en procesos electorales internos y externos, así como autoridades gubernamentales que de esos procesos emanan. En cambio, en la democracia participativa los actores son los ciudadanos

organizados e instituciones o sociedades intermedias, de muy variada naturaleza pero básicamente territoriales o funcionales. Contemporáneamente, apareció la expresión "o-ene-ges": Organizaciones no gubernamentales (ONG), planteadas como expresiones de reduccionismo y fundamentalismos, que no coadyuvan al bien común.

En estos días, acaparan la atención dos procesos simultáneos pero diferentes: democratización del PRI y Alianza Opositora. El intento democratizador del PRI, que presumiblemente se tenía que dar, no se realizó. Y es que sensatamente hablando, parece muy difícil que un partido que operó autoritariamente desde su fundación, en marzo de 1929 y acaba de cumplir 70 años, pueda, en un lapso tan corto, cambiar su naturaleza. Lo que empieza a apreciarse por el tono, nivel o intensidad de la lucha, es que el PRI se parta. Hoy parecen existir dos bloques, que inclusive tienen nombres: el "PRI Renovado" y el "PRI Restaurado", que en realidad corresponden a los proyectos distintos de actores protagónicos-antagónicos: reformistas con el "PRI renovado" e inmovilistas con el "PRI Restaurado". Este proceso de ruptura incide en otro proceso distinto, pero simultáneo, que es el de la posible "alianza opositora", que con enormes dificultades e incertidumbres, ha estado planteándose, ¿cómo podría ser esto? Quizá la lentitud y dificultades en la negociación de los "aliancistas" esté provocada por un sutil cálculo de alguno o algunos de los "negociadores" o sus "representantes", que están ponderando que ¡si el PRI se dividiera!, quizá podrían tener una alianza más "ventajosa" con una de las partes de ese otro posible socio.

Habría que señalar, en contrapartida de ese proceso en el área de la democracia participativa, que parece configurarse cada vez más el papel de la sociedad vigilante, por medio de instituciones gremiales y académicas.

Es evidente, por lo que históricamente ha venido ocurriendo, que la alianza que lleva al éxito un proceso de transición es la que plasma, según las modalidades de tiempo y lugar, la unión entre reformistas y gradualistas, en tanto, lo que realizan los inmovilistas con los maximalistas, es un contubernio, que el diccionario define como: "cohabitación ilícita".

Puesto ya el marco general de la "teoría de la transición", ahora corresponderá identificar actores, etapas, condiciones, escenarios y factores, para facilitarnos la comprensión del papel de cada quien en la transición. Por supuesto que están en los hechos y estarán en la identificación del análisis, la ubicación de los más preclaros auspiciadores, que por no estar ni a favor ni en contra de la transición, crean bloqueos que deben ser tratados específicamente para motivarlos a definirse, buscando el mayor bien para los más posibles.

Parecería indispensable precisar, a manera de síntesis, que la transición en México es, ante todo, un proceso de cambio de una vieja cultura política que hacía depender todo de las decisiones de un solo individuo, ya sea en la modalidad autoritaria o paternalista, hacia una nueva cultura política en la que cada individuo desde su nivel de competencia, tome las decisiones que le competen, es decir, que florezca la participación.

Ninguna transición democrática ha sido más larga que la de México, si fechamos su primera intención con el libro *La sucesión presidencial en México*, en 1910, de Francisco I. Madero. Él buscaba denunciar un régimen que había agotado sus posibilidades políticas al llevar al país al círculo vicioso que impedía el relevo del grupo gobernante anquilosado en sus privilegios y contemplado el presente con el lente desfigurado del pasado.

Con sus ideas liberales, Madero denunció el absolutismo de un solo hombre, y caracterizó el porfiriato, entre otros elementos, como una época de humillación y reducción de los indios "a la más triste condición".

Con su llamado, resumido en la divisa que no está de más recordar: "Sufragio efectivo. No reelección", pretendía asegurar el fin del absolutismo y la instauración de la democracia. En la tarea que proponía debían participar todas las personas independientes que pensarán con seriedad en el porvenir de la patria. Desde su punto de vista, la única disyuntiva para la lucha sería entre el absolutismo y la democracia.

Pero Madero no se hacía muchas ilusiones, ya que decía: "La razón nos revela las insuperables dificultades que existen para intentar en el terreno de la democracia una lucha fructuosa entre el pueblo adormecido, olvidado de sus derechos, y sin fuerzas ni deseos para reconquistarlos, y el poder absoluto apoyado por el prestigio del general Porfirio Díaz, por los innumerables miembros de su administración, por los inmersos recursos de que dispone, por los cuantiosísimos intereses creados a su sombra".

Aun así, concluía Madero, el pueblo mexicano estaba apto para la democracia. Logró el apoyo de un pueblo que maduraba y denunció la legalidad de las elecciones. Sin embargo, estableció un gobierno con instituciones frágiles por recientes, con un equilibrio político débil y sin garantía de que las diferentes fuerzas sociales lo apoyaran. Sus intenciones democráticas terminaron en un baño de sangre.

Si el maderismo data del inicio del siglo XX que acaba de concluir, al finalizar dicho siglo los mexicanos seguimos empeñados en cumplimentar la transición que ese movimiento político inició. No sería exagerado decir que el proceso ha sido largo y tortuoso en México, porque salvo algunos

momentos, como el cardenismo entre 1936 y 1938, ha sido guiado más por los intereses personalistas del grupo dirigente que por aquellos que conciernen al conjunto de la sociedad.

Si algo ha faltado es la voluntad política que lleva a la estructuración de verdaderos estadistas que, lejos de recurrir al restablecimiento del pasado, buscan una opción futura, con posibilidades de alcanzar un gobierno aprobado por las realizaciones alcanzadas de acuerdo con los intereses colectivos.

Pero, para ello, falta un programa político, algo semejante a lo que hizo Madero en su momento convencido de dar la oferta más acorde con los requerimientos de la sociedad política. Contó con un ideario político fundamentado en las teorías de entonces, pero al fin y al cabo resultó de un programa que tuvo una amplia circulación y fue leído por varios miles de mexicanos.

Quizá lo que hace falta más ahora para alcanzar el objetivo de la transición democrática es exactamente eso, un ideario que fundamente un programa del cual se desprendan opciones sociales y políticas que pongan fin a un régimen anquilosado y pleno de privilegios para unos cuantos. Hasta ahora sólo hemos visto actitudes protagónicas, venta de imagen por y para los medios, pleitos personales con estridentismo para acertar la frase más perdurable y una estrategia que no tiene el sustento de un plan político en el caso de la alianza partidaria.

¿Dónde está el programa de gobierno que se pondría en práctica de alcanzar el triunfo? ¿Será en el año 2000 cuando al fin logremos alcanzar lo que inició Madero al comenzar el siglo XX?

Aunque habría que decir que los cambios que se iniciaron en 1970, con la derogación del delito de disolución social, nos quitaron, como dice el maestro David Torres, los méritos, por lo menos a los ojos del politólogo norteamericano Samuel Huntington, de haber podido ser el país que iniciaba una nueva era de transformación democrática en el mundo.

Acaso a 30 años de distancia, ahora nos damos cuenta de que el proceso que se inició entonces fue el de una transición relativamente gradual que combinó efectivamente elementos liberalizadores con otros decididamente democráticos, que se fueron introduciendo en forma dosificada?

Se supone que si México se encontrara en una transición genuina se observaría el principio de la centralidad en la institución parlamentaria, ya que es en el parlamento donde se construyen los consensos, se celebran los pactos, se perfilan las agendas y se definen las labores de cimentación democrática, y se expresa ésta finalmente en lo que constituyen los debates políticos y leyes.

Tal vez, Duverger no andaba mal al señalar, durante una de sus visitas a México, que el sistema político mexicano avanzaba hacia la democracia a la velocidad del caracol.

En términos del prestigiado maestro de Chicago, David Easton, autor de *The Analysis of Political Structure*, sin duda alguna el desmantelamiento paulatino de lo que él llama la estructura proteccionista del régimen autoritario, comenzó con la derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la república en materia de Fuero Federal, que data del 2 de enero de 1931.

En México está concluyendo, aunque de manera muy lenta, una forma de ejercer el poder político. Está terminando el ciclo del sistema político que surgió, históricamente hablando, en 1910 y que echó una sólida cimentación de un nuevo régimen, que habría de ser bautizado como el de la Revolución Mexicana.

Hasta lo que hemos investigado, no se registra transición democrática duradera y auténtica que no haya reclamado la revaluación o resurrección de la institución parlamentaria y de los partidos que la conforman y le dan vida, y de los medios de comunicación, que tienen, en tiempos de transición a la democracia, una gran responsabilidad.

Este "nuevo régimen de la revolución mexicana", en el que ha transcurrido prácticamente todo el siglo XX que acaba de concluir y que aún sigue operando pero cada vez más obsoleto, desfasado, con prácticas electorales fraudulentas, con vicios demasiados arraigados, manteniendo una lucha contra el avance del pluralismo político.

El sistema político mexicano está cambiando, hay tendencias hacia un nuevo sistema, en el que por fin se logre hacer realidad el espíritu de la ley, la teoría de la división de poderes, inspirada en los sentimientos de Montesquieu y de John Locke, en el que, por otro lado, el poder legislativo, al que tanta importancia da en su obra *El contrato social*, el ginebrino Juan Jacobo Rousseau, sea un poder soberano, en el que las leyes que se promulguen sean de beneficio a la sociedad y no a capricho del Ejecutivo Federal, como ha venido ocurriendo hasta ahora en México.

La democracia mexicana aparece incipiente, sin sentar sus "reales", sin arraigo, y lo que es peor: frágil.

Actualmente, México vive un contradictorio proceso de cambio político: la oposición, que antes funcionaba con debilidad, tan sólo como grupo de presión, ahora está convertida en partidos reales; en el congreso federal, por ejemplo, hay una mayoría opositora importante en la actual legislatura que ha introducido un debate sustantivo; existen gobiernos estatales que la oposición quitó de las manos al partido de Estado, sumados también ahora los medios de información (prensa escrita) que reflejan un grado de pluralidad desconocida hasta hace poco tiempo. Aunque los medios electrónicos continúan siendo manipulados de acuerdo con las exigencias gubernamentales. Pero no

se ha logrado todavía la división de poderes. Hay una disfuncionalidad del principio de la división real de poderes en el sistema político mexicano.

Sin embargo estamos en tiempos políticos de transición. Aunque todavía no podemos hablar ni mucho menos asegurar que estamos en el umbral de la consolidación de la democracia mexicana, que aún se encuentra lejana, lenta, caminando por terracería.

Habría que señalar que la definición de régimen autoritario que hoy domina en la ciencia política, está basada en la que hizo hace más de 30 años, en 1964 para ser exactos, el sociólogo español Juan Linz, cuando era un joven profesor de la Universidad de Columbia, en Nueva York: "La característica central de ese tipo de gobierno es la institucionalización de un pluralismo político limitado."

En México estaríamos hablando entonces de un pluralismo limitado dentro del autoritarismo, que ha avanzado o se ha fortalecido en los últimos años.

En México, entre "abortos" y "clonaciones", la democracia ha sido "andamio perpetuo" de los regímenes revolucionarios. E incluso, la misma revolución de 1910 fue de alguna manera la sepulturera de ella. Por lo que respecta al poder legislativo, paradigma de la democracia, continúa en fortalecimiento incierto.

El tránsito mexicano a un nuevo estadio político en México se está llevando a cabo de manera contradictoria, lenta y, hasta pudiéramos decir, en retroceso. La vieja clase gobernante intenta nuevamente para el 2000 recuperar terreno, ganar tiempo y posponer el momento en que deba entregar cuentas y prescindir de fueros y privilegios.

En el caso de México, el proceso de transición política lleva ya 30 años, no sólo tiene efectos en la arena política sino que también tiene efectos sociales y económicos.

Lógicamente, cuando en México los resultados de las elecciones ya no sean puestos en entredicho por la oposición (cualquiera que sea su signo), tanto a nivel nacional o local, y que la oposición dé por aprobado de "honestas y justas" a las elecciones, entonces la sociedad mexicana, por fin, habrá concluido su periodo de transición política y podrá contar con los instrumentos indispensables e insustituibles para consolidar la democracia.

La exigencia social de hacer de nuestro país un México plural, democrático, con reglas claras que permitan el establecimiento de un verdadero sistema multipartidista, implica necesaria e inevitablemente que el resultado final sea, entre otras cosas, que la institución presidencial pierda mucho de sus poderes metaconstitucionales, de los que habla Jorge Carpizo y todos los anticonstitucionales, que ha acumulado sistemáticamente desde hace más de 60 años.

En la actual circunstancia de México, la lucha por la democracia consiste principalmente en la disposición a dar cabida, cada vez más, a nuevos agrupamientos e intereses en el régimen, así como en la de lograr en cada uno de ellos la mayor representatividad política, y en la voluntad de establecer alianzas y relaciones que propicien la amplitud creciente de los espacios de participación.

México es un país radicalmente comprometido con los principios democráticos de Occidente, desde su origen como nación independiente.

El problema de México es ampliar los espacios de la participación en sus instituciones históricas; ahondar su compromiso, ya antiguo, con los valores de la democracia representativa, principalmente a través de la depuración de los procedimientos, erradicar las tendencias concentradoras y proclives al control omnímodo, propias de la fase de construcción del Estado y de una sociedad agraria ya superada; convencer a los sectores tradicionales, que insisten en actualizar instituciones anacrónicas, de que construyan las adecuadas, acorde con los tiempos que demanda la sociedad.

Visualizando la prospectiva a futuro inmediato, podemos hablar de dos escenarios claros para el 2000: uno es la ruptura interna en el PRI, o la negociación de posiciones en el Congreso con el fin de recompensar al precandidato del PRI perdedor. Aunque puede darse el caso de que el PRI llegue unido a las elecciones del 2000, fecha en la que culminará la transición política.

Aunque habría que decir que hay quienes señalan que es 1997 cuando concluye la transición política, que es cuando el Congreso de la Cámara baja pasó a poder de la oposición, aunque lo cierto es que para la mayoría de los mexicanos no hay una gran diferencia entre la forma de hacer política de hace tres años con lo que ahora estamos observando.

Habría que recordar que los teóricos y académicos de la transición han agrupado en ocho distintas vías históricas varias de aquéllas que tuvieron lugar durante la Guerra Fría. Estudios posteriores de Juan J. Linz y Alfred Stepan en *Problemas de la transición y consolidación democráticas*, no incrementan dicha clasificación, por lo que es de suponer que las transiciones que van del 90 a nuestros días, o no están terminadas –como es el caso de México– o no presentan variaciones sustanciales que ameriten abrir un noveno grupo con tipificación propia.

El caso mexicano, como se puede apreciar, no corresponde aún a ninguna de las tipologías actuales, mas eso no quiere decir que no estemos en una transición del sistema autoritario a la democracia. Me animaría a decir que se trata de una transición *sui generis*, ya que el sistema autoritario mexicano así lo ha sido.

Desde hace unos cinco años se viene usando consistentemente la palabra transición para explicar el fenómeno de cambio que se está produciendo en el país. Pero existen ciertas confusiones para que quienes toman decisiones que afectan a muchos, y los más importantes divulgadores en el país acepten universalmente el concepto que, a mi entender, describe plenamente lo que está pasando.

Mientras algunos argumentan que en México "no hay tal transición"...que sólo está ocurriendo un gradual y normal proceso hacia una "democracia mejor", hay otros que dicen que la transición se agotó. También los que sostienen que la transición consiste en que el PRI pierda las elecciones.

Es necesario precisar, por ello, el concepto de transición, de acuerdo con el diccionario de la Lengua Española, que señala que transición es: "Pasar de un modo de ser o de estar, a otro distinto", y el alcance que debemos darle es aquel que consiste en pasar de una vieja cultura política que hace depender todas las decisiones de una sola persona, ya sea bajo el esquema autoritario o paternalista, a una nueva cultura política en la que cada quien, dentro de las instituciones, tome las decisiones según su nivel de competencia. Es decir, pasar del autoritarismo a la participación.

La transición de la que hablamos es la referida al cambio de un sistema político de presidencialismo autoritario a un sistema presidencialista, en el que el binomio de la autoridad gubernamental, en su más plena diversidad, sean los gestores del bien común.

Claro que es difícil que todos acepten haber padecido un sistema autoritario gubernamental en sus distintos niveles, y la participación ciudadana en su más plena diversidad sean los gestores del bien común. Claro que es difícil que todos acepten haber padecido un sistema autoritario y que debemos ir a la participación; sin embargo, están a la vista de todos los mejores análisis que nos presentan la naturaleza del sistema iniciado en el "pacto de la familia revolucionaria", en marzo de 1929, hasta la "ruptura de la orfandad en marzo de 1994" y lo que quizá nos toque vivir en el 2000, ante el derrumbe del PRI.

Y habría que recordar párrafos de 2 discursos de candidatos priistas a la presidencia de la República. "Expreso mi compromiso de reformar el poder para democratizarlo y acabar con cualquier vestigio de autoritarismo [...] Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto – estrictamente– a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático."¹⁶²

¹⁶² Luis Donaldo Colosio Murrieta, discurso pronunciado el 6 de marzo de 1994.

"Hoy se ha generado una nueva realidad: la ciudadanía plural, informada y exigente [...] Estas realidades y demandas reclaman una presidencia al mismo tiempo capaz y acotada."¹⁶³ Esta idea expresada en dos discursos importantes, hizo aparecer el concepto de la "presidencia acotada" como la antípoda de la "presidencia autoritaria". Desde luego que estos párrafos de los discursos de dos candidatos presidenciales, ilustran mucho.

Lamentablemente, el tránsito mexicano a un nuevo estadio político se está llevando a cabo de manera caótica, de manera contradictoria, y hasta en retrocesos, como ya hemos visto en las tesis acertadas de Guillermo O'Donnell. En realidad, lo único que hoy es claro, es que frente a la gran presión creciente de una sociedad crispada por los efectos de una crisis global e interminable, la vieja clase gobernante trata de recuperar terreno, de ganar tiempo y posponer el momento en que deba entregar cuentas y prescindir de privilegios.

Y es que los titulares que han estado al frente del Poder Ejecutivo Federal en México han estado prometiendo una reforma definitiva desde los años setenta, cuando se derogan los artículos de disolución social, contemplados en el Código Penal; asimismo se habla desde entonces con mayor énfasis en la democracia moderna, donde sea posible transitar de un sexenio a otro sin pasar por una crisis institucional y una depresión económica.

Y habría que recordar que la definición de régimen autoritario que hoy domina en la ciencia política, está basada en la que expresó hace más de 30 años el sociólogo Juan Linz, profesor de la Universidad de Columbia, en Nueva York. Su intención, como ya lo ha dicho Lorenzo Meyer, destacado catedrático de El Colegio de México, "era forjar una herramienta teórica que le ayudara a comprender mejor la naturaleza de la diversidad de los sistemas políticos que efectivamente existían en el mundo de la segunda posguerra, en particular el de la España de Franco, al que si bien nadie podía definir como democrático, tampoco le quedaba grande podía aplicársele el calificativo de fascista".¹⁶⁴

"En los sistemas políticos autoritaritarios como el nuestro, mientras funcionan de manera óptima, el acceso a la arena política no es libre, está controlado, y para ingresar a ella se requiere contar con la anuencia de quien es, en un sentido real aunque no necesariamente legal, el soberano."¹⁶⁵

¹⁶³ Ernesto Zedillo Ponce de León, discurso pronunciado el 4 de agosto de 1998.

¹⁶⁴ Lorenzo Meyer, *Fin de régimen y democracia* incipiente, México hacia el siglo XXI, Océano, México, pág. 27.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pág. 29.

Lorenzo Meyer añade: "Otra manera de decir lo mismo es que en el proceso político mexicano, para poder participar sin correr demasiados riesgos y sí, en cambio, lograr una cierta efectividad, es necesario contar con la anuencia presidencial".¹⁶⁶

La honestidad, la capacidad y formación académica, por ejemplo, no son importantes para ocupar cargos políticos en nuestro sistema, y al respecto Lorenzo Meyer señala las características personales o sociales que en otras latitudes pueden ser decisivas para el éxito político, tales como inteligencia, experiencia, honradez o representatividad, en el sistema autoritario resultan secundarias, francamente irrelevantes o incluso contraproducentes".¹⁶⁷

Y es que habría que decir que el pluralismo político limitado es el meollo de la definición de autoritarismo de Juan Linz, pero no es tal vez el único elemento que da fuerza al mencionado concepto, hay otros. Habría que recordar que en las democracias o en los totalitarismos, la ideología es un factor central: hay valores que tienen que defenderse hasta el fin o el sistema deja de tener sentido y se derrumba, como ocurrió con la URSS cuando intentó seguir adelante sin esa columna vertebral de su acción que era el marxismo-leninismo. Y habría que decir que, en contraste, los sistemas autoritarios carecen de una auténtica ideología; su pragmatismo es total. Así, hoy pueden comprometerse con el estatismo y tal vez mañana o pasado con el libre mercado; con el anticlericalismo y luego con relaciones estrechas con la Iglesia. No hay en esos sistemas valores fijos, lo que hay, según Juan Linz, es una mentalidad, una actitud de obediencia incondicional a la autoridad, sin importar los valores que ésta sostenga o combata.

La "transitología", como le llamara Phillippe C. Schmitter, a los intentos teóricos por describir y explicar los caminos que siguen los sistemas políticos en su tránsito de un régimen a otro, es una ciencia muy inexacta, y que ha avanzado poco desde que el padre de la ciencia política, el florentino Nicolás Maquiavelo, la iniciara. Aunque de lo que sí estoy segura de señalar con mucha certeza, es que hay quienes lo obstaculizan. Hay resistencia al cambio por parte de grupos que sienten que pueden perder su poder, que posponen cada seis años el momento de la entrega del poder a sus adversarios.

3.3 Las reformas electorales y la necesidad de una agenda mínima para el 2000

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ *Ibidem*, pág. 30.

El sistema electoral mexicano ha venido evolucionando a través del tiempo y ha sido objeto de frecuentes ajustes y reformas para legitimar las elecciones de mejor manera y, recientemente, para responder a las críticas que de modo tradicional se han hecho en el sentido de que es un sistema manipulado por el gobierno con favoritismo para el Partido Revolucionario Institucional y con bastante desventaja para los partidos políticos de oposición.

No se puede negar que los diversos gobiernos mexicanos han tenido la sana intención de ir perfeccionando el sistema electoral, sobre todo a partir de las reformas de los años cuarenta, motivadas por las críticas que suscitó la forma en que se llevó a cabo el proceso electoral a inicios de esa década. La oposición lo tachó de fraudulento y, por tanto, calificó de ilegítima la elección del presidente Manuel Ávila Camacho, en perjuicio del candidato opositor, Juan Andrew Almazán.

Aunque el segundo jalón importante en el sistema electoral lo constituyeron las reformas de 1963, promovidas durante el mandato constitucional del presidente Adolfo López Mateos.

La reforma electoral de 1963 inaugura así una nueva fase en la vida política de México. Se reconoce que ‘algo debe cambiar’, empero, no se considera que el desarreglo político sea de gran envergadura, lo que permite la introducción de únicamente composturas menores. A la sazón, cabe recordar, el presidencialismo y el partido gubernamental funcionan de manera adecuada. No ha experimentado el primero el brutal desprestigio observado de administraciones posteriores, ni ha mostrado el segundo su aguda dificultad para moverse sin el apoyo decidido del aparato estatal.¹⁶⁸

En el siglo XX un sistema político es democrático en la medida en que aquellos que más poder tienen para tomar las decisiones colectivas son seleccionados por la vía de elecciones periódicas, honestas y justas, en las que todos los candidatos pueden competir libremente por los votos y en donde prácticamente toda la población adulta puede ejercer ese voto. También implica la existencia de las libertades civiles y

¹⁶⁸ Luisa Béjar Algazi, *Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, cuarta época, núm. 6 de enero de 1995, pág. 205.

políticas de expresión, publicación, reunión y reorganización que se necesitan para el debate político y la celebración de campañas electorales.¹⁶⁹

En el Plan Nacional de Desarrollo, el presidente Ernesto Zedillo, manifiesta el compromiso de asumir y respetar los cambios que los partidos acuerden y las Cámaras aprueben, y sugiere, respetuosamente, que cualquier fórmula alternativa a la hoy vigente, preserve el principio de corresponsabilidad de los poderes públicos, los partidos políticos y los ciudadanos en la organización y el desarrollo de los procesos electorales, incluyendo la integración del máximo órgano de dirección electoral.

En los años ochenta, surge realmente el auge de la oposición en los comicios en México.

Con ello, la crítica dirigida desde diferentes frentes en relación con las normas del juego electoral se ve fuertemente impulsada. En ese contexto, en 1986 se produce una nueva reforma, para limar los conflictos electorales mediante la introducción de ajustes en el manejo y calificación del proceso. Asimismo, se establecen nuevos equilibrios en la Cámara de Diputados, al elevarse a 200 el número de sus miembros electos bajo la fórmula de representación proporcional, y establecerse candados para asegurar la mayoría absoluta de un partido en este cuerpo.¹⁷⁰

Sin embargo, el primer proceso significativo que se dio como resultado de la reforma política fue en 1977. La introducción del sistema mixto en la Cámara de Diputados buscaba una representación más abierta de las fuerzas políticas prevaletentes en ese entonces, al sumarse 100 diputados electos por la vía de representación proporcional a los 300 existentes por la vía uninominal.

En 1977 se logra la reforma propuesta por el presidente José López Portillo, sobre bases conceptuales y técnicas bastante amplias: se reconoció a los partidos como organismos de derecho público; se flexibilizaron las normas para registro de partidos de oposición de izquierda con el fin de permitir que esta tendencia estuviera representada en partidos políticos y entraran al juego electoral, dándoles acceso institucional y evitando que trabajaran en la clandestinidad y al margen de la ley; se configuró el "sistema mixto con dominante mayoritario" en la Cámara de Diputados, estableciendo

¹⁶⁹ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1991, pág. 121, 124.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pág. 207.

que, junto a 300 diputados por mayoría relativa, habría 100 de representación proporcional, y negando esta última a todo partido político que lograra hasta 60 triunfos por mayoría.

La reforma de 1977 fue trascendente, pero no dejó satisfecho al espectro de los partidos políticos en una sociedad que adquiriría una creciente pluralidad.

Lo anterior permitió afortunadamente incrementar y alentar la pluralidad en el Congreso, situación que permitió el debate aunque no fue del todo serio y de altura, ya que la oposición irrumpió con la utilización de toda clase de adjetivos y palabras altisonantes, sin embargo logró la ampliación de los cauces democráticos del país; cauces que parecían verse asfixiados por la carencia de canales de expresión y de posibilidades para que diversas fuerzas políticas accedieran a una participación formal en las tareas legislativas

Y Miguel de la Madrid Hurtado, durante su campaña política-electoral, recibió reclamos de una mayor participación política y de avances adicionales en el sistema electoral y de partidos.

Me propuse llevar adelante la reforma con prudencia y gradualismo, pues estaba convencido de que la democracia es un proceso de construcción permanente que, para ser efectivo, debe evitar la tentación doctrinaria de reformas súbitas y precipitadas que puedan poner en riesgo los avances logrados y generar condiciones que perjudiquen las condiciones de gobernabilidad indispensables.¹⁷¹

El Gobierno de la República está comprometido en lograr que la vida política sea un espacio abierto de convivencia plural y pacífica, donde se respeten las diferencias de posiciones y se construyan los consensos básicos que sustenten el orden y el crecimiento con justicia. Para alcanzar dichos objetivos, se propone el fortalecimiento del sistema de partidos y la realización de una reforma electoral definitiva.¹⁷²

¹⁷¹ Miguel de la Madrid Hurtado, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, Porrúa, pág. 105.

¹⁷² Poder Ejecutivo, pág. 48.

"La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos pueden llamar a cuentas a los gobernantes por sus actos en el dominio público, a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos."¹⁷³

"Los procesos electorales constituyen, pues, una fuente de legitimación de las autoridades públicas. La legitimidad de los gobernantes electos directamente por los ciudadanos contribuye, además, a mantener la estabilidad política, pues la conformidad de los individuos suele ser mayor."¹⁷⁴

Los procesos electorales, señala José Antonio Crespo, constituyen, pues, una fuente de legitimación de las autoridades públicas. La legitimidad política puede entenderse, en términos generales, como la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder.¹⁷⁵

Los procesos electorales están también íntimamente vinculados con el sistema de partidos políticos, mismo que en las sociedades modernas configura "el canal más adecuado para vincular la organización política con la participación de amplios sectores de la población, de modo que ésta pueda canalizarse por vías institucionales y, en esa medida, preservar la estabilidad política y el orden social".¹⁷⁶

En su artículo 41, la Constitución General de la República establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo. Es potestad y responsabilidad del Estado garantizar la realización de elecciones periódicas, libres y justas, para renovar los poderes públicos sujetos al voto popular. El mandato constitucional de otorgar autonomía al órgano electoral contribuyó a incrementar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en la conducción de los procesos electorales.

Un tema importante, central del debate en esta materia es definir las formas de participación de los Poderes de la Unión en la integración del órgano electoral.

Con la primera reforma se buscó, además, imprimir una mayor legitimidad a los procesos electorales al impulsar la representación de las distintas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, debido a que en 1976, y paradójicamente a esta incipiente aparición de nuevas organizaciones

¹⁷³ Philippe Schmitter y Terry Lyn Karl, *What is democracy-and is not*, en Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press, 1993, pág. 40.

¹⁷⁴ José Antonio Crespo, *Elecciones y democracia*, pág. 28.

¹⁷⁵ *Ibidem*, pág. 19.

¹⁷⁶ José Antonio Crespo, *op. cit.*, pág. 21.

políticas, sólo el PRI presentó candidato a la Presidencia de la República, al cual se sumaron otros partidos de menor presencia electoral.

Surge así el Código Federal Electoral en febrero de 1987, sustituyendo a la Ley Orgánica de Partidos Políticos y Procesos Electorales (LOPPE), vigente desde 1977. Este Código pretendía, entre otros aspectos, consolidar el sistema de representación proporcional al incrementar a 200 el número de diputados electos por esta vía. A pesar de que con esta reforma también se introdujo la tan controvertida "cláusula de gobernabilidad", no se puede negar que fue un avance muy importante aunque no suficiente y sí limitado en el tiempo, pues sólo respondió a una coyuntura de grandes exigencias de representación y participación efectiva de las fuerzas políticas en el ejercicio del poder.

La experiencia de los últimos años nos ha enseñado que las modificaciones presentadas en la legislación electoral han respondido a exigencias prevalecientes en coyunturas determinadas. En ese sentido las formulaciones hechas en cada caso, se han visto sujetas a cambios reiterados, al grado de que la legislación electoral se inscribe ya como la materia de más ajustes y reformas en las últimas dos décadas.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), vigente desde el 5 de agosto de 1990, así como las reformas realizadas el mismo septiembre de 1993, intentaron dar una respuesta a esta exigencia de igualdad en términos de representación legislativa. De esta forma, arribamos al que podríamos considerar el último –y más complejo– periodo de discusión y debate en torno a la legislación electoral. Periodo que tuvo como punto de llegada las elecciones del 21 de agosto de 1994, mas no como punto definitivo.

Es innegable que las disposiciones electorales vigentes en materia de financiamiento contienen avances significativos en aras de una competencia equitativa. La incorporación de la figura de topes a gastos de campaña, contribuye a que la disparidad de recursos entre los partidos no sea un factor decisivo en el resultado electoral.¹⁷⁷

"La ausencia de una credibilidad plena en los resultados de la contienda de 1991 lleva a promover en agosto de 1993 nuevas modificaciones en la esfera electoral. Ahora, el proceso contempla el relevo de la llamada 'cláusula de gobernabilidad' en la Cámara de Diputados por una nueva fórmula de

¹⁷⁷ Poder Ejecutivo 1994-2000, pág. 53.

distribución de los escaños, tendiente a favorecer al partido mayoritario. Para la integración del Senado, se prevé la elección de cuatro miembros por entidad federativa –tres de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. De igual manera, se introduce la prohibición de que un partido pueda, por sí mismo, dar la mayoría calificada en la Cámara Baja para modificar la Carta Constitucional".¹⁷⁸

Nadie puede negar que las reformas electorales en México, particularmente los cambios a la legislación ocurridos el año de 1994, tuvieron como resultado que los comicios federales de ese año hayan sido las elecciones más concurridas, competidas y vigiladas de la historia moderna de México.

"En suma: el electorado escogió al titular del Poder Ejecutivo y a los ciudadanos que conforman el Legislativo en unas elecciones presidenciales realmente competitivas."¹⁷⁹

En torno a qué es un consejero ciudadano, Karla Valverde Viesca entrevistó a José Woldenberg, quien señaló: "La última reforma a la legislación electoral creó para el Consejo General del IFE una nueva figura que fue la de los Consejeros Ciudadanos. Se trata de Consejeros que son electos a propuesta de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, y que deben de contar con un aval de por lo menos las dos terceras partes de los votos en la Cámara."¹⁸⁰

La actual coyuntura política, y el debate mismo que en diversos ámbitos se ha venido presentando en torno a la reforma política del Estado, nos induce a establecer una visión diferente; dejar de lado el camino de las reformas parciales y construir una visión general e integral que aporte los elementos principales en términos de su operación y su filosofía.

La ciudadanización de los órganos electorales sin duda fue una salida inmediata y, por qué no, adecuada a las circunstancias prevalecientes hasta el año pasado. Pero no podemos pasar por alto que esa ciudadanización representó únicamente una respuesta a una serie de reformas que se habían venido dando y que no habían sido lo suficientemente aceptadas.

Hoy nos encontramos frente a una nueva oportunidad de reconstruir una reforma electoral definitiva. Una Reforma que supere la etapa de los arreglos particulares que, lamentablemente, han

¹⁷⁸ Luisa Béjar Algazi, *op. cit.*, pág. 209.

¹⁷⁹ Pablo Trejo Romo, Los proyectos políticos de los Partidos en México para las elecciones federales de 1994", en *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, cuarta época, enero-marzo, 1995, págs. 97-102.

¹⁸⁰ José Woldenberg, "Los consejeros ciudadanos y las elecciones federales de 1994", págs. 241-248, entrevista realizada por Karla Valverde Viesca, el 31 de agosto de 1994, en el IFE, y publicada en la *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, *op. cit.*

conducido a inconformidades y que han dejado insatisfechas a las partes. Estamos, pues, ante la necesidad de un nuevo andamiaje que pueda encauzar la competencia política en México.

Es importante encontrar las fórmulas que nos lleven a una plena proporcionalidad entre los votos obtenidos en las urnas y el número de escaños ocupados en el Congreso de la Unión.

Nos encontramos en una etapa muy importante de la lucha por la democracia electoral, en que es imposible separar reforma y proceso electoral. Tal vez asistimos a una batalla decisiva para todos, que se reflejará en la respuesta que demos al reto de impulsar la lucha electoral dentro de los cauces legales, sin que derive en enfrentamientos, tribunales, huelgas de hambre y acusaciones mutuas.¹⁸¹

En 1994 se realizó un avance sumamente importante en la selección de funcionarios electorales profesionales e imparciales, aceptados y reconocidos por los partidos. Sin embargo, con todo ello subsisten críticas que es importante atender a fin de encontrar una mejor solución, siempre bajo los principios básicos del artículo 41 constitucional.

Pero seis años antes, la irrupción de nuevos movimientos sociales y el creciente interés ciudadano por participar en los asuntos electorales vino a configurar un escenario complejo, de amplia participación y concientización políticas, que tuvo su momento de auge en las elecciones de 1988.

La sociedad se transformaba, buscaba nuevos cauces de participación, quería escuchar otras propuestas, se volvía aún más crítica, informada y participativa. Al mismo tiempo, surgía el cardenismo como una opción aglutinadora y con fuerte presencia en diversas organizaciones sociales y políticas, y el PAN se consolidaba como una seria y viable alternativa partidista para diversos sectores de la sociedad.

Todos recordamos que 1988 fue la prueba de fuego que puso en entredicho los alcances de las reformas electorales, y la aguda crisis de legitimidad que enfrentó el gobierno obligaron a nuevos debates y nuevas propuestas de reforma electoral en donde los distintos partidos exigían aún más espacios de participación e influencia.

Es cierto que los resultados de esas elecciones fueron abiertamente cuestionados por la oposición en su conjunto, así que, primero, tendríamos que preguntarnos acerca de la fiabilidad de

¹⁸¹ Carlos Sirvent, "La política mexicana y el cambio democrático", en *Ensayos de la modernidad nacional*, de su trabajo *Las elecciones del 2 de julio de 1989*, Diana, México, págs. 107-121.

estos resultados. Como ya es sabido, después de la publicación oficial de los resultados, Cuauhtémoc Cárdenas se declaró vencedor moral de las elecciones, auto-otorgándose 39 % de los votos y concediendo solamente 32 % a Carlos Salinas de Gortari, quien había sido declarado victorioso oficialmente con un poco más del 50 % de los votos.

Por lo que se refiere a este punto, tenemos que reconocer el "estado de gracia" con el cual se vio beneficiado durante los primeros meses de su presidencia Carlos Salinas de Gortari. La presencia, durante su toma de posesión el primero de diciembre de 1988, de numerosos jefes de Estado extranjeros, destacando particularmente Fidel Castro y Daniel Ortega, le otorgaron una legitimidad que le cuestionaban sus oponentes nacionales.

Como se recordará, Carlos Salinas en 1988 realizó muchas estrategias que coadyuvaron a lograr la legitimidad, como fue el acercarse a intelectuales, a quienes pidió le ayudaran a implantar una nueva política cultural; así también desmembró el Sindicato Petrolero de la República Mexicana, aprehendiendo a Joaquín Hernández Galicia, "La Quina". También se encargó de que corriera la misma suerte el SNTE, el sindicato de maestros, que es el más grande de América Latina. También realizó otro tipo de decisiones que lograron de alguna manera su consolidación en el poder, como fueron los arrestos a los principales responsables de las casas de bolsa, a raíz del "crack" bursátil de octubre de 1988.

Asimismo, los primeros meses de la administración de Carlos Salinas de Gortari ilustran la profundidad de los cambios que está viviendo México en estos últimos años y en todos los sectores: economía, estructuras sociales, sistema político, relaciones con el ambiente cercano (Estados Unidos y América Central). El conjunto de los fenómenos revelados por estas elecciones se puede esquematizar en cinco puntos:

- 1) El PRI ya no tiene la mayoría absoluta en el país, aun cuando ésta haya sido reafirmada a través de resultados polémicos. Pero es muy probable que conserve la mayoría relativa. De partido hegemónico, dejando solamente un espacio político mínimo a sus adversarios, ha llegado a ser el partido dominante, ubicado en el centro del ajedrez político y obligando a los demás partidos a definirse en su relación con él. México podría orientarse hacia lo que G. Sartori ha llamado un "pluralismo polarizado". A la derecha del PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) confirma la estabilidad (17.7 %) de su electorado, geográficamente distribuido en el norte del país y en algunas grandes ciudades. A su izquierda, el agrupamiento que se genere bajo la dirección de Cuauhtémoc Cárdenas revela una fuerza insospechada (31.2%) repartida sobre todo el territorio nacional, pero frágil debido a su diversidad ideológica y política.

2) El PRI ya está en manos de unos tecnócratas jóvenes y modernizadores. Existe una modificación fundamental de las relaciones entre el partido, el estado y la sociedad civil, tal como se habían establecido durante los años treinta, cuando la oligarquía nacida de la Revolución había creado el partido para poder acentuar permanentemente su poder, el estado era, en aquel entonces, uno de los instrumentos de su control. Después de los años setenta, el estado generó una tecnoestructura (en el sentido que da J. K. Galbraith a este término), que, progresivamente, ha tomado el control del partido para consolidar su poder.

Y es que el cambio puede parecer mínimo, en la medida en que, tanto ayer como hoy en día, el partido y el estado viven en complejo acuerdo, ya que al igual que ayer como hoy todo proviene del Presidente de la República.

Pero más allá de esta aparente continuidad, nos encontramos con una transformación completa de las formas de regulación y de competencia políticas.

Ayer, por ejemplo, se trataba de respetar el equilibrio entre las "familias" y los "sectores" dentro del PRI al momento de repartir los espacios en el ajedrez del poder estatal. Hoy en día se trata de entregar el poder mínimo a cada uno de estos "sectores" o "familias" para poder impedir que éstos provoquen una disidencia frente a la omnipresencia del estado.

3) Esta transformación del sistema político es el resultado de una serie de demandas y tensiones que han empezado a surgir desde hace más de 30 años aproximadamente, tanto en el terreno político como en el económico:

- Creciente aspiración a una verdadera libertad de expresión y apertura política por parte de las clases medias urbanizadas, consecuencias lógicas del incremento en su nivel de formación universitaria y de la "occidentalización" de su cultura política. El estado, a partir de principio de los años setenta y todavía más a partir de 1982, respondió ampliando más las posibilidades de expresión política no "priista".

- Presiones muy fuertes, a partir de 1982, para que ocurriera un cambio de modelo de desarrollo, tanto por parte de los dueños del poder económico nacional como por los acreedores externos. A partir de 1986 (entrada al GATT), se efectúa un giro definitivo: apertura de las fronteras a los productos y a las inversiones extranjeras, privatizaciones masivas (más de 800 empresas desde 1982, de un total de 1,000 aproximadamente),

reducción del volumen del aparato estatal, disminución y hasta eliminación de los subsidios en los productos básicos, etcétera.

4) El resultado de estas elecciones corresponde entonces a la resolución de una ecuación simple: apertura política + reducción de la intervención del estado = pérdida del poder político.

Una derrota electoral, a corto plazo, parece poco probable. El PAN y la izquierda cardenista están demasiado distanciados ideológicamente para unirse, aunque sea a través de una coalición, en forma duradera. El PAN, si bien es cierto que ha progresado ligeramente, sigue siendo una fuerza minoritaria. En cuanto a la izquierda, su victoria parece deberse más a la personalidad simbólica de su nuevo líder que a una modificación profunda del electorado. Con el hijo del Tata Lázaro Cárdenas, quien nacionalizó el petróleo e impulsó la aplicación de la reforma agraria, se pudieron identificar todos los afectados por la crisis económica, los campesinos sin tierras, los nostálgicos de la Revolución, o de un estado "resuélvelo todo" que, durante casi medio siglo, no había dejado de distribuir recursos y subsidios, etcétera.

Las mismas fuerzas políticas que se han agrupado detrás de Cuauhtémoc Cárdenas son muy diversas: troskistas, comunistas, socialistas, nacionalistas, populistas... Aunque esta alianza de diversas fuerzas se rompió definitivamente en abril de 1990, momento en el cual Cuauhtémoc Cárdenas pudo contar únicamente con el apoyo de ex dirigentes del PRI y de los líderes del PMS. En estas condiciones, es difícil imaginar cómo, a corto plazo, una fuerza de izquierda pudiese llegar a ser una seria amenaza electoral para el partido dominante.

El riesgo de un estallido social puede parecer más real. Para poder evitarlo, los más recientes Presidentes de la República han tenido que encontrar, por una parte, el camino hacia la salida de la crisis actual, y por otra, lograr fortalecer la confianza en el "sistema político del PRI", que fue seriamente dañada".

5) Una buena parte de la literatura reciente sobre política y elecciones en nuestro país plantea que el país vive una disyuntiva que consiste en democratizarse (y abolir las formas políticas corporativas o autoritarias "tradicionales") o sostener un sistema que ha sido descrito como "presidencialista", "autoritario", y que está muy anquilosado y destinado a la extinción, aunque el camino es todavía lento.

No se puede negar que el pueblo mexicano reclama democracia, y la crisis económica ha debilitado la capacidad material de sistema para cooptar o reprimir esta demanda.

El sistema político mexicano había sido, hasta ahora, un sistema esencialmente unipartidista. Sin embargo, el partido engloba una gran diversidad de grupos y organizaciones que giran en torno a líderes con diferentes ideologías e intereses. La única manera de garantizar la esperanza de que cada grupo representado por el PRI encuentre un lugar en el gobierno ha sido el principio de la no-reelección mancomunado con un sistema extremadamente presidencialista: el presidencialismo mexicano garantiza que una gran cantidad de puestos cambien de manos cada sexenio, de modo que los grupos que no encuentran cabida en un sexenio pueden albergar la esperanza de entrar en el siguiente. Por eso la designación de un nuevo candidato presidencial del PRI ha sido siempre el evento político principal de cada sexenio.

Por otra parte, no todo cambia cuando se designa a un nuevo candidato: la continuidad del sistema priista estriba no sólo en los acuerdos entre grupos diversos en el sentido de que cada quien "espere su turno y su lugar". La continuidad del sistema se garantiza, además, por el hecho de que la clase política está compuesta por dos especies de políticos: los hombres y mujeres del "sistema" y los de confianza del presidente y de su equipo directo.

Comprender analíticamente la distinción entre "hombres del sistema" y "hombres de confianza" es que los primeros se someten siempre a los rigores disciplinarios de las transformaciones sexenales, son indispensables para las transiciones presidenciales y para la continuidad administrativa: los lugares en que el presidente entrante coloca a hombres del sistema son llaves de comunicación entre el nuevo presidente y los grupos excluidos de su círculo más inmediato. Por otra parte, los lugares copados por los hombres de confianza del presidente son muestra de la fuerza del mismo y de los espacios políticos que espera dominar.

Se habla de que si en 1988 la oposición hubiera actuado unida, quizá hoy la historia política de México sería otra. En 1997, por segunda ocasión, se abrió la posibilidad de un frente opositor. Quizá, no ha habido mejor momento para que la sociedad mexicana se embarcara en la singular empresa de llevar a cabo el primer cambio pacífico y relativamente ordenado de su sistema político.

Y es que la oposición está en posibilidad de encabezar la actual etapa de la transición mexicana a la democracia.

Se argumenta que hoy las condiciones electorales son radicalmente distintas de lo que fueron, pues finalmente existe una institución independiente a cargo del proceso electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE). Si en 1988 hubo un megafraude, en 1994 ya sólo hubo inequidad y hoy domina la legalidad.

Sería absurdo negar el avance que significó que ya no sean Gobernación y el PRI los que diseñen y supervisen la mecánica electoral, sino un conjunto muy selecto de consejeros electorales, nombrados por consenso en la cámara de diputados. Ellos, desde el consejo general del IFE, trazan las grandes líneas de acción que debe seguir una compleja burocracia para llevar adelante un proceso electoral nuevo.

Sin embargo, todo indica que dentro de ese consejo electoral fue necesario, y seguirá siéndolo, dar la batalla para que puedan llevar adelante su tarea histórica: el de poner fin de una vez por todas a las elecciones sin credibilidad y colocar a México en la otra orilla del río en materia electoral y sobre todo de modernidad.

Habría que recordar que efectivamente el IFE original nació de manera parcial, de ahí que el entonces secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, firmara las credenciales de elector.

Es conveniente hacer mención de que en el caso de México, un asunto altamente controvertido es el relativo a la preparación y supervisión de los procesos electorales, así como a sus aspectos contencioso y jurisdiccional. En relación con lo primero, es competencia del Instituto Federal Electoral (IFE), y en cuanto a lo segundo, corresponde actuar al poder judicial federal, por medio del tribunal electoral.

El Instituto Federal Electoral es un organismo autónomo de orden público, encargado de organizar los procesos electorales federales, cumpliendo así una función que corresponde al Estado. Es el órgano superior de dirección del Instituto denominado, hasta la fecha, consejo general; en 1996 era encabezado por el secretario de gobernación y en su integración concurría una representación ciudadana, representantes del poder legislativo y de los partidos políticos. A partir de la segunda mitad de 1996, es eliminada la presencia formal del gobierno (secretario de gobernación), quedando estructurado el consejo general de la siguiente manera: Un presidente, ocho consejeros ciudadanos, con voz y con voto y representantes del poder legislativo, de los partidos políticos, así como un secretario ejecutivo, todos estos solamente con derecho a voz.

Los consejeros duran en su cargo siete años, durante los cuales no pueden tener remuneración alguna adicional a la que corresponde a su función (que es equivalente en cuanto a percepciones a la de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), y por cada uno de ellos se designa a un suplente. El presidente y los consejeros son electos por el voto de las dos terceras partes de la cámara de diputados a propuesta de los partidos políticos.

Por lo que respecta al tribunal electoral (antes tribunal federal electoral y tribunal de lo contencioso electoral), recientemente incorporado al poder judicial (1996), se trata de la instancia contenciosa de los procesos electorales.

Este tribunal funciona con una sala superior y con salas regionales y está compuesto por magistrados integrantes de la primera que forman cada una de las segundas. Los magistrados de la sala superior duran en su cargo diez años y deben reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro de la Corte. Los de las salas regionales permanecen en el cargo ocho años y deben reunir los requisitos para ser miembro de un tribunal colegiado de circuito. Todos estos magistrados son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del senado de la república, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal es la máxima autoridad en este difícil y conflictivo ámbito que es la materia electoral, salvo por lo que se refiere a la posible contradicción entre una ley y la constitución del Estado. En éste, casi quien resuelve en calidad de instancia única es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo al artículo 105 de la Constitución General de la república, en su fracción II.

Habría que señalar que dada la importancia de las elecciones como forma de expresión a través de la cual se ejerce la soberanía del pueblo, su organización se concibe como una función pública a cargo del Estado. Dentro de éste, suele involucrarse en esta materia a los poderes públicos que forman el gobierno, que es el obligado por la ley a garantizar en forma irrenunciable el alto interés público al que sirven las elecciones.

Puesto que la voluntad ciudadana que se expresa mediante el sufragio es la única fuente legítima para crear representación y gobierno, es indispensable asegurar que las elecciones se lleven a cabo con imparcialidad, en beneficio de los derechos de ciudadanos y partidos políticos.

Además debe considerarse que la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos inherentes al desarrollo de un proceso electoral requieren una estructura organizativa y recursos de los cuales sólo dispone el propio gobierno.

Por eso la integración de las instituciones u órganos que han de encargarse de la administración de las elecciones, esto es, de la planeación, dirección, ejecución y control de todas las actividades implicadas en los procesos comiciales, constituye uno de los elementos más importantes de todo sistema electoral. A dichas instituciones y órganos se les conoce en la doctrina como autoridades electorales.

La forma en que se constituyen las autoridades en cada sistema electoral depende fundamentalmente del proceso histórico del país de que se trate, así como de su sistema político, su grado de desarrollo socioeconómico y la correlación de fuerzas entre los diversos partidos existentes.

Generalmente la función electoral es atribuida a un organismo gubernamental que puede adscribirse a cualquiera de los tres poderes públicos constituidos. Tal adscripción al Legislativo, Ejecutivo o Judicial depende de las peculiaridades del desarrollo político de cada pueblo y de la evolución de su respectiva vida institucional.

Hay países en los que un mismo organismo se hace cargo tanto de preparar las elecciones como de resolver las controversias y calificarlas, razón por la cual no se le adscribe a ninguno de los tres poderes constituidos. En este caso algunos autores hablan del "cuarto poder" o "poder electoral", que es precisamente el responsable de todas las actividades inherentes al desarrollo del proceso por el cual se constituyen los poderes públicos cuyos titulares surgen de una elección.

Los partidos políticos suelen tener garantizados sus intereses frente a las decisiones y los actos de las autoridades electorales mediante un sistema de medios de defensa a los que pueden acudir siempre que consideren vulnerados sus derechos. En algunos países, además de esos instrumentos legales para defender sus intereses legítimos, los partidos pueden formar parte de órganos responsabilizados de vigilar el desempeño de las autoridades electorales, y en otros están incluso facultados para hacer propuestas sobre quiénes deben integrar dicha autoridad, a condición de que no sean miembros de los propios partidos.

Habría que señalar que con el propósito de lograr incluso mayor objetividad en la actuación de las autoridades electorales, en algunas naciones representantes de los partidos políticos participan en la toma de decisiones, de tal modo que cuiden directamente sus intereses como actores fundamentales del proceso electoral. Sin embargo, esta modalidad de participación es descuidada porque puede conducir al inmovilismo de la autoridad electoral, o a una toma de decisiones sumamente difícil, en virtud de la confrontación entre los partidos, partes necesariamente interesadas en las elecciones.

En México, la función electoral ha estado a cargo tradicionalmente de autoridades gubernamentales. En forma básica han sido los poderes Ejecutivo y Legislativo los que han tenido injerencia en la organización de las elecciones, ya que desde el siglo pasado el Poder Judicial se ha manifestado poco dispuesto a participar en controversias partidistas por cuestiones electorales. Aunque su actuación sí se contempla en el 105 constitucional.

También habría que decir que los ciudadanos y los partidos políticos participan en nuestro país en los organismos electorales, con el propósito de que coadyuven con las autoridades gubernamentales para garantizar la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones.

Las normas de la Constitución General de la República establecen que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley.

Por mandato constitucional y legal la autoridad electoral se halla depositada en el IFE, que es un organismo público autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los fines del instituto son los siguientes:

- 1) Contribuir al desarrollo de la vida democrática
- 2) Fortalecer el régimen de partidos políticos
- 3) Integrar el Registro Federal de Electores
- 4) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones
- 5) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión
- 6) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y
- 7) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

La legislación relativa establece que todas las actividades del Instituto Federal Electoral se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

El Instituto conocerá de las infracciones que cometan las autoridades que no proporcionen en tiempo y forma la información que le sea solicitada por los órganos del mismo o por el Tribunal Federal Electoral. Asimismo tiene competencia para sancionar las infracciones y violaciones que a las disposiciones legales en la materia cometan los funcionarios electorales, aplicándoles amonestaciones, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo vigente, conforme a lo previsto en el estatuto del servicio profesional electoral.

Conocida la infracción, el IFE integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad responsable, para que proceda en los términos de la ley. Dicho superior jerárquico debe comunicar al IFE las medidas que haya adoptado en el caso.

También los notarios públicos serán objeto de sanciones cuando incurran en el incumplimiento de las obligaciones que les impone la legislación electoral. En esos casos el Instituto integrará un expediente, que enviará al Colegio de Notarios o a la autoridad competente para que proceda en los términos legales aplicables, debiendo informarle sobre su actuación.

Corresponde al IFE conocer de las infracciones que cometan los extranjeros que de cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos. Si los mismos se encuentran en territorio nacional se informará de inmediato a la Secretaría de Gobernación para los efectos previstos por la ley; si se encuentran fuera del territorio nacional, se comunicará a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiere lugar.

El IFE pondrá en conocimiento de la Secretaría de Gobernación los casos en los que los ministros de culto religioso induzcan a los electores a la abstención o a votar en favor o en contra de un candidato o partido político en los edificios destinados al culto en cualquier lugar, para que se les apliquen las sanciones procedentes.

Las reformas llevadas a cabo, a fines de los años ochenta y a principios de los noventa, introdujeron, sin duda, avances importantes en materia electoral, fundamentalmente los cambios realizados al iniciar 1994. Habla de ello, los topes establecidos a los gastos de campaña; la mayor equidad ofrecida a los partidos en cuanto a los tiempos asignados en medios de comunicación; la fotocredencialización, las auditorías realizadas al padrón electoral, pero, sobre todo, destaca la ciudadanización de los organismos electorales.

Dicha ciudadanización se vio reflejada en tres aspectos fundamentales: en la organización de los procesos electorales, que alcanzó su punto relevante en la introducción de la figura de los Consejeros Ciudadanos al Consejo General del IFE; en la vigilancia de los comicios por parte de diversas organizaciones civiles y ciudadanas independientes, y en la participación directa que tuvieron aquellos ciudadanos elegidos por insaculación en las casillas electorales.

Los procesos electorales en México se han convertido en uno de los más costosos en el ámbito mundial: sólo para las elecciones presidenciales del próximo año se gastarán, sin contar lo que se ha gastado en las precampañas para elegir a los candidatos de los diferentes partidos (que según diferentes fuentes sobrepasaron los mil millones de pesos), 8 mil 453.7 millones de pesos, de los cuales 4 mil 923 millones serán para el IFE y 3 mil 530 para los partidos políticos.

Hoy como nunca los partidos políticos cuentan con amplios recursos para participar en las elecciones del próximo año, y las diferencias de financiamiento público con que contarán los tres principales partidos no es un factor de iniquidad que impida una verdadera competencia electoral. La fórmula de distribución de recursos públicos reduce las diferencias que existen en cuanto a la fuerza electoral de cada uno de ellos, sobre todo en el caso de los tres principales partidos, el PRI recibirá 891 millones contra 657 del PAN y 639 del PRD.

La asignación a estos partidos, si bien se apega a lo que señala el Cofipe, es excesiva en un país como el nuestro, en que la pobreza afecta a más de la mitad de la población. Aun más escandalosas resultan las asignaciones a los partidos pequeños y a los nuevos que han recibido recientemente su registro. Por ejemplo, al PVEM, que prácticamente no realiza ninguna actividad política y que, como ha sido denunciado, no apoya las campañas de sus candidatos, se le asignarán 229 millones de pesos, que podrían ahorrarse sin que esto afectara la competencia política nacional. Este partido es más un negocio familiar que un instituto político, y la mayoría de los votos que recibe son producto de un rechazo a los otros partidos que de una militancia o un voto comprometido.

Cada uno de los seis nuevos partidos que acaban de obtener su registro recibirá 52 millones 480 mil pesos, recursos que en la mayoría de los casos representan un gasto que no contribuye a fortalecer nuestra vida política. La mayoría de estos partidos son un espacio personal para sus fundadores, quienes, a través de ellos, asegurarán una presencia política que en nada contribuye a la lucha democrática que viene dando desde hace muchos años la oposición.

Y las preguntas que nos surgen son: ¿De qué nos sirve que Muñoz Ledo con el PARM, Jorge González Torres con el PVEM, Manuel Camacho con el PCD, o Gilberto Rincón Gallardo con el PDS sean candidatos presidenciales y obtengan cada uno de ellos, si bien les va, 2% o 3% de la votación? ¿De qué le sirve a la transición democrática nacional que se multipliquen los candidatos y los partidos, sobre todo cuando ninguno de ellos representa una propuesta ideológica alternativa o una opción política real?

El problema principal es el hecho de que haya más partidos, se fraccione el voto de los mexicanos y nos cueste tanto a la ciudadanía.

Otros partidos, como el PT, que recibirá casi 206 millones de pesos de recursos públicos, o CD, PAS y PSN, han tenido mayor madurez y compromiso político y le han apostado a una alianza con el PRD para fortalecer una opción electoral real. La dispersión de partidos y de candidatos a la Presidencia de la República al único partido que beneficia es al PRI, en cambio otros partidos, al

sumarse a la Alianza por México, están contribuyendo a un cambio real, lo cual no sucede con los demás partidos y candidatos que le apuestan a una opción política personal.

A estas alturas es imposible evitar el dispendio que estamos viviendo en los procesos electorales, pero es urgente que en el futuro reformemos la ley para reducir la duración y el costo de las campañas.

No es posible que se repita lo que ha sucedido, en donde hay candidatos que tienen más de un año en campaña o que se permita el dispendio que se dio en las elecciones internas del PRI. Con las redes actuales de comunicación, las campañas electorales podrían limitarse a 2 o 3 meses, y por lo tanto, la asignación de recursos públicos a los partidos y al IFE podrían también reducirse drásticamente.

Es cierto que nuestra falta de cultura democrática, los fraudes electorales y la inequidad que ha existido siempre en la competencia política exigían una fuerte inversión de recursos públicos para darle a los organismos electorales la fuerza y autonomía requeridos para poder controlar al gobierno y al PRI; asimismo, es cierto que sólo canalizando importantes recursos a los partidos de oposición era posible reducir las desventajas de competir con un partido de Estado como ha sido y sigue siendo el PRI; sin embargo, después del 2000 debemos hacer una nueva reforma, para reducir el tremendo desgaste y el costo de nuestra lucha electoral.

Reducir drásticamente los recursos que se asignan al IFE; reducir las aportaciones a los partidos y evitar que los partidos pequeños sean sólo negocios personales, son tareas pendientes que tienen que revisarse en la próxima Legislatura.

No podemos garantizar mayor equidad en la competencia electoral sólo dando más recursos a los partidos; debemos legislar para penalizar el uso electoral de programas y recursos del gobierno, para reducir los plazos de las campañas y precampañas políticas para garantizar mayor equidad de los medios de comunicación y, sobre todo, para vigilar el uso que dan los partidos a los recursos que reciben de nuestros impuestos. La calidad de nuestra democracia no puede seguir dependiendo del dispendio de recursos públicos, sino que tiene que basarse en una mayor educación y conciencia política de la ciudadanía.

Las elecciones presidenciales del 2000 prometen ser "las más competidas en la historia moderna de México", y habrá una contienda en la que una "gran alianza opositora puede derrotar al PRI", partido cuyo poder mantiene desde 70 años la figura presidencial por encima de las ramas legislativa y judicial, así como el control del país.

Aunque el PRI, fundado en 1929, continúa siendo la fuerza política más importante en México, el gobierno ha sido controlado por el PRI, partido que ha ganado cada elección presidencial y la gran mayoría de las gubernaturas del país hasta el momento.

Habría que señalar que numerosas reformas electorales se implementaron desde 1989 y han ayudado en la apertura del sistema político mexicano, mientras que los partidos de oposición habían obtenido e incrementado su voz en el sistema político mexicano.

Un sustancial número de candidatos de oposición ha ganado elecciones para ocupar un escaño en la Cámara de Diputados y el Senado, y avanzado en triunfos en elecciones estatales y en la ciudad de México.

Las elecciones que se realizaron el 6 de julio de 1997 dejaron ver grandes triunfos de la oposición, lo que marcó "un significativo paso en la transformación política de México".

Por primera vez en 68 años de historia –en 1997–, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, mientras que ahora recae en los cuatro principales partidos de la oposición: PAN, PRD, PT y PVEM. La oposición también ganó terreno en el Senado de la República, aunque el PRI aún mantiene una mayoría.

Y también, otra importante elección fue que el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, ganó la primera elección moderna para Jefe de Gobierno de la ciudad de México, cargo que era designado de manera tradicional por el propio presidente de la República.

Las elecciones presidenciales del 2000 serán las más competidas y complejas de nuestra historia. El gobierno que surja de ellas será plural y ningún partido tendrá hegemonía política y mayoría en el Congreso.

Es necesario, por lo tanto, restablecer de inmediato el diálogo nacional para buscar acuerdos que permitan crear un marco jurídico que garantice el reconocimiento del candidato presidencial y del partido triunfador, independientemente del margen con que lo logre, así como la gobernabilidad nacional con un gobierno dividido como el que resultará de las elecciones.

Los tiempos para lograr dichos acuerdos son cada día más cortos, ya que sólo falta poco tiempo para que se inicie formalmente el proceso electoral del año 2000.

De existir voluntad política del gobierno, y una vez realizada la sustitución en las presidencias del PAN y del PRD, podría abrirse una nueva mesa de concertación política que permita, en un periodo extraordinario, legislar sobre cuatro temas fundamentales: equidad y delitos electorales, relación y colaboración entre los poderes, relación entre los gobiernos federal, estatales y municipales, y democracia y participación de la sociedad.

En las elecciones presidenciales del 2000, se corre el riesgo de que un resultado muy parejo (como el que se espera) no sea aceptado por los candidatos y partidos perdedores, sobre todo si el triunfo corresponde al PRI, debido al uso y abuso que hace de los recursos y programas públicos, al exceso de recursos que utiliza en campañas para presionar al voto y a la parcialidad con que actúan por presión del gobierno ciertos medios de comunicación. Es indispensable, por lo tanto, legislar para:

- 1) Prohibir la compra y el condicionamiento del voto, así como la entrega de cualquier obsequio que no sea propaganda impresa.
- 2) Establecer mecanismos de control de los programas públicos y sancionar inclusive con la cancelación de la candidatura a la utilización partidista de dichos programas y de recursos.
- 3) Legislar para garantizar la imparcialidad de los medios de comunicación y el derecho de réplica en los mismos tiempos en que se haya hecho la mención.
- 4) Legislar sobre delitos electorales y las causas de cancelación de los registros a los candidatos.
- 5) Establecer dentro del IFE un consejo de monitoreo sobre campañas y gastos para evitar que los topes o las nuevas reglas sean violadas, así como para penalizar inclusive con la cancelación de la candidatura a aquellos que las violen.
- 6) Legislar para hacer efectivo el derecho de voto de los mexicanos que viven o trabajan en el extranjero.
- 7) Legislar para garantizar la participación equitativa de la mujer en las candidaturas y en los poderes públicos. Equilibrio y colaboración entre los poderes. En este tema es urgente desde ahora legislar para evitar que un Congreso dividido, como el que seguramente resultará de las elecciones del 2000, en el que ningún partido tendrá mayoría, pueda paralizar al gobierno; asimismo legislar para hacer partícipe al Poder Legislativo de ciertas decisiones que hasta ahora han sido responsabilidad exclusiva del Ejecutivo.
- 8) Legislar sobre la aplicación del presupuesto del año pasado, o la aprobación automática de la propuesta enviada por el presidente en caso de que la Cámara de Diputados no logre aprobar por mayoría el presupuesto para el siguiente año; es necesario también legislar para que quede claro que el presidente de la República no tiene derecho de veto sobre el presupuesto aprobado por los diputados.

9) Cancelar la Ley de Ingresos para que las leyes fiscales tengan vigencia permanente y no se corra el riesgo de que el gobierno suspenda el cobro de impuestos por la no-autorización en el Congreso de dicha ley.

10) Ampliar el plazo para que el Congreso pueda analizar y aprobar el paquete económico del siguiente año.

11) Dar facultades al Congreso para aprobar el Plan Sexenal de Desarrollo.

12) Ratificación del Congreso de ciertos puestos del gabinete como son los secretarios de Gobernación, Hacienda, Medio Ambiente, Contraloría, Relaciones Exteriores, Defensa y Marina y el procurador general de la República.

13) Autonomía total a la Comisión de Derechos Humanos, a los consejos Consultivos de Ecología y Medio Ambiente y de Desarrollo Social.

14) Relación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales. Otro problema cada día más frecuente en el país, es el enfrentamiento entre los gobiernos federal, estatales y municipales por falta de reglas claras, por exceso de centralismo y por revanchas políticas, como sucedió con el financiamiento al DF que fue rechazado por el PRI y el PAN. El presidente de la República que tome posesión el 1 de diciembre del año 2000 se va a enfrentar a una mayoría de gobernadores y presidentes municipales de partidos diferentes al suyo. No puede quedar a discreción del gobierno federal o de los gobiernos estatales la forma en que se distribuyen los recursos o las facultades y competencias de cada nivel de gobierno; es necesario, por lo tanto:

15) Legislar para dejar claras las facultades fiscales de cada nivel de gobierno, la distribución de los recursos federales y estatales, las facultades administrativas de la federación y de los gobiernos estatales y las facultades irrenunciables de los municipios. Un país plural y un gobierno dividido exigen una mayor participación y democracia en la sociedad, por lo que se requiere:

16) Legislar para prohibir la afiliación a partidos políticos a sindicatos, organizaciones campesinas y gremiales.

17) Incluir las figuras de referéndum y plebiscito para que sea la población la que decida sobre cambios centrales a nuestra Constitución o cuando no se logren acuerdos en el Congreso.

18) Legislar para garantizar la participación de la ciudadanía en las decisiones, ejecución y supervisión de los programas públicos.

19) Legislar sobre derechos y cultura indígenas para garantizar la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas como primer paso hacia la paz.

La agenda mínima anterior puede parecer un poco o demasiado utópica; sin embargo, es indispensable discutirla si queremos evitar un conflicto en las elecciones presidenciales del año 2000 y garantizar la gobernabilidad del país por el gobierno que resulte electo.

Sin embargo, por muchas razones, las elecciones federales del 2000 serán históricas. Hoy la distancia entre los partidos empieza a ser estrecha, tanto en lo que se refiere a su capacidad de movilización del voto como en sus posiciones reales de poder en todo el territorio nacional. Asimismo, el deterioro del régimen político mexicano alcanza niveles alarmantes.

El actual gobierno ha sido reprobado de manera sistemática por la ciudadanía; ha sido calificado como uno de los más grises en la historia de este país.

Hay algunos indicadores que ya nos permiten anticipar algunos escenarios en este año del 2000, como es el que el PRI pierda la mayoría en el Congreso de la Unión. Esto no significa que las próximas elecciones sean absolutamente confiables, limpias e inobjectables. Aunque es prematuro adelantar juicios.

Habría que señalar que la decisión de la Cámara de Diputados el 20 de abril de 1999, de modificar la legislación electoral, puede leerse en dos sentidos. Por una parte, como resistencia del PRI a dar un salto definitivo en materia de democratización electoral. Por otra, como intención de las oposiciones de derribar los obstáculos que impiden la formación de coaliciones electorales, que seguramente se frustrará, al menos en el corto plazo.

Nuevamente las iniciativas por la oposición para reformar la legislación electoral vigente en la Cámara de Diputados, se toparon con la negativa de la mayoría priista en la Cámara de Senadores. Aunque el hecho mencionado no sorprende a nadie, era de esperarse.

Y es que no es para menos (el riesgo que correría el PRI), si siguieran adelante los cambios al Cofipe, ya que eso podría traer consecuencias funestas para el mencionado partido: el riesgo de perder el poder. Sobre todo en cuestiones como el voto de los mexicanos en el extranjero, el relajamiento de trabas para la formación de coaliciones o la reglamentación de prácticas democráticas largamente ignoradas en México como es el referéndum y el plebiscito.

Sea como fuere, se ha perdido nuevamente una gran oportunidad histórica de ajustar la ley electoral a los principios democráticos que rigen en prácticamente todas las legislaciones equivalentes en el mundo.

Por lo demás, el Cofipe continúa siendo, lamentablemente, una ley deficitaria en cuanto a prerrogativas democráticas, si se le compara con las leyes electorales de cualquier país que se precie de ser democrático.

De ahí que considere, en lo personal, que todavía en México tenemos una ley electoral deficitaria, temerosa de la democracia, ya que no contempla el voto de los mexicanos en el extranjero. Lo mismo puede decirse de los muchos obstáculos que la ley electoral vigente establece para la formación de coaliciones partidistas o de las normas que impiden la postulación de candidatos independientes, o la formación de partidos regionales, o la reglamentación de prácticas democráticas complementarias como el referéndum o el plebiscito. El Cofipe, pues, tiene aún serias deficiencias en la transición a la democracia.

También habría que considerar la segunda vuelta, en cuanto a la posibilidad de instituirla para el caso de que ninguno de los principales partidos logre la mayoría absoluta en la elección del Ejecutivo. Por ello, es necesario revisar críticamente las experiencias que al respecto se han producido en otros países para entender sus implicaciones en términos de obtención de una mayor legitimidad y gobernabilidad.

Por otro lado, la enorme cantidad de foros de consulta con respecto a los cambios al Cofipe sólo resultaron recursos económicos desperdiciados, sumado a la energía humana también desaprovechada, ya que fueron una vez más desestimados por el partido gobernante (PRI).

3.4 La apertura política y el avance del pluralismo en la democratización rumbo al 2000

Como en todo sistema político, en el caso de México el sistema o subsistema de partidos constituye uno de sus elementos fundamentales. Modernamente, sin los partidos políticos es imposible entender los procesos de conformación y ejercicio del poder. En México, la presencia de partidos en el sentido contemporáneo del término se remonta a la etapa prerrevolucionaria y es parte funcional del sistema político durante todo este siglo. Basta recordar que dos de las tres fuerzas principales de la actualidad, PRI y PAN, han sido actores en todos los procesos político-electorales del país desde 1929 y 1939, respectivamente.

Sin embargo, ni la versión original de la constitución de 1917, ni en su texto varias veces reformado hasta 1963, hacían referencia alguna a los partidos políticos en México.

Casi medio siglo después, precisamente en 1962, por primera ocasión fue incorporada la expresión "partido político" al artículo 54 de la ley fundamental, y sólo a seis décadas de su vigencia, en 1977, se estableció la regulación general (art. 41) que en los últimos 20 años ha sido reformulada y adicionada mediante varias reformas constitucionales.

En el mismo artículo 41 se establece el derecho de los partidos políticos a hacer uso de forma equitativa de los medios de comunicación, y se fijan las bases del financiamiento de sus actividades ordinarias y de las relativas a los procesos electorales bajo la premisa de que éste debe provenir mayoritariamente del erario público y no de aportaciones privadas.

Igualmente, se determina que en preceptos de la ley secundaria quedarán establecidas las reglas a las que deberán sujetarse y las condiciones que deberán cumplir los partidos al hacer uso de esos recursos (por ejemplo, los montos que habrán de destinarse a sus campañas político-electorales).

El resto de la normatividad aplicable a los partidos políticos está contenida prácticamente en su totalidad, en un ordenamiento que es, a su vez, regulatorio de los procesos electorales, denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

En principio, podría pensarse que este ordenamiento admite la posibilidad de integrar prácticamente cualquier tipo de partido político y de formar parte de él, independientemente de su ideología y proyecto político-social, salvo el caso expresamente prohibido en la constitución (art. 130) de partidos confesionales.

Para obtener su registro oficial, los partidos políticos deben comprometerse a conducir sus actividades por la vía democrática (art. 25: Cofipe). Una vez obtenido éste, la organización y sus militantes están obligados a ceñirse a los principios del "Estado democrático" (art. 38: Cofipe).

A juicio de la autoridad electoral, el incumplimiento grave y sistemático de estos compromisos y obligaciones es causa de pérdida del registro (art. 66: Cofipe), lo cual imposibilita al partido para contender en los procesos electorales.

Esto significa que en México solamente están permitidos los partidos políticos con una ideología democrática, cuyas actividades sean conducidas de acuerdo con los principios de la democracia.

A diferencia de lo que ocurre en México, en los sistemas políticos europeos (Austria, Alemania y España) la referencia a los partidos políticos aparece en las versiones originales de los textos constitucionales respectivos y existe, además, una legislación específica para éstos y otra por

separado para los procesos electorales (ley federal electoral), o ley de partidos políticos y ley orgánica del régimen electoral general (España).

Como la Constitución no previó originalmente los partidos políticos, que son los grandes protagonistas de una democracia plural, en 1962 se enmendó la Carta Suprema para incorporar algunas normas germinales que se desarrollarían con mayor aliento en 1977, 1987 y 1990. El tratamiento del sistema electoral fue igualmente omiso, pues hasta los sesenta sólo se estableció en la norma fundamental que el presidente, los diputados y los senadores lo serían por elección directa, secreta y universal.

En el artículo 41 se sistematizan las bases normativas de los partidos y del sistema electoral, conforme a los dictados de la democracia representativa que el artículo 40 establece. Así se define que los partidos políticos son entidades de interés público y que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, los principios y las ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Su papel protagónico en el proceso democrático hizo que ese mismo precepto otorgara a los partidos prerrogativas y derechos encaminados a la eficaz atención de sus responsabilidades, como son el acceso a los medios colectivos de comunicación, la obtención de recursos materiales y la participación en los organismos encargados de los comicios. El artículo 40 señala también que los partidos nacionales pueden participar en comicios estatales y municipales.

El pluralismo, si bien se fue gestando durante décadas de desarrollo, irrumpió el 6 de julio de 1988 con el acicate de la crisis y del cambio estructural, y logró una expresión profunda en la conformación de la Cámara de Diputados, debido a la nueva legislación electoral de 1986. La sociedad plural se manifestó, así, en un multipartidismo más competitivo y en el protagonismo y una mayor autonomía de los medios colectivos de comunicación.

La tendencia hacia la alternancia en el poder ha impuesto al PRI la necesidad insoslayable de introducirse en una modalidad, nueva para él, de la cultura política: la cultura de opositor. El priismo opositor debe reconocer que, en una democracia pluralista, para que el poder actúe con lógica democrática requiere de una oposición leal, que establezca límites a la autoridad.

Habría que señalar que para el poder, los interlocutores son los partidos políticos: a ellos corresponde articular las demandas de la sociedad, hacer funcionar las instituciones representativas, armar los grandes consensos que sustenten el pacto democratizador, co-organizar los comicios,

promover la participación electoral, manejar un sistema de comunicación política, formar cuadros políticos, nominar a quienes corresponde integrarse a los órganos del Estado, formular las plataformas y los programas y, sobre todo, definir términos, plazos y modalidades del cambio y promover efectivamente su observancia.

José Francisco Ruiz Massieu, señala que: "Considerar a los partidos como causas eficientes de la transformación democrática no significa que sólo deban existir como aparatos burocráticos, ni que se ignore a los líderes democráticos, tanto dentro del poder como en las fuerzas opositoras, a condición de que tengan la capacidad efectiva de conducir y comprometer a las corrientes y las organizaciones que les dan sustento".¹⁸²

Y si la transición es un ejercicio dialéctico y de concertación, esto es, político, necesariamente se aceptará que los partidos son los agentes de la política por excelencia, de modo que si no se cuenta con un sistema de partidos razonablemente eficiente y responsable no es posible el arribo al pacto, y sin éste no hay mutación ni aceleración democráticas. En ocasiones los partidos se instituyen, en otras se restauran, y en otras más se reconstruyen para tomar la coautoría de la obra democrática.

Y es que el papel protagónico de los partidos admite un desempeño en varios escenarios aunque de jerarquía y significación distintas. Los aliados naturales de los partidos, en una fase de democratización, son los intelectuales, los universitarios y los medios colectivos de comunicación, por lo que es usual que la fuerzas participantes se empeñen en incorporarlos al proceso.

En todos los casos, para garantizar un cambio democrático efectivo las fuerzas políticas deben alcanzar su expresión orgánica en partidos políticos que permitan la realización de elecciones, sin las cuales no pueden darse la implantación de un esquema demoliberal, y, particularmente, la formación y el funcionamiento del parlamento. Es en el Parlamento, ya lo vimos, donde se construyen los consensos, se celebran los pactos, se perfilan agendas y se definen labores de estructura democrática, y ésta se expresa, finalmente, en declaraciones, debates políticos y leyes.

Por ello considero que un Congreso vigorizado y con operación eficiente facilita el desmontaje del autoritarismo de los Ejecutivos o de los partidos únicos o hegemónicos y evita su restauración; y permite, asimismo, en la medida en que aglutine a las fuerzas políticas más caracterizadas, que se acote a otros poderes sociales como las fuerzas armadas, las iglesias, el empresariado, las organizaciones sindicales o los intereses del exterior.

¹⁸² José Francisco Ruiz Massieu, *El proceso democrático de México*, FCE, México, pág. 136.

Hay que recordar que es en el Congreso en donde concurren cotidianamente las fuerzas políticas que se oponen al poder, así como sus representantes. El papel que se asigna a los partidos y la centralidad de la institución parlamentaria, así como los comicios, explican que usualmente tengan lugar modificaciones sustantivas en la legislación electoral, tanto para ganar en confiabilidad y efectividad del sufragio, como para equilibrar la distribución del poder representativo.

Los partidos políticos en México están llamados a cumplir un importante papel en la transición de la sociedad hacia metas donde la democracia sea uno de los activos básicos para promover los cambios que demanda el crecimiento del país. Es un hecho que las tres principales fuerzas partidistas atraviesan por una etapa complicada, que desde luego no llega a crisis irresoluble, producto de la necesidad de adaptarse a una sociedad cada día más participativa y demandante.

Es a través de los partidos como la democracia encuentra su cauce en el mundo contemporáneo, razón por la cual es vital que los institutos políticos de México asuman su papel con mayor rigor y sentido de responsabilidad. La ciudadanía debe convencerse de que son indispensables para impulsar los cambios que requiere la sociedad mexicana y rechazar asimismo la idea prejuiciada de que sólo sirven para promover las carreras políticas de partidócratas. De ahí lo atinado de que sus cuadros representativos se esmeren por ganar posiciones de liderazgo.

En todo país democrático la lucha por el poder político se da mediante de los partidos. En ellos se condensan las preferencias ideológicas y los grandes propósitos de grupos de ciudadanos, quienes se congregan en sus estructuras para concurrir, de manera civilizada, a una competencia electoral legitimada por normas legales, así como por sus órganos e instituciones.

El objetivo de tal proceso es la obtención del poder público, y el medio es el voto popular. Sin embargo, los partidos políticos en el mundo atraviesan por una crisis de legitimidad y consenso que han potencializado los intereses particulares y regionalistas, en detrimento de su credibilidad.

La dinámica del poder reviste dos aspectos fundamentales: la parte activa que tiene que ver con su ejercicio, y la relativa a su conservación que se complementa con una vigorosa estrategia. Uno y otro, sin embargo, están condicionados por el principio ético jurídico que impone al titular de la institución electoral el deber de respetarla conforme a derecho para servir responsablemente a la sociedad. Con ello se responde a las demandas de la democracia y a la soberanía que reside en el pueblo.

En la actualidad llaman la atención los impactos sociales, sobre todo en el ámbito político; ya que se vive una de las etapas más convulsionadas a nivel mundial. En nuestro país se han establecido fórmulas avanzadas que garantizan que no se adulteren los procesos ni se deformen los resultados

electorales. Por ello es importante que la ciudadanización de esta instancia preserve en todo momento su imparcialidad y no se descalifique por tendencias partidistas.

Estas medidas tienen la finalidad de fortalecer el clima de confianza de los mexicanos en cuanto a que sus opciones políticas contarán con el respaldo de la credibilidad.

Si bien es cierto que el voto vincula al gobierno y a la sociedad, porque en él descansa la legitimidad del poder público y el derecho que el pueblo tiene de elegir a quien deba ejercerlo, existen factores de diversa índole que influyen en su emisión, lo que nos lleva a lo que podríamos llamar "tipología" del voto; es decir, un ensayo de clasificación, a partir de las razones que aislada o concurrentemente determinan el sentido en que éste se pronuncia, lo cual contribuye a entender y prever las motivaciones y las orientaciones del electorado.

Algunos de estos tipos de sufragio, usualmente podrían ser englobados de la siguiente manera: ético, corporativo, de clase, ideológico o partidista, condicionado, diferenciado, mercadotécnico, del miedo, de castigo o reactivo, y el inducido, entre otros, además de un factor decisivo: la franja del voto fluctuante indeciso, que puede determinar el sentido final del proceso electoral.

El voto ético se emite con fundamento moral en las creencias y convicciones de cada ciudadano; el corporativo —que cada días es más cuestionado— responde a los compromisos de la estructura política en que la milita; el de clase está condicionado al estrato social al que pertenece; el ideológico o partidista está comprometido con la doctrina del partido político al que se encuentra afiliado, dominado esta gama tradicional el voto pragmático e inmediatista basado en soluciones, así como el voto personalizado en un candidato con carisma y poder de convocatoria entre las masas.

Respecto al sufragio condicionado, éste obedece al atractivo de las ofertas políticas que compiten; el diferenciado se produce cuando el ciudadano puede votar por candidatos de diferentes partidos a distintos cargos. Pero, por otra parte, se corre el riesgo de que la política y el voto se degraden por el empleo de medios mercadotécnicos que sustituyen el proyecto de nación que debe tener cada candidato por una imagen vendible y subliminal.

Además, cuando la ciudadanía desconfía de la capacidad de un partido o candidato para enfrentar la problemática nacional, se da el voto del miedo, al considerarse que se podría ocasionar con su triunfo la inestabilidad social del país. El reactivo, o de castigo, es habitualmente motivado por el descontento de los diferentes sectores sociales, debido principalmente a los agravios provocados en la economía familiar o por excesos de poder. Y el voto inducido ocurre cuando

alguna persona o grupo político –externo o interno– influye de manera deliberada y sistemática en el sentido y orientación del mismo.

En este contexto debe considerarse igualmente el abstencionismo, como una nulificación del voto, que manifiesta escepticismo e indiferencia colectiva y una forma de protesta social, lo que debe merecer la atención prioritaria de los partidos para darle cauce en el orden político.

El voto tiene una tendencia hacia lo estable o hacia el cambio, a lo que se suma la volatilidad del sufragio, sujeto a diversas circunstancias objetivas y subjetivas, que influyen en la ciudadanía. Además, la política de causas y compromisos se encuentra muchas veces eclipsada por un discurso demagógico y de frases comunes, alejado de las demandas populares.

Independientemente de que el sufragio otorgue la alternativa de acceder al poder y de ejercerlo, reviste de autoridad y legitimidad las determinaciones que adopta quien alcanza ese poder. La autoridad como soberanía es un atributo del poder que deriva de la voluntad popular. La legitimidad, por su parte, está circunscrita a la congruencia con que se ejerza el poder público. En ambos casos el nexo vinculante es el voto, y la sociedad juzga si se cumplen las expectativas y promesas de las campañas electorales.

Su emisión es una condición de gobernabilidad; es una consecuencia natural de la democracia representativa, porque a través del voto los ciudadanos autorizan o niegan una política y limitan un eventual ejercicio arbitrario del poder.

Por los cambios acelerados que se han dado de 1979 a la fecha, podría decirse que ese año terminó una etapa de la historia inmediata: irrumpe la oposición en el escenario político, y México empieza a zarandearse más violentamente con la expansión económica y, poco después, con la agudización de la crisis.¹⁸³

En una sociedad abierta que, como la nuestra, aspira a consumir un tránsito firme y estable hacia un estatus democrático más amplio, el voto popular constituye un factor determinante. Se trata del puente ideal para alcanzar el objetivo de perfeccionar la democracia integral. Para acceder al poder el voto cuenta y se cuenta, de ahí su fundamental importancia.

El problema es que aún no se han podido erradicar las posiciones clientelares de los partidos, situación que obstaculiza avances políticos de mayor profundidad en el corto y mediano plazos, mientras que, por otro lado, crece entre la ciudadanía la creencia de que los partidos tienen el

monopolio de las decisiones políticas, razón por la cual más que a los partidos se acercan a organizaciones de carácter cívico, donde la sociedad civil es preponderante.

La pluralidad, en su dimensión de oposición política, llegó al centro de la sociedad política en 1964 con los diputados de partido. El acceso se ensanchó en 1979, con la introducción de la representación proporcional a la Cámara de Diputados y de la de minorías en los congresos locales, y en 1983, con la aplicación universal del principio de representación proporcional en el escalón municipal.¹⁸⁴

Las reformas recientes al marco legal han estimulado notablemente el desarrollo de los partidos y modifican radicalmente las tendencias políticas: *a)* la oposición obtiene una representación proporcional a su fuerza electoral (poco más del 25% por ciento; *b)* varios partidos logran su registro y se convierten en partidos parlamentarios, es decir, con representación en los congresos y en los ayuntamientos; *c)* muchos de los opositores más lúcidos pasan del activismo académico a la integración de los órganos del poder; y *d)* el cuadro de partidos registrados responde con mayor fidelidad al espectro ideológico del país.

"La trayectoria de la oposición al impulso de los regímenes priistas –con las reformas de 1963, primero, después con las de 1977, y finalmente con las enmiendas de 1983– la oposición ha accedido al poder del Estado y se aproxima a los patrones de democracia occidental. Con la primera reforma se introducen los diputados de partido, con la segunda, la representación proporcional en la Cámara de Diputados y en los municipios con más de 300 mil habitantes, así como el principio de representación de minorías en los congresos locales, y con la tercera se lleva la representación proporcional a los 2,377 municipios del país."¹⁸⁵

El sistema de partidos sólo tiene cabida en los regímenes democráticos, porque en ellos se prevé, mediante normas jurídicas, la protección de los derechos políticos y civiles de los miembros de la comunidad. Por ejemplo, se garantizan efectivamente los derechos de reunión y asociación, la libertad de pensamiento, la libertad de prensa, el derecho de sufragio activo y pasivo.

Robert A. Dahl, estudioso de los problemas de las democracias, afirma que un régimen se juzga democrático con base en dos dimensiones: "La existencia de competencia política o la

¹⁸³ José Francisco Ruíz Massieu, *La nueva clase política o nueva política*, Océano, México, pág. 56.

¹⁸⁴ *Loc. cit.*

¹⁸⁵ *Loc. cit.*

posibilidad de oposición y la existencia de la participación. La primera dimensión es dada por el grado en que las instituciones están abiertamente disponibles destinadas públicamente y garantizadas, al menos para algunos miembros del sistema político que deseen contestar la actuación Gubernativa. La segunda es dada por la proporción de población que puede participar, sobre bases prioritarias, en el control del gobierno y que puede contestar la actuación de éste, es decir, por la proporción de aquellos que tienen derecho a participar en un sistema de competencia".¹⁸⁶

Para este autor, son democracias aquellos regímenes que ponen el mínimo de restricciones a la expresión, organización y representación de opciones políticas y a las oportunidades de que disponen los oponentes del gobierno. La mayoría de los individuos están protegidos efectivamente en su derecho de expresar, privada o públicamente, su oposición al gobierno de organizar, de formar partidos y de competir en elecciones en que el voto es secreto, libre y correctamente computado y en que los resultados electorales son vinculantes con base en reglas bien establecidas.

Para Maurice Duverger, los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios de cada país y otros generales. Entre los primeros, podemos citar a la tradición y a la historia, a la estructura económica y social, a las creencias religiosas, a la composición étnica, a las rivalidades nacionales.¹⁸⁷

Las bases constitucionales relativas al régimen jurídico de los partidos políticos, son reglamentadas en el Libro segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ahí, se faculta al IFE, autoridad en materia de elecciones, para que otorgue o cancele el registro legal de las organizaciones partidistas, y vigile sus actividades.

Es pertinente señalar que si bien la formación de un partido político depende simplemente de la libre voluntad de los ciudadanos, para su registro o reconocimiento legal se han establecido una serie de procedimientos y de requisitos que las organizaciones interesadas deben de cumplir y satisfacer.

De esta manera, el reconocimiento por parte del Estado confiere personalidad jurídica a los partidos, convirtiéndose en sujetos de derechos, con prerrogativas y obligaciones debidamente establecidas en la ley.

Luisa Béjar señala: "La gestión de José López Portillo impulsa un nuevo proyecto tendiente a fortalecer la imagen del cuerpo legislativo. En esta ocasión, se trata de incorporar ajustes tanto en su

¹⁸⁶ Robert A. Dahl, citado por Leonardo Molino, en "Cómo cambian los regímenes políticos", editado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985, págs. 87-88.

¹⁸⁷ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1984, págs. 231-447.

integración, como en su funcionamiento. Así, con la Reforma Política de 1977, la Cámara de Diputados se apresta a cumplir sus nuevas tareas, entre ellas, fungir como espacio para la integración de nuevas corrientes políticas, divergentes del partido oficial."¹⁸⁸

Conviene tener presente, sin embargo, que el partido, o partidos que constituyen la oposición democrática no pueden disponer por su desventaja numérica del contenido de las políticas de gobierno. A lo mucho, quizás logren influir de manera indirecta en las decisiones de gobierno. Éstas, por el contrario, son responsabilidad de acuerdo a la lógica democrática del partido que ostenta la mayoría en el cuerpo legislativo. Por lo mismo, la minoría no tiene obligación moral ni política con respecto a las mismas, puesto que su intervención se limita exclusivamente a su control.¹⁸⁹

El pluralismo, si bien fue gestado durante décadas de desarrollo, irrumpió el 6 de junio de 1988 con el acicate de la crisis y del cambio estructural, y logró una expresión profunda en la conformación de la Cámara de Diputados, debido a la nueva legislación electoral de 1986. Así, la sociedad plural se manifestó en un multipartidismo más competitivo y en el protagonismo y una mayor autonomía de los medios colectivos de comunicación.

La oposición parlamentaria registra también otros significativos progresos en su articulación al proceso democrático. Su participación en el trabajo de comisiones, por ejemplo, no puede ser ya omitida como en el pasado. A este respecto, conviene recordar que un número de estos organismos muy cercano a su peso proporcional en los recintos legislativos se encuentra ahora bajo su dirección.¹⁹⁰

No obstante, aún en los casos en que esto no ocurre, su intervención en los mismos ha logrado la introducción de urgentes correcciones no sólo de estilo, sino también de fondo, en los dictámenes sometidos al pleno.¹⁹¹

¹⁸⁸ Luisa Béjar Algazi, "*El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano*", Revista núm.6 , cuarta época, enero-marzo, 1995, págs. 201-210.

¹⁸⁹ Luisa Béjar Algazi, "*La Oposición en los Regímenes Democráticos*", Revista núm. 10 de noviembre de 1996, pág. 29.

¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ *Loc. cit.*

Al tiempo, se relajó la trama de los entendimientos que históricamente habían dado sustento al Estado construido desde los veinte, y al propio Partido Revolucionario Institucional, lo que alimentó una crisis de identidad, según algunos, o una crisis de adaptación, según otros. Para algunos más se trataba realmente de una crisis de legitimidad.¹⁹² "El comportamiento electoral más competitivo ha introducido un fenómeno prácticamente desconocido: la alternancia en el poder".¹⁹³

En su análisis en torno al tema "Oposición Democrática", Bejar señala: "El desarrollo de la oposición parlamentaria ha estado ligado en buena medida, aunque no exclusivamente, a la evolución del sistema electoral mexicano. En este sentido, la reforma electoral de 1963 aparece como un dato imprescindible al registrar un giro importante en la actuación del régimen en este campo. Como se recordará, en 1946 se produce una profunda revisión electoral, orientada a eliminar la periódica irrupción de disidencias surgidas del propio grupo en el poder. El cambio, no obstante, tiene como resultado paralelo la obstrucción del acceso institucional de todo tipo de oposición partidista al proceso político".¹⁹⁴

En suma, creemos que la pluralidad llegó a México para quedarse, los últimos comicios efectuados en varios estados de la república han sido más competidos; de esta forma se da la alternancia en el poder y el país se encuentra acicateado por un sistema de partidos.

El día último del mes de agosto, el IFE les entregó su registro a seis nuevos partidos políticos, los cuales podrán contender legalmente en las próximas elecciones del año 2000. Ante este inusual hecho, los partidos ya existentes se han de lamentar como reza el popular refrán: "Ya éramos muchos y parió la abuela". Pues ahora serían 11 partidos políticos los que participarán en los procesos electorales del país.

Los nuevos partidos políticos son Convergencia por la Democracia, Sociedad Nacionalista, Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, Comité Promotor del Centro Democrático, Alianza Social, y Democracia Social. Los dirigentes más conocidos de estas agrupaciones son Manuel Camacho (Centro Democrático), ex regente del DF, con Salinas de Gortari; y Dante Delgado (Convergencia por la Democracia), ex gobernador de Veracruz, ligado a Fernando Gutiérrez Barrios, que permaneció varios años en la cárcel acusado por manejos irregulares durante su gestión administrativa. Democracia Social es una creación del ex perredista Gallardo, y el de la Organización

¹⁹² José Francisco Ruiz Massieu, *El proceso democrático de México*, *op. cit.*, 80-81.

¹⁹³ *Ibidem*, pág. 84.

¹⁹⁴ García Orozco A., *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, México, Editado por CFE, 1978 págs., retomado del análisis que hace la doctora Luisa Béjar Algazi en la Revista núm. 11, diciembre de 1995.

Auténtica de la Revolución Mexicana no es más que un nuevo intento por revivir al antiguo PARM. Los otros dos son unos ilustres desconocidos.

Estos seis partidos en conjunto apenas suman un millón 635 mil militantes y su influencia política nacional es limitada. Sin embargo, cumplieron con los requisitos legales y dejan de ser así organizaciones políticas para ahora transformarse en partidos políticos. Su irrupción en la arena política nacional como todo evento político tiene sus aspectos positivos y negativos.

En México hay un sistema pluripartidista en el que destacan principalmente tres partidos políticos, teniendo uno de ellos una posición dominante: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de Acción Nacional, (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El Partido Revolucionario Institucional, el partido en el poder desde su fundación en 1929, el PAN (1939), oposición tradicional de derecha y el PRD, partido de origen reciente (1989) surgido en circunstancias muy peculiares, configuran propiamente el sistema de partidos políticos en México, tomando en cuenta que entre los tres acumulan la inmensa mayoría de la votación federal y casi la totalidad de los 500 escaños en la cámara de diputados del Congreso de la Unión. De hecho, prácticamente, sólo estas tres fuerzas políticas tienen representantes en la cámara de senadores, salvo un senador electo por el partido ecologista mexicano ahora independiente, en 1997; dándose el caso sólo por excepción, de representaciones claramente minoritarias (o más bien mínimas), de otros partidos políticos en distintos congresos locales, entidades federativas, incluido el de la capital del país (Distrito Federal).

Por lo que respecta a la fuerza de estos partidos en las áreas de gobierno, solamente ellos tienen gubernaturas en su poder, el PAN, en los estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Guanajuato, Jalisco, Chihuahua, Querétaro y Nuevo León; el PRI en 25 entidades, más la presidencia de la República, y mientras que el PRD en Zacatecas, Tlaxcala y el Distrito Federal (gubernaturas).

Y en cuanto a los gobiernos municipales, prácticamente la totalidad de los ayuntamientos están presididos por miembros de alguno de ellos, habiendo por excepción unos cuantos (no llegan a 10 presidentes municipales) de algún otro partido político, en un amplio universo de más de 2 mil circunscripciones municipales en el país.

Estas tres fuerzas políticas constituyen el núcleo de un sistema al que se integran pequeñas organizaciones políticas que jurídicamente cubren los requisitos formales para alcanzar el rango de partidos, pero que políticamente no tienen ningún peso real ni juegan un papel trascendente en la

distribución y en el ejercicio del poder, habida cuenta de que actúan bajo estructuras constitucionales presidencialistas.

Algunos con varias décadas de antigüedad, otros bastante recientes, estos partidos van y vienen, es decir, obtienen, pierden y recuperan su registro jurídico-formal; dependiendo de los resultados electorales, apareciendo en los procesos políticos federales de vez en cuando y refugiándose para sobrevivir durante los periodos intermedios en alguna entidad federativa, sólo para alcanzar uno o dos escaños en el congreso local, o bien alguna posición en el órgano de gobierno de un municipio poco importante.

Para captar su escasa representatividad política real, basta con tomar en cuenta que, según la legislación electoral, uno de los requisitos esenciales para que una organización política mantenga su registro como partido es que logre en alguna de las elecciones federales (del congreso o de la presidencia de la República), el 2% del total de la votación y que una de las causas de la pérdida de ese registro consistía en no alcanzar el 1.5 % en dos elecciones sucesivas.

Pues bien, algunos de los partidos a los que nos referiremos brevemente a continuación, han perdido recientemente su registro o apenas han logrado conservarlo. Mencionamos algunos: Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Verde Ecologista (PVE) y Partido del Trabajo (PT).

El Partido Popular fue fundado en 1948 y transformado en Popular Socialista en 1960 por uno de los pensadores e intelectuales más brillantes y uno de los luchadores sociales más auténticos de la izquierda mexicana: Vicente Lombardo Toledano. Este partido nació, vivió y se extinguió desde el punto de vista de su importancia política, en torno a y en función de su impulsor y fundador. Actualmente carece de representatividad a pesar de que fue uno de los cuatro partidos que integró la primera cámara de diputados pluripartidista de México, hace poco más de 30 años (64-67).

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) data de 1954 y fue creado por un grupo importante de militares quienes, habiendo participado en el conflicto social al lado de las fuerzas revolucionarias, se separaron del PRI por considerar que la nueva organización política traicionaba los principios por los que habían luchado las fuerzas progresistas y, consecuentemente, incumplía la constitución en la que éstos habían sido consignados. Al igual que el PPS, el PARM formó parte de la 46a legislatura de la cámara de diputados (64-67) y en la actualidad no cubre los requisitos mínimos para conservar su registro electoral.

El Partido Demócrata Mexicano (PDM), organización política de derecha radical, surge como heredero de un movimiento contrario a la revolución mexicana y a los principios fundamentales de la constitución de 1917. Impulsado por la Iglesia e inspirado en una doctrina católica política (el sinarquismo), participó en algunas elecciones presidenciales en las últimas décadas sin éxito alguno, cayendo a niveles de votación que le hicieron perder su registro. Todavía en 1997 presentó candidato al gobierno del DF, no obteniendo siquiera el 2 por ciento de la votación. El Partido fue disuelto a efecto, según sus dirigentes, de fundar uno nuevo.

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) nace a finales de los ochenta tomando como símbolo al presidente de la República unánimemente reconocido como el más nacionalista y revolucionario de este siglo (Lázaro Cárdenas, 1934-1940) y teniendo como eje de su actividad política al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, hijo de aquel mandatario.

Habiéndose separado del partido oficial (PRI), C. Cárdenas participó durante un tiempo muy corto en este partido, abandonándolo después para fundar el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en 1989. El PFCRN, sin Cárdenas, tampoco pudo conservar presencia federal en la última elección, limitándose a contender actualmente en elecciones locales, alcanzando algunos escaños en congresos estatales y algunas posiciones en diversos ayuntamientos. En 1997, bajo el nombre de Partido Cardenista (PC), lanzó como candidato al gobierno del DF a Pedro Ferriz, conocido locutor y comentarista, y como candidato a la gubernatura de Querétaro al hermano de Fernando Ortiz Arana, ex presidente del PRI nacional. Y, una vez más, el Partido Cardenista fue incapaz de conservar su registro, obteniendo menos del 2 por ciento de la votación a nivel federal.

El Partido Verde Ecologista surgió en la última década del siglo XX, y en la primera elección en que participó obtuvo menos del 1/5 % de votos a nivel nacional y cerca del 4 por ciento en el Distrito Federal. Por fin, en 1994 logró 2 escaños en el congreso local del D.F. (Asamblea de Representantes). Aunque no tuvo representantes en la cámara de diputados federal ni en la de senadores. Mientras que en la elección federal de 1997 alcanzó porcentajes similares a los de la elección anterior, logrando incorporar algunos candidatos a la cámara de diputados (cuatro, de los cuales dos o tres ya se han declarado "independientes", y uno al Senado).

A los dirigentes de este partido, señaladamente a su líder nacional y a varios de los legisladores federales que contendieron en 1997 bajo sus siglas, se les vincula con un importante personaje ex priista y ex salinista (Manuel Camacho), el cual ha iniciado, ante el Instituto Federal (IFE), la tramitación del registro de un nuevo partido, denominado "partido del centro democrático" (PCD), al que se entiende que se incorporarán formalmente (aunque fácticamente ya realizan tareas

políticas en él los legisladores federales y locales del D.F. que se han desvinculado oficialmente del partido verde ecologista).

El Partido del Trabajo, también un partido nuevo, contendió ya en una elección presidencial (1994) y pudo situarse en el cuarto lugar de la votación federal, si bien muy lejos de los tres partidos grandes. Este partido tiene representantes en ayuntamientos, congresos locales, incluido el del Distrito Federal, y en la cámara de diputados federal.

Salvo algunos de ellos (PPS y PDM), es muy difícil establecer una definición precisa de estos partidos por lo que respecta al perfil de su militancia y a su filiación ideológica. En ciertos casos ellos se autodefinen partidarios de ciertas ideas o de algunos planteamientos más o menos desarrollado en sus declaraciones de principios (PC, PT), pero su pequeñez electoral, su escasa presencia política y la nula influencia de sus dirigentes en los procesos del ejercicio real del poder, dificultan o hacen imposible la comparación entre lo que dicen representar o tratan de realizar y la actuación práctica de sus miembros. Conviene señalar también que algunos de ellos conservan un registro oficial local en diversas entidades federativas, a pesar de carecer del federal, lo que les permite contender en procesos electorales locales.

A todos ellos los une un denominador común: nunca, con registro o sin él, con legisladores en los congresos o carentes de ellos, han ejercido la menor influencia en la toma de decisiones, ni han representado una fuerza mínimamente relevante dentro de una alianza política o bloque parlamentario.

Si estos partidos desaparecieran de golpe, con todo y sus pocos representantes en los órganos de poder federal, estatal o municipal, el sistema político mexicano no sufriría ninguna alteración substancial, pues el reparto de los espacios de poder gubernativos y parlamentarios seguiría dándose en proporciones similares entre los tres grandes partidos políticos ya mencionados.

Por último, es necesario mencionar que la ley electoral federal vigente (Cofipe, 1998), prevé la posibilidad de registrar oficialmente ante el IFE "agrupaciones políticas nacionales", las cuales tienen derecho a participar en procesos electorales pero no por sí solas, sino forzosamente mediante un "acuerdo de participación con un partido político" (art. 34.I, Cofipe). A la fecha, las agrupaciones reconocidas por el IFE y dotadas por disposición legal (art. 35.7, Cofipe), de financiamiento público, no rebasan la decena.

Así pues, dejando de lado a los partidos-satélite del PRI, podemos concentrarnos en el estudio ahora de las tres organizaciones políticas que en la práctica configuran el sistema de partidos en México y lo caracterizan por ser realmente un sistema tripartidista.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Esta es la organización política más vieja de los tres partidos principales, independientemente de los cambios de sigla desde su fundación en 1929, y la más poderosa política y electoralmente.

Desde su fundación, por el sonoreense Plutarco Elías Calles, jamás ha dejado el poder, de tal manera que todos los presidentes de la república mexicana desde la década de los treinta hasta la fecha (han sido 14) han sido postulados por él.

Concebida en su etapa inicial por el entonces "hombre fuerte del país", Plutarco Elías Calles, como una organización política nacional capaz de aglutinar en su seno a las distintas fuerzas, grupos, corrientes y partidos de filiación revolucionaria que habían participado en la lucha armada y que se encontraban dispersos por todo el país, se convirtió casi de inmediato a partir de su nacimiento, en uno de los pilares del sistema político mexicano, siendo el otro el poder ejecutivo federal.

El Partido Revolucionario Institucional logró a través de los años el don de la estabilidad. La disciplina fue la mayor cualidad en la *coreografía* del partido. Los militantes sabían cuándo les tocaba ejecutar su rutina con los reflectores como premio y cuándo era necesario hacer un mutis verdadero. El orden mínimo, el orden necesario, el orden indispensable eran el regalo priista a una sociedad amiga de la pasividad y, sin embargo, eternamente presa en el tumulto. Los licenciados de la Revolución tuvieron la dichosa suerte de convertir sus ritos de poder en una forma de gobierno.

Uno de los propósitos fundamentales de su creación fue la centralización de los procesos políticos al interior del sistema, así como su "institucionalización", ante una realidad que mostraba una clara atomización de éstos y un creciente antagonismo entre los generales revolucionarios, cada uno de los cuales actuaba en función de un objetivo primario: la silla presidencial.

Y es que cuando se dice que el PRI es por sí mismo uno de los elementos fundamentales del sistema político mexicano (no sólo del sistema de partidos), no se incurre en ninguna exageración; si bien es cierto que se hace necesaria la precisión de varios aspectos relativos a esta afirmación. En tal virtud, sin que sea nuestra intención presentar una historiografía del PRI, por lo demás amplia y profusamente documentada en nuestro país, sí nos parece indispensable referirnos a algunas cuestiones relacionadas con su génesis y sus distintas etapas de transformación, de cuya comprensión depende en gran medida el sentido que se atribuya a la afirmación precedente.

Una de las dificultades más serias a la que inclusive se han enfrentado connotados politólogos contemporáneos como Duverger o Sartori al analizar el sistema político de México, es entender el papel que corresponde al PRI dentro del sistema político que genética, ideológica y teleológicamente está inserto e identificado con un modelo de Estado y, consecuentemente, con el contenido de las decisiones constitucionales básicas que lo definen.

Explicaremos lo anterior. Estado, constitución y partido tienen un origen común que es el movimiento social revolucionario de la segunda década del siglo XX. La relación entre estos tres elementos se explica en los siguientes términos teóricos: el Estado social de Derecho es el modelo de Estado decidido o determinado por los factores de poder concurrentes en el congreso constituyente. Su expresión normativa es la Constitución de 1917 (primera constitución de contenido social de la historia). El Partido es la organización política compuesta por esos factores de poder que soporta, da sustento y legitima a los gobiernos posrevolucionarios encargados de traducir en hechos tangibles los principios políticos, económicos y sociales descritos en la constitución. En otras palabras, los gobiernos emanados del partido, integrado a su vez por los sectores revolucionarios, ejercen el poder apoyados en éstos, aplicando el programa contenido en la constitución y concretando así en forma paulatina e irreversible los postulados de la revolución mexicana.

La fuerza de los gobiernos, en este esquema teórico, radica en el partido y en lo que éste representa. Del Partido de la Revolución, integrado por los factores de poder revolucionario, surgen los gobiernos que por necesidad serán a su vez revolucionarios. Los factores o sectores políticos del partido son las clases mayoritarias de la sociedad, cuyos intereses y cuyas aspiraciones conforman la base programática de los gobiernos. Éstos son: "el partido en el poder", "las clases mayoritarias en el gobierno" y "la revolución desde las instituciones". Partido y gobierno son organizaciones políticas y ejercicio del poder con sentidos, acciones y contenidos idénticos. La fuerza del partido es, también, el gobierno (su calidad de partido gobernante). Sin partido (sectores que lo conforman, que son tres: CNC, CTM y CNOP), el gobierno carece de apoyo político y de legitimidad popular; sin ser gobierno, el partido, las clases mayoritarias que lo integran, no tiene posibilidad real de convertir sus principios ideológicos en acciones concretas y en realizaciones materiales. El gobierno del Estado social de Derecho es el partido en el poder, y el partido son las clases sociales que lo integran.

Ideológica y programáticamente, revolución, constitución, Estado y partido son exactamente lo mismo. El sentido, el contenido y los alcances de las acciones de los gobiernos del partido tienen que coincidir por tanto con los principios revolucionarios, con las prescripciones constitucionales, con los fines del modelo de Estado y con la declaración de principios del PRI. Luego, el partido es,

en este esquema, el partido de la revolución, la revolución organizada, ejercida desde el poder por los gobiernos propuestos por el partido y obligados a "gobernar revolucionariamente".

Lo anterior es suficiente para entender el significado de las siguientes denominaciones: Partido Nacional Revolucionario (PNR), por oposición a fuerzas regionales dispersas y antagónicas; Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938), conformado por los factores (sectores) representativos de la revolución y definitorios del modelo de Estado (sectores obrero, campesino, popular y militar); Partido Revolucionario Institucional (PRI, en 1946), de cuyo seno surge el primer gobierno de carácter civil, bajo la premisa de que la "organización política revolucionaria está consolidada" y puede darse continuidad, apoyándose en ella, a la concreción de los principios de la revolución, ahora desde los gobiernos y en el marco de las instituciones político-jurídicas establecidas.

El Partido Acción Nacional

El PAN no surgió como un partido revolucionario, sino como una reacción al gobierno y al partido de la revolución en la etapa cardenista.

Este es el partido opositor al sistema y, consecuentemente, al PRI. Fundado en 1939 por un grupo de intelectuales conservadores, algunos sin duda, proeclesiásticos, el PAN es un típico partido de notables, de personalidades y de grupos minoritarios de la sociedad. Su ideología conservadora, representativa de la derecha tradicional mexicana, se identifica en lo teórico con el pensamiento liberal-individualista decimonónico, aunque se diferencia en lo práctico de aquél (sobre todo del liberalismo puro del México del siglo pasado) por su estrecha alianza con las fuerzas políticas conservadoras y, por definición, inclusive, contrarias a la ideología liberal tradicional (y por mayoría de razón a la social de la de la revolución mexicana), representadas muy señaladamente por la iglesia católica mexicana.

El PAN sigue siendo el más estable y coherente de los partidos principales pero la división interna también está en marcha ahí. Partido de abogados y profesionistas conservadores apegados a las formas, el caudillismo se le coló por la puerta principal. La crisis es obvia en las posiciones encontradas de sus líderes más populares: el neocaudillo Vicente Fox y el astuto abogado y elocuente orador Diego Fernández de Cevallos.

El PAN cumplió recientemente 60 años de su fundación. En sus orígenes, estuvo más orientado a formar una cultura cívica que a pretender el poder, sin embargo, a partir de la segunda mitad de los ochenta auspicia la participación democrática del sector empresarial.

En la actualidad, el PAN es el partido político, después del PRI, con la más larga trayectoria política en nuestro país y, también después del PRI, el más institucionalizado y mejor estructurado en el plano nacional. Luego de enfrentar graves tropiezos y conflictos internos durante la última década, el PAN asiste a su relanzamiento como partido con presencia electoral y política en el plano local y nacional. Se puede decir que a partir de las elecciones de 1988, es clara la adopción de una estrategia sustentada en un eficiente pragmatismo político encabezado por la llamada corriente "neopanista", conformada por cuadros menos doctrinarios que implicó su acercamiento con el gobierno del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, dando paso a esquemas de cohabitación política ejemplificados por las "concertaciones" (negociaciones cupulares en las que se intercambiaba el reconocimiento a los avances electorales del PAN por apoyo político y legislativo a la administración salinista.

Los datos electorales indican la sostenida tendencia panista en la consolidación de su electorado y en la elevación de sus votaciones, lo que ha propiciado que, actualmente, Acción Nacional gobierne siete estados: Aguascalientes, Baja California Norte, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro; 287 municipios de 18 entidades; 13 de las 20 ciudades más pobladas del país; las capitales de 12 estados, y cuenta con 287 diputados locales, 121 diputados federales y 31 senadores.

A la fecha, en el extremo de este pragmatismo político-electoral, el PAN postuló como su candidato presidencial a Vicente Fox, gobernador con licencia de Guanajuato, quien logró "imponerse" mediante una anticipada campaña electoral apoyada por una estructura paralela al partido, los "Amigos de Fox", cuya estrategia forzó a otros posibles precandidatos a abstenerse de participar en un proceso de selección interno.

En términos del futuro político y electoral del PAN, éste podría estar orientado hacia dos definiciones básicas: la profundización de su estrategia pragmática, por un lado, o un "retorno" a posiciones más doctrinarias y de conformación de cuadros, más que de simpatizantes, por el otro. El primer escenario es el más probable y tiene cuando menos las siguientes dos expresiones: *a)* la campaña electoral gira en torno de la figura carismática de Fox, cuyo equipo se sobrepone a las estructuras locales del PAN, y *b)* Fox asume el ideario panista pero no se somete a las directrices del partido ni modera su protagonismo. Obviamente, este escenario supone que el PAN terminará subordinándose a los planteamientos del equipo de campaña de Fox y se asumirá, primordialmente,

como instrumento de apoyo electoral de éste. Asimismo, se profundiza la relación utilitaria y pragmática entre Fox y el PAN.

En síntesis, el PAN ha sido el signo de la ambigüedad, porque lleva a cabo un discurso de oposición y una práctica sistemática de acercamiento y negociación con el gobierno. Ambigüedad entre un partido que a nivel federal sigue siendo opositor y que, por otra vía, ha colaborado de manera estrecha con el gobierno.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Este es el partido de más reciente creación de las tres grandes fuerzas políticas. Su participación en contiendas electorales se remonta apenas a una década, y quizás lo más significativo sea que desde su fundación sus dirigentes y promotores más calificados sean ex priistas.

El Partido de la Revolución democrática representa, para la historia mexicana de los partidos, un acontecimiento análogo al que significó la creación del PAN en 1939. Es un partido más ligado al Frente Democrático Nacional, formado en las elecciones generales de 1988 que al viejo partido de los comunistas fundado en 1919; y está más vinculado ideológicamente a Cuauhtémoc Cárdenas que al legado marxista leninista.

El proceso interno del PRI, para la nominación de candidatos propició, en 1986, la aparición de una corriente de opinión: la Corriente Democrática, que fue encabezada por el entonces gobernador de Michoacán, la cual se desprendió del partido al entrar en conflicto con su dirigencia. En 1987 Cárdenas fue postulado como candidato presidencial por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, y poco después por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, antes Partido Socialista de los Trabajadores, y también por el Partido Popular Socialista, todos los cuales se integraron en el Frente Democrático Nacional, una formación atípica a la luz de la ley electoral. Poco después el candidato del Partido Mexicano Socialista (PMS), última expresión del PCM, Heberto Castillo, declinó su candidatura en favor de la de Cárdenas.

EL PRD fue objeto de persecuciones y hostigamiento, producto de una actitud de cerrazón total del gobierno frente a una postura intransigente de su líder nacional, primero, y líder moral después, Cuauhtémoc Cárdenas, en cuanto a la falta de legitimidad del gobierno. Éste, por su parte, adoptó una estrategia hacia el PRD que se resume en una frase externada por el presidente Salinas,

con motivo de las airadas protestas del partido opositor en un informe presidencial: "Al PRD, ni lo veo, ni lo oigo".

Habiendo perdido algunas alcaldías que consideraba seguras y posiciones en congresos locales que eran su bastión principal, por ejemplo en Michoacán, el PRD logra algunos triunfos municipales en distintas zonas del país. Por lo que respecta a la ciudad de México, en la elección presidencial de 1994, su candidato, nuevamente Cárdenas, obtiene sólo 800,000 votos, frente a poco más de un millón y medio del PRI.

En lo que va del sexenio de Zedillo, la situación ha sido diferente para el PRD. La apertura del Senado a la oposición mediante la elección de senadores de minoría, le permitió hasta antes de 1997 tener una representación de varios militantes, aunque siempre en calidad de tercera fuerza, atrás del PAN y muy por debajo del PRI.

En las entidades federativas el PRD reflejó algunos avances regionalmente localizados, ganando un buen número de alcaldías, avanzando en zonas de influencia panista (Sonora, por ejemplo).

En 1997, el PRD ganó la gubernatura del Distrito Federal. El triunfo del partido fue casi total (solamente perdió un par de distritos electorales uninominales federales y locales), haciendo de su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, el primer gobernador electo en la historia de la capital de la República. El PRD logró más del 48 por ciento de votos en el DF, muy por arriba del PRI y del PAN que, en conjunto, representaron apenas un 40% de los sufragios emitidos. La masiva votación a favor de Cárdenas se vio reflejada en la expresión de voluntad ciudadana que en una sola línea votó también por los candidatos perredistas en los distritos electorales, tanto locales como federales.

En primera instancia, es saludable que el aspecto político se enriquezca con más opciones para el elector, esto es, que se tenga un abanico ideológico más amplio y con ello más opciones para escoger. Asimismo, el lograr el registro de una agrupación política es el premio natural a la labor política desarrollada en todo el país para una corriente política que opta por la democracia. En la actualidad existen 44 agrupaciones políticas nacionales registradas legalmente, las cuales, de seguro, se motivarán para seguir adelante con el éxito obtenido por sus similares ahora convertidas en sendos partidos nacionales.

Por otra parte, el aumento de partidos incrementa la competencia electoral y con ello la necesidad de mejorar la organización propia, así como la selección y presentación de candidatos más idóneos. Es preferible, a todas luces, que la lucha política se dirima en las urnas y no por otras vías como la violencia armada o a través de conflictos sociales. Por ello, hubiera sido deseable que una

agrupación como el EZLN optara también por esta opción en lugar de persistir en seguir por una vieja ruta que no lo llevará a ninguna parte.

El incremento partidista también tiene su lado negativo, como el costo que representará al erario público, o sea a todos los contribuyentes. Solamente de enero a agosto del 2000 los seis nuevos partidos recibirán 270 millones de pesos, además de los 10 millones que se les darán a cada uno en este año. Si mantener a los cinco ya existentes era gravoso, ahora con más del doble se tendrá que aumentar a su vez, en forma significativa, el presupuesto del IFE. Precisamente en lo electoral es donde puede afectar más, pues podría causar una mayor confusión en el electorado y fragmentar aún más a la de por sí dividida oposición.

Claro que lo anterior se puede superar si los nuevos partidos optan por presentar un frente común, como lo ha propugnado desde su creación el Centro Democrático de Manuel Camacho Solís. Por lo pronto, para bien o para mal, contamos con nuevos partidos políticos cuya aportación o impedimento a la transición democrática solamente se podrá definir hasta analizar su actuación del año 2000.

Mientras, como todo nuevo intento de participación política ciudadana, bienvenidos y buena suerte en su incursión en el difícil panorama electoral mexicano.

En México, en los tiempos actuales de transición a la democracia, el papel principal se ha confiado a los partidos políticos, constituyéndose en una partitocracia. Se está construyendo un nuevo régimen en el que el poder recae en los partidos políticos, en sus dirigentes, y no propiamente en las instituciones políticas que señala la Constitución Política de Venustiano Carranza.

En México la partitocracia, por su proclividad a las concertaciones, son causa del bloqueo de la democracia, ya que no se ha aplicado cabalmente la Constitución, y ha sido la causa de que no se desahogue una verdadera agenda nacional. Aunque no es problema del marco jurídico.

Con mayor rapidez que lo esperado, la crisis de los partidos principales ha dado acelerados pasos en las últimas fechas. A este ritmo, y en una proyección lineal de los acontecimientos, no sería exagerado imaginar que los partidos llegarán fragmentados a la recta final, y que el PRI, fragmentado también, termine ganando por *default*. Pero hay formas menos pesimistas de considerar este escenario, siempre y cuando los partidos acepten que la crisis ya estaba desde tiempo atrás y que, por lo tanto, se abran a la posibilidad de desembocar en nuevas configuraciones de poder, sacrificando incluso algunas de sus posiciones actuales.

No debe ser fácil, de ninguna manera, aparentar que se está a tono con la pluralidad que exigen los tiempos de fin de siglo, pero no hay otra opción que el respeto a la pluralidad y, por ende, el avance de la democracia.

Y es a los propios priistas a los que les ha dado por emplear en su lexicología el concepto de democracia, tanto en la selección de sus procesos internos de sus candidatos como en la edificación de las reglas que para ello propongan. Dicen –por ejemplo– que quieren transparencia, equidad, debates y participación, pero sobre todo en la unidad. Y dicen estar, incluso, a la altura de otros mundos en los que las reglas de la pluralidad son, desde hace mucho, "practicadas".

Lo cierto es que las reformas a la legislación electoral, que la harían más justa, libre y equilibrada en la contienda electoral y que por las cuales ha luchado la oposición en la Cámara de Diputados, han sido rechazadas en el Senado de la República, donde el PRI tiene aún mayoría. Y esta es una muestra más del "espíritu democrático que inspira a los del PRI".

Claro, los intereses que están en juego son enormes, más grandes que las intenciones que aspiran a volver en horizontal el verticalismo que desde siempre, con excepciones reducidas, hemos tenido.

El PRI no sabe cambiar en la estructura y en la entraña. Nada realmente de fondo cambiará debido, insisto, a los intereses que representa; al autoritarismo que el aparato de poder encarna y que, incluso, para preservarse, no duda en continuar con la simulación de adecuarse a la forma y a lo superficial.

El PRI de antaño tenía madre, es decir, tenía valores, doctrina, principios, héroes, es decir, Patria; mientras que el PRI del siglo XXI o lo que quieren llamar el Nuevo PRI, es un partido fuera del útero, ha fusilado sus principios, reniega de su pasado histórico, se avergüenza de sus orígenes revolucionarios.¹⁹⁵

El párrafo anterior, es un comentario valiente de la periodista Beatriz Pagés Rebollar, directora general de la revista *Siempre!*

En el PRI todo es confusión ideológica. A pesar de que los personajes que ha elevado electoralmente al Poder Ejecutivo Federal han rechazado abrazar el nacionalismo revolucionario por considerarlo una expresión del populismo, ese partido sigue sin haber podido formular definiciones

¹⁹⁵ Beatriz Pagés Rebollar, comentarios externados durante la presentación del libro *Alejandro Cervantes Delgado: un guerrero sin violencia*, en el Poliforum Cultural Siqueiros, el 1 de marzo de 2000.

ideológicas claras y consistentes. El salinismo, por ejemplo, lo intentó con el liberalismo social pero fracasó por dos razones: no fue consecuentemente liberal ni centralmente social.

Desde entonces, el PRI anda con las ideas a la deriva, o mejor dicho, sin ideas. Las imágenes de lo que fue en el pasado son las que alimentan su aliento y su ansia de poder. De ahí que recoja del ayer dos de sus características más importantes: ser hegemónico y ser excluyente. La característica que ya no recupera es ésa que antes se denominaba "progresismo", entendiéndolo por ello la capacidad de avanzar en los intereses de una parte de la élite y, al mismo tiempo, satisfacer las necesidades económicas de amplias capas del pueblo.

3.5 Resurrección y falsas expectativas de la LVII legislatura federal

El propio titular del Ejecutivo desde su toma de posesión y en el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ha venido insistiendo en diversas ocasiones en acotar los amplios poderes presidenciales y en mantener una nueva relación, sana y respetuosa, con el Congreso de la Unión.

Lamentablemente en los hechos, se mantienen las mismas prácticas de un ejercicio desbordado del poder presidencial frente al poder legislativo.

Realmente se requiere voluntad política para cambiar actitudes y aceptar, con toda naturalidad, que la división de poderes y el fortalecimiento de nuestro régimen federal es el mejor camino para legitimar el ejercicio del poder; es el medio para compartir responsabilidades, coordinar esfuerzos, con respecto al ámbito de competencias que a cada poder debe corresponder.

La Reforma del Gobierno tiene que ser integral, entendida ésta como la transformación de actitudes y de prácticas gubernamentales, de instituciones y de normas, encaminadas al fortalecimiento de los poderes. Reforma que es necesario se lleve a cabo y se impulse principalmente por los propios miembros del poder legislativo y ex legisladores de los diferentes partidos políticos, para transformar al Congreso de la Unión en un poder que recobre respetabilidad y dignidad y pueda ejercer con mayor independencia las facultades que la propia Constitución le confiere.

Cabe hacer notar que el Ejecutivo Federal, como se puede observar y analizar, tiene el propósito de reconstruir el compromiso de respetar y alentar toda iniciativa del Poder Legislativo en los términos que marca la ley, y está convencido de lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 de consolidar un Poder Legislativo fuerte, capaz, eficiente, respetado por la sociedad y, además, ratifica su compromiso de fortalecer su independencia, aunque recientemente los diputados

de la mayoría surgida de las filas de su mismo partido que lo llevó al poder, sin importar el consenso del pueblo ni de las minorías representadas en la cámara, ha votado a favor de las iniciativas del ejecutivo, como fue el caso del incremento al IVA.

Cabe señalar que en las últimas dos décadas se ha hecho patente una vigorización del Poder legislativo mexicano, fundamentalmente como consecuencia de las diversas etapas de reforma político electoral que se han dado en dicho lapso. En 1974 se reformó la Constitución en su Artículo 93, para ampliar la obligación de los Secretarios de Estado de informar a las Cámaras del estado que guardasen sus respectivos ramos, también a los jefes de departamento, y a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de la participación estatal mayoritaria.

Las Cámaras de Diputados y Senadores son espacios plurales de discusión, análisis y decisión de las fuerzas políticas de la nación. Asimismo, los congresos locales son ámbitos naturales para la expresión de las voces políticas de las entidades federativas. La independencia de la legislatura federal y de las estatales es esencial para la elaboración de leyes justas, que beneficien a toda la sociedad.¹⁹⁶

El ejecutivo Federal propone respetuosamente a las Cámaras del Congreso de la Unión que sean ellas las que legislen acerca de los plazos y modalidades a los que habrá de ceñirse la formulación de una agenda legislativa con base en las iniciativas de ley elaboradas por el propio Ejecutivo, a fin de asegurar el examen y la deliberación suficientes.¹⁹⁷

La corresponsabilidad respetuosa entre el Legislativo y el Ejecutivo en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional, así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno, es congruente con el principio de división y equilibrio de poderes. Este es el modo de coadyuvar a configurar una presidencia democrática, inscrita enteramente en la legalidad y acotada por la independencia efectiva de los poderes Legislativo y Judicial.¹⁹⁸

El Ejecutivo Federal está convencido del valor democrático y de la necesidad nacional de consolidar un Poder Legislativo fuerte, capaz, eficiente, respetado por la sociedad y coadyuvante activo en la defensa de la soberanía, el impulso al desarrollo y la procuración de la equidad social.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Poder Ejecutivo Federal, 1994-2000.

¹⁹⁷ *Ibidem*, pág. 57.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pág. 58.

¹⁹⁹ *Ibidem*, pág. 60.

Por ello, este Plan ratifica su compromiso de respetar y alentar toda iniciativa del Poder legislativo para fortalecer su independencia, garantizar su pluralismo político y sus facultades de supervisión y control sobre los órganos del Ejecutivo, particularmente de control presupuestal y de la cuenta pública.²⁰⁰

Desde la esfera de su competencia, el Ejecutivo se compromete a llevar a cabo una relación más intensa con el Poder Legislativo en los términos de la ley, dando instrucciones a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo para que, con respeto, eficacia y oportunidad, atiendan las solicitudes del Congreso, sus Cámaras y sus Comisiones.²⁰¹

Esta reforma se reflejó, en la práctica política, en un incremento de comparecencias que dan pie a preguntas, "algunas con propósitos informativos y otras para tangencialmente objetar o censurar la política adoptada por el alto funcionario que comparece ante algunas de las cámaras".²⁰²

La clave importante para dignificar el parlamentarismo en México, será que los legisladores asuman su responsabilidad y lleven a cabo una función relevante de control, para lo cual es necesario reformar el mismo artículo 93, que en su tercer párrafo contempla la integración de comisiones investigadoras sobre el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

"Es inaplazable la aplicación de ajustes jurídicos tendientes a poner en marcha la fiscalización del órgano legislativo sobre el manejo gubernamental de los fondos públicos. Se trata de recuperar para nuestro Congreso el poder de la 'bolsa', restringiendo las facultades discrecionales de que tradicionalmente ha gozado el Ejecutivo, lo que incluye el manejo y la fijación del monto de la deuda pública."²⁰³

"En igual sentido se reclama también aumentar y precisar las facultades de investigación de las comisiones legislativas muy restringidas en el presente al estar limitadas a verificar el desempeño de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y sin mayores efectos políticos o jurídicos así como otros aspectos de la organización y el funcionamiento. Esta sería la situación, por

²⁰⁰ *Ibidem*, pág. 63.

²⁰¹ *Ibidem*, pág. 56.

²⁰² *Revista de Política y Derecho Parlamentario*, núm. 1, Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI, Fundación Mexicana, AC, México, 1992.

²⁰³ Fix Zamudio, "El Principio de la División de Poderes", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, México, UNAM, 1987, pág. 673. (Tomado del análisis publicado por Luisa Béjar Algazi en el número 6 de la *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, pág. 211).

ejemplo, de la muy necesaria regulación de comparecencias e interpelaciones, instrumento común del control parlamentario sobre el gobierno, sólo utilizados en el presente con fines informativos".²⁰⁴

"Para lograr este propósito será necesario poner coto a la delegación de facultades legislativas, pero sobre todo, hacer efectivo el derecho de crítica y rectificación de los legisladores ante cualquier proyecto de ley, venga de donde venga. Tal objetivo,

"El país entero espera medidas para someter a control parlamentario la autoridad del Ejecutivo. En primer lugar, habrá que recuperar del mismo la función legislativa expropiada a la institución, condición imprescindible para dar fuerza y contenido al Estado de derecho. Dicho en otras palabras, entregar las riendas de ese proceso a quienes legítimamente corresponde: los representantes de la ciudadanía".²⁰⁵

Dicho sea de paso, una vez más demanda no sólo la reafirmación de la pluralidad, sino también la relativa independencia de la fracción mayoritaria frente al gobierno, paso todavía pendiente, a pesar de la muy anunciada reforma para separar su organización con respecto a este cuerpo.²⁰⁶

"En segundo, es urgente establecer los cambios tendientes a lograr la vigencia en otros aspectos del control político encomendado a la Legislatura por nuestra Constitución. En forma destacada, a aquellos orientados a hacer más eficaz la responsabilidad que se debe demandar a los funcionarios públicos por sus acciones. Para llevar a cabo esta encomienda, será necesaria la introducción de todas aquellas reformas demandadas para el restablecimiento de la separación de poderes y el afianzamiento de un nuevo equilibrio entre ellos. Revisar quizás en la Constitución los instrumentos aprobados en 1917. Entre ellos, el sistema de responsabilidad oficial, insuficiente en la actualidad para hacer efectiva la obligación de los gobernantes de dar cuenta de sus actos".²⁰⁷

Todos los estudiosos de la Ciencia Política y de la Ciencia Jurídica, han señalado y coincidido en puntualizar, que es urgente la división de poderes en México. Luisa Béjar reitera: "El Congreso de la Unión está obligado a desempeñar un papel central".²⁰⁸

Acertadamente, la doctora Luisa Béjar señala:

²⁰⁴ *Idem.*

²⁰⁵ Luisa Béjar Algazi, "El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano", en *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, cuarta época, núm. 6, enero de 1995, pág. 210.

²⁰⁶ *Ibidem*, pág. 211.

²⁰⁷ *Idem.*

²⁰⁸ *Ibidem*, pág. 212.

Comprender cabalmente el funcionamiento del Poder Legislativo es una condición indispensable para lograr el avance de nuestro país por los caminos de la democracia. El reto no es fácil.²⁰⁹

La doctora habla de prejuicios que impiden la tarea de los legisladores en México.

Prejuicios bien arraigados desautorizan de antemano su labor. Empero, el momento actual no admite dudas ni acepta visiones estáticas. Todo en nuestro entorno político se encuentra en proceso de cambio. Nuevas fuerzas, nuevas metas, nuevas experiencias se abren paso con decisión y firmeza. Aquellas que corresponde alcanzar a nuestra legislatura están ya en camino. Abrámosle la puerta.²¹⁰

Es cierto que con mucha frecuencia se censura a la institución parlamentaria en México, señalando, sobre todo, que se encuentra sometida a la hegemonía del Poder Ejecutivo, y la verdad es que no se puede generalizar porque ya hemos visto a lo largo de la historia que ha habido legislaturas valiosas y hombres y mujeres de gran estatura que han defendido sus ideas políticas, y uno de ellos, que le costó la vida por discrepar del gobierno, fue precisamente Belisario Domínguez.

Por otra parte, se considera que la pluralidad es útil para el mejor desarrollo democrático de México y se haga realidad el principio de la división de poderes. Se hace necesario el arribo de nuevos partidos políticos a la actividad política, para enriquecer la actividad parlamentaria.

Se trata de lograr que la letra muerta y el espíritu de la ley armonicen con la realidad y vivamos en un verdadero Estado de Derecho.

Llama mucho la atención al pueblo de México ver a los legisladores de este país exhibir su mala educación en todos los órdenes. Utilizan la máxima tribuna del país para debatir cuestiones en ocasiones sin mayor trascendencia.

Se censura con mucha frecuencia a la institución parlamentaria en México, ya que ésta sigue sometida a la hegemonía del Poder Ejecutivo.

Las intervenciones parlamentarias de las fuerzas de oposición, en ocasiones resultan vanas. Mucho ayudarían los legisladores en éstas épocas dedicarse a realizar gestorías, que serían de más ayuda a la población que padece la crisis.

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ *Idem.*

Se habla de que mucho ha mejorado la oposición en su actuación; no vemos por qué, pues las fuerzas políticas se redujeron a injurias, a verdaderas agresiones que cayeron en "pleitos de mercado", ante el asombro y vergüenza de la sociedad civil que contempló, a través de los medios de información, su debut en las Cámaras.

Es muy común escuchar que, lamentablemente, los legisladores de la oposición abandonan en muchas ocasiones "dignamente" el recinto parlamentario, cuando no les parece alguna iniciativa que se presenta.

Mientras tanto, se sigue desprestigiando el órgano legislativo y los diputados siguen actuando con ligereza, aprobando al vapor, como de costumbre, las iniciativas con los famosos "mayoriteos y consensos" de los priistas.

El colmo fue que la clausura del segundo periodo ordinario de sesiones de la legislatura concluyera con menos de 20 legisladores en el pleno.

Los diputados del PAN ya ni la burla perdonaron, ya que en la tribuna, al ver falta de quórum en lugar de decir "honorable asamblea" de plano dijeron "honorables curules", porque los diputados de plano brillaron por su ausencia.

En relación con este tema mucho se ha escrito y opinado en los medios de información, y la generalidad de periodistas y escritores coincide en la falta de respeto al poder legislativo (ambas cámaras), sin faltar el papel indigno de los legisladores en México.

"Después de tres meses de receso, ayer volvió a conjuntarse la Cámara de Diputados, para iniciar un nuevo periodo ordinario de sesiones. Segundo del segundo año del ejercicio de la LVI Legislatura."²¹¹

"Aunque con asistencia escasa, apenas 276 diputados de los 500 en funciones, se eligió la mesa directiva que funcionará del 15 de marzo al 14 de abril y se nombraron comisiones de cortesía".²¹²

"Los legisladores de los partidos políticos representados en la cámara de Diputados, cobran en exceso al erario público haber levantado el dedo para la aprobación de aumentos fiscales de 1995 y 1996, así como leyes leoninas para el pueblo que obedece y trabaja más para abastecer la tiranía".²¹³

"La independencia del Legislativo hasta el momento se manifiesta en sus miembros más que en la libertad para aprobar o reprobar leyes, en la nota de su incurable servilismo y adulación al

²¹¹ Armando Alcántara, "Hora del reencuentro", en *El Nacional*, mayo 15 de 1996, pág. 8.

²¹² *Idem.* pág. 8.

²¹³ Ángel Viveros, "Cartelera Política", en *El Financiero*, marzo 31 de 1996, pág. 36.

hombre ante quien doblan ené veces al día la empolvada rodilla, y que se dan por bien pagados con los viajes de placer a todo el mundo, como miga a su obediencia".²¹⁴

En su artículo publicado en *El Financiero*, titulado "Los Candados del Congreso", Rolando Cordera, puntualiza: "En el momento en que esta comunicación se publique, los diputados habrán terminado su labor de cancerberos, poniendo candados a la reforma constitucional destinada al combate de la delincuencia organizada".²¹⁵

"Francisco Peralta Burelo, articulista de El Universal, señala "numerosas son las voces que se están pronunciando en el sentido de que los legisladores (de ambas cámaras) deberían ser reelegibles sin que para ello tenga que transcurrir ningún periodo intermedio". Y esto –agrega– porque consideran que la reelección es un medio parlamentario y el Poder Legislativo mexicano se fortalezca e independice. En un primer impacto la propuesta es sugerente. Tanto así "se vende vinculada con la experiencia norteamericana, en donde a la reelección se le abonan gran parte de los éxitos de un parlamentarismo ejemplar".²¹⁶

Añade Peralta Burelo, que si sólo a ello nos atuviéramos, porque la misma implantación de la reelección garantizara un éxito semejante en México, habría que anticipar que el Congreso de la Unión de nuestro país y consiguiente las legislaturas locales-funcionaría en inmejorables condiciones desde el momento mismo en que diputados y senadores pudieran permanecer en el cargo por tantos periodos como el electorado decidiera.²¹⁷

Luisa Béjar aseguró que "el interés de la sociedad es tener legisladores que se mantengan en el cargo validados por el voto popular, no por lo que decida la élite de un partido".²¹⁸

Mucho, pues, se ha hablado en torno al poder legislativo y los legisladores, pero lo cierto es que todos coinciden en obligar a los diputados y senadores a atender las demandas de sus electores, y se considera que, como no hay reelección inmediata, éstos están más preocupados por edificar su futuro político y buscar dónde colocarse cuando termine su periodo.

Aunque hay quienes piensan: "Los legisladores mantienen una doble personalidad: en primer lugar, al ostentarse tanto como representantes de la ciudadanía; en segundo, al actuar también como tales con respecto al partido político que impulsa su candidatura para la ocupación de este puesto. Si

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ Rolando Cordera, "Los candados del Congreso", en *El Financiero*, marzo 14 de 1996, pág. 8.

²¹⁶ Francisco Burelo Peralta, "Reelección de Legisladores", en *El Universal*, marzo 16 de 1996, pág. 14.

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ Luisa Béjar Algazi, "Nota informativa", periódico *Reforma*, marzo 13 de 1996, pág. 6.

con los electores quedan unidos por el voto que le permite acceder al escaño, con los partidos adquieren la obligación de abrazar las líneas programáticas de la organización, en razón del proceso de selección que antecede a la contienda electoral".²¹⁹

Ahora bien, de acuerdo con investigaciones que hemos realizado en la Biblioteca del Congreso de la Unión, en los años 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la cámara de diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 7%; en 1953, el 59 %; en 1955, el 62%, y en 1959 el 95%.

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4 % de los diputados; en 1947, el 3 %; en 1949, el 77 %; en 1953, el 3 %; en 1955, el 5 %; y en 1959 el 4 %.²²⁰

En su libro sobre el Sistema Presidencial Mexicano, Jorge Carpizo, asegura que: "durante el periodo de Obregón, más del 98 % de las leyes aprobadas por el congreso fueron iniciativas presidenciales".²²¹

Asimismo, lo que hemos investigado en torno a que sea el titular del Poder Ejecutivo el que inicie las leyes o decretos, varios estudios en la materia nos dicen:

"El hecho de que el ejecutivo inicie la gran mayoría de los proyectos legislativos no es una situación privativa de México. En Gran Bretaña, en el periodo 1959-1963, el 90 % de las leyes, fueron iniciativa de los ministros, y en Francia, en el periodo 1962-1967, el 80 % de las iniciativas legislativas fueron del gobierno".²²²

"En México, algunas iniciativas del presidente no han prosperado; quizá la principal razón para ello, sea que el propio presidente perdió interés en tales iniciativas. Como ejemplos Carpizo menciona el proyecto de reforma constitucional que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la primera convención nacional fiscal, y el proyecto de reforma constitucional que Cárdenas envió en 1936 y que contenía también proposiciones de carácter fiscal".²²³

²¹⁹ A. Garracena, *Representación Política y Constitución Democrática*, Madrid, Civitas, 1991, pág. 66 (retomado del análisis de Luisa Béjar Algazi, publicado en la *Revista Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, 1995.

²²⁰ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Edit. Era, México, 1965, pág. 17.

²²¹ Jorge Carpizo, *El Sistema Presidencial Mexicano*, *op. cit.*, pág. 84.

²²² Samuel Finer, "Great Britain", en *Modern Political Systems: Europe*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1968, pág. 113.

²²³ *Op. cit. El Sisistema Federal Mexicano, en los sistema federales del Continente Americano*, UNAM y FCE, México, 1974, pág. 4.

"Menguada la independencia de poderes que se reclama en los regímenes presidenciales para su adecuado funcionamiento, las cámaras de nuestro Congreso han tenido serias dificultades para cumplir con el mandato constitucional. La confusión de órganos y funciones, normal en el formato parlamentario, en uno presidencial como el nuestro, ha derivado en la actuación de un presidencialismo virtualmente exento de controles y equilibrios".²²⁴

"Atada a la lógica del sistema político mexicano, la intervención de nuestro parlamento en la expedición de la ley, campo que de suyo le pertenece, ha quedado así reducida a la tarea de ratificar para formalizar las decisiones presidenciales. En consecuencia, el control jurídico sobre el edificio gubernamental no logra establecer efectividad alguna frente al peso de la burocracia al determinar los alcances y contenidos de la ley. Dificultad similar se verifica en la aplicación del control político entregado al Congreso de la Unión sobre las actividades gubernamentales, en virtud de la desactivación del replanteamiento funcional de la división de poderes".²²⁵

"En el caso que el titular de la administración pública, por el carácter del lazo que lo une a la mayoría parlamentaria y la extrema fragmentación e ineficacia de la oposición, ha absorbido en buena parte la regulación de la actividad legislativa. En efecto, este hecho, quizás común en la actualidad en otros países, en el nuestro ha adquirido una dimensión extrema, toda vez que el derecho de los legisladores a la libre deliberación e introducción de ajustes en las iniciativas presentadas a su consideración, se ha visto hondamente violentado".²²⁶

Sin embargo, conforme al inciso *b)* del artículo 72 constitucional, el presidente de la república puede hacer observaciones a proyectos de ley que envíe el congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto, que significa la acción de prohibir, lo cual quiere decir que el presidente de la república tiene el derecho a vetar los proyectos de ley cuando él no esté de acuerdo con ello.

Hay quienes dudan de la independencia del poder legislativo cuando el presidente de la República es el que envía las iniciativas.

²²⁴ Luisa Béjar Algazi, "El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano", en *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, loc. cit., págs. 201-202.

²²⁵ *Idem.*

²²⁶ J. J. Orozco H, "Las Legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en *Política y procesos legislativos*, México, Ángel Porrúa-UNAM, 1985, pág. 32, tomado del análisis "El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano", de la doctora Luisa Béjar Algazi, publicado en la *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, núm. 6 de enero-marzo de 1995, pág. 202.

"Un congreso que sabe únicamente lo que el ejecutivo quiere que conozca, no es un órgano independiente".²²⁷

"La formulación de la ley es una de las tareas fundamentales de las asambleas representativas. Del adecuado desempeño de la misma depende en buena medida la posibilidad de que una sociedad pueda desarrollarse bajo formas de convivencia más o menos pacífica, a pesar de la divergencia de intereses que en general enfrenta a sus miembros. Así pues, no exageran aquellos que en esta responsabilidad advierten la oportunidad de contar con soluciones anticipadas a los conflictos".²²⁸

"El esfuerzo de dar vida a la ley implica la resolución de problemas tanto políticos (valorativos), como de orden técnico-jurídico. En el primer caso, el legislador debe determinar cuándo y en qué circunstancias es conveniente crear, reformar o derogar una ley, o cuándo, en cambio, es preferible que la solución de un asunto quede en manos de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, esto con el propósito de dar respuesta particular a situaciones de suyo individuales y siempre en aras de alcanzar una mayor equidad y justicia".²²⁹

"En sentido similar, el proceso legislativo obliga a ponderar de manera crítica los intereses en juego, para posteriormente dar preferencia a unos sobre otros. En una sociedad marcada por la diversidad, este dilema parece a todas luces inevitable, circunstancia que deja a juicio del legislador la responsabilidad de establecer una escala valorativa con mira a favorecer aquellas demandas con mayor gravitación en cada circunstancia".²³⁰

"Lo hasta aquí señalado permite observar la honda complejidad que observa esta faceta del quehacer legislativo".²³¹

No es posible generalizar y acusar a los legisladores de oposición de ausencia de propuestas, cuando sabemos que a pesar de que la sociedad es hoy plural, y plural debe ser su vida política, en una pluralidad real que debiera haber, los legisladores en México, por el predominio del partido oficial todavía en la Cámara no tienen capacidad de decisión.

²²⁷ Theodore Sorensen, *Decision-making in the White House*, Nueva York, Columbia University Press, 1963, pág. 105.

²²⁸ *Op. cit.*

²²⁹ Luisa Béjar Algazi, "El Quehacer Legislativo", análisis publicado en la *Revista Asamblea*, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, vol. 2 del mes de julio de 1996

²³⁰ *Idem.*

²³¹ *Idem.*

Se hace necesario hacer realidad el texto del artículo 71 de la Constitución General de la República. Los diputados no sólo tienen la facultad, sino el derecho de presentar iniciativas de ley o de reformas y adiciones a la propia Constitución cuando así lo consideren pertinente.

Es lamentable que hoy en día se juzgue de falta de dignidad del Congreso por la sumisión de la mayoría de los integrantes, producto de la sumisión al ejecutivo y, por otra, por falta de responsabilidad de éstos para cumplir con sus obligaciones.

El Plan Nacional de Desarrollo, señala: "El Ejecutivo Federal propone respetuosamente a las Cámaras del Congreso de la Unión que sean ellas las que legislen acerca de los plazos y modalidades a los que habrá de ceñirse la formulación de una agenda legislativa y el envío de las iniciativas de ley elaboradas por el propio Ejecutivo a fin de asegurar el examen y la deliberación suficientes".²³²

"El desarrollo democrático no se fortalece a partir de la confrontación entre los Poderes. En este sentido, el respaldo reflexivo, convencido y razonado de la mayoría legislativa a las iniciativas del Ejecutivo coadyuva en el cumplimiento del proyecto nacional, es necesario para la realización de los programas de gobierno, y de ningún modo atenta contra las convicciones y prácticas democráticas ni la dignidad parlamentaria".²³³

El Gobierno federal empeñosamente divulga independencia de las legislaturas.

"Las Cámaras de Diputados y Senadores son espacios plurales de discusión, análisis y decisión de las fuerzas políticas de la nación. Asimismo, los congresos locales son ámbitos naturales para la expresión de las voces políticas de las entidades federativas. La independencia de la legislatura federal y de las estatales es esencial para la elaboración de leyes justas, que beneficien a toda la sociedad."²³⁴

La corresponsabilidad respetuosa entre el Legislativo y el Ejecutivo en la toma de decisiones es de alta trascendencia nacional, así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno, es congruente con el principio de división y equilibrio de poderes.²³⁵

"El ejecutivo está convencido del valor democrático y de la necesidad nacional de consolidar un Poder Legislativo fuerte, capaz, eficiente, respetado por la sociedad y coadyuvante activo en la defensa de la soberanía, el impulso al desarrollo y la procuración de la equidad social".²³⁶

²³² *Idem.*

²³³ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, pág. 58.

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ *Op. cit.*, pág. 57.

²³⁶ *Idem.*

Siendo diputado Gilberto Rincón Gallardo, declaró: "Aprobamos, en promedio, casi dos iniciativas por sesión, lo que hace claro que los diputados poco pudieron aportar a esas iniciativas, que lo que tenía que hacer esta cámara era avalar, era legitimar. Y agregó: "Es imposible, simplemente por la cantidad de iniciativas que recibió la Cámara de Diputados, que la misma hubiera puesto en juego sus fuerzas políticas, su capacidad y sus posibilidades para modificar realmente las iniciativas que llegan del Ejecutivo". Y añade: "Si analizamos cuántas iniciativas no han salido del Ejecutivo, vamos a ver el triste papel que todavía juega la Cámara de Diputados por la falta de participación de los propios diputados".²³⁷

Otro ex diputado de la oposición, Diego Zavala, del PAN, declaró: "La intensa participación plural no incluye el hecho de que el Ejecutivo siga siendo prácticamente el único promotor de iniciativas. No desconocemos que ésta es una tendencia que se manifiesta por la preocupación de muchos en numerosos países, incluso, de larga tradición parlamentaria".²³⁸

El ex legislador panista agrega afirmando con ironía: "Sostenemos también que no se ajusta a la verdad la afirmación de que en 24 horas esta Cámara resuelve las iniciativas que recibe. Antes de esas 24 horas, se producen trabajos en comisión, diálogos entre legisladores y grupos parlamentarios que buscan y alcanzan consenso".²³⁹

Como se puede analizar, la preponderancia del Ejecutivo en la función legislativa no es algo que se dé aisladamente en nuestro país. Ya que el fenómeno se extiende y ha sido advertido con alarma en diversas latitudes.

En suma, el propio titular del Ejecutivo en diversas ocasiones desde su toma de posesión y en el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ha venido insistiendo en acotar los amplios poderes presidenciales y en mantener una nueva relación, sana y respetuosa con el Congreso de la Unión.

Sin embargo, lamentablemente en contraste con las buenas intenciones manifestadas, en los hechos se mantienen las mismas prácticas de un ejercicio desbordado del poder presidencial frente a los otros poderes.

Lo que se requiere es, precisamente, voluntad política para cambiar actitudes y aceptar con naturalidad que la división de poderes y el fortalecimiento de nuestro régimen federal es el mejor

²³⁷ Gilberto Rincón Gallardo, "La representación deformada", en *El Universal*, pág. 8, marzo 14, 1994.

²³⁸ Diego Zavala, Intervención parlamentaria, "Diario de los Debates" 15 de julio de 1992.

²³⁹ Gilberto Rincón Gallardo, *op. cit.* pág. 8.

camino para legitimar el ejercicio del poder, es el medio para compartir responsabilidades, coordinar esfuerzos, con respeto al ámbito de competencias que a cada poder debe corresponder.

Hoy se hace necesario fortalecer y dignificar la tarea del poder legislativo y dignificar el papel de los legisladores que, de lograrse, en mucho ayudaría a mejorar nuestras instituciones republicanas.

Es lamentable que exista un divorcio entre la letra de la ley con las prácticas de gobierno, aun cuando se insiste: "Por un estado de derecho y un país de leyes".

En México se sigue legislando "al vapor", en menos de 24 horas se ha hecho una práctica y una costumbre "sacar adelante las iniciativas del ejecutivo federal", ante la crítica dura de los medios de información por la manera tan irresponsable de los señores legisladores para cumplir con su "tarea". Iniciativas que, por desgracia, las aprueban sin haber tenido tiempo de leer ni siquiera el dictamen correspondiente, ya no se diga la iniciativa completa.

La autonomía del poder legislativo sigue siendo sólo retórica. El entonces coordinador general de la Cámara de Diputados, Fernando Ortiz Arana, señaló: "Hemos hecho un esfuerzo por desechar la rígida decisión mayoritaria".²⁴⁰

Y agrega el ex Presidente de la Cámara de Diputados: "Todas las actividades de la Cámara han estado presididas por el principio de la armonía y el consenso. Hemos fortalecido el Poder Legislativo y sus lazos de colaboración con los otros poderes".²⁴¹

Las anteriores declaraciones no dejan de ser más que formulismo político.

El caso más reciente de la aprobación por "mayoriteo de priistas" fue el incremento al IVA, que lesionó los intereses del pueblo en general y que contra todo los legisladores lo aprobaron por "consenso".

La LVII Legislatura, sin duda alguna, ha tenido intentos de vigorización del Poder Legislativo. La nueva composición de la Cámara de Diputados, a raíz de la elección federal de 1997, despertó grandes expectativas entre la sociedad mexicana.

Uno de los principales puntos que el nuevo Congreso debía modificar era el de los amplios márgenes de discrecionalidad con los que todavía, en tiempos de la transición a la democracia, cuenta el gobierno federal en materia presupuestal.

Una Cámara de Diputados no subordinada al Poder Ejecutivo debe de establecer condiciones para asegurar que se respeten las asignaciones aprobadas por el órgano legislativo en

²⁴⁰ Fernando Ortiz Arana, "Estudios Parlamentarios", en *Revista de Política y Derecho Parlamentario*, Año I, junio-julio, 1992, núm..1, México, pág. 161.

²⁴¹ *Loc. cit.*

materia de gasto. Sin embargo, una confusa y complaciente legislación presupuestal convierte el proceso de aprobación del presupuesto en una simulación ritual que legaliza márgenes muy amplios para que el Poder Ejecutivo pueda discrecionalmente disponer de recursos públicos con propósitos electoreros y reasignar excedentes o ineficiencias conforme a sus verdaderas prioridades.

Al quedar instalada la LVII Legislatura el 1 de septiembre de 1997, los mexicanos atestiguamos la tentativa de redefinición de una institución desprestigiada, que desde la época de Don Porfirio Díaz y, más aún, desde los gobiernos posrevolucionarios había protagonizado el papel de sumisión del Poder Ejecutivo.

El 1 de septiembre de 1997, la Cámara de Diputados hace renacer la ilusión de que será de ahora en adelante una institución que logrará el fortalecimiento del poder legislativo en México, y de que sin duda alguna será eje central en el debate político a nivel nacional. La gran tribuna que el pueblo de México esperaba desde hace varias décadas, pero más ahora en tiempos de transición a la democracia.

Se habla ya en ese momento de una "resurrección del poder legislativo", de un nuevo amanecer en México.

La ilusión de ese renacimiento del Poder Legislativo tiene su origen en la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados, abriéndose la oportunidad de hacer realidad el principio de separación de poderes y con ello dar un gran impulso invaluable a la transición de la democracia en México.

La LVII Legislatura tenía la oportunidad histórica de asumir el foro central en la construcción de la legitimidad del nuevo régimen, el órgano capaz de ganar capacidad para la toma de decisiones con relación a los problemas urgentes y el espacio de privilegio para sentar las bases de un nuevo pacto político que terminara por enterrar el régimen autoritario e iniciar la construcción de las nuevas instituciones de credibilidad, con nuevas prácticas democráticas, dentro de una transición.

Los mexicanos esperábamos que, por fin, el Poder Legislativo en México replantearía sus relaciones con los otros poderes y, de esta forma, fortalecer sus vínculos con la sociedad y los ciudadanos.

En 1997, el Congreso en México hizo prosperar iniciativas que en otras circunstancias hubieran sido impensables, así también se llevaron a cabo importantes reformas en lo que respecta al régimen interno de la Cámara de Diputados, se distribuyeron de una manera más justa y, desde luego, más proporcional, asimismo, las comisiones legislativas también sufrieron modificaciones

tanto en el número como en sus características. Se dieron nuevos impulsos a la reforma integral del Estado.

Con lo anterior, la Cámara de Diputados logró exitosamente expropiar al Titular del Poder Ejecutivo el gran monopolio de la actividad político-legislativo y de ser contemplado como, ahora sí, una institución que logrará ser un verdadero contrapeso de sus iniciativas.

Sin embargo, las decisiones que en las últimas fechas fueron tomadas por el Congreso han servido para analizar y reconocer que, lamentablemente, por lo que respecta a 1988, el Congreso tuvo una actividad sumisa y dócil a la voluntad, una vez más, del titular del poder ejecutivo en turno.

Incluso el PAN decidió retomar la vieja costumbre de nuevamente cerrar filas con el Partido Revolucionario Institucional para votar en favor de la iniciativa presidencial del presupuesto federal para 1988. Volvieron las épocas del amasiato político PRI-PAN, a las famosas concertaciones que estableció el ex presidente Carlos Salinas de Gortari.

El PAN, al menos con su decisión de aliarse al PRI para votar a favor de las iniciativas que convenían al Ejecutivo Estatal, tuvo una actuación bastante oportunista, o de una simple estrategia coyuntural. Es obvio que el PAN como partido se ha visto con bastante cercanía al gobierno, con el objeto, seguramente, de seguir manteniendo toda una serie de prerrogativas y canonjías.

Dicha decisión no sólo canceló en su momento la posibilidad de introducir correcciones sustanciales a la actual política económica, sino que también derrumbó muchas de las expectativas que se abrían con la nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, a partir del 1 de septiembre de 1997.

La decisión pragmática tomada por el PAN modificó las grandes expectativas que se tenían en la LVII Legislatura, en cuanto al fortalecimiento del poder legislativo y en cuanto a contar con una institución creíble, en la que creímos que, por primera vez, los electores evaluarían las decisiones tomadas por los partidos políticos representados particularmente en la Cámara de Diputados.

La actuación del PAN en la LVII Legislatura modificó las grandes expectativas que teníamos los mexicanos en la acción del Poder Legislativo. Quedaron como meras tentativas el romper con el pasado autoritario del régimen. Aunque esto no significa que no se pueda avanzar en la transición de la democracia en México, pero sí se fue una gran oportunidad de que en México la LVII Legislatura, se convirtiera en un equilibrio real de poderes.

Posteriormente ésta misma situación volvió a repetirse en 1998, al aprobarse el nuevo presupuesto que coloca al país en una calle sin salida, y que nos lleva a muchos millones de

mexicanos a una economía apenas de subsistencia, y que convierte a México en un país que vomita pobres cada día, por causa de seguir pagando por el Fobaproa.

Lamentablemente la LVII Legislatura, en cuanto a su papel y protagonismo en la transición a la democracia, quedó en muy buenas tentativas e intenciones de no haber podido ser una institución capaz de fortalecer los vínculos entre el Estado, la sociedad y los ciudadanos; de haber podido lograr la credibilidad en las instituciones y actores políticos.

Más allá de sus facultades constitucionales, la Cámara de Diputados aparece como el espacio natural para dismantelar las estructuras del anciano régimen autoritario y, sobre todo, el poder diseñar las nuevas reglas del juego político.

Hay que recordar que si anteriormente el espacio para la negociación sobre la reforma del Estado fue el del Ejecutivo con las direcciones de los partidos políticos, ahora el escenario de esa reforma tendría que ser el poder legislativo.

La Cámara de Diputados está en condiciones de impulsar iniciativas de ley, para que, por un lado, le sirvan para cumplir con su responsabilidad legislativa y lograr credibilidad y sobre todo respetabilidad y, por el otro lado, ejercer de manera más honesta y austera su propio presupuesto.

Establecer mecanismos ágiles y eficaces para redefinir y fiscalizar el gasto público por la Cámara de Diputados, es la única manera de construir un sistema de pesos y contrapesos entre poderes que haga funcionar nuestra naciente democracia. Es un punto más a tratar en la apretada o inexistente agenda de nuestro Poder Legislativo.

Vigilar y fiscalizar el presupuesto del Ejecutivo Federal, así como democratizar las organizaciones sociales y reconocer sobre todo el derecho de los ciudadanos a participar en el proceso legislativo a través de las figuras del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Lamentablemente por "comodidad de la inercia" los legisladores en México han permitido estar subordinados al presidente de la república, perdiéndose así en gran parte la independencia que el poder legislativo debe poseer.

"Padier Fodéré señala que los poderes son independientes cuando los miembros de uno no esperan ningún favor, ni pueden ser amenazados por el otro".²⁴²

La anterior afirmación nos parece que tiene mucho de verdad, ya que por conveniencia los legisladores en México permanecen subordinados al ejecutivo federal. El papel de los legisladores no puede reducirse a la simple enmienda de iniciativas.

²⁴² Padier Fodéré, "Elementos de derecho público" (retomado del libro *El presidencialismo mexicano*, de Jorge Carpizo), pág. 38.

Sobre el poder Legislativo, Pablo González Casanova nos dice:

"El poder legislativo tiene en nuestra historia dos épocas de especial esplendor: las presidencias de Juárez y de Madero, en las que conservó su independencia; durante la presidencia de Obregón se logró dominarlo y no es sino hasta 1940 que se volvió a permitir la entrada al congreso de algunos miembros de la oposición aproximadamente el 5 % del congreso; pero eso sí se cuidaba que no fueran muy brillantes sino más bien oscuros y poco conocidos".²⁴³

Se ha hablado mucho y escrito de las razones por las cuales el presidente de la república ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros.

Manuel Moreno Sánchez, periodista y escritor, en su libro, *Crisis Política en México*, señala: A) "La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo de sea. B) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial; C) relacionado con el inciso anterior: por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio; D) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y E) aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo, amén de que esta postura se declara sin ningún recato".²⁴⁴

En 1977, el senador Gustavo Guerra Castaños, al hablar en nombre de los senadores que comunicaron a la cámara de diputados la terminación del periodo de sesiones, declaró que se había legislado siguiendo los lineamientos señalados por el presidente José López Portillo.²⁴⁵

"Menguada la independencia de poderes que se reclama en los regímenes presidenciales para su adecuado funcionamiento, las cámaras de nuestro Congreso han tenido serias dificultades para cumplir con el mandato constitucional. La confusión de órganos y funciones, normal en el formato parlamentario, en uno presidencial como el nuestro, ha derivado en la actuación de un presidencialismo virtualmente exento de controles y equilibrios".²⁴⁶

²⁴³ Pablo González Casanova, *op. cit.*, pág. 16.

²⁴⁴ Manuel Moreno Sánchez, *Crisis Política en México*, México, Edit. Extemporáneos, 1970.

²⁴⁵ *Op. cit.*, págs. 60-63.

²⁴⁶ Luisa Béjar Algazi, *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, *op. cit.*, págs.201-202.

"Atada a la lógica del sistema político mexicano, la intervención de nuestro parlamento en la expedición de la ley, campo que de suyo le pertenece, ha quedado así reducida a la tarea de ratificar para formalizar las decisiones presidenciales.²⁴⁷

Desde hace casi ochenta años, en 1916, Venustiano Carranza señaló, en uno de sus discursos ante el pleno del Congreso Constituyente, la inoperancia del principio de separación de poderes.

"Tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobase alguna iniciativa de ley del Ejecutivo, sino al menos de que hiciese observación alguna".²⁴⁸

A 80 años de distancia, lamentablemente, sigue teniendo vigencia la crítica de Don Venustiano Carranza, acerca del divorcio entre la letra de la ley con las prácticas gubernamentales. Las voces que hemos escuchado coinciden en que el Poder Legislativo debe ejercer sus funciones y opere como verdadero freno y contrapeso de las amplias atribuciones del Ejecutivo Federal.

No se requiere de ninguna manera ser sabio para comprender y entender que, lamentablemente, en México no existe una independencia de poderes. Y que el Legislativo hace lo que el Ejecutivo le ordena. Que se induce la armonía entre poderes y de que los diputados priistas que siguen siendo mayoría hacen lo que el titular del Poder Ejecutivo ordena a través del Coordinador General de la fracción priista que ostenta el cargo de Presidente de la Gran Comisión.

Por lo que hemos investigado, se desprende que se hace necesario que la Cámara de Diputados reasuma con sentido de responsabilidad la función que constitucionalmente le corresponde.

Aunque actualmente ya no es práctica común como en sexenios anteriores en que por decisión del ejecutivo federal el Congreso de la Unión y las legislaturas ejercitaban la facultad para desconocer los poderes en los estados o desaforaban gobernadores, quisimos analizar este aspecto por la importancia del mismo, sobre todo porque fue una época en que bajo presiones del titular del poder ejecutivo federal las cámaras actuaron bajo presiones.

²⁴⁷ *Op. cit.*, p. 65.

²⁴⁸ *Op. cit.*, p. 67.

De acuerdo con lo investigado en la Hemeroteca Nacional, aparecen gobernadores que fueron enjuiciados por el Poder Legislativo.

El presidente, sin embargo, sigue removiendo a los gobernadores con los que está en desacuerdo o que por otras razones no desea que continúen en el cargo. Los medios que han sido utilizados por cada presidente de la república, varía. En el caso del gobernador de Sonora, Carlos Armando Biebrich en 1975, Luis Echeverría logró hasta la desaparición de poderes en la entidad federativa.²⁴⁹

De acuerdo con la información recabada las dos últimas declaraciones de desaparición poderes ocurrieron en 1975, y tuvieron todos los visos de una confrontación política entre el poder ejecutivo federal y los locales: el 31 de enero se decretó, con respecto al estado de Guerrero, y el 29 de abril respecto al estado de Hidalgo. Según el dictamen, se asentó que en Hidalgo existía "un sistema autoritario de gobierno, en que se desconocen y atropellan las garantías individuales constitucionales de los ciudadanos, cuya existencia transcurre, consecuentemente, bajo la amenaza y el terror".²⁵⁰

"El presidente es el líder del país, tanto constitucional como políticamente; es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas".²⁵¹

De acuerdo con un estudio realizado del periodo 1929-1930, por el periodista sonoreense Carlos Moncada, en el tiempo que gobernó Don Emilio Portes Gil, de 1929-1930, que fue un periodo corto, siete gobernadores fueron desaforados. En el régimen de Pascual Ortiz Rubio, 1930-1932, nueve gobernadores fueron renunciados, y otros desaforados. En el régimen de Abelardo L. Rodríguez, 1932-1934, cinco gobernadores fueron desaforados y otros renunciados. En el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas, 1934-1940, 17 gobernadores fueron desaforados, renunciados y otros salieron por el "camino de la licencia". En el régimen de Manuel Ávila Camacho, 1940-1946, hubo cinco gobernadores desaforados en el sexenio de Miguel Alemán, 1946-1952. Hubo ocho gobernadores que pidieron licencia y otros los desaforaron. En el régimen de Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958, cuatro gobernadores pidieron licencia. En el sexenio de Adolfo López Mateos, 1958-1964, hubo tres gobernadores con licencia. En el régimen de Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970, un solo

²⁴⁹ *Excélsior*, "Editorial", marzo 6, México, 1975.

²⁵⁰ Juan Miguel de la Mora, (retomado del libro *!Cayeron!* de Carlos Moncada), Edit. Calypso, 1979, págs. 89-93.

²⁵¹ Jorge Carpizo, *op. cit.*, pág. 200.

mandatario por problemas universitarios dejó la gubernatura. En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976, seis gobernadores fueron renunciados, y otros desaforados. En algunos de los casos los gobernadores que no estaban en el afecto del ex presidente LEA sus renuncias fueron "por motivos de salud". En el régimen de José López Portillo, 1976-1982, un solo gobernador tuvo que pedir licencia por problemas universitarios. En el de Miguel de la Madrid, 1982-1988, aunque es sexenio más reciente fueron alrededor de 3 o 4 los mandatarios que también fueron renunciados y no precisamente por enfermedad.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, en más de media república cambio de gobernadores, en la mayoría de ellos por problemas postelectorales, que la sociedad civil calificó como "concertaciones con el PAN".

En lo que va del sexenio de Ernesto Zedillo, tres gobernadores han tenido que dejar la gubernatura. En Guerrero, por la masacre de campesinos en la población de "Aguas Blancas". En Chiapas, por el conflicto del Ejército Zapatista. En Nuevo León, por la ingobernabilidad en el Estado.

Así, cada sexenio el Presidente de la República remueve de una u otra forma gobernadores. En sexenios atrás el Titular del Poder Ejecutivo inducía desaforarlos por la vía del Congreso, de la Comisión Permanente o por el Senado de la República.

En otras ocasiones la destitución se hizo aparecer como castigo para apaciguar al pueblo cuando el conflicto derivaba en represiones y muertes. En algunos, los movimientos populares encaminados a derrocar a los gobernadores han sido prefabricados, como parte del juego político, o armados por funcionarios desde la capital de México. Lógicamente, la caída de los gobernadores ha sido una clara violación a la soberanía de los Estados. En México, pues, tenemos una larga historia de gobernadores destituidos.

3.6 La necesidad de replantear las atribuciones de la institución parlamentaria en México

En 1997, en su primer año de independencia real del Poder Ejecutivo, se presentó una gran oportunidad para el Poder Legislativo de ejercer cabalmente sus funciones como órgano de control y de creación de formas.

Los partidos de oposición gozaron de un importante papel sin precedentes que les permitía fungir como coprotagonistas de una nueva estructuración del Legislativo que marcara los

lineamientos para la construcción de un poder sólido en los años venideros. Sin embargo, faltando un periodo legislativo para que la LVII Legislatura llegue a su fin, podemos ver que, lamentablemente, los resultados son totalmente desalentadores. Y es que gran parte de ello, se debe a la falta de experiencia de los partidos de oposición como actores indispensables para el flujo legislativo y del PRI como un partido que requiere de la negociación para legislar.

Habría que señalar que en 1997 el PRD obtuvo poco menos del 40 por ciento de la votación nacional y se constituyó en la primera minoría en la Cámara Baja con un total de 239 asientos. Es también importante puntualizar que los partidos más pequeños, como el PT y el PVEM no obtuvieron individualmente las curules necesarias para formar una coalición mayoritaria con el PRI, lo cual ha disminuido su capacidad de negociación al no poder comportarse como partidos bisagra. Por otro lado, el PAN y el PRD tampoco alcanzan juntos una mayoría.

Como se ha advertido, dentro de la LVII Legislatura la formación de coaliciones es necesaria para la aprobación de cualquier elemento de legislación. La dinámica de las elecciones en México, y más claramente la presencia de elecciones intermedias, atempera la posibilidad de formación y la estabilidad de estas coaliciones. Esto se debe a que mientras más cercano se encuentre el periodo electoral, menores son los incentivos de los partidos de oposición para cooperar con el partido del presidente de la república.

La postura antigobierno o antirrégimen, que marcó la estrategia del PRD a lo largo de la LVII Legislatura, otorgó poco margen de maniobra al bloque opositor, ya que redujo de manera significativa el área de acuerdos posibles, acotándola a propuestas diametralmente opuestas a las del PRI, lo que muchas veces resultaba costoso para los partidos integrantes del bloque. Por eso la cohesión de los partidos de oposición resultó ser prácticamente disfuncional.

En lo que se refiere a temas tratados por la LVII Legislatura, en materia económica, la coalición PRI-PAN fue la más característica. Esto se debe a que la materia económica resultó ser de las más controvertidas y la cercanía ideológica en este aspecto del PRI y PAN les permite llegar a acuerdos que no comprometan de manera severa los principios de sus plataformas.

Habría que decir que la agenda que se bosquejaba al inicio de la LVII Legislatura era, efectivamente, una promesa de avances considerables para el país en diversas materias, como son la fiscal, la social, la de seguridad pública, la de federalismo, la económica y desde luego la política.

Sin embargo, la LVII Legislatura no estuvo a la altura de las expectativas. Hasta el 1 de diciembre de 1999 se obtuvieron los siguientes resultados: de un total de 512 iniciativas presentadas, quedan 372 aún sin resolución, 118 aprobadas y 22 rechazadas. Así también un dato más confirma

esta circunstancia: la tasa de aprobación de iniciativas de esta legislatura ha sido menor que la tasa de Legislaturas anteriores. De 391 iniciativas presentadas durante los dos primeros años, únicamente el 20% se aprobó. Mientras que en las cinco anteriores Legislaturas, las tasas de aprobación fluctuaron entre 40 y 60 por ciento, más del doble que en estos años.

También habría que subrayar que la ausencia de una verdadera agenda legislativa clara y consensuada destaca en este periodo, cosa que llega a debilitar la imagen de los legisladores frente a los ciudadanos.

Dentro de las iniciativas aprobadas, hubo desde luego avances importantes en lo que se refiere a la materia de derechos humanos, con las modificaciones al marco constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. También hubo avances en lo referente al impulso del federalismo, fundamentalmente con las reformas al artículo 115 constitucional.

Aunque se debe reconocer como de gran éxito la creación del órgano Superior de Fiscalización cuya función se centra en la supervisión del manejo de las finanzas públicas sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1999 se aprobó una nueva Ley Orgánica del Congreso, que institucionalizó los acuerdos parlamentarios que se habían establecido para lidiar con el hecho de que ningún partido controlara la mayoría absoluta, lo cual, lamentablemente, implicaba una parálisis legislativa.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General implica una seria transformación de la institución parlamentaria, un avance hacia los principios de permanencia, objetividad e imparcialidad. No obstante, este avance no es por sí solo una solución a la problemática de inoperatividad prevaleciente en nuestro régimen político, ni a la debilidad y subordinación del Legislativo frente al Ejecutivo; constituye tan sólo el primer paso de un cambio gradual que apenas inició.

Por ello, considerando todo lo anterior, y ante la creciente fragmentación de nuestro sistema de partidos, es necesario considerar la pertinencia de las siguientes propuestas de reformas al interior del Congreso que buscan convertir su estructura y funcionamiento en un esquema eficaz para procesar las diferencias ideológicas y convertirlo en un apoyo para la gobernabilidad del país.

El Partido único o partido del gobierno, PRI, se ha burlado durante 70 largos años de las disposiciones constitucionales que otorgan a la Cámara de Diputados la facultad de analizar, aprobar o modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación. De acuerdo con las leyes, la Cámara debe vigilar que el ejercicio de los fondos sea manejada con eficiencia por el Poder Ejecutivo, y, cuando este poder se vea impedido o sujeto al antojo de hacer cambios, éstos deben ser aprobados previamente por la Cámara de Diputados.

En el trato que el actual gobierno (régimen priista) ha dado al Congreso de la Unión existe una coincidencia entre los observadores políticos de que el Ejecutivo ha jugado con el legislativo, le ha faltado al respeto, ha tenido un trato despectivo y no se ha preocupado por lograr un acercamiento.

Pero aparte de lo que ya hemos mencionado, lo que son las cuentas y su transparencia, así como la vigilancia y la probación, éstas jamás pasan por la decisión de la mayoría de los diputados de San Lázaro, así la Cámara se haya integrado desde 1997 con la presencia de tres diferentes partidos que se contagiaron de la vieja forma de hacer política del PRI.

Hasta ahora nada se sabe de la venta de las paraestatales y menos se sabe qué se hizo con ese dinero. Nadie realiza el trabajo de revisión por parte de los legisladores, y podría ser por comodidad de la inercia o por falta de responsabilidad. Los 500 diputados del Congreso en México, es una cantidad sumamente excesiva, si se compara con el de Estados Unidos que cuenta con una población tres veces mayor que México.

Las elecciones presidenciales de 1988 iniciaron la transición hacia la democracia que, lamentablemente y con gran lentitud, como dijera Guillermo O'Donnell, y marcadas ambigüedades, experimenta actualmente el sistema político mexicano, calificado por unanimidad por las fuerzas de oposición como fraudulento, al PRI le fueron reconocidos de manera oficial 50.79% de los votos válidos en la competencia por la presidencia de la República y 50.36% de la misma votación válida en las elecciones a la cámara baja, un cuerpo representativo que reparte escaños a través de un sistema mixto proporcional-mayoritario. Con sólo el 52% de los escaños en la Cámara de Diputados, y por primera vez en su historia, el PRI obtuvo el control de dos tercios de dicho órgano, razón por la cual no pudo ya reformar la Constitución de 1917 sino a través de una coalición en el Legislativo.

Este hecho fue de extraordinaria relevancia política para México porque echó a andar una parte esencial de la maquinaria constitucional que se mantuvo inerte por décadas; por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el PRI tuvo que negociar el contenido de cambios fundamentales para el país con otra fuerza política. Se iniciaba así una transición difícil, complicada, con grandes obstáculos, y caracterizada sobre todo por la ausencia de una ruptura con el pasado y planteada, en primer lugar, en términos de reforma a las instituciones existentes previas al inicio de la transición misma.

Y es que la transición mexicana se inicia en 1988 con la tremenda caída de los niveles de apoyo electoral del PRI. Producto de la candidatura popular de Cuauhtémoc Cárdenas, ex priista, quien logró obtener el voto duro del descontento por la desigualdad cada vez más profunda que hay

en México. Aunque su partido no ha sido hasta ahora del todo sólido y eficiente como aparato electoral, ya que al PRD se le sigue dificultando defender sus votos porque su organización como aparato electoral sigue siendo precaria a lo largo de la república mexicana.

Sin embargo, la falta de experiencia de los legisladores fue la causa principal de que la LVII Legislatura hiciera un papel no muy digno. Ya que ésta se caracteriza por la ausencia de acuerdos estables, sólidos y propositivos que coadyuvaran al desarrollo de políticas públicas eficaces.

La preocupación principal de la LVII Legislatura no fue el interés público, sino los intereses electorales de los partidos.

Considero que es indispensable contar con un marco institucional que fundamente el contexto en el cual se desarrollará el nuevo panorama político nacional. Es decir, es necesario iniciar un debate de reforma institucional con la finalidad de que nuestras leyes se ajusten a las actuales condiciones del sistema de equilibrio de poderes y funjan como un marco de referencia bastante sólido. Las variaciones dentro de la relación Ejecutivo-Legislativo, han sido producto del pluralismo parlamentario y no de un cambio formal de sus facultades.

La consecuencia es una activación de los mecanismos de contrapesos entre los poderes que puede resultar en una situación de ingobernabilidad o *impasse* legislativo. Esta ha sido una de las críticas más grandes de los parlamentaristas a los sistemas presidenciales.

Todo lo anterior, nos hace pensar que la LVII Legislatura subraya un escenario de crisis de falta de gobernabilidad en potencia, ya que hasta ahora ha habido una falta de cooperación entre los partidos.

El reglamento que actualmente rige el Gobierno Interior y Organización de este Cuerpo Colegiado, ha sido rebasado ya en cuanto a los preceptos que señala, lo cual hace necesario adaptarse a los momentos actuales en que se desarrollan los trabajos legislativos de una Cámara Pluripartidista.

A pesar del avance de la pluralidad, en la Comisión Permanente no están representados todos los grupos parlamentarios y, por ejemplo, no contempla las medidas para prevenir el ausentismo.

Se hace necesario replantear las atribuciones de la institución parlamentaria y mejorar su estructura, de modo que pueda ser un instrumento útil para la defensa de la libertad y de la igualdad, y un equilibrio que se antoja perpetuamente inestable: la gobernabilidad.

Habría que recordar que en una democracia representativa, la institución parlamentaria es el ámbito público donde de manera cotidiana convergen distintas corrientes ideológicas y proyectos de

país; por ello, para su funcionamiento, la existencia de mecanismos adecuados para formar consensos y resolver pacífica y equitativamente las controversias resulta imprescindible.

Por ello, es que en la medida en que se logre armonizar la pluralidad de intereses heterogéneos y hasta encontrados que convergen en el Congreso de la Unión, propios de todo Estado liberal democrático, será posible obtener productos legislativos de calidad. De esta forma, tanto los órganos de gobierno de la institución parlamentaria, así como las áreas esenciales sobre las cuales inciden, como son las comisiones, la agenda y los recursos humanos y materiales, tienen especial importancia. Es precisamente en ellos donde se define el resultado de los juegos de poder inherentes a la vida democrática; por lo menos en el ámbito legislativo.

Por ello, tomando en cuenta lo anterior, y sobre todo por la creciente fragmentación de nuestro sistema de partidos, es importante considerar la pertinencia de las siguientes propuestas de reformas que deben de hacerse al interior del Congreso, que buscan convertir su estructura y funcionamiento en un esquema eficaz para poder procesar las diferencias ideológicas y convertir al Congreso, en un gran apoyo para lograr la gobernabilidad en México.

Para lograr la Independencia del Congreso de la Unión, se tendría que permitir que los legisladores electos, por el principio de mayoría, se pudieran reelegir en cada Cámara. Y en el caso de los señores legisladores que llegaron por el principio de representación proporcional (los plurinominales), puedan hacerlo ahora vía la representación de mayoría relativa.

Habría que recordar que desde 1933, el artículo 59 de la Constitución establece que los legisladores "no podrán ser electos para el periodo inmediato". Como ya se discutió, esta disposición constitucional fortaleció enormemente al presidente de la República, sobre todo partir de la Legislatura XXXVII (1937-1940), cuando quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajusten su conducta congresional a la voluntad del Ejecutivo Federal: siendo el presidente de la República el líder de su partido (PRI), los diputados de éste entendieron que la disciplina pagaba políticamente, que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los caciques locales, o en el mejor de los casos de los electores en sus respectivos distritos, sino del presidente o candidato presidencial en turno.

A partir de esa fecha, la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los diputados a la cámara baja y de control del Congreso en México. No hay Parlamento sin parlamentarios. Los parlamentarios, pues, son los guardianes de la institución parlamentaria. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados en México no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus

tareas: tres años son muy poco tiempo para aprender y poder capitalizar políticamente el aprendizaje. En el caso de los legisladores, se hace necesario la reelección inmediata porque es sumamente importante que cuenten con la información suficiente, como en el caso de los funcionarios de la administración pública que durante varios sexenios logran acumular experiencia e información, sobre todo.

Consideramos que la reelección inmediata de los legisladores federales sería el punto de arranque imprescindible para lograr un Congreso fuerte, pero sobre todo independiente del titular del poder ejecutivo federal, y tan sólo responsable ante los electores. De no hacerlo así, el Poder Legislativo seguirá subordinado, humillado, por parte de quienes controlan las listas de candidatos en cada partido político.

Aunque también es necesario y urgente darles cursos de capacitación de varias asignaturas, como es el de estructura constitucional, porque es ridículo que se desgaste a la institución parlamentaria; no es posible que los legisladores no sepan por ejemplo cuántos artículos tiene la Constitución Política. El grado de escolaridad de los legisladores es imprescindible.

Fortalecer los cuerpos técnicos de apoyo a las actividades parlamentarias y promover la eficiencia, la productividad y, sobre todo, la continuidad de los trabajos legislativos, así como la conservación del espíritu de la ley, propiciaría una gran independencia del Poder Legislativo respecto del titular del poder ejecutivo federal y promovería la responsabilidad y la rendición de cuentas de los legisladores frente a sus representados, que les dieron la confianza en campaña.

Se hace necesario que se le otorgue al legislativo facultades en materia de aranceles y fortalecer sus atribuciones de fiscalización sobre los empréstitos que celebre el Presidente de la República, con el fin de establecer "candados" a la contratación de las deudas.

Incluso que los legisladores puedan ratificar los tratados internacionales sólo en los acuerdos de mayor relevancia, previa solicitud de dos terceras partes de los mismos, manteniendo el Senado su carácter de Cámara especializada en la materia, adquiriendo esta última un papel más activo en materia de audiencias que versen sobre temas de inversión, narcotráfico, migración, ecología, en el ámbito internacional.

Así también, sería importante que constitucionalmente se reconozca a los senadores como observadores en el proceso de negociación de los tratados internacionales, sin que se constituyan en negociadores; su papel sería el de consejeros del Ejecutivo.

Más aún, que el titular del poder ejecutivo federal informe cada tres meses sobre la política exterior a la Cámara de Senadores, en lugar de cada año.

También sería necesario que se creara una unidad de enlace entre poderes, ubicada tanto en el ejecutivo federal como en la secretaría de gobernación y en el poder legislativo, dependiente de la Junta de Coordinación Política, con funciones de comunicación, diálogo e información.

Con la creación de esta comisión, se garantizaría la complementariedad y la corresponsabilidad de la actuación del Ejecutivo y del Legislativo. En la ruta de estas transformaciones institucionales, para hacer operativo nuestro régimen presidencial, la participación de toda la sociedad es imprescindible; por ello es necesario elaborar con espíritu republicano un acuerdo de gobernabilidad y corresponsabilidad política, en el cual se incluya a todos los partidos políticos y que tenga sustento en tres grandes principios: la transición a la democracia, como trasfondo, la gobernabilidad como meta, y la legalidad como aval.

Los informes de gobierno frente al Congreso de la Unión, tendrían que formar parte de una relación respetuosa entre los poderes para establecer las bases de un diálogo republicano en torno del estado que guarda la administración pública federal. Ello requiere de la voluntad del Ejecutivo para informar de manera veraz y objetiva sobre esa administración. Parte del rito presidencialista que en México aún persiste es hacer del informe el listado de logros espectaculares, aun cuando éstos vayan a contrapelo de la terca realidad. En materia de desarrollo social, divulgar cifras manipuladas como se hizo de nuevo en el quinto informe de Zedillo, pasa a formar parte de ese rito que poco aporta al diálogo y al desarrollo de propuestas que puedan superar una lacerante realidad para millones de personas.

La Constitución establece la obligación del Ejecutivo Federal de presentar un informe "por escrito" del estado que guarda la administración. Desde hace décadas, el presidente presenta de manera oral ante el Congreso y a toda la nación, mediante radio y televisión, un resumen del informe, que al paso del tiempo se ha ido acortando. Por su parte, el presidente del Congreso había venido respondiendo de forma salamera y obsequiosa hacia el Ejecutivo. Situación que cambió el 1 de septiembre de 1999 cuando Carlos Medina Plascencia, del PAN, ejerció su libertad de legislador para cuestionar algunos aspectos importantes de la vida del país relacionados con los actos de gobierno, criticó duramente los cinco años de gobierno de Zedillo. Y la reacción de la bancada priísta, que no se hizo esperar en menos de segundos, revela que dicho hecho del 1 de septiembre por desgracia dibujan con nitidez un escenario muy lejano a la salud republicana. Una clase política en el poder que se ha preocupado más de cuidar la figura presidencial que de la calidad con la que se ejerce el mandato desde esa alta investidura; que de manera celosa ha cuidado sus privilegios aun cuando se conviertan en impunidad y en profundización de la crisis nacional, no puede más que

prohijar lo que vimos ese día en San Lázaro: que el instinto elemental de conservación de un inveterado poder se convierta en la norma de conducta frente a cualquier viento de cambio.

El triste espectáculo que dio el PRI durante la intervención de Carlos Medina, el pasado 1 de septiembre, estuvo a punto de llegar más lejos, al intentar la bancada priísta remover al presidente de la Cámara de Diputados. Afortunadamente, se enfriaron los ánimos y el PRI dio reversa en lo que hubiera sido un acto de verdadera intolerancia frente a la oposición.

Detrás de esta intolerancia anida lo que ya sabemos: la indisposición a que la República profundice la democracia y su organización de la política más allá de lo que también ya sabemos: la indisposición a que la República profundice la democracia y su organización de la política más allá de lo que ellos consideran la única ruta aceptable: la que les dicta el jefe nato de su partido.

El 1 de septiembre de 1999 presenciamos en el Congreso General la aparición de un síntoma del principal problema político que aqueja al país. Este problema es la ausencia de voluntades convergentes sobre las reglas del juego. En nuestro país, a pesar del nada despreciable avance democrático, aún nos encontramos muy lejos de hacer coincidir las prácticas con los valores y las normas que se desprenden de ellos. En este caso, lo preocupante no es el discurso del diputado Medina Plascencia, del PAN, que se hubiera considerado aceptable e inclusive normal en cualquier congreso de tradición democrática. En el fondo, el problema es que los priístas no hayan aceptado que un diputado de la oposición lo sea y diga lo que piensa en el estilo de su formación política.

De ahí la necesidad de trabajar seriamente por la alianza opositora hacia el 2000. Aunque lamentablemente no se ven avances en las prácticas entre partidos.

Ojalá que el Congreso, sede de las furibundas intolerancias oficiales, contagie a las fuerzas políticas opositoras para consolidarse en una gran alianza.

El informe presidencial ha sufrido cambios importantes, pues de una ceremonia solemne y acartonada, se han transformado en un acto en el que están frente a frente y al tú por tú, como pares, como iguales, el Ejecutivo y el Legislativo.

En los regímenes parlamentarios es normal el debate o la confrontación entre el primer ministro, que representa al gobierno y los parlamentarios que representan al pueblo o a los electores.

En el sistema presidencialista mexicano se adoptó una figura más rígida, de corte ceremonial y monárquico, en el que el presidente de la república tiene que lucir a como dé lugar y donde, también, se convierte en una representación cuasi-teatral lo que debiera ser un acto republicano de entregar cuentas claras al pueblo elector.

Por supuesto que en la historia parlamentaria del país existen valiosos testimonios de diputados y senadores que han contribuido a un desarrollo de la cultura política y a una transformación a las reglas del informe presidencial. La exclamación de "farsante" proferida a Plutarco Elías Calles, por el diputado Manrique, por ejemplo.

Hace dos años y medio hubo también un testimonio valioso de Porfirio Muñoz Ledo, al contestar el informe presidencial y que permitió fortalecer la dignidad republicana con la que el Congreso le hablaba de tú a tú al Presidente de la República.

Los mexicanos que seguían la ceremonia por televisión se sintieron representados por el presidente del Congreso, que exigía cuentas al titular del Ejecutivo frente a frente.

Ese discurso fuerte, pero con un tono parlamentario de Porfirio Muñoz Ledo, produjo sorpresa en las filas priistas, lo que les impidió reaccionar con la virulencia, el enojo y el autoritarismo que mostraron en la valiente respuesta del panista Carlos Medina Plascencia al quinto informe presidencial, y donde los medios de información arremetieron contra el legislador. Y es que durante décadas, como es sabido, la clase ilustrada del país y los medios informativos han crecido a la sombra del poder. Científicos, periodistas y escritores estuvieron condenados a trabajar bajo la tutela del príncipe, so riesgo de ser orillados al anonimato o al ostracismo. El Estado paternalista ha cubierto bajo su manto protector a los creadores intelectuales, quienes por vía de los hechos se convertían en ideólogos del gobernante en turno. Este matrimonio-cohabitación perversa se mantenido intacta.

Aunque algunos medios informativos, periodistas e intelectuales, han ido rompiendo los lazos "afectivos".

Es necesario que los legisladores en México regresen a sus distritos y cumplan con las promesas de campaña, y de que se acabe la frase "voto y olvido"; que rindan cuentas claras a sus distritos, que expliquen su proceder dentro del Congreso. Así también, el método de consulta pública debe ser el más importante en estos tiempos de avance de la pluralidad política.

Es necesario que los foros se puedan efectuar en todo el país, con el fin de poder integrar propuestas sobre los grandes problemas que se vive en la nación.

Asimismo es necesario que, como parte de un nuevo federalismo, se haga consulta en las 32 entidades federativas, así como impulsar los participantes y sobre todo sus aportaciones.

La nueva convocatoria debe hacerse en los foros de consulta para todo tipo de iniciativa previa a la aprobación de las mismas. Las propuestas representan la voluntad de miles participantes.

Los foros de consulta pública deben considerarse como el punto de partida para continuar avanzando en el desarrollo nacional y en el mejoramiento de la calidad de vida de mexicanos.

Consideramos que los Foros de Consulta Pública vendrían a contribuir a una nueva etapa en la vida nacional, para superar nuevos retos y viejos desafíos.

Enfrentamos hoy en día nuevos desafíos. Estamos frente a una sociedad predominantemente urbana, que requiere de mejores expectativas de vida, mayores oportunidades de educación, salud y seguridad social, más comunicada y mejor informada; que requiere de generación de empleos.

Nuestra sociedad padece todavía fuertes y dolorosos rezagos; existen grandes desigualdades en las condiciones de vida y en el acceso a las oportunidades; son evidentes las insuficiencias productivas y las limitaciones en la calidad de los servicios, los desequilibrios regionales, los graves problemas del medio ambiente y, sobre todo, el alto crecimiento demográfico. Nuestras comunidades indígenas y nuestros campesinos sufren injustamente pobreza, discriminación y arbitrariedades.

La sociedad mexicana se distingue hoy por una nueva cultura plural y abierta que arraiga en la política y en la economía, en la producción intelectual, y artística, en la comunicación social y las relaciones entre la sociedad y el Estado.

La pobreza en México es un hecho que persiste. Y es uno de los principales problemas que enfrentamos como nación. De ahí la necesidad de la creación de foros de consulta pública no inducidos que puedan contribuir a alentar la vida democrática de la capital, al rescate de la credibilidad y la confianza de los mexicanos.

En los últimos años, México ha vivido grandes cambios impulsados por reformas electorales, que se han quedado como nuevas bases para un México nuevo.

Se hace necesario que el Congreso de la Unión, concretamente las diversas comisiones que la integran, tanto del Congreso de la Unión, Senadores, Diputados locales y Asamblea de Representantes, efectúen los foros de Consulta Pública no inducidos, tomando en cuenta las propuestas específicas que expresan las demandas, con el objeto de que los legisladores asuman los compromisos que la sociedad demanda.

Compete principalmente a los legisladores, como parte de su trabajo, la combinación de gestoría y su tarea legislativa. Llevar a cabo una gran consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de foros a lo largo del país, para escuchar demandas y opiniones que puedan ser consensadas antes de la aprobación de las iniciativas que se vayan a aprobar.

Últimamente la sociedad política ha sido testigo del preocupante deterioro en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, al desprecio y desconsideración del primero, gracias al segundo. Se ha respondido con el insulto, la estridencia y la ineficacia legislativa. Un caso muy concreto lo representan los eventos del informe presidencial y las comparencias de funcionarios públicos. El primero de los actos, se ha transformado en un rito político, indigno del Congreso.

"A la abyección de los Diputados y Senadores del partido oficial, y en especial; del funcionario encargado en turno, de dar contestación a los informes se ha sucedido la interrupción y el grito, que a nada conducen y en nada subliman la labor legislativa".²⁵²

El nuevo sistema democrático tiene como fundamento la capacidad social para articular proyectos y plantear soluciones conforme a la diversidad de problemas y de intereses. Los individuos y las organizaciones son hoy los protagonistas de las reivindicaciones. Por ello, la sociedad en su conjunto toma hoy la iniciativa en el establecimiento de los mecanismos de concentración social que representan una de las condiciones para elevar la calidad de la vida democrática".²⁵³

El proceso democratizador avanza cuando la iniciativa de la sociedad no sólo amplía su propia capacidad sino que también modifica los procedimientos tradicionales de gestión de los intereses y desolución de los conflictos entre éstos.²⁵⁴

Corresponde a los legisladores integrar las demandas particulares en los foros de consulta pública, en donde los ciudadanos manifiesten su capacidad de autogobernarse. Los legisladores enfrentan en la actualidad el gran desafío de representar los intereses de comunidades cada vez más conscientes de su capacidad de elección y decisión.

El horizonte de la actuación política se debe desarrollar en el marco del estado constitucional que nos rige, bajo el imperio real de la ley y en el contexto de una sociedad civil políticamente plural, conforme a reglas imparciales, de afirmar y conciliar intereses diversos y aun divergentes, defendiendo siempre el interés superior de México.

Los foros de Consulta Pública ayudarían mucho a la construcción de consensos a través de reglas imparciales que propiciarían el diálogo y la concertación, y que evitarían que tuviéramos leyes rechazadas por la sociedad.

En efecto, en México desde hace más de dos décadas se han venido perfilando lo que se ha denominado nuevos sujetos políticos o nuevas presencias sociales. Estas nuevas presencias se han

²⁵² Federico Reyes Heróles, *Los partidos políticos mexicanos en 1991*, FCE, México, pág. 33.

²⁵³ *Ibidem*, pág. 132.

²⁵⁴ *Ibidem*, pág. 134.

ido configurando paulatinamente como movimientos diversos: mujeres, asambleas de barrios, comunidades indígenas, estudiantes, etcétera, configurando, al mismo tiempo, un gran contingente que, por ahora, no embona políticamente en el sistema de representación y en los mecanismos de medición estatal.

Nadie puede negar que uno de los rasgos de las sociedades modernas es la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos de carácter públicos.

Los avances de la pluralidad en nuestro país han propiciado recientemente el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de autoayuda.

La activa participación de la sociedad civil en las decisiones de la actividad pública en México, han venido alcanzando mayor madurez.

Creo que hoy se hace necesario y urgente que la solidaridad de la sociedad civil participe para lograr tener en México un Congreso de la Unión fortalecido y respetado, que recobre sobre todo dignidad y respetabilidad.

En 1789, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano nace la esperanza de la dignificación y la liberación del ser humano; de la fraternidad entre los individuos y entre las naciones.²⁵⁵ "Los ciudadanos son titulares del poder. No obstante son llamados, gobernados".²⁵⁶

"Los ciudadanos son los mandantes y deben participar en la definición, en la ejecución y en la evaluación de las actividades administrativas."²⁵⁷

La crítica más importante que se ha formulado a los partidos políticos es su tendencia a la exclusión: los partidos políticos, se dice, son finalmente organizaciones diseñadas con el propósito explícito de obtener el poder. Y para cumplir ese propósito, en consecuencia, esas organizaciones están dispuestas a sacrificar los ideales más caros de la participación democrática. La importancia que los partidos le otorgan a sus propios intereses, a su propio deseo de conservar el mando político por encima de los intereses más amplios de los ciudadanos constituye, de hecho, el argumento más fuerte que se ha empleado por los críticos del llamado régimen de partidos. De él se desprenden

²⁵⁵ José Chanes Nieto, "El ciudadano y la administración pública", tomado del libro *Ensayo sobre la modernidad nacional. Tendencias contemporáneas de la administración pública*, Diana, México, 1989, págs. 83-104.

²⁵⁶ *Ibidem*, pág. 90.

²⁵⁷ *Ibidem*, pág. 85.

otros: la supremacía de los líderes partidistas sobre la organización misma que representan; la consolidación "institucional" de ciertas prácticas y decisiones excluyentes sobre la voluntad soberana, mucho más abstracta, de la nación; los privilegios que los miembros de los partidos se conceden a sí mismos, y que le conceden también a ciertos grupos aliados a ellos, como la burocracia gubernamental, las grandes empresas que suelen financiarlos o las grandes organizaciones sindicales que les ofrecen votos; o la falta de transparencia en el ejercicio de sus poderes y del dinero que se les otorga para cumplir su labor.

Todas esas críticas parten del mismo principio: la distancia que tiende a separar a los líderes de los partidos políticos del resto de los ciudadanos.

Norberto Bobbio ha escrito que la verdadera democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado y ha culpado a los partidos políticos de haberse convertido en una de las causas principales de la desviación. Pero antes que él, otros destacados intelectuales ya habían advertido sobre la tendencia de los partidos a convertirse más en instrumentos de grupos que en portadores de una amplia participación ciudadana.

En las últimas décadas han aparecido irresistiblemente nuevas formas de organización civil y política, formas alternativas de representación y conciliación de intereses, nuevas formas de presentar, argumentar y desahogar conflictos.

Mauricio Merino expone de manera sencilla y profunda la indisoluble relación entre la democracia y la participación ciudadana, y puntualiza que en las sociedades democráticas la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas –dice– se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia.²⁵⁸

La mejor participación ciudadana en la democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad. No es necesario ser gladiadores de la política para hacer que la democracia funcione. Pero sí es preciso que los espectadores no pierdan de vista el espectáculo. En ellos reside la clave de bóveda de la participación democrática.²⁵⁹

²⁵⁸ Mauricio Merino, "La participación ciudadana en la democracia", Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, págs. 24-30.

²⁵⁹ *Ibidem*, pág. 40.

Sin embargo, agrega que "a pesar de las buenas credenciales del término, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: del egoísmo, del cinismo, de la enajenación de los individuos".²⁶⁰

"Nuestra permanencia en él conlleva el riesgo de olvidar a la sociedad, no estimulamos sus iniciativas".²⁶¹

Hoy, en la nueva etapa de cambios que vive el país, las condiciones de la política son otras. La sociedad mexicana ha tomado la iniciativa para resolver sus problemas y ha adquirido nuevas capacidades.²⁶² "La sociedad asume la política, quiere participar en las decisiones que le atañen. La sociedad ha cambiado las condiciones de la política".²⁶³ "Las elecciones son insuficientes para modificar las políticas de gobierno y ni siquiera logran dar pie a nuevos proyectos políticos reduciéndose solamente a integrar el escaso consenso que se produce en las sociedades".²⁶⁴

Desde hace más de una década, el Estado enfrenta presiones que le han obligado a transformarse en tanto que las decisiones de poder parecen estarse definiendo, cada vez más, por un policentrismo estructurado por diversos agentes (nuevos movimientos sociales, grupos de interés, corporaciones, *lobbies*, etcétera). El proceso decisional se ve afectado por una fragmentación que en sus intersicios ha dejado espacios a ciertos actores, bloqueando los canales de participación formales y estimulando los informales.²⁶⁵

En México, "el esquema de reproducción de consensos basado en el corporativismo parece haberse resquebrajado sin remedio".²⁶⁶

²⁶⁰ *Ibidem*, pág. 29.

²⁶¹ Luis Donaldo Colosio, *op.cit.*, pág. 56.

²⁶² *Ibidem*, pág. 197.

²⁶³ *Ibidem*, pág. 199.

²⁶⁴ Jorge E. Brena Becerril, "Crisis de representación y nuevas formas de participación ciudadana en México", en *Revista de Especialidades de Ciencias Políticas y Administración Pública*, núm. 6 de cuarta época, enero-marzo, 1995, págs. 48-69.

²⁶⁵ *Ibidem*, pág. 49.

²⁶⁶ *Ibidem*, pág. 50.

Julio de 1988 marca el punto más álgido de la crisis de la legitimidad del régimen político mexicano; sin embargo, enero de 1994 marca el de la crisis de representación del sistema político. "Lo sorprendente, no obstante, ha sido la emergencia de nuevos sujetos políticos que, al margen de la representación partidaria, han ido definiendo sus propias identidades y sus propias formas de expresión política".²⁶⁷

En octubre de 1992 doscientos grupos de ciudadanos se aglutinan en el Movimiento de Ciudadanos por la democracia. Surge así uno de tantos nuevos actores sociales que empiezan a desafiar la precaria legitimidad del régimen. Presionando a los partidos a pactar verdaderas reformas, y sabiendo –al mismo tiempo– que éstas son insuficientes e incapaces para cerrar la brecha entre un régimen excluyente y despolitizador y una sociedad civil en movimiento".²⁶⁸

Cabe hacer notar que la Asamblea del Movimiento Urbano Popular (ANAMUP), tiene contingentes organizados en 19 estados de la república y cuenta con 15 organizaciones en la ciudad de México, que han sabido mantenerse unidas a pesar de las diferencias ideológicas en torno a la política mexicana puedan mantener. El número promedio de cada una de las organizaciones que pertenecen a la ANAMUP es de 5 mil familias.

Estos nuevos actores pueden ser organizaciones no gubernamentales, de todo tipo, sindicatos independientes que rechazan la lógica corporativa, organizaciones aglutinadas en torno al movimiento urbano popular.²⁶⁹

Son estos nuevos actores sociales los que se desbordaron del espacio corporativo, o nunca entraron del todo, caracterizándose por una cada vez más acentuada orientación marginal. Muchos de ellos permanecieron así hasta la debacle del régimen corporativo, otros más confiaron su estructura a la estructura del régimen y pasaron a engrosar las filas del sistema electoral neutralizándose a sí mismos en su capacidad de representación de demandas concretas de sectores sociales específicos. Los disidentes anunciaban, desde entonces, las "nuevas realidades que hoy parecen ser irreversibles".²⁷⁰

²⁶⁷ *El Financiero*, nota informativa.

²⁶⁸ José Woldenberg, "La renegociación político-social en México", en Pablo González Casanova y Jorge Roa, *Primer informe sobre la democracia en México*, 1988, México, Siglo XXI, 1989, pág. 191.

²⁶⁹ José Woldenberg, "La renegociación político-social en México", en Pablo González Casanova y Jorge Roa, op. cit., pág. 191.

²⁷⁰ Jorge Brena Becerril, op. cit., pág. 52.

El México corporativo que basó la construcción de la legitimidad del régimen en una participación inducida por y para el Estado, que ponía en acción a actores sociales anclados en identidades socio-ocupacionales y clasistas; en organizaciones políticas vinculadas a organismos sindicales paralelos y emáticos, dejó de ser la fuente de producción y reproducción del consenso de un Estado corporativo que se revuelve en una crisis sin retorno.²⁷¹

La llegada de la década de los años ochenta estuvo acompañada de una emergencia sin precedentes de movimientos ciudadanos, tales como los organismos defensores de los derechos humanos y los ecologistas. Se vive un nuevo ciclo en la participación de la llamada izquierda y se presenta una revalorada concepción de la democracia: el debate se volvía más abierto, ya no era fácil obtener respuestas únicas ni descalificar, por los éxitos obtenidos, las visiones alternativas. Lo anterior obligó a poner los asuntos electorales en la agenda política, la revisión de la legislación electoral, en lo que podríamos denominar como un segundo periodo importante de reformas.

Este nuevo proyecto sugiere una sociedad civil fuerte, robusta, participativa, independiente, libre y de alguna manera autogestionaria, y un Estado delgado, no fuerte ni autoritario, responsable ante la sociedad civil en sus políticas y decisiones, soberano y altamente representativo. Con estas condiciones se garantizaría la democracia.²⁷²

Es cierto que nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte, pero tampoco existe justificación democrática que le permita sea autoritaria, que usufructúe facultades ajenas al Estado de derecho, o que ejerza un poder arbitrario. El presidente Ernesto Zedillo está comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujeta al control de los otros Poderes de la Unión.

Estos son tiempos en que el Presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la propia Constitución General de la República y, sobre todo, el ideal republicano cultivado a lo largo de nuestra historia.

Se hace necesario que la Presidencia sea respetuosa con los distintos poderes públicos, concretamente con el poder legislativo.

²⁷¹ Octavio Rodríguez Araujo, en *La Revista del Colegio de México*, Año 1, núm. 1, agosto de 1989, pág. 187.

²⁷² Brena Becerril, *op. cit.*, pág. 63.

El Ejecutivo Federal debe evitar el ejercicio de poderes metaconstitucionales, que conllevan el riesgo de conducir al autoritarismo.

Se hace necesario que ambas cámaras, los partidos políticos y las organizaciones sociales asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal manera que vigilen que el poder ejecutivo se limite en su exceso de funciones.

La institución que desde hace tiempo ha expropiado casi todos los poderes de decisión en México es la Presidencia de la República (el Poder Ejecutivo), y justamente lo que en estos momentos, rumbo al 2000, está en juego es la naturaleza futura de esa institución; de ahí lo ambiguo y contradictorio de la conducta de quien la representa, pues en esta coyuntura es juez y parte. Por ello, hay fuerzas que le piden y le presionan para que encabece el cambio y, por otro, fuerzas opuestas, los intereses creados a la sombra de un sistema de partido de Estado, que le empujan a que use su posición privilegiada para obstaculizar o impedir ese cambio. Para que use, incluso, la fuerza coercitiva del Estado.

Habría que decir que el titular del Poder Ejecutivo, el presidente de la República, obtiene su investidura si logra, por lo menos, la mayoría simple, a una vuelta, de los votos ciudadanos, y a la Cámara de Diputados le corresponde tan sólo la calificación electoral. No se trata, pues, de un acto constitutivo del Congreso, como sucede en los regímenes parlamentarios con el voto de investidura, sino únicamente de un acto declarativo. No es necesario que el presidente presente al Congreso su programa para que éste culmine la declaración, como se requiere para la investidura parlamentaria. El presidente tan sólo rinde protesta solemne ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente (tratándose de un presidente provisional). El Legislativo no puede deponer al presidente a través de un voto de censura.

Éste goza de inmunidad amplísima durante el encargo, pues sólo puede ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común.

El Poder Ejecutivo es unitario en tanto que en un régimen parlamentario el gobierno es colegiado, por lo que en México los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos son apenas auxiliares y su designación y su remoción son discrecionales y no dependen de la voluntad congresional.

El mandato del presidente de la República dura exactamente seis años y no procede –desde 1933– su reelección. No existe tampoco vicepresidente, y en caso de ausencia del presidente, el Congreso nombra a quien haya de ocupar su lugar; si la falta es absoluta y tiene lugar en los dos primeros años el Congreso general designa al presidente interino, quien debe convocar a comicios

generales para que se elija a quien terminará el periodo; y si la falta sucede en los últimos cuatro años, el propio Congreso designará al presidente provisional para que concluya el sexenio. Si en ambos casos el Congreso no está en sesiones, la designación corre a cargo de la Comisión Permanente, pero el designado en ambas hipótesis sólo durará hasta que el Congreso designe a quien corresponde.

El Presidente de la República de México, como en Estados Unidos, es jefe del Estado y jefe del gobierno, jefe de la administración pública y comandante supremo de las fuerzas armadas, mientras que en el sistema parlamentario el jefe del Estado no es jefe del gobierno.

Las facultades presidenciales son amplísimas, si se considera que el titular del Ejecutivo reglamenta las leyes, nombra y remueve libremente a sus secretarios y dirige la política exterior. Además, con aprobación del Senado, nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los oficiales superiores de las fuerzas armadas y a los agentes diplomáticos y consulares.

El Presidente participa, adicionalmente, en el proceso legislativo, ya que tiene facultad de iniciar leyes y promulgar y publicar las leyes y los decretos del Congreso. Puede también convocar a sesiones extraordinarias. Asimismo, está facultado para interponer el veto suspensivo.

Por otro lado, la institución del refrendo es un matiz parlamentario que introduce una leve limitación –removible ciertamente– a la acción presidencial: reglamentos, decretos y órdenes del presidente no serán obedecidos si no están firmados por los titulares del ramo correspondiente. Sin embargo, como la Ley Orgánica de la Administración Pública lo establece, los secretarios actúan siempre por acuerdo del titular del Ejecutivo.

Esa Ley distribuye el poder administrativo entre los secretarios y los departamentos que crea al efecto, y estructura el sector paraestatal formado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

La exigencia social de hacer de México un país plural, democrático, con reglas que permitan el establecimiento de un verdadero sistema multipartidista, implica necesaria e inevitablemente que el resultado final sea, entre otras cosas, que la institución presidencial pierda mucho de sus poderes metaconstitucionales de los que habla en su libro el doctor Jorge Carpizo, y todos los anticonstitucionales que ha acumulado sistemáticamente desde hace más de medio siglo.

Si la Presidencia ya no puede o no quiere encabezar el tránsito mexicano a la democracia, el único camino que queda es el de las instituciones alternativas; hay que

fortalecerlas y modelarlas hasta convertirlas en instrumentos útiles para arribar a la democracia.²⁷³

Las voces que hemos escuchado coinciden en que el Poder Legislativo debe ejercer sus funciones y opere como verdadero freno y contrapeso de las amplias atribuciones del Ejecutivo Federal.

En México, y hasta 1997, pensar en el Congreso como un instrumento para controlar el problema de una Presidencia ineficiente o sin límites claros era entrar de lleno en el reino de la fantasía. No obstante la presencia de diputados y senadores de la oposición, el supuesto poder legislativo carecía de poder efectivo: se mantenía dependiente de la voluntad del presidente e incapaz de actuar por su cuenta.

Al hablar del Congreso, era inevitable referirse a los partidos que ahí estaban representados, y al hacerlo, se ponía al descubierto otro flanco débil del Estado mexicano: esos partidos o eran débiles o eran, como el PRI, una mezcla de secretaría de Estado con *cosa nostra*.

En esas condiciones, el Congreso simplemente se hubiera desplomado si hubiera tenido que asumir la responsabilidad de un asunto como el de Watergate, es decir, sustituir al presidente. En la única vez que un presidente mexicano se ha visto obligado a renunciar después de la Revolución, es Pascual Ortiz Rubio, los señores legisladores sólo intervinieron en esa ocasión para ratificar una decisión previamente tomada por el verdadero poder tras el trono: el general sonoreense y fundador del PNR (PRI), Plutarco Elías Calles.

Como se recordará, el 5 de febrero de 1930 el ingeniero Ortiz Rubio tomó posesión de la Presidencia de la República, Después de tomar la protesta a los miembros de su gabinete es baleado y sale con vida del atentado.

A mediados de 1931, se rumora el distanciamiento de Plutarco Elías Calles y Ortiz Rubio, lo cual es negado entonces por el Partido Nacional Revolucionario.

La inestabilidad política del régimen de Ortiz Rubio, se reflejó en los continuos cambios de secretarios de Estado y demás miembros del gabinete. Con Ortiz Rubio continúa la crisis ministerial. Y es que la más importante causa de la crisis de este periodo fue la poderosa presión ejercida por Calles sobre Ortiz Rubio. La dimisión de éste es el 2 de septiembre de 1932, al día siguiente de rendir su informe ante el H. Congreso de la Unión, alegando motivos de salud.

Habría que recordar que el primero de septiembre de 1997, cayó en poder del bloque de los legisladores de oposición una especie de Bastilla del viejo presidencialismo antidemocrático: la

²⁷³ Juan Molinar, periódico *Reforma*, 20 de noviembre de 1995.

cámara de diputados del Congreso de la Unión. No fue tomada sin lucha, y el país estuvo a punto de experimentar una crisis constitucional ante la negativa del PRI y del gobierno a aceptar que el conjunto de sus opositores era mayoría y que, por tanto, tenía todo el derecho y la legitimidad para tomar decisiones que lo reflejaran en la composición del gobierno interno de la cámara.

Por unos días, la negativa del PRI a aceptar las consecuencias de sus pérdidas en las urnas, pareció que desembocaría en un hecho tan insólito como absurdo y peligroso: en la imposibilidad de instalar el Congreso para recibir el informe anual del presidente. Al final, la realidad se impuso y la bancada priista rindió una plaza que había sido enteramente suya desde 1929, que es cuando nace o se funda el PNR, ahora PRI.

En 1997 los mexicanos pensamos que ahora se lograba la "resurrección" del poder legislativo aunque no fue así, porque desunidas las fuerzas de oposición por intereses personales e ideológicos, el régimen pudo, por medio de las concesiones abiertas o tal vez de corrupción, y de manera descarada, lograr mantener dividida a la oposición. Particularmente fueron importantes las maniobras que se hicieron desde Los Pinos y desde la Secretaría de Gobernación, que dirigió la cooptación de diputados del PRD, sobre todo.

Lo que México empezó a experimentar a partir del 6 de julio de 1997 fue el principio de un cambio de régimen. Para facilitar esa transformación histórica y evitar la ingobernabilidad, se requiere modificar el marco legal en que hoy se da la competencia por el poder.

Tal vez, habría que pensar en hacer de la Presidencia de la República una institución responsable y que pueda ser llamada a cuentas por el poder legislativo. Y tal vez, habría que pensar en construir una nueva constitución política, la de 1917 de Venustiano Carranza, terminar por enterrarla, ya que al fin y al cabo tiene demasiados *parches*, producto de la manera de gobernar de cada titular del poder ejecutivo federal.

Tras las elecciones del 6 de julio de 1997, y con apenas 239 diputados en una cámara de 500, el PRI y el gobierno confiaron en la bondad de su vieja fórmula y se propusieron volver a usar la desunión entre sus opositores para prolongar su dominio en el tiempo político. Sólo necesitaban conseguir para su causa 12 votos opositores, o, al menos, promover la ausencia de un número menor de diputados de la oposición en los momentos de las votaciones determinantes.

Aunque habría que reconocer que en 1997 a diferencia de lo que anteriormente ha ocurrido, los dirigentes y líderes de la oposición, en particular los del PAN Y el PRD, se unieron y resistieron incluso la campaña de información que se desató contra de ellos, por parte del régimen y del partido de Estado, se mantuvieron como un bloque fuerte, y así fue como el 1 de septiembre de 1997 el

Presidente Zedillo, como titular del poder ejecutivo, fue recibido por una cámara de diputados en manos de las 2 más importantes fuerzas de la oposición. De esa manera se abría una nueva página en la historia de nuestro sistema político, tan aborrecido por la sociedad.

El gobierno federal mantiene todavía seis cuentas especiales para otorgar ingresos adicionales, no programados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a servidores públicos de mandos medios y superiores. Lo anterior es grave porque el gobierno habla de honestidad y transparencia en el manejo del gasto público.

No podemos negar de que en los últimos años y especialmente en el actual sexenio de Ernesto Zedillo, el presidencialismo mexicano se ha ido debilitando producto de cambios en la correlación de fuerzas entre el partido del gobierno y la oposición y de un desprestigio acumulado de la figura presidencial.

Si algún obstáculo ha habido al avance democrático nacional ha sido el exagerado poder concentrado en la figura del Presidente de la República.

Nuestro país ha padecido durante casi dos siglos el exagerado poder concentrado en un solo hombre, y no habían existido, hasta hace unos años, los contrapesos de cualquier país democrático, como son la existencia de poderes Legislativo y Judicial independientes, la descentralización del poder a gobiernos regionales y locales, y la presencia de una opinión pública independiente y bien informada.

Toda la fuerza del Estado mexicano recayó durante la mayor parte del siglo pasado y principios del actual en el poder personal de presidentes que prolongaron su mandato a través de reelecciones sucesivas. La constitución de 1917, la no-reelección y la creación del actual PRI, institucionalizaron el poder presidencial pero limitaron a seis años el poder del jefe del Ejecutivo en turno.

El presidente en turno fue, hasta hace unos años, el gran elector de diputados, senadores, ministros de la Corte, gobernadores de los estados y líderes de las organizaciones obreras, campesinas y populares. El debilitamiento del Estado mexicano, de las organizaciones sociales oficiales y del PRI, que ya no podía garantizar el triunfo de sus candidatos, provocó el inicio del debilitamiento del poder presidencial y una nueva distribución del poder en México.

Otro factor decisivo de la decadencia presidencial ha sido el desprestigio acumulado de sus titulares, sobre todo a partir de 1968, en que por primera vez la palabra y las amenazas presidenciales cayeron en el vacío. El desprestigio presidencial fue en aumento y al final de los sexenios posteriores nos enfrentábamos con un presidente cada día más cuestionado y rechazado por la población.

Después de 1988, con las elecciones presidenciales más cuestionadas de nuestra historia, el papel del presidente de la República debería haber cambiado para iniciarse la transición del gobierno de un solo hombre a un país democrático con auténtica división de poderes y niveles de gobierno.

Carlos Salinas de Gortari actuó en sentido contrario, tratando de recuperar el poder único del presidencialismo histórico; se equivocó y con su falta de visión política desprestigió todavía más a la institución presidencial. Mientras que a Ernesto Zedillo, le ha tocado aceptar de manera pasiva el nuevo papel que le corresponde al presidente, y su falta de iniciativa lo ha llevado a mantener un papel secundario en la transición democrática nacional que hemos vivido en los últimos años.

La competencia política, el fortalecimiento de un sistema de partidos, la mayor independencia del Poder Judicial, la reciente división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, la descentralización de recursos públicos y facultades a los estados y municipios, y la mayor presencia de la población y de la opinión pública en los asuntos nacionales, han hecho que el centro del poder en México se mueva de una sola persona a un sistema en donde existe una mayor distribución del poder.

Lo anterior fue denunciado por el diputado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, del Partido Acción Nacional (PAN), quien "no descartó que aún sigan recibiendo esos ingresos adicionales, lo cual es grave porque el gobierno habla de honestidad y transparencia en el manejo del gasto público".²⁷⁴

"Si esto ocurre en la Secretaría de Hacienda, no sería raro que este tipo de prácticas fueran comunes en el resto de las entidades públicas", comentó el legislador opositor.²⁷⁵

Lo anterior demuestra que la falta de transparencia en el manejo del patrimonio de México, parece iniciar, desgraciadamente, en la secretaría encargada de regir el presupuesto de la administración pública. Y lo que es peor, no se puede evitar este tipo de abusos, por la ausencia de información acerca de los destinos reales de los recursos de la nación, los cuales es claro que se traducen en la falta de atención para otras áreas verdaderamente prioritarias y que experimentan agudas necesidades en el país.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que el mismo blindaje que tenía el presidente de la República ante los medios de comunicación se ha venido abajo, y aun cuando todavía estamos lejos de medios verdaderamente autónomos, se han abierto espacios en donde cabe la crítica, inclusive a la figura presidencial. Al presidente Zedillo habrá que reconocerle que si bien no fue un

²⁷⁴ Jesús Cantú Rodríguez, *El Universal*, 3 de diciembre de 1999, pág. A4.

²⁷⁵ *Ibidem*.

presidente comprometido con la transición democrática nacional, cuando menos tuvo la sensatez para no oponerse a los cambios políticos que demandaba el país.

Las próximas elecciones son decisivas para dismantelar en definitiva el presidencialismo mexicano que tanto ha perjudicado a nuestro país. Sólo con un Congreso independiente del poder presidencial será posible llevar a cabo los cambios constitucionales para lograr una distribución más democrática del poder, a través de un mejor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la autonomía total de los poderes judiciales en el ámbito federal y en los estados, el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales, la descentralización de los recursos públicos, la autonomía de las organizaciones sociales y ciudadanas, la independencia de los medios de comunicación, tanto prensa, radio como televisión, y una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

Más allá de quién sea el próximo presidente de la República y de si por fin se da o no la alternancia en el poder, el fin del presidencialismo mexicano depende, sobre todo, de que logremos en las próximas elecciones un Congreso verdaderamente independiente del poder presidencial.

Capítulo IV

Mi sentimiento personal es que los ciudadanos de las sociedades democráticas deberían emprender un curso de autodefensa intelectual para protegerse de la manipulación y del control, y para establecer las bases para una democracia más significativa.

Noam Chomsky

La vigilancia y la transparencia son esenciales a la libertad. Donde no hay libertad de expresión ni derecho a la información no hay democracia

Karl Popper

La relación entre prensa y estado

4.1 La ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a la empresa periodística en México

Con el desarrollo de la sociedad industrial, la información adquirió un carácter masivo. En las etapas históricas anteriores, el libro impreso y las hojas volantes de circulación reducida lograron, gracias al perfeccionamiento de los sistemas postales y del comercio, llevar noticias a un público compuesto casi exclusivamente por los miembros de las clases dominantes.

En nuestro tiempo, la información es una necesidad cotidiana, una exigencia impuesta por el vertiginoso crecimiento de las actividades humanas. Poseer información oportuna y suficiente de lo que sucede en el mundo es una obligación que el hombre de la sociedad mercantil tiene para con la realidad, y un mecanismo de defensa que le permite planear sus actividades futuras y evadir los golpes de sus competidores.²⁷⁶

El periodismo ha evolucionado profundamente desde sus orígenes hasta la fecha. Sin duda alguna es una de las profesiones de controversia más discutidas de la época y su influencia es decisiva, trascendente e importante, por cuanto todos estamos en continuo contacto con ella.

²⁷⁶ Hugo Gutiérrez Vega, *Información y sociedad*, FCE, México, 1974, pág. 43.

¿Quién de nosotros no lee los diarios, escucha la radio, ve los informativos de la televisión?

Dentro de las principales finalidades de la prensa moderna, debemos anotar la de informar de una forma que resulte realmente veraz, sin doctrinalismo y apasionamientos, y sin utilizar a la noticia para originar situaciones conflictivas, porque la información debe ser una acertada interpretación de los hechos.

Debe defender los valores y derechos del pueblo, por el cual viven, al cual le deben su propia razón de ser y el que no perdonaría traiciones o defecciones de aquellos que se consideran la voz del pueblo.

Asimismo, auscultar a la opinión pública para orientar sus informaciones, sin ocultar ni falsear las noticias. Porque la opinión pública es la que ha hecho del periodismo un derecho público y éste no debe ser utilizado para fines ajenos a los de la misma opinión pública.

Aunque la importancia de la prensa escrita en la sociedad moderna disminuye.

Ha sido desposeída del monopolio de la comunicación de masas por las ondas (radio y televisión). Esto es lo que Pierre Lazareff, director de *France-Soir* resumía, hace diez años, en esta fórmula de advertencia a sus colaboradores. "En el pasado, cuando se producía un acontecimiento, las gentes salían a la calle para comprar el diario, hoy se encierran en sus casas para mirar la televisión."²⁷⁷

Efectivamente, publicar diarios exige considerables cantidades de dinero que sólo poseen los ricos y los grupos industriales. Cada vez habrá menos prensa independiente. Debe lamentarse este hecho, pero esta tendencia se hace palpable en su conjunto, y también en México.

La publicidad es prácticamente el único recurso de la prensa, lo que representa un peligro para su independencia financiera y moral.

Para muchos periódicos, y sobre todo para los semanarios, la publicidad supera el 80 por ciento de los ingresos y esto hace que su existencia sea muy frágil. En efecto, al menor signo de recesión, los industriales de todo el mundo hacen sus primeras economías en su presupuesto publicitario.

La prensa cuenta en estos tiempos con variados recursos materiales y, desde luego, humanos que originan una exigencia mucho más amplia que hace un siglo, por lo menos.²⁷⁸

²⁷⁷ Jean Louis Servan Schreiber, *El poder de informar*, Dopesa, pág. 26.

²⁷⁸ *Ibidem*, pág 27.

Las comunicaciones vía satélite, los teletipos, las radiofotos, las rotativas offset, los fax, Internet, la fibra óptica, *trunking*, los celulares, la localización vía satélite, etcétera, hacen del periodismo un floreciente sistema de comunicaciones, que al ser utilizado en grandes proporciones, reduce sobremanera los costos de producción.

Tan sólo en cuestión de segundos la humanidad se entera de los últimos acontecimientos. Los diarios, la radio y la televisión se encargan de transmitirlos y, en esa forma, llega a todos, debido a ese permanente contacto señalado anteriormente.

La irrupción de la televisión en la vida moderna ha obsesionado desde hace 50 años a la prensa escrita, aunque pese a graves crisis, la prensa está muy lejos de ser barrida. Y tal vez dejó de ser insomnio de muchos empresarios de la prensa escrita.

La prensa escrita es la más extensa de las manifestaciones de periodismo. Son esos diarios y revistas que están al alcance de nosotros en forma muy económica y nos proporcionan todo tipo de noticias, de diversos géneros, y que a través de los tiempos no ha perdido importancia, de tal manera que mantiene viva en el público la necesidad de leer con sus propios ojos; y como la noticia permanece en un escrito, los lectores pueden remitirse en muchos de los casos a este tipo de informaciones, por cuanto las otras solamente son transmitidas y queda de ellas una imagen un tanto superficial.

En México, uno de los aspectos criticables en la relación entre la prensa y el Estado reside en la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a las empresas periodísticas. Se trata de elementos de una singular relación que no transita ni por el sendero de la democracia ni se apega tampoco a derecho, más bien se trata de un "convenio" de intereses privados, políticos o comerciales que, por supuesto, impide el ejercicio pleno de la libertad de información.

En México, los medios de información prensa escrita y medios electrónicos, de acuerdo con la historia del periodismo, muestran que la publicación de diarios, como organizaciones periodísticas, ha seguido los pasos de la industria en general. Así como muchas compañías manufactureras tuvieron sus orígenes en un solo artesano, de la misma manera que ciertos periódicos lo tuvieron de una pequeña imprenta transformada por su propietario en empresa editorial. Todas las empresas periodísticas, radio, televisión y medios impresos, se manejan como cualquier empresa, en donde "negocio es negocio", "*business are business*".

"La prensa es una industria que busca ganancias y beneficios. Sus productos, si bien de carácter intelectual, están sujetos a las leyes de la producción mercantil".²⁷⁹

La organización de una empresa periodística se asemeja mucho a la de cualquier otro tipo de empresa industrial, pues cuenta también con departamentos de producción, de ventas, de personal y de contabilidad. Pero difiere en varios aspectos, sobre todo por la índole del producto mismo.

Si bien no existe un patrón único para organizar un periódico, ya que en la práctica se adoptan innovaciones, son indispensables en toda organización periodística dos grandes secciones: la editorial y la administrativa. En una empresa esas dos divisiones pueden funcionar con mucha sencillez; en una empresa grande se complican e implican.

Sin duda alguna, una de las características peculiares de la empresa periodística es la necesidad que existe de vender el producto a las pocas horas de su elaboración. El ciclo entre su producción y su consumo es uno de los más cortos.

El periódico no admite almacenamiento en espera de mejor oportunidad mercantil. Una vez lanzado a la venta no pueden rectificarse los errores cometidos con relación a la escasez o saturación del mercado. Ni pueden remediarse al día siguiente por que, como ya se ha señalado, el valor del periódico está basado en la actualidad, y con la misma actualidad desaparece.

Para millones de personas, en todo el mundo, el leer un periódico es algo acostumbrado. Consideran el periódico como cosa corriente, sin ponerse a pensar en el peligro que significa su producción. En el curso de unas cuantas horas se reúnen noticias procedentes de todos los rincones del mundo, se redactan, se tipografían, se imprimen y, por unos cuantos centavos, se entrega en la puerta de las casas.

Otra de las peculiaridades, en cuanto al origen de sus ingresos económicos, es que mientras la mayoría de las empresas los obtienen a través de la venta de bienes o servicios, la empresa periodística vende ambas cosas en un solo producto. Es decir, en un mismo material, el papel, los periódicos venden al lector un bien: la información; al anunciante un servicio: su anuncio.

Este doble origen de los ingresos, por canales tan distintos (el de la circulación y el de la venta de espacio), es otra de las características importantes de las empresas periodísticas.

En México, existen dos periódicos, colosos del centrismo político y del tradicionalismo profesional, como son *Excélsior* y *El Universal*, dotados de una tecnología de primera línea,

279 Werner Hofman, "Springer como síntoma". Véase Hugo Gutiérrez Vega, *Información y sociedad*, op. cit., pág. 74.

antigüedad añosa, vastas carteras publicitarias, apoyados por un sistema al cual sirven fielmente más allá de sutilezas y disimulos.

A ambos lados del espectro, encontramos el de izquierda y de derecha. *La Jornada*, *Uno Más Uno*, *Novedades* y *El Herald de México*, son algunos de los ejemplos más claros. Profesionalmente hablando, ninguno oferta a la sociedad modelo distinto al tradicionalmente vigente en el diarismo mexicano. Políticamente hablando, ninguno osó tomar el escalpelo de la oposición real. De un modo u otro sus ofertas éticas, políticas e ideológicas convalidan la raíz del oficialismo. Más allá de buenas intenciones, todos los proyectos periodísticos en México legitiman al sistema político. Y en algunos casos lo decoran y maquillan.

La estructura del poder y de la comunicación en México nos hacen pensar que existe un gran espacio para el diarismo de oposición, pero no existen las posibilidades de mantenimiento y sobrevivencia.

Estos proyectos que hemos mencionado, se acomodaron políticamente a la situación y, profesionalmente, optaron por la puerta fácil del periodismo tradicional, carente de imaginación y audacia, cerrando así las posibilidades de acceder a las grandes masas de lectores, desilusionados por la mediocridad de la oferta y la complacencia de sus contenidos.

En México se vive un periodismo amarillista, sensacionalista, oportunista; un periodismo tradicional. Cuyas empresas cada sexenio gubernamental realizan estrategias diversas para negociar posiciones de beneficio personal.

El maestro Jorge Sánchez Azcona, autor del libro *Ética y poder*, nos dice que para mantener el control social y la búsqueda de legitimidad, los gobiernos dedican no sólo una atención preferente sino además un elevado presupuesto para cuidar la imagen que ofrecen a la ciudadanía. Crean oficinas de relaciones públicas, de comunicación social, que llegan a tener una importancia decisiva en la configuración de la opinión pública que es la instancia que otorga legitimidad al sistema de dominación.²⁸⁰

La labor particular de estos agentes de relaciones públicas, se convierte en factor vital para quienes se desempeñan en puestos públicos relevantes, pues es a través de ellos como venden su imagen política a la sociedad, como se legitiman frente a la comunidad. Pero en el desempeño de esta función las oficinas de comunicación social, direcciones de prensa y agentes de relaciones públicas, no ponen su destreza

promocional a favor del público en general, sino al de sus jefes inmediatos con objeto de fortalecerlos en el control del puesto público que ellos estén ejerciendo.²⁸¹

Una de las críticas frecuentes que se suele formular en México es aquélla que sostiene que a través del abastecimiento de papel periódico, el Ejecutivo Federal ha venido ejerciendo un control indirecto sobre las empresas periodísticas. Si bien es cierto que estas críticas tienen dosis de verdad, también lo es que habría que matizar el alcance de la afirmación, en aras de ser precisos.

Esto lleva a que la información que se le da al público, sobre el desempeño político de las dependencias públicas y de sus titulares, sea información previamente seleccionada y censurada; sólo nos dicen lo que ellos creen conveniente, aquello que luzca sobre todo el cumplimiento político del titular de la dependencia y ocultan cualquier información, sólo lo que al gobierno le interesa y le conviene difundir, pues éstos con mucha frecuencia se ponen a disposición de los intereses de la élite gobernante y por medio de mecanismos sutiles controlan la información "oficial".

Todos sabemos, por ejemplo, que en México por años se mantuvo un subsidio gubernamental al papel que utilizaban principalmente periódicos y revistas, el cual era entregado discrecionalmente por instancias del propio Estado.

Noam Chomsky, autor del libro *Control del pensamiento en las sociedades democráticas*, señala: "Mi sentimiento personal es que los ciudadanos de las sociedades democráticas deberían emprender un curso de autodefensa intelectual para protegerse de la manipulación y del control, y para las bases para una democracia más significativa".²⁸²

Noam Chomsky agrega que mucho se ha debatido sobre los medios de comunicación durante este periodo, pero el debate no se ocupa del problema de "democratizar los medios de comunicación y liberarlos de las restricciones del poder estatal y privado. Más bien el asunto que se debate es si los medios no han sobrepasado los límites adecuados al escapar a dichas restricciones, incluso amenazando la existencia de las instituciones democráticas en su desafío pendenciero e irresponsable a la autoridad. Un estudio realizado en 1975 sobre la "governabilidad de las democracias", por la Comisión Trilateral, concluyó que los medios de comunicación se han convertido en una "nueva fuente notable de poder nacional", en el aspecto de un "exceso de democracia" que contribuye a la "reducción de la autoridad gubernamental" nacional y en

280 Jorge Sánchez Azcona, *Ética y poder*, Porrúa, México, pág. 64.

281 *Ibidem*, pág. 65.

282 Noam Chomsky, *Control del pensamiento en las sociedades democráticas*, Libertarias/Prodhufi, pág. 7.

consecuencia a una "disminución de la influencia de la democracia en el extranjero". Esta "crisis de la democracia" general, decía la comisión, era el resultado de los esfuerzos de unos sectores de la población anteriormente marginados para organizar sus demandas o insistir sobre ellas, creando así una sobrecarga que impide que el proceso democrático funcione adecuadamente. En tiempos anteriores, Truman había sido capaz de gobernar el país con la cooperación de un número relativamente pequeño de abogados y banqueros, de la Universidad de Harvard. En dicho periodo no se produjo una crisis de la democracia, pero en la década de 1960 dicha crisis se desarrolló, alcanzando unas proporciones graves. El estudio, por tanto, instaba a una mayor "moderación en la democracia" para mitigar el exceso de democracia y superar la crisis.²⁸³

En pocas palabras, según Chomsky, el público en general ha de ser reducido a su apatía y obediencia tradicionales, y expulsado del foro del debate y la acción políticos para que la democracia pueda sobrevivir. Tal vez con ello coincida Gaetano Mosca, quien expresaba que en toda sociedad hay dos clases de personas: los que mandan y los que son mandados. La primera clase es una minoría que detenta el control político y, por tanto, recibe las grandes ventajas que éste le ofrece; la segunda, sin duda, la inmensa mayoría, en donde me incluyo, desempeña un papel dependiente, de obediencia y subordinación a la primera.²⁸⁴

El hombre cotidiano es despolitizado constantemente, pero a la vez se le hace sentir que es una pieza importante en la legitimación del sistema, se lo configura un carácter adecuado a las necesidades sociales, a los intereses específicos de los grupos gobernantes y se le obliga a actuar en concordancia con estos.²⁸⁵

Los agentes de prensa gubernamentales evitan hablar de situaciones que pueden ocasionar controversia y conflictos, sobre todo, que puedan descubrir la estructura real del poder. Por ello, toda información se selecciona con anterioridad precisamente para que, de esta manera, el público perciba como auténtico lo que los funcionarios piensan, evitando la difusión de información comprometida o, en su caso simplemente objetiva cuando puede afectar sus intereses.

"Si es absolutamente necesario hablar de estas cuestiones, porque están en el candelero de la actualidad, expone Mauricio Duverger, se hará con el máximo de precauciones, tratando de contentar a todo el mundo, es decir, no abordando el fondo del problema, sino rodeando y desviando la atención. Se trata así a los ciudadanos como si fueran niños incapaces de afrontar las

283 *Ibidem*, pág. 11.

284 Gaetano Mosca, *The Ruling Class, op cit.*, pág. 50.

285 Jorge Sánchez Azcona, *op cit.*, pág. 65.

dificultades. De esta manera, en lugar de prepararlos para tomar sus responsabilidades, se les aleja de ellas."

Y es que efectivamente, cuando una persona se hace cargo de un puesto público de gran relevancia, demanda el inmediato apoyo de los señores publicistas para poder difundir en la sociedad la imagen que se espera y se desea de él, sin importar si hay que reprimir y disimular sus verdades, personalidad y, fundamentalmente, sus intereses particulares. Los señores publicistas, que no siempre hacen maravillas, más bien dependen del producto, que mucho o poco ayuda en ocasiones, son los que finalmente moldearán e impondrán desde la forma de vestir, de hablar, el estilo y marco de las fotografías, los lemas que deben de usarse y de esta forma se crea la imagen social del servidor público que el ciudadano común y corriente y la sociedad en su conjunto considera real.

Aunque en la gran escenografía del poder, no sólo se contribuye a la creación de una imagen artificial de quienes lo personificarán sino que, con objeto de fortalecer la presencia institucional de dichos personajes, éstos se vinculan y se proyectan como representación de los símbolos patrios, morales, jurídicos e históricos en los que generalmente cree la comunidad. Esta relación de la representación simbólica con las instituciones de poder, es una de las expresiones más relevantes del control político y se considera una de las piezas fundamentales de las reglas del juego político.

Un ejemplo muy claro es concretamente en nuestro país, el PRI, que utiliza en su escudo y publicidad los colores de la bandera nacional.

A este respecto, Hans Morgenthau, en su libro *La lucha por el poder y por la paz*, señala que los políticos tienen una tendencia inextinguible de engañarse a sí mismos acerca de los que están haciendo al referirse a su política, no en términos de poder, sino en principios éticos y legales o de necesidades biológicas.

Morgenthau agrega que es parte de la naturaleza de la política el empujar al actor en escena a usar ideologías a fin de disfrazar el fin inmediato de su acción que es el poder, y éste es influencia sobre las mentes y acciones de los hombres. Aun aquellos que han sido escogidos como el objetivo futuro del ejercicio del poder de otros, intentan ganar poder sobre otros. Así, el actor en la escena política es siempre, y al mismo tiempo, un futuro sujeto. Mientras busca poder sobre otros, otros lo buscan sobre él.²⁸⁶

Para el mundo de la política y del periodismo, no es desconocido que el uso patrimonial del presupuesto público se ha convertido en un sistema de estímulos y recompensas, así como de

²⁸⁶ Hans Morgenthau, *La lucha por el poder y por la paz*, Edit. pág. 123.

sanciones, para la prensa mexicana, mediante el cual los órganos del Estado han intentado orientar la formación de la opinión pública, en algunos casos con éxito, en otros muchos no tanto.

En el caso de México esta selectividad de la información se acentúa no sólo por la intervención en los medios de comunicación de la secretaría de Gobernación, sino porque la televisión privada, que tiene mayor amplitud en la cobertura nacional, pertenece a dos familias, los Salinas y los Azcárraga, quienes como dueños de estos medios no tienen reparo en cumplir con su función doctrinaria frente a las masas, como ilustran las siguientes citas. Emilio Azcárraga, recientemente fallecido, dueño del corporativo mexicano Televisa, cuya fortuna personal fue calculada por la revista *Forbes* en 5 mil 400 millones de dólares, definió su misión comunicativa de la siguiente manera: "México es un país de una clase modesta jodida que no va a salir de jodida. Para la televisión es una obligación llevar diversión a esa gente y sacarla de su triste realidad y de su futuro difícil. La clase media, la media baja, la media alta, los ricos, como yo, no somos clientes, porque no compramos *ni madre*. En pocas palabras, nuestro mercado en este país es muy claro: la clase media popular"²⁸⁷

Ricardo Salinas Pliego, accionista mayor de Televisión Azteca, que se constituyó por la privatización de varios canales de televisión del Estado, reveló en una entrevista su concepción de la democracia y la televisión. "Si me preguntan a dónde me gustaría volver a vivir, respondería que en la época de la Conquista, del lado de los conquistadores. No creo en la democracia no hay democracia en México y espero que pase mucho tiempo antes de que la haya, porque hoy los mexicanos no están preparados para ella".²⁸⁸

O en el caso de la radio en donde el número de los principales propietarios a nivel nacional suma a 14 familias, "Estas son, en el centro del país, la de Joaquín Vargas, Francisco Ibarra López, Emilio y Rogelio Azcárraga, Clemente Serna Alvear, Guillermo Salas Peiró, la familia Suárez, José Luis Fernández Herrera y María Esther Gómez, viuda de Aguirre. En el sur: Andrés García Lavín, los Arceo Corcuera y José de Jesús Partida Amador. En el norte Francisco Antonio González, Javier Sánchez Campuzano y la familia Boone Menchaca". Publicado en la revista *Proceso*, núm. 756, México, 29 de abril de 1991.

El manejo que se hace de los recursos de carácter público, para fines de manipulación informativa, ha formado un contexto propicio para alejar a la prensa al menos a un importante

²⁸⁷ Noam Chomsky, y Heinz Dietrich, *La sociedad global*, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1996, pág. 148, reproducido de los periódicos *La Jornada*, México, 22 de julio de 1993, y *El Financiero*, México, 9 de junio de 1994.

²⁸⁸ *Idem*.

segmento de ella de su verdadera función social, que es básicamente informar con veracidad a la sociedad sobre hechos de interés público.

En México sí tenemos a nivel de estructura federal, la base legal sobre la ayuda del Estado a la prensa, y que reside implícitamente en lo que son "Los lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de lo que fueron las jefaturas de prensa, ahora convertidas en Direcciones de Comunicación Social, emitido el 22 de diciembre de 1922 por la Secretaría de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría, el cual permanece hasta ahora en vigor.

De acuerdo con los lineamientos de referencia, los recursos destinados a publicaciones, inserciones, anuncios, discursos, menciones y demás erogaciones relacionadas deben:

1. Limitarse exclusivamente al desarrollo de los programas de difusión e información o promoción interna o externa de las dependencias o entidades, según el artículo cuarto del citado ordenamiento.
2. Seleccionar diarios o revistas de amplia circulación y cobertura, de tal manera que se garantice que la información respectiva llegue a las personas que está destinada. De acuerdo con lo que menciona el citado ordenamiento en su artículo sexto.
3. Evitar erogaciones para sufragar los gastos de reporteros y periodistas, los que en su caso deberán correr a cargo de los medios de comunicación correspondientes. Según el artículo octavo.
4. Evitar traspasos a las partidas 3601 (gasto de propaganda), 3602 (impresiones y publicaciones oficiales), 3603 (espectáculos culturales), 3604 (servicios de telecomunicación) y 3605 (otros gastos de difusión e información) de otras partidas. Según el artículo noveno.
5. Abstenerse de autorizar la aplicación de recursos asignados al pago de viáticos y pasajes para sufragar gastos de terceras personas o de actividades ajenas al servicio oficial (artículo décimo segundo).
6. Efectuar los pagos en cheques nominativos por cualquier concepto de las partidas citadas independientemente del monto de los mismos.

"Los lineamientos publicados el 22 de diciembre de 1992, junto con otras medidas puestas en práctica con anterioridad son, sin duda, un paso más en el diseño de un nuevo marco en el que convergerán y encontrarán acomodo los intereses gubernamentales, los de los propios medios y los

de los ciudadanos. Corresponden a la necesidad de poner en práctica una nueva política de comunicación social abierta, al margen de autocomplacencias, que contribuya a formar una opinión pública actuante e informada. La cultura del boletín, de la publicidad o propaganda disfrazada de información, no puede seguir teniendo espacio entre nosotros. Pero tampoco pueden imperar tendencias manipuladoras disfrazadas de información. Estas perversiones o desviaciones son las que se deben cancelar como condición para iniciar una nueva etapa en la relación gobierno medios"²⁸⁹

Sin embargo, estos importantes lineamientos han quedado en sólo buenos deseos, y en el peor de los casos en simple "letra muerta".

Claro que se trata finalmente de una simple normatividad y de que en cualquier momento por tener carácter declarativo más que imperativo, dichas instituciones pudieran abrogarlo discrecionalmente, sin el menor problema.

Queda suelto por ejemplo lo que sí hacen las agencias publicitarias, de seleccionar sólo los medios de información con mayor tiraje y a los que desde luego se les otorga publicidad, en función de su importancia y liderazgo. Mientras que el gobierno no lo hace, es decir, establecer los criterios objetivos para seleccionar las publicaciones susceptibles de recibir publicidad institucional, circunstancia que permite una amplia interpretación por parte de los responsables de las áreas de comunicación social, del gobierno federal.

Por estas razones, la adopción de criterios de selección de publicaciones, montos periodicidad y autorización de inserciones sigue siendo desde hace tiempo una de las principales atribuciones reales de los directores de comunicación social y en última instancia del propio Titular del Poder Ejecutivo Federal, y en las entidades locales, de los señores gobernadores.

En México hay un ejercicio discrecional del presupuesto público en materia de difusión y publicidad oficial, lo cual explica en buena medida la amplia cobertura periodística que suelen tener los candidatos a cargos de elección popular de los candidatos del PRI, en detrimento de los candidatos postulados por los partidos de oposición, tanto en las elecciones federales, como en comicios locales.

Es muy común y lamentable, por cierto, que detrás de las labores de información que cumplen como canales de difusión del gobierno, las direcciones de comunicación, bajo rubros como son "partidas secretas", "partidas especiales", "partidas confidenciales", "atenciones a periodistas", "gastos imprevistos" o "publicidad", sean prácticas que corrompen y ayudan a mediatizar a empresas

²⁸⁹ Jorge Medina Viedas, director general de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación. "Hacia un nuevo Rumbo", en Segundo Simposio Internacional de Editores de Periódicos Diarios, noviembre 1993.

periodísticas y periodistas. Desde el simple reportero, hasta profesionales del periodismo de altas jerarquías.

Habría que señalar el recorrido histórico de las oficinas de prensa que abarca desde el México posrevolucionario hasta la década de los ochenta.

El origen de las oficinas de prensa está ligado a la historia misma del periodismo en nuestro país, por lo que se establecen los hechos más relevantes del inicio del periodismo en México, su fase de periodismo político y su proceso de industrialización con *El Imparcial* (1911). Se revisa la participación de la prensa en el periodo de institucionalización del poder (Obregón, Calles, el maximato, y Cárdenas), así como la creación de las primeras oficinas de relaciones públicas y prensa gubernamental que empiezan a hacer la labor con los periodistas especialmente en los periodos presidenciales de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines.

Es en el periodo, por ejemplo, de José López Portillo, cuando las oficinas de prensa se transforman en áreas de Comunicación Social. Con características y signos de todo un Estado paternalista.

El contexto histórico del surgimiento de las oficinas de prensa, sumado al singular arreglo político del sistema mexicano corporatizado, hizo que aquellas se desarrollaran en un inicio básicamente en el gobierno. Por ejemplo, en la Presidencia de la República, en las Secretarías de Estado, en los gobiernos de los Estados de la República, en el C. E. N del PRI y en cada uno de los tres sectores que conforman dicho partido, como son: CNC, CTM y CNOP.

Posteriormente, y ante la apertura derivada de la crisis del movimiento estudiantil de 1968, aparecen oficinas de prensa en los partidos de oposición, universidades y el sector privado que se organiza en Cámaras. Finalmente surgen oficinas de prensa o funciones en esta línea en La sociedad civil, mediante los organismos no Gubernamentales (ONG), principalmente a partir de los ochenta, y vuelven a adquirir importancia las del Poder Legislativo y Judicial así como las de organismos internacionales.

Habría que decir que a pesar de esa "normatividad", todo sigue igual que antes, porque la adopción de criterios de selección de publicaciones, montos, periodicidad y autorización de inserciones sigue siendo desde hace tiempo una de las principales atribuciones fácticas de los directores o directoras de comunicación social, de las instituciones públicas y en última instancia del presidente de la República.

Son elocuentes e inolvidables las frases del ex presidente José López Portillo, cuando el 7 de junio de 1982, con motivo de la entrega de los premios de periodismo en Los Pinos, en forma por

demás molesta, señaló: "¿Una empresa mercantil organizado como negocio profesional, tiene derecho a que el estado le dé publicidad para que sistemáticamente se le oponga?". Esta señores, es una relación perversa, una relación morbosa, una relación sadomasoquista ... Te pago para que me pegues. ¡Pues no faltaba más!"

La relación de los medios y el gobierno en nuestro país es especialmente singular, como lo ha sido el propio sistema político; dado que nos encontramos en un proceso de transición, la relación medios-gobierno incluye a un imperativo modernizador de las empresas comunicacionales como parte del mercado nacional y global.

En la simbiosis corporativa, la relación se caracteriza por un vínculo clientelar de beneficio mutuo donde la explicitación informativa de la conducción y pugnas políticas son reguladas y matizadas hacia el ámbito público a la par de un nexo económico de subsidios directos e indirectos que permiten el desarrollo empresarial de los medios de información en México. *¡Business are business!*

Según Noam Chomsky, "Los medios de comunicación están por encima de cualquier principio moral".²⁹⁰

La relación se da en todos los niveles y parece suceder más allá de un criterio moral o maquiavélico, como una síntesis adecuada al escenario político cultural del país que optó por dicha fórmula de institucionalización del poder.

Hay que recordar que para Maquiavelo, padre de la ciencia política, no hay conflicto: la vida pública tiene su propia moralidad frente a la cual los principios éticos tienden a ser un obstáculo gratuito. La vida del poder tiene sus propias normas: no requiere del terror perpetuo pero aprueba, o cuando menos permite, tanto el uso de la fuerza cuando es necesaria para promover los fines de la sociedad política, como el que los titulares del poder violen el orden jurídico que norma la vida en sociedad.²⁹¹

Cuando Nicolás Maquiavelo escribe *El Príncipe* alerta al lector del enorme peligro de no tener una capacidad de análisis objetivo y, sobre todo, el valor de aceptar al hombre como realmente es, de conocerlo en su verdadera esencia, no como esa entidad idealizada en quien la bondad sería la parte inherente y medular de las personas, sino todo lo contrario como el ser capaz de las peores pasiones. Para Maquiavelo los hombres son "Ingratos, lascivos, falsos y disimulados, cobardes y codiciosos,

²⁹⁰ Noam Chomsky, *Control del pensamiento en las sociedades democráticas*, *op. cit.*, pág. 125.

²⁹¹ Isaiah Berlin, *Contra la corriente*, Ensayo sobre la historia de las ideas, *op cit.* pág. 129.

arrogantes y ruines, su impulso natural es ser insolente cuando sus negocios prosperan y abyectamente serviles cuando la adversidad los golpea".²⁹²

Maquiavelo es de la idea de que el funcionario necesariamente tiene que dejar a un lado sus escrúpulos personales y sumergirse en los contradictorios y antagónicos valores políticos, siguiendo las reglas que el propio poder le decreta: "Quien haya elegido hacer una tortilla de huevo no la podrá hacer sin romper los huevos."²⁹³

En México, los controles económicos de los medios se han usado cuando ha sido necesario para su represión mediante quiebras de los medios de información y consiste en el monopolio de papel vía PIPSA, la publicidad gubernamental, los privilegios o condonaciones fiscales, la tramitación de créditos preferenciales y la inclusión en nóminas o estímulos económicos a periodistas.

El concepto "derecho a la información" se ha convertido en una expresión familiar para la prensa, periodistas y escritores, y desde luego para la comunidad académica, dedicada al estudio de la comunicación en México.

Lo es a partir de la adición al texto del artículo 6º, constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de diciembre de 1977.

Artículo 6º. "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado."²⁹⁴

La libertad de expresión se considera entre las más preciadas por la ideología liberal, que la consagra en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida en Francia el 26 de agosto de 1789.

En la historia constitucional de México, la primera referencia a esta garantía la encontramos en el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814. Se proclamaba ahí la libertad de hablar, discutir y manifestar opiniones por medio de la imprenta, siempre que no se atacase el dogma, se turbara la tranquilidad pública o se ofendiera el honor de los ciudadanos.

²⁹² Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, *op. cit.* (véase también: Isaiah Berlín, *Contra la corriente*, *op. cit.*, FCE, México, 1992, p. 100 y ss.

²⁹³ Isaiah Berlín, *op. cit.*, pág. 120.

²⁹⁴ Constitución Política Mexicana, artículo 6º.

Por lo que respecta a la Constitución de 1917, prácticamente reprodujo el contenido del artículo 6° de la Constitución de 1957, y el único cambio que se ha introducido en este artículo fue la adición que se le incorporó decreto publicado el 6 de diciembre de 1977 en el *Diario Oficial de la Federación*. Según dicho decreto, al texto original se añadió la expresión "el derecho a la información será garantizado por el Estado".²⁹⁵

Con esta modificación podemos encontrar tres distintas garantías en el texto. Una primera es la clásica garantía individual, entendida en el sentido ya explicado, según el cual el Estado debe abstenerse de inquirir judicial o administrativamente a alguien por la manifestación de sus ideas, salvo que existan razones legalmente establecidas para hacerlo.

La segunda, que inspiró el contenido original de la reforma de 1977 en el sexenio de José López Portillo, debe entenderse como una garantía social que preserva el derecho de todos los miembros de la sociedad a recibir información por parte de los medios de comunicación masiva que reúna ciertas calidades.

La tercera viene a ser una interpretación paralela que se desarrolló con los años, respecto del contenido de la expresión derecho a la información, y consiste en un derecho de los ciudadanos a requerir del Estado, información de ciertas características respecto a las actividades del mismo, lo cual implica, a diferencia del primer sentido, una obligación de hacer por parte del Estado.

Si se revisa la inmensa cantidad de cuartillas escritas a propósito del derecho a la información en diarios y revistas, así como en las innumerables ponencias realizadas en foros de consulta pública, organizados por la Cámara de Diputados, se pueden desprender algunas conclusiones en forma preliminar.

Primero, que hay escritos que reflejan el grave déficit de credibilidad del Poder Legislativo, al manifestar inquietud por la posibilidad de que la reglamentación del "derecho a la información" suponga restricción o menoscabo del ejercicio de la libertad de información, a la luz de la legislación ordinaria vigente en torno a los medios de comunicación.

La Constitución garantiza la libertad de pensamiento y de la difusión del mismo, pero hace también responsable al ser humano libre para que si en uso de esa libertad, violentando la

²⁹⁵ "El derecho a la información será garantizado por el Estado", dice textualmente la adición constitucional, que lejos de fortalecer el ejercicio de la libertad de información ha motivado una ardua polémica en torno a su eventual reglamentación.

convivencia, la sociedad le pueda exigir cuentas de ello, siempre que la ley especifique las infracciones que pueda cometer.

Lo cierto es que en México, en tiempos de transición a la democracia, la sociedad requiere de reglas claras en lo que toca a las responsabilidades de quienes dirigen los grandes medios de comunicación, con el fin de que su actividad sea lo suficientemente transparente y objetiva, sin privilegios, sin manipulaciones o deficiencias de carácter profesional que desvirtúen el contenido de las informaciones.

La maestra Florence Toussaint, en su ensayo *Inequidad y democracia: realidad en los medios*, señala que, por lo que respecta a su relación con el Estado, los medios de comunicación electrónicos han desarrollado, desde que surgieron en el espectro mexicano, un estrecho vínculo con los gobiernos en turno. La relación se expresa, por una parte, de manera abiertamente política: por ejemplo los directivos de Televisa se han declarado "soldados del PRI" y "priistas convencidos". Además, han sido simultáneamente altos funcionarios del gobierno. El caso más destacado es el de Miguel Alemán, quien al lado de Azcárraga y de O' Farril, dio el mayor impulso a la televisión privada en el país y ayudó a crear Televisa.²⁹⁶

La responsabilidad de informar objetivamente, con oportunidad y sobre todo con sentido de responsabilidad, no es sólo del gobierno, sino también responsabilidad de los medios de comunicación.

Aunque seguramente no debe ser tan fácil para aquellos que tanto se beneficiaron personal y colectivamente de las viejas prácticas, romper formal y efectivamente con su origen y esencia.

Los partidos políticos, los medios de comunicación y el poder legislativo, tienen dentro del proceso democrático, el deber de mostrar y difundir que la democracia tiene más sentido del voto, que su núcleo de interacción está creando nuevas realidades y percepciones.

Se supone que queremos un Estado más democrático, donde la responsabilidad (*accountability*), del poder ante los ciudadanos sea mucho más real que meramente formal, donde la representación opere con eficiencia, donde medios y fines sean democráticos, de modo que ese Estado no se sienta —ni sea sentido— como o sustituto de la sociedad, sino como su instrumento para gerenciar y garantizar el bien común.

Los medios pueden ser el mejor amigo del cambio democrático. Una sociedad democrática es, necesariamente, una comunidad informada.

²⁹⁶ Florence Toussaint, *Inequidad y democracia: realidad en los medios*, Edit. UNAM, México, pág 22.

Los medios de comunicación pueden ser también los peores enemigos del cambio democrático.

En la actualidad es imposible pensar la política y los procesos electorales sin asociarlos a las corrientes de opinión generadas a partir de los medios de comunicación y a los valores que se desarrollan y reproducen de manera permanente por esta vía.

Informar poco y desinformar mucho es, y sigue siendo, uno de los instrumentos empleados por quienes han acaparado el poder a través de un partido de Estado. Aunque hay en México una sociedad cada vez más consciente y activa que exige, busca e incluso encuentra ella misma los datos y la información que necesita.

¿Por qué incluí en mi tema a los medios de comunicación? Pregunta que podría contestar de inmediato, porque ante todo he sido periodista-comunicóloga, y podría ahondar diciendo que he tenido la oportunidad de transitar durante un cuarto de siglo en los medios informativos, aunque ya no es simple tránsito. Es toda una experiencia de cómo operan en la práctica las empresas periodísticas en el quehacer diario.

Considero que no hay cultura democrática contemporánea sin influencia, a veces definitiva de los medios de comunicación; que los medios tamizan, reflejan, distorsionan, reproducen o definen, según sea el caso, las formas en que los ciudadanos perciben, comparten, rechazan o toleran el ejercicio del poder y la práctica política; que los medios son espacios del quehacer político; que no hay política moderna sin comunicación social; que las elecciones gravitan cada vez más, etcétera.

Además de que todas las democracias, incluida la democracia mexicana en construcción, están cambiando por efecto de los medios.

La impresión viene de muy distintas posiciones intelectuales y políticas, Karl Popper recuerda que de los medios la televisión constituye especialmente "el poder más importante de todos, el poder más colosal en la sociedad de nuestros días".

Giovanni Sartori dedicó un libro en que llamaba nuestra atención con urgencia, acerca del debilitamiento de la democracia, debido a una cultura puramente audiovisual, a la generación de tipo de ciudadanos "homovidens", lo llama incompatible con el ciudadano de la doxa, de las opiniones informadas y rigurosas.

Aunque en México, la televisión simplemente nunca ha mostrado voluntad de independencia frente al poder. En materia política, la televisión es parte del sistema de desinformación. En general, la prensa y la radio tienen ligeramente mayor capacidad de acción independiente, pero no siempre

tienen voluntad de ejercerla; por ello los lectores y escuchas guardan para esos medios parte de la desconfianza que se tiene frente a la verdad oficial.

El uso patrimonial del presupuesto público se ha convertido en un sistema de estímulos, recompensas y sanciones para la prensa mexicana, mediante el cual los órganos del Estado han intentado orientar la formación de la opinión pública, en algunos casos con éxito, en otro no tanto.

El manejo para fines privados de los recursos públicos ha formado un contexto propicio para alejar a la prensa al menos a un importante segmento de ella de su verdadera función social: informar con veracidad a los ciudadanos sobre hechos de interés público.

Ningún gobierno en ninguna parte del mundo ofrece a los gobernados de manera voluntaria u automática, toda la información necesaria sobre temas que se consideran delicados. Aun en las sociedades más democráticas y abiertas. Las autoridades no vacilan en controlar el flujo de información que se da al público. La razón es tal vez sencilla, porque en cualquier sistema político, el compromiso fundamental de quienes ejercen el poder no ha sido, es o será, con la verdad, sino con el poder mismo.

Habría que recordar otra vez la obra que realizó hace varios siglos el florentino, padre de la ciencia política, Nicolás Maquiavelo, en donde dejó en claro que el objetivo central del príncipes es la preservación e incremento de su poder, y que cuando la verdad se contrapone a ese objetivo, la verdad pierde.

De ahí la tendencia contundente de todos los gobiernos a mantener cierta información en secreto, a informar selectivamente o, de plano, a desinformar y mentir. En resumen, la manipulación de la información es siempre y en todo el mundo, parte de las técnicas de gobierno.

México se encuentra en un punto intermedio: su sistema informativo no es tan cerrado como en los totalitarios, al estilo de la Alemania nacional socialista o a la antigua Unión Soviética, pero dista de ser el propio de una sociedad plural abierta y democrática.

El poder de los medios de comunicación es un hecho propio de la vida moderna. Si vamos a vivir en un sistema político democrático y moderno, vamos a necesitar medios cada vez más libres y cada vez más influyentes. Una división de poderes en armonía con el Ejecutivo, pero no que asuma papel de subordinación.

Necesitamos, para lograr el fortalecimiento del poder legislativo, el compromiso explícito y actuante, que los medios se sientan un elemento de la democracia mexicana en construcción, una de sus instituciones y, como tal, sujeta a reglas y valores.

El lugar de los medios de comunicación en la construcción del Estado democrático, laico, republicano y tolerante, es decisivo para que el poder legislativo logre su autonomía.

Los medios tienen un papel insustituible, ya que la democracia es el régimen explícitamente fundado en las opiniones, la confrontación y coexistencia de las mismas. La formación de eso que llamamos opinión pública depende en gran medida del trabajo de los medios.

Giovanni Sartori, señala: "En sí mismos, el poder electoral es la garantía mecánica de la democracia, pero la garantía sustantiva de esa democracia se encuentra en las condiciones bajo las cuales el ciudadano recibe la información y queda expuesto a la acción de los formadores de opinión." Desde esta perspectiva, es claro que en México hay deficiencias tanto por lo que a las garantías mecánicas como a las sustantivas de la democracia. El problema de la credibilidad gubernamental es viejo pero se renueva sexenalmente.

La democracia pierde cuando los medios de comunicación renuncian a su deber de describir, de educar y de explicar.

Tanto en la literatura pertinente como en la vida práctica real, el concepto de periodista varía en la medida misma en que varían las concepciones acerca del contenido de la función periodística y del papel que le corresponde cumplir dentro del conglomerado.

Esta aclaración conceptual, además, resulta ahora un tanto más complicada, debido a la difusión del enfoque del periodismo como una ciencia de la comunicación colectiva, según es considerado por algunos, o una ciencia de la comunicación masiva, para otros, o bien una ciencia de la comunicación social para terceros.²⁹⁷

Habría que señalar que en, primera instancia, el periodista es el encargado de contarle a cada uno de los miembros de un conglomerado lo que está ocurriendo en su entorno, en el ámbito inmediato o en el mundo en general.

Es, por ese hecho, un comunicador en el amplio sentido de persona dedicada especialmente a poner en conocimiento colectivo el impetuoso devenir presente.

En este sentido, el periodista es el testigo del presente, encargado de presenciarlo, testificarlo y certificarlo, de tal manera que aun aquellos, geográficamente lejanos, se incorporen y participen, en alguna forma o medida, en el devenir histórico presente.

En cierto modo, se puede decir que el periodista es una especie de historiador del presente, un historiador que, al contrario de los otros así llamados, se halla involucrado en el proceso que le

²⁹⁷ Herbert Blume, "La multitud, el público, la colectividad", en Wilbur Schramm, *Proceso y efectos de la comunicación*, CIESPAL, Quito, 1969, pág. 318.

tocado certificar, porque ese proceso aún no ha concluido, como ocurre con aquellos que son objeto de estudio por parte de los historiadores convencionales.²⁹⁸

Por lo demás, y a diferencia de los restantes trabajadores de las ciencias sociales, el periodista debe cumplir en el grupo social una función tan importante que justifique la demanda de este tipo de trabajadores y explique la existencia de colosales empresas dedicadas a conjugar el trabajo de los periodistas, para venderlo en forma de periódicos a centenares de millones de personas en el mundo entero.

Al margen de consideraciones mercantiles y publicitarias el periodista cumple, respecto del sistema sociopolítico, funciones que pueden ir desde su plena identificación con los objetivos del régimen imperante hasta el más activo antagonismo.

Entre esos parámetros cabe un amplio espectro de posiciones que se manifiesten como contribuciones a alguna de las actividades de los poderes políticos y económicos; por ejemplo, a los llamados objetivos del desarrollo o al juego de las "pesas y contrapesas" dentro del poder estatal.

El primer problema que debe ser despejado al hablar del ejercicio periodístico es el concepto de periodista. Más aún porque en la legislación mexicana no existe una definición al respecto.²⁹⁹ No se trata, por supuesto, de una solución sencilla desde el momento en que no existe una definición unívoca, con aceptación universal, de la palabra "periodista"; por el contrario, el derecho comparado ofrece distintas soluciones.

En Bélgica, periodista es aquella persona que cumple los siguientes requisitos:

a) Tener por los menos 21 años de edad; b) No haber sido privado de los derechos previstos en el Código Penal; c) Ejercer a título principal y habitual, desde hace dos años por lo menos, la profesión de periodista, es decir participar en la redacción de periódicos, diarios o títulos publicados con otra periodicidad, en emisiones de información radiodifundidas o televisadas, de noticiarios filmados o de las noticias de agencias de prensa consagradas a la información general; d) No ejercer ninguna forma de comercio y, en particular, ninguna actividad que tenga por objeto la publicidad.

²⁹⁸ Tomas Guerra, *El derecho de respuesta y la necesidad de sistematizar el derecho de la comunicación*, San José, CR, 1978.

²⁹⁹ La única definición sobre el particular es la que otorga la Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1o. de enero de 1996 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 1995), la cual define el concepto de reportero en prensa diaria impresa: en los siguientes términos: "Es el trabajador que obtiene información de interés general sobre eventos o temas de actualidad a través de la observación de hechos, de entrevistas a personas vinculadas con los mismos, o a personas de interés para la comunidad. Esta información la ordena, estructura y transmite de manera clara y expedita a la empresa periodística para su revisión y, en su caso, redacción definitiva y publicación."

En Francia, periodista es:

Quien ejerce como profesión, habitual y retribuida, un trabajo informativo en una publicación diaria o periódica o en una agencia de noticias, y de ella obtiene sus ingresos fundamentales. El corresponsal [...] es un periodista profesional si recibe un sueldo fijo y satisface las condiciones previstas arriba.

Quedan asimilados a los periodistas profesionales los colaboradores directos de la redacción, a saber: "los redactores-traductores, los estenógrafos-redactores, los redactores-revisores, los reporteros-dibujantes, los reporteros-fotógrafos, con exclusión de los agentes de publicidad y cuantas otras personas no aporten sino una colaboración ocasional, en la forma que fuere.³⁰⁰

A nuestro juicio, el concepto de periodista debe ser definido de tal manera que abarque en su justa dimensión a quienes desempeñan trabajos informativos, pero sin que ampare a quienes, relacionados con los medios, no llevan trabajos propiamente periodísticos. Por ello se ofrece al siguiente concepto que considero breve, pero sobre todo conciso y claro. Periodista es toda persona física que hace del ejercicio de las libertades de expresión y de información su actividad principal, de manera permanente y suficientemente remunerada.

En México, la instauración del Colegio Profesional de Periodistas enfrenta cuestionamientos significativos desde la perspectiva jurídica. En efecto, desde el punto de vista legal, el Colegio Profesional de Periodistas presenta algunos obstáculos centrales:

En principio, conviene precisar si el periodismo es una profesión o un oficio. La contribución que esta actividad ofrece al aportar los elementos de información necesarios para hacer factible la participación ciudadana en los asuntos públicos permitiría pensar que se trata de una profesión.

En el caso de México, en ningún rincón del país se requiere de cumplir con ningún requisito de tipo académico específico para desempeñar la actividad del periodista, a diferencia de lo que sucede con otras ocupaciones, como la de abogado, arquitecto, ingeniero o médico, para cuyo ejercicio es imprescindible contar con una cédula profesional otorgada por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

Los legisladores en México no han creado la figura del colegio profesional como requisito de inscripción obligada para los profesionales.

Con base en lo anterior, si bien es cierto que tal postura reivindica el libre acceso a la profesión periodística al carecerse de toda reglamentación, legal o de jurisdicción interna, la aparente

libertad para acceder a la profesión se puede convertir en una potestad a cargo de uno de los sujetos de la información: la empresa periodística, constituida en la gran sociedad anónima.

Es, finalmente, la empresa periodística la que de manera discrecional suele decidir al momento de efectuar contrataciones quién es periodista y quién no lo es, con base en criterios subjetivos, y sin posibilidad alguna de recurrir sus decisiones. En el caso mexicano, la ausencia de regulación legal en la materia y la incipiente capacidad organizativa de quienes profesan el periodismo ha sido causa suficiente para que el libre acceso a la profesión sea en realidad un acceso sujeto por entero a la potestad de las empresas periodísticas.

Lo más curioso y significativo de todo, es que en México las organizaciones periodísticas, ni las mismas organizaciones gremiales cuentan con estadísticas que nos proporcionen un empadronamiento del personal que labora en medios de comunicación, prensa escrita, radio y televisión.

No hay, pues, un estudio de la formación de los periodistas en México, aunque sí se puede precisar que los altos porcentajes de hombres que ejercen el periodismo no son siquiera egresados de la carrera de ciencias de la comunicación. Dentro de las empresas periodísticas de México carece por completo de importancia poseer estudios universitarios, tal vez por ello nuestra Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, se ha preocupado porque los egresados de la carrera de Comunicación puedan tener otras opciones de trabajo más digno y gratificador, y por ello es que actualmente el nuevo Plan de Estudios de la carrera contempla cuatro especialidades o fases terminales, tanto en Publicidad, como en Ciencia Política, Prensa y Comunicación Organizacional, esta última permite a los egresados el poder trabajar en las empresas industriales, por muy complejas que éstas sean, ya que se les prepara para que puedan crear redes de información interdepartamentales al interior de las organizaciones, a pesar de ser una área muy especializada que incluso se encuentra en el campo de trabajo de los administradores de empresa, ya sea del sector industrial o privado y del sector público.

Habría que aclarar que los egresados, concretamente de la UNAM, son profesionales de Ciencias de la Comunicación, que cuentan con las herramientas necesarias para hacerse cargo del manejo de un sistema de redes de comunicación organizacional, y que además son los idóneos, porque cuentan con una solidez formativa, tanto en ciencias sociales, como humanidades.

En la actualidad, los periodistas que trabajan de medios de información, son asalariados que nada tienen que ver con el gran juego político. Esto es característico en todos los países sujetos al régimen de la prensa mercantil, los redactores y reporteros en México, se limitan a la transcripción

³⁰⁰ Artículo 762 del Código del Trabajo de Francia.

"objetiva" de los hechos o del material ofrecido por las oficinas de prensa de las diferentes dependencias de gobierno.

Por otra parte, en México, constituyen un sector mal pagado por las empresas periodísticas en las que prestan sus servicios. Así, el periodista se beneficia con un porcentaje que va entre 10 , 15 y 20 por ciento, por concepto de comisiones de publicidad que paga cada una de las fuentes que cubre, lo cual consiste en insertar ya sea vía desplegados o gacetillas disfrazadas de notas informativas.

El gremio periodístico constituye un sector mal pagado por las empresas en las que laboran. Sin embargo, el pago de comisiones por publicidad es una manera mediante el cual el sistema mercantil pretende integrar a los periodistas asalariados al equilibrio de intereses y, lo peor del caso, es que existe tan poca conciencia del fenómeno que los propios reporteros consideran la asignación de tales porcentajes como una gran conquista.

Aunque otra modalidad de integrar al periodista al sistema de prensa mercantil, consiste en las asignaciones regulares que se otorgan a los periodistas en la fuentes que cubren y en eventuales obsequios. Ambas modalidades han tomado un carácter institucional y se les ha dado formas presupuestales, de modo que no quede herida la dignidad del profesional y se diferencie claramente del soborno, que es también otra modalidad.

El soborno es más que una práctica, una obligación tan frecuente y tan normal que forma parte de la vida profesional de los hombres de los medios de información. Es decir, las gratificaciones o estímulos económicos son tan frecuentes; y por los bajos salarios tan necesarios, que el periodista no puede darse el lujo de no aceptarlas, de manera que se las tienen que ingeniar para conseguir con cualquier fuente de noticias, otro "sueldo".

El periodista se ve envuelto en situaciones que están consideradas como vergonzosas, como es el caso del soborno, que es en términos jurídicos cohecho, además de inmoral y criticado por la misma sociedad.

Lo anterior hace que los periodistas en México no tengan compromiso con sus lectores. Traicionan de esta forma la confianza de los lectores, en ellos depositada. A los periodistas se les olvida que son la conciencia profesional de los lectores.

La libertad de información se convierte en una frase retórica si alguno de los sujetos del proceso informativo carece de las condiciones materiales para garantizar el cometido final de la prensa: informar al lector con veracidad y dar cabida a la pluralidad. El análisis del estado que

guardan los derechos laborales y la seguridad social de los periodistas constituye una herramienta indispensable para evaluar las posibilidades reales de ejercer a plenitud la profesión periodística.

El establecimiento de convenios-marco para el periodismo, la promulgación de leyes que tutelan las reivindicaciones laborales de la profesión, la adopción de programas permanentes de capacitación y actualización profesional y, sobre todo, la organización de los periodistas para la legítima defensa de sus derechos gremiales, forman parte de la vida cotidiana de los periodistas en la democracia.

En México no existe una regulación particular para el trabajo periodístico. La principal reivindicación en materia laboral que han obtenido los periodistas mexicanos se circunscribe apenas al establecimiento, como ya decíamos, de un salario mínimo, pero únicamente para los reporteros de la prensa diaria, dejando fuera a los periodistas de revistas, semanarios y de la radio y la televisión. La ausencia de normas jurídicas en el ámbito federal que protejan y alienten la labor periodística ha dejado a este gremio en un estado de indefensión legal que repercute gravemente en las condiciones de vida del periodista y en su integridad profesional.

Los bajos sueldos que reciben el grueso de los periodistas –fundamentalmente los reporteros de notas informativas– ha sido suficiente para que el propio *statu quo* haya explorado fórmulas compensatorias para mejorar los ingresos de los informadores, básicamente a través de dos vías; a saber: El primer mecanismo de ingreso complementario es de naturaleza legal, pero afectado por grandes dosis de ilegitimidad por cuanto se refiere a los fines deontológicos de la profesión periodística. Este mecanismo reside en las comisiones publicitarias previstas en los diversos contratos colectivos de trabajo que suscriben los sindicatos de periodistas y las empresas informativas en México. Así, por ejemplo, el contrato colectivo de trabajo del diario *Novedades* prevé que

La empresa se obliga a pagar a los redactores la comisión del 12 por ciento por la publicidad que obtengan en sus fuentes, así como la comercial que obtengan para Novedades Editores, S. A. de C. V. La empresa se obliga a no cobrar a los redactores cantidad alguna por publicidad, cuando la propia empresa no obtenga el pago de la misma, siempre que la orden de inserción esté firmada por el anunciante.³⁰¹

³⁰¹ Cláusula 56 del Contrato Colectivo de Trabajo suscrito entre el Sindicato de Trabajadores de Novedades Editores y Novedades Editores, SA de CV para el periodo 1994-1996.

Uno de los pocos medios informativos que ha encontrado una solución que equilibra de alguna manera la necesidad de ingresos suplementarios de los periodistas con la dignidad profesional del gremio –visto el singular contexto mexicano– es *La Jornada*, según se puede observar en lo dispuesto por el contrato colectivo de dicha empresa informativa.³⁰²

El segundo mecanismo no sólo es ilegal, sino que constituye una clara afrenta al espíritu de cuerpo y dignidad del periodismo. Este mecanismo se denomina de manera coloquial "embute", y consiste en un estipendio mensual como ingreso complementario que reciben una buena parte de los periodistas-reporteros de su fuente informativa, según la importancia del medio de información que representen y la impronta personal del periodista; esto acontece de manera particular en las fuentes de connotación estatal, sin que ello implique, por supuesto, que en las fuentes de la iniciativa privada no existan casos similares. La naturaleza ilegal y el manto de ilegitimidad que le rodea, incluso entre los propios periodistas, es motivo suficiente para que no existan evidencias documentales de estos sobresueldos, no al menos fidedignas, pero sí existen testimonios de periodistas destacados que dan cuenta de esta singular relación el periodista y su fuente informativa.

Como se puede ver en los dos mecanismos que sirven de vías de ingresos complementarios para los periodistas, el compromiso con la veracidad informativa a que tiene derecho –se supone– el sujeto universal de la información, el ciudadano, es subordinado a intereses económicos en donde el periodista es una víctima más del juego mutuo de intereses entre una gran parte de las empresas informativas y el gobierno en sus diversos niveles.

En México, la cláusula de conciencia es conocida hasta hace relativamente poco tiempo por los periodistas y, por ende, no forma parte del sistema jurídico mexicano de los medios de comunicación, ni tampoco es admitida en los diversos contratos colectivos de trabajo de las empresas informativas.

"La cláusula de conciencia es, por vez primera en el derecho comparado, elevada a rango de norma constitucional en España, tras la promulgación de la Constitución vigente, que data de 1978, si bien había tenido precedentes en la Ley austriaca del 28 de marzo de 1914 y en la Ley francesa del 29 de marzo de 1935."³⁰³

³⁰² Cláusula 51 del Contrato Colectivo de Trabajo 1995-1997 entre el Sindicato Independiente de Trabajadores de La Jornada y Demos Desarrollo de Medios, SA de CV.

³⁰³ Marc Carrillo, *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Generalitat de Catalunya Cívitas, Madrid, 1993.

En México, el secreto profesional de los señores periodistas no se encuentra expresamente tutelado en la Constitución Política ni en la Ley de Imprenta; no obstante, el secreto profesional se encuentra de manera implícita en el derecho a la información previsto en el artículo 6o de la Ley Suprema.

El periodismo, sin duda alguna, constituye una de las profesiones liberales de mucha atracción para su desempeño, primero porque no requiere de título profesional, ni mucho menos de la cédula que otorga la SEP, además de que es una actividad que permite a los hombres de medios informativos su relación con el mundo de la política, las finanzas, la diversión, etcétera.

El ascenso social de los periodistas es, sin embargo, aparente y es muy probable que la misma sociedad se dé cuenta de ello. Aunque hay que reconocer que las organizaciones periodísticas seleccionan personal fundamentalmente de clase media pobre, con estudios de bachillerato o preparatoria, o de infinidad de carreras, con estudios truncos en su gran mayoría.

Hay que tomar en cuenta que, además, es en los medios informativos, donde se aprende a ser periodista, en las salas de redacción y en el constante contacto con sus fuentes informativas.

Nadie puede negar de que en México el Estado ejerce un sutil pero efectivo control de los medios de comunicación por medio no sólo del abastecimiento del papel, sino también de la regulación de la publicidad oficial, como instrumentos indirectos y por medio de la compra de acciones de las empresas periodísticas y de la vinculación política entre personas, como instrumentos directos.

En México, los periodistas escriben pensando en la línea que les marcó desde el inicio el dueño de la empresa periodística, ya sea periódico o revista, que es quien al final de cuentas le paga el artículo y después para el círculo de amistades que frecuenta y, posteriormente, trata de atraer lectores.

Lógicamente que los lectores saben que son artículos manipulados por los intereses de los periodistas-articulistas, lo cual hace que poco a poco a los medios pierdan credibilidad, sino es que cualquiera diga que son medios sin credibilidad, al igual que los partidos políticos y el poder legislativo.

El periodismo en México tiene un enorme oportunismo político y una falta de ética profesional y un exceso de inmovilismo mental.

Incluso el nivel cultural de muchos colegas periodistas, jefe de secciones, tanto de redacción, como de información sumados a reporteros, y no se diga corresponsales nacionales y extranjeros de

los medios de comunicación, es bastante deficitario e inadecuado, frente a la compleja sociedad global.

La prensa en México, la del Distrito Federal, a lo que se le denomina como "nacional", en tiempos de transición a la democracia, se han olvidado de su responsabilidad y han actuado de manera amarillista, hasta en caer en sensacionalismo barato. Basta revisar las primeras planas de los mal llamados diarios nacionales, porque muchos de ellos no logran penetrar en todos los estados de la república y sus tirajes son ridículos. Aunque, eso sí, no dejan de lograr jugosas ganancias como empresas mercantiles.

Para nadie es desconocido cómo los medios de información, mal llamados también de "comunicación", se han preocupado por desprestigiar a los aspirantes a la presidencia de la república en el 2000, así como de burlarse del proceso democrático, y sólo se han preocupado por vender publicidad encubierta, la cual es sumamente costosa, sin embargo han sido los medios de información, hasta ahora, los únicos beneficiados económicamente de la transición a la democracia.

En México, tanto periodistas como los "intelectuales orgánicos", han estado sacando provecho económico del proceso de democratización. Y, también, sin lugar a dudas, los dueños de las empresas periodísticas, a quienes el dinero les llega con una gran facilidad, dependiendo de las estrategias que han venido realizando hasta ahora. Estrategias alejadas de moral y de ética profesional.

En principio, conviene precisar si el periodismo es una profesión o un oficio. La contribución que esta actividad ofrece al aportar los elementos de información necesarios para hacer factible la participación ciudadana en los asuntos públicos permitiría pensar que se trata de una profesión.

En sociedades democráticas, la cooperación entre editores y periodistas dentro de la empresa informativa es una práctica cotidiana. El argumento doctrinal reside en la concepción de que la empresa periodística no es una sociedad mercantil alejada de todo compromiso con la sociedad, sino, por el contrario, el punto de encuentro de dos de los sujetos universales de la información: editores y periodistas cuyo esfuerzo compartido permite al ciudadano, el tercer sujeto universal de la información, ejercer de manera plena su derecho a informarse, tal como está garantizado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El primer fundamento legal en México del derecho de réplica en la prensa se encuentra en lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Imprenta, que a la letra dice:

Los periódicos tendrán la obligación de publicar gratuitamente las rectificaciones o resas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se les hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportazgos o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación, que no sea mayor su extensión del triple del párrafo o artículo en que se contenga la alusión que se contesta, tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares; que no se usen injurias o expresiones contrarias al decoro del periodista, que no haya ataques a terceras personas y que no se cometa alguna infracción de la presente ley. Si la rectificación tuviere mayor extensión que la señalada, el periódico tendrá obligación de publicarla íntegra; pero cobrará el exceso al precio que fije en su tarifa de anuncios cuyo pago se efectuará o asegurará previamente. La publicación de la respuesta se hará en el mismo lugar y con la misma clase de letra y demás particularidades con que se hizo la publicación del artículo, párrafo o entrevista a que la rectificación o respuesta se refiere.³⁰⁴

Del análisis del artículo 27 de la Ley de Imprenta, se pueden desprender dos reflexiones:

La primera, relativa al muy singular contenido de dicho precepto legal. Y es que en principio hay que subrayar que esta norma jurídica, más que regular el derecho de réplica –en su acepción contemporánea y reglamentada en el derecho comparado– tutela el derecho de alusión, en un universo hipotético sumamente genérico, circunstancia que ofrece inconvenientes tanto desde la perspectiva del lector como desde la del informador, en virtud de que:

El acto de otorgar el derecho de réplica a toda persona aludida en cualquier comentario editorial, artículo o nota informativa, como lo hace el referido artículo 27 de la añosa Ley de Imprenta, restringe el ámbito preferente de las libertades de expresión e información, en la medida en que toda nota informativa y/o comentario editorial que se refiera a institución pública o a un particular sería sujeta de ser contrastada, en todos los casos y en las propias páginas del periódico, por los puntos de vista de la persona aludida, sean o no de legítimo interés periodístico.

Aceptar también ese amplio universo para ejercer el derecho de réplica puede ser lesivo también para el lector, quien en lugar de recibir información y opinión de interés público, recibiría tan sólo un interminable intercambio de juicios de valor, desnaturalizando con ello la esencia del trabajo periodístico.

³⁰⁴ Artículo 27 de la Ley de Imprenta.

De igual forma, el derecho de crítica de la función pública –sin la cual quedarían vacías de contenido las libertades de expresión e información– se vería gravemente afectado por este ejercicio sin medida del derecho de alusión, que inhibiría el trabajo periodístico y fomentaría, por el contrario, las prácticas nocivas de la autocensura.

Pero si el artículo 27 de la Ley de Imprenta presenta problemas por su contenido, también sugiere serias dificultades por cuanto a su validez y eficacia. En efecto, la validez (hay que recordar que en derecho positivo "validez" significa la existencia específica de una norma), de la Ley de Imprenta ha sido puesta en duda y se ha convertido en polémica por diversos estudios doctrinales.

Ya que debemos recordar, en primer término, que se trata de una legislación previa a la Constitución Política de 1917, que es la que nos rige, circunstancia que en principio implicaría la abrogación de dicho cuerpo normativo, en virtud de haber sido abrogada también su norma fundante básica; es decir, la Constitución Política de 1857, conforme a la cual pudo expedirse la Ley de Imprenta, que pese a todo, es la única referencia jurídica que existe a la fecha sobre la materia.

En segundo término, porque la Ley de Imprenta no fue expedida conforme al procedimiento previsto por el ordenamiento jurídico (trátese conforme a la Constitución de 1857 o a la vigente de 1917), sino por una cuestionable competencia autootorgada por el Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, razón por la cual en el mejor de los casos equipara dicha ley a la figura de decreto del Ejecutivo con las limitaciones normativas que ello implica por lo que hace a su fuerza legal como norma reglamentaria de un artículo constitucional, que no sólo sea en forma provisional, según reza en los considerandos de dicha ley.

Al respecto, "ha habido una larga discusión en torno a la validez de la ley en cuestión".³⁰⁵

También en tesis de jurisprudencia, el máximo órgano jurisdiccional del país ha sostenido expresamente que: La Ley de Imprenta expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 9 de abril de 1917, no puede estimarse como la ley de carácter netamente preconstitucional, sino más bien, reglamentaria de los artículos 6o y 7o de la Constitución, puesto que ésta ya se había expedido cuando se promulgó la Ley, la cual hubiera carecido de objeto, si sólo se hubiera para que estuviera en vigor por el perentorio término de 17 días; y tan es así, que al promulgarse dicha Ley, se dijo que estaría en vigor "Entretanto el Congreso de la Unión (que debía instalarse el primero de mayo siguiente), reglamenta los artículos sexto y séptimo de la Constitución General de la República" y

³⁰⁵ Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 1992, págs. 363- 365.

como no se ha derogado ni reformado dicha Ley de Imprenta, ni se ha expedido otra, es indudable que debe estimarse en todo su vigor.³⁰⁶

Por ello, considero que la prensa escrita en nuestro país tiene una regulación jurídica positiva con grandes dosis de polémica y de ineficacia, que afectan por ende el principio de seguridad jurídica que hubiese sido deseable en la legislación de la materia. Lo anterior se desprende de lo que en líneas anteriores ya expusimos.

Independientemente de la constitucionalidad de la Ley de Imprenta, otro problema de la ley en cuestión reside en su falta de eficacia duradera, habida cuenta que ni los sujetos del orden jurídico han constreñido su conducta al deber ser de la norma, ni tampoco los órganos jurisdiccionales han impuesto sanciones con fundamento en dicha legislación.

Por otra parte, en materia de radio y televisión, la Ley Federal de radio y Televisión y sus reglamentos no prevén en su articulado el derecho de respuesta de los particulares con motivo de informaciones, referencias o imputaciones inexactas o agraviantes en su dignidad personal. Esta laguna o vacío jurídico representa un hecho incorrecto que ha hecho, de la legislación mexicana en materia de medios de comunicación, una de las más atrasadas en el concierto de las naciones.

Esto significa, sin embargo, que el derecho de réplica en los medios electrónicos no pueda ser ejercido en el país. En efecto, hay que recordar que en México, además de la legislación interna y de la jurisprudencia, los tratados internacionales en los que el país sea parte contratante constituyen una fuente de derecho. Y este es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 14 se ha transcrito líneas arriba. Visto lo anterior, la pregunta obligada sería ¿puede aplicarse directamente un tratado internacional en México sin necesidad de que exista una ley aprobada por el Poder Legislativo? La respuesta debe darse en sentido positivo, a la luz de las siguientes razones:

Primera. La convención Americana de Derechos Humanos es un instrumento jurídico internacional suscrito por México con las debidas formalidades. Baste decir que fue aprobado por el Senado de la República,³⁰⁷ y más tarde fue publicado debidamente el decreto de promulgación.³⁰⁸

Segunda. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en forma clara que:

306 *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXIX, p. 1525.

307 La aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 18 de diciembre de 1980

308 La promulgación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 7 de mayo de 1981, fecha a partir de la cual inició su vigencia en México.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

El hecho de que los periódicos dependan de una proporción cuantiosa de publicidad ha sido algo normal. Sin embargo, la publicidad es una categoría muy general. Si observamos el uso del espacio destinado a la publicidad, encontramos algunas diferencias importantes entre los tipos de periódico. Por ejemplo, algunos tienen una elevada proporción de anuncios clasificados. Podemos descubrir generalmente estas marcadas diferencias con sólo echar un vistazo a los referidos periódicos.

Guillermo Enríquez Simóni, autor del libro *La libertad de prensa en México, una mentira rosa*, ha dicho: "La libertad de prensa en México no es otra cosa que una más de las graciosas mentiras convencionales, es una mentira rosa."³⁰⁹

El hombre ha comenzado por engañarse a sí mismo, por mentirse a sí mismo. Buscando lo que él llama la verdad, ha fabricado teorías y conceptos simplicitarios y cómodos.³¹⁰

Los últimos gobiernos emanados de la Revolución han otorgado a la gran prensa mexicana las seguridades de que la libertad de expresión será respetada. Nunca como en el presente Gobierno esta promesa ha sido tan rigurosamente cumplida. Es bien sabido que algunas publicaciones de izquierda han aprovechado esta libertad y han hecho uso y abuso de ella, llegando a extremos que en ciertos casos hubieran merecido que se las designara con el nombre de libelos, que no de prensa digna de una tradición de juego justo, 'fair play'.³¹¹

Enríquez Simóni se pregunta: "La llamada prensa seria de México ¿es libre? Se le otorgado la libertad que pregona. Pero una prensa que vive de dádivas no es libre. Y la prensa de México, especialmente

³⁰⁹ Guillermo Enríquez Simóni, *La libertad de prensa en México, una mentira rosa*, Edit. Costa Amic Editor, México, 1967, pág. 19.

³¹⁰ *Ibidem*, pág. 20.

³¹¹ *Ibidem*, pág. 21.

la de la ciudad de México, ha recibido siempre, desde hace muchos años, ayuda económica de los diferentes Gobiernos revolucionarios, en una forma o en otra."³¹²

Mientras la prensa de la ciudad de México no arregle sus finanzas, mientras no sea integralmente libre económicamente, continuará siendo una prensa para la cual la libertad de expresión no tendrá ningún sentido ni realidad alguna. Nadie da patadas al pesebre, según la pintoresca expresión de Rodolfo Junco de la Vega; nadie por supuesto, a menos de que pierda la razón y no hay uno solo de los actuales propietarios de los grandes rotativos que no sea profundamente medido y razonable.³¹³

Rafael Rodríguez Castañeda, en su libro *Prensa vendida*, señala que en los últimos cinco decenios prensa y gobierno en México han vivido enredados en una trama de relaciones equívocas. Resulta poco menos que imposible precisar dónde se originan los vicios que desde los años cuarenta entorpecen, enrarecen y distorsionan la información periodística en el país: ¿ en la mano que pide, en la mano que soborna, en la mano que recibe, en la mano que golpea? ³¹⁴

En la insana relación prensa-gobierno se mezclan los intereses económicos, políticos y aun facciosos –locales, regionales o nacionales–, que utilizan a los medios impresos como instrumentos de influencia o presión. Y también, por supuesto, los intereses muy particulares de periodistas, políticos y funcionarios. De sexenio a sexenio, de Presidente a Presidente, la situación prevalece: un gobierno que ejerce el autoritarismo prácticamente sin limitaciones una prensa en su mayoría domesticada; y un público que desconfía por igual de la prensa y del gobierno.³¹⁵

Para ningún analista político es desconocido que efectivamente, como menciona en su libro Rodríguez Castañeda: "Desde el funcionario de más bajo nivel hasta el Presidente de la República, las instancias gubernamentales han asumido la tarea de cortejar, corromper y aun reprimir en la búsqueda de una prensa sumisa e incondicional. En contraparte, muchos periódicos y periodistas – desde los reporteros de nota roja hasta directores y gerentes– han hecho suyo el hábito de cortejar y dejarse cortejar, adular, corromperse, chantajear, someterse, ponerse al servicio del gobierno, en su

³¹² *Ibidem*, pág. 22.

³¹³ *Ibidem*, pág. 23.

³¹⁴ Rafael Rodríguez Castañeda, *Prensa vendida*, Edit. Grijalbo, México, pág. 13.

³¹⁵ *Ibidem*, pág. 18.

conjunto o del funcionario en lo personal, con las excepciones de quienes están dispuestos a enfrentar los riesgos de romper las reglas del juego."³¹⁶

También es cierto que desde que se instituye en México, en 1952, el Día de la Libertad de Expresión, editores, directores y gerentes de diarios y revistas de circulación nacionales (salvo la honrosa excepción de revista *Siempre!*, que ha mantenido una línea de honestidad y de respeto y ha sido muy cuidadosa de tener colaboradores de ideas plurales) y la mayoría de los medios de información, efectivamente, se han dedicado a rendir incondicionalidad a los presidentes en turno desde Miguel Alemán a Ernesto Zedillo.

No es ningún secreto que la censura existe en México, y está destinada a ocultar los hechos que pudieran herir a quienes detentan el poder político. Los medios de información han dado una imagen deformada de lo que es la realidad y de la que ellos deberían ser fieles intérpretes de esa verdad.

El Estado manipula a su libre antojo a los medios de información, de una u otra forma.

La gran prensa en México se caracteriza por su actuación pasiva frente a problemas debatibles en que un medio de información debiera tomar partido, y que en mucho beneficiaría a la sociedad.

Cada año, los periodistas de México ofrecen una comida al Presidente de la República en turno, para celebrar su libertad de prensa. La libertad de prensa, de ser practicada, constituiría un derecho consagrado por nuestras leyes. Lo cierto, es que el hecho de agradecerle al Presidente el otorgar esta garantía constitucional, que debe existir *per se*, la convierte en una dádiva más.

4.2. La regulación legal y los márgenes de discrecionalidad en la otorgación de concesiones de radio y televisión

La Radio y la televisión, los medios de comunicación de mayor penetración e influencia, están llamados a cumplir un papel de máxima importancia. Pues bien: ¿lo están cumpliendo?

No cabe duda de que los medios electrónicos, la radio y, desde fecha más reciente, la televisión, constituyen cuantitativamente, al menos, los medios de comunicación masiva más poderosos y difundidos de América Latina.

³¹⁶ *Ibidem*, pág. 19.

Nadie sabe con precisión cuántos receptores de radio y de televisión existen actualmente en nuestros países. Al no registrar, como en otras naciones, la obligación de registrar la posesión de receptores y obtener una licencia para su uso, sólo es posible basarse en estimaciones. La multiplicación de los pequeños radiorreceptores y de la radio de automóvil, y otros factores como la entrada de aparatos de contrabando, hacen aún más difícil llegar a cifras exactas.

De todo lo anterior, se puede advertir fácilmente que el COFIPE garantiza accesos mínimos de los partidos políticos a los medios de información, pero no señala tampoco tiempos máximos de uso de antena o de prensa escrita, circunstancia favorable para el partido del gobierno (PRI), de que pueda utilizar cuantitativamente más los medios de información para su difusión electoral en relación con los partidos de oposición, en virtud de tres consideraciones principales.

1. El acceso ilimitado a los medios del Titular del Poder Ejecutivo Federal, conforme a la legislación vigente en dicha materia. 2. La posibilidad razonable de acceso a los medios electrónicos concesionarios de radio y televisión que otorga facultades discrecionales al secretario de Comunicaciones y Transportes y al Titular del Poder Ejecutivo Federal, para que por sí y ante sí, otorgue las referidas concesiones a quien ellos determinen.

La Ley de Radio, y Televisión, en su artículo 1º. señala: "Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible".³¹⁷

Artículo 2o. "El uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley."³¹⁸

Mientras que el reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el capítulo II, del artículo 5º, fracción XI, señala: "Otorgar las concesiones que por ley le corresponda a la Secretaría y resolver, en su caso, sobre su prórroga, así como declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión o revocación".³¹⁹

Y está relacionado con el artículo 36, fracción III, de la Ley de la Administración Pública Federal, que señala: "Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y

³¹⁷ Ley de Radio y Televisión, art. 1º.

³¹⁸ Ley de Radio y Televisión, art. 2º.

³¹⁹ Reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y transportes, art. 4º, fracción XI.

servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones.³²⁰

Lo ideal sería que en tiempos de transición a la democracia, esta eventualidad, por llamarle de alguna manera, se resolviera en México, a través de poner un tope máximo a la difusión en tiempos electorales.

Es decir, limitar a cada uno de los partidos políticos a no más de equis número de páginas en los diarios y revistas nacionales, a equis número de minutos diarios en estaciones de radio y televisión.

De esta forma acabaría la inequidad entre organizaciones políticas en materia del uso de medios de comunicación y, por otra parte, se dejaría en libertad a que los partidos políticos distribuyeran su tiempo y espacio de publicidad político-electoral de acuerdo con su mejor criterio y lograr así también que los recursos públicos se ejerzan con transparencia y su manejo sea honesto, y los precandidatos del partido del gobierno sean controlados y no se dé muestra de derroche y dispendio como viene ocurriendo ahora con los aspirantes a la precandidatura a la Presidencia de la República, como son Bartlett, Madrazo, Roque Villanueva, V. Fox y Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, entre otros. Unos que seguramente son producto de "dudosa procedencia", seguramente del bolsillo del pueblo, que en este caso sería lo más seguro. Es de alguna manera "dinero malhabido".

También podríamos señalar los cuantiosos recursos asignados a las dependencias de la administración pública federal, en favor del partido en el gobierno (PRI) y sus candidatos, a través de la publicidad encubierta o redaccional en medios escritos, conocida, en términos de lenguaje coloquial empleado en el "medio informativo" como "gaceta", sumado al pago de nóminas "secretas y confidenciales" a reporteros, columnistas, articulistas y editorialistas, aunque ahora no lo son del todo, a la llegada de los partidos de oposición, los nuevos actores políticos, se han encargado de exhibir escandalosamente dichas nóminas.

Lo anterior, lamentablemente no tiene nada de ilegal, porque a todas luces se sabe de los amplísimos márgenes de discrecionalidad que la ley y los reglamentos aplicables otorgan a las direcciones de comunicación social de toda la administración pública federal y estatal.

³²⁰ Ley de la Administración Pública Federal.

Podríamos decir que otra de las tantas ventajas que el partido en el gobierno (PRI), ha utilizado, ha sido el emblema con los colores de la bandera nacional, circunstancia que no tiene precedentes en el mundo occidental, y que ha sido aprovechada para permear de manera ilegítima en el ánimo del estrato social más bajo de la pirámide social de México, y quienes de manera tradicional han identificado al PRI como sinónimo electoral del –Estado– Nación Mexicana.

Bastaría recordar, y es de sobra conocido, que las legislaciones electorales de todos los países del mundo han introducido sendas prohibiciones para utilizar los símbolos patrios en los emblemas partidistas.

En Bolivia, el artículo 86 de la Ley Electoral señala: "El Escudo, la Bandera Nacional o los símbolos departamentales, no podrán ser usados como símbolos o emblemas de los partidos políticos."³²¹

En Costa Rica, por ejemplo, el artículo 59 de la Ley Electoral dispone que "No se admitirá la inscripción de un partido con nombre o divisa iguales o similares al de otro partido inscrito en el Registro o con derecho de prelación para ser inscrito, cuando la segunda inscripción pudiera producir confusión. Tampoco se admitirán como divisa la bandera ni el escudo nacionales, ni de otro país."³²²

Desde luego, que a la luz de los razonamientos anteriores, esto nos lleva a razonar y sobre todo a realizar las siguientes reflexiones al respecto: El COFIPE, en nuestro país, no es de ninguna forma una legislación a imagen y semejanza de un Estado democrático de derecho, por las limitaciones y lagunas jurídicas que contiene a lo largo de su articulado.

Por lo que se refiere al acceso de los partidos políticos a los medios de información previsto en el propio COFIPE, constituye apenas un cambio perceptible de un Estado autoritario a una democracia dirigida, que plasma en la Ley la ausencia de equidad, de equilibrio y de transparencia en el uso de los medios de información, como vehículos de propaganda electoral.

De aquí, entonces, me surge una inquietud y una preocupación, producto de la reflexión: que de no llevarse a efecto una reforma legal y constitucional de fondo en materia electoral, con la participación de un Congreso plural, donde no exista más de una sola voz firme y predominante, la noción de transición a la democracia seguirá siendo, como hasta ahora, lo que es: una frase más de retórica.

³²¹ Ley Electoral de Bolivia, art. 86.

³²² Ley Electoral de Costa Rica, art. 59.

4.3. La ética y la censura del periodismo mexicano

No podríamos entender de ninguna manera el ejercicio del periodismo en México sin haber establecido una relación de cómo se ha desarrollado la historia de la prensa de México. Es necesario conocer, sobre todo, el papel que los medios de comunicación han desarrollado dentro de nuestro sistema político mexicano y su comportamiento.

En México no podemos decir que no existe la libertad de prensa entendida en su sentido más liberal, identificado con el de libre empresa, pero tampoco nadie con algo de conocimiento del medio puede afirmar que el Estado no ejerce un sutil pero efectivo control de los medios de comunicación por medio del abastecimiento de papel, de la regulación de la publicidad oficial, como instrumentos indirectos, y por medio de la compra de acciones de las empresas periodísticas y de la vinculación política entre personas, como instrumentos directos.

Los periodistas mexicanos, como asalariados, mal pagados, pocas veces tienen que ver con el gran juego político. Como es característico en todos los países sujetos al régimen de la prensa mercantil, los redactores y reporteros en general deben limitarse a la transcripción "objetiva" de los hechos o del material ofrecido por las oficinas de comunicación social de las diferentes instituciones oficiales.

Así los periodistas mexicanos se benefician generalmente del 10, 15 y 20 por ciento de la publicidad pagada de la fuente informativa que le corresponde: por concepto de desplegados publicitarios de las instituciones que cubre, o bien puede ser por notas o gacetillas informativas, disfrazadas bajo la forma de noticia y que el precio de su publicación varía según la página y la sección en la que van insertadas.

De acuerdo con las encuestas que realizamos en cuanto a la escolaridad de los periodistas en México, detectamos que un alto porcentaje de quienes ejercen esta actividad no terminaron la carrera de ciencias de la comunicación, y que muchos abogados, así como de las carreras de sociología, filosofía, y, en contados casos, médicos se encuentran desarrollando actividades periodísticas, aunque hay porcentajes altos cuyos niveles máximos de escolaridad es la enseñanza secundaria o la preparatoria. Aunque todos aprendieron el oficio en las salas de redacción de su medio informativo y en el estrecho contacto con las fuentes informativas que cubren.

La mayoría de los periodistas entrevistados, manifestaron que era necesario la formación universitaria, aunque muchos de los hombres de prensa del país no son egresados de la enseñanza superior.

Uno de los temas que preguntamos fue en relación al soborno; dijeron que efectivamente aún existe en tiempos de transición a la democracia y que forma parte de la vida profesional de los periodistas. Dichas gratificaciones son tan frecuentes y por los mismos bajos sueldos son tan necesarias, que los periodistas no pueden rechazarlas.

También pudimos investigar que las fuentes informativas más importantes no son necesariamente cubiertas por los periodistas más preparados, sino, en muchos casos, por los que mejores relaciones mantienen con los funcionarios de las Secretarías de Estado.

También pudimos constatar que por la que respecta a la televisión, dieron acogida a los egresados de esa carrera, sobre todo provenientes de las universidades privadas como la Salle, Iberoamericana, y Anáhuac.

La ética resulta especialmente relevante en una actividad como la del comunicador, del periodista, desde el medio o la institución, ya que nos involucra de múltiples maneras con el poder público.

La ética profesional es una herramienta que guía la acción y responde a principios políticos y filosóficos ante la realidad. El cómo conocer, qué actitud tengo frente a los hechos, a mi actividad laboral, qué "apuestas" personales y académicas se involucran con mi profesión. La ética profesional es una entidad cambiante con la realidad misma, con el sujeto mismo.

"La ética profesional del periodista es el carisma especial que debe tener todo periodista. Consiste en la veracidad de sus escritos, en el secreto de sus fuentes y en la moralidad de sus opiniones. Sin ética profesional, no hay periodismo honesto."³²³

Cardo Guarderas señala que mucho se ha hablado y se continúa hablando sobre la ética profesional del periodista, porque tenemos que lamentar que hay quienes no toman en cuenta este gran valor y hacen del periodismo un instrumento para salvaguardar sus intereses.³²⁴

Efectivamente, un verdadero periodista profesional, debe informar sin doctrinalismo, debe ser un hombre sin iglesia ni partido, debe informar de todos los acontecimientos de la vida diaria, aunque ellos lo afecten personalmente. Aunque la autocensura de los medios informativos es un hecho, ya

³²³ José Cardo Guarderas, *Periodismo*, Edit. Diana, México, pág. 55.

³²⁴ *Idem.*

que los órganos periodísticos cuidan a sus clientes publicitarios. Volvemos a recordar la frase de los empresarios: "business are business".

Aunque no debemos generalizar a todo el medio periodístico de ser gente no comprometida con su deber y profesionalismo. Cardo Guarderas nos dice al respecto: "Si pensamos que todos los periodistas carecen de la ética profesional, estamos equivocados, porque han existido en la historia hombres de la talla de Jaime Bausante y Meza, en el Perú. Esos periodistas sinceros, calientes y comprometidos que fueron importantes y decisivos pilares en el Congreso Nacional Constituyente de Querétaro, Don Francisco Zarco y Don Basilio Vadillo, en México. Hombres que durante toda su vida han sabido ser ejemplo de una verdadera ética profesional, a los que todos debemos emular."³²⁵

Sabemos que en estos tiempos, hablar de ética profesional del periodista, se antoja un tanto idealista; tal parece que las inclinaciones del hombre tienden más a satisfacer su forma individual y egoísta, sus deseos de progreso material, que procurar el bien común, vía la cooperación solidaria y altruista con sus semejantes. La competitividad, tan buscada en el proceso económico, ha afectado la conciencia del hombre, volviéndolo indiferente a las carencias de los otros.

Quien probablemente ha escrito uno de los estudios más lúcidos entre ética y poder, es Max Weber. El destacado sociólogo alemán trató de ordenar el caótico problema de la moralidad pública y la privada en las conferencias que pronunció en Munich, en el invierno de 1919 invitado por la Asociación Libre de Estudiantes de esa ciudad. Ahí Max Weber, hizo diferencias entre lo que llamó dos formas morales: la moral de la responsabilidad y la moral de la convicción; es decir, que el ser humano obedece a sus convicciones sin preocuparse de las consecuencias de dichos actos o bien, que la persona se siente obligada a rendir cuentas de lo que hace aunque no lo haya querido directamente, y entonces "Las buenas intenciones y los corazones puros no bastan para justificar a los actores."³²⁶

Para Max Weber, la diferencia del actuar individual es personal e íntimo, la actuación política tiene lugar cuando se refiere directamente a los intereses en torno a la distribución, conservación o transferencia del poder. Quien interviene en política, busca adquirir y controlar el poder. La persona puede aspirar a alcanzar fines generosos, idealistas, a experimentar que sus sentimientos de inferioridad se compensen, a canalizar sus impulsos sádico masoquistas, a buscar riquezas, etcétera, pero al dirigir su actuar hacia el poder su conducta se convierte en política.

³²⁵ *Idem.*

³²⁶ *Ibidem*, pág. 163 (Max Weber).

Weber piensa que Tenemos que ver con claridad que toda acción orientada con ética puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediamente opuestas: puede orientar conforme a la "ética de la convicción", o conforme a la "ética de la responsabilidad". No es que la ética de la responsabilidad a la falta de convicción. No se trata en absoluto de esto. Pero sí hay una diferencia abismal entre obrar según la máxima de una ética de la convicción, tal como la que ordena (religiosamente hablando) el cristianismo "obra bien y deja el resultado en manos de Dios", o según una máxima de la ética de la responsabilidad, como la que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción.

Pero tampoco con esto llegamos al término del problema. Ninguna ética del mundo puede aludir el hecho de que para conseguir fines "buenos" hay que contar en muchos casos con medios moralmente dudosos o al menos peligrosos, y con la posibilidad, e incluso la probabilidad, de consecuencias laterales normalmente malas. Ninguna ética del mundo tampoco puede resolver cuándo y en qué medida quedan "santificados" (por el fin moralmente bueno) los medios y las consecuencias laterales moralmente peligrosas.

¿Cómo entender la problemática descrita anteriormente? ¿Cómo se puede limitar y reglamentar el poder? ¿Cómo puede el ser humano, el hombre y la sociedad, intentar resolver el problema ético en el ejercicio del poder?³²⁷

No es aventurado afirmar que más de las dos terceras partes de los cuadros profesionales en México no ejercen el periodismo ni en sus formas más simples. Y no por ausencia de grandes valores ni por incapacidades humanas o desintereses. Es que han sido tantos años de llenar páginas tras páginas, sin decir nada que importara realmente a la sociedad; glosando el discurso oficial, intentando vulgarizar los boletines oficiales, que la costumbre ha encallecido los otrora óptimos reflejos profesionales. La competencia informativa, característica de toda prensa "liberal" de antaño, fue sustituida por el boletín oficial casi sin disimulos. La mediocridad generalizada de los productos ha sido una de las consecuencias más alarmantes.

La historia del periodismo muestra que la publicación de diarios ha seguido los pasos de la industria en general. Muchas compañías manufactureras tuvieron sus orígenes en un solo artesano, de la misma manera ciertos periódicos lo tuvieron de una pequeña imprenta transformada por su propietario en empresa editorial. Después vino la formación de una pequeña compañía, con frecuencia, una sociedad, y más tarde la gran sociedad anónima de nuestros días.

³²⁷ Max Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, México, 1986.

Lamentablemente, en las empresas periodísticas "business are business", negocios son negocios, todo gira en torno a jugosas ganancias publicitarias, que se llevan los empresarios, dueños de organizaciones periodísticas, mientras que los sueldos a los periodistas están demasiado castigados, son sueldos por lo regular muy bajos y esto hace que quizás pone en peligro la moral del grupo o de algunos individuos, para no generalizar, además de que propicia que los más capaces estén a la caza de otro empleo.

"Toda profesión resulta fuente de recursos económicos, por cuanto al prestar sus servicios profesionales requiere de esa remuneración justa y equitativa por los servicios prestados."³²⁸

"El periodismo en Latinoamérica, a pesar de ser profesión reconocida por ley en algunos países, es todavía una profesión muy joven que exige orientación, legislación propia y, más que todo, reconocimiento legal, por cuanto el periodista trabaja tanto o más que muchos profesionales, o aquellos que sin serlo, prestan sus servicios"³²⁹

Por lo tanto, siendo el periodismo una profesión y el periódico una empresa, los trabajadores especializados requieren el reconocimiento legal que obligue esa remuneración justa que les permita poder vivir en virtud de su sueldo decoroso y justo. Y no que tengan que causar lástima en oficinas de prensa del sector público.

El Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 222, tipifica el cohecho como un delito y dice que lo comete el servidor público que por sí, o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, así como el que de manera espontánea da u ofrece dinero o cualquier otra dádiva para que cualquier servidor público haga u omita un hecho justo o injusto relacionado con sus funciones. Las penas consisten, según la cuantía de la dádiva o promesa, en prisión, multa y destitución o inhabilitación para ejercer otro empleo, cargo o comisiones públicas.

Aquí estaríamos hablando de las tradicionales dádivas que son solicitadas por los propios periodistas, que no es otra cosa que caer en el viejo y grave problema de la mordida, gratificación o propina, o estímulo, que se escucha menos mal. Aquí es claro que se está incurriendo en la violación al precepto de la ética profesional que prohíbe el cohecho y en el delito que tipifica el Código Penal.³³⁰

³²⁸ José Cardo Guarderas, "Periodismo", *op. cit.*, pág. 71.

³²⁹ *Idem.*

³³⁰ *Idem.*

Por lo que toca al funcionario público, el Código Penal, en su artículo 221, ha regulado también como delito, el tráfico de influencia que se comete por el servidor público cuando por sí o por interpósita persona, promueva o gestionen la tramitación o resolución ilícita de negocios ajenos a su empleo, así como cuando promueva cualquier resolución a la realización de cualquier acto que produzca beneficios económicos para sí, o para su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado o para personas con las que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa.³³¹

Las leyes que rigen la responsabilidad de los servidores públicos prevén casos en que puede enmascararse la dádiva o ganancia ilícita y establece que los servidores públicos (artículo 47, fracción XV), durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después, no podrán solicitar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor, a un precio notoriamente inferior al que tengan en el mercado o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para sus parientes hasta el cuarto grado o para personas con las que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. Esta es una manera de evitar lo que en el fondo es sólo una forma de cohecho, en el que se incurre en la actividad periodística, debido a los sueldos demasiados castigados y en ocasiones de miseria, que obtienen de su trabajo los profesionales del periodismo en México.³³²

Un problema también de la profesión de periodismo, es que existen porcentajes elevados de hombres sin escrúpulos, que reciben dinero a cambio de su silencio, o que convierte a su órgano en un instrumento puramente mercantilista.

Hay que reconocer que el periodismo es una carrera, que sin lugar a dudas está al mismo nivel de otras profesiones a nivel de licenciatura. De manera que si hay hombres que no cumplen con sus deberes profesionales, es porque no viven ni sienten su vocación. Por tal razón, el que haya periodistas inmorales, no envilece a la profesión.

De ahí la urgente necesidad de que quienes ejerzan esta actividad, tengan una profunda vocación por esta profesión y actúen con sentido de responsabilidad, para ello es necesario que estudien en las universidades, porque es ya una exigencia en nuestro país.

La ética profesional del periodista consiste en respetar el alto concepto moral de la profesión. Debe ser, desde luego, de hombres consagrados a su profesión, que de por sí se ha

³³¹ Código Penal para el Distrito Federal, art. 221.

³³² Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art. 47, fracción XV.

convertido en una de las más importantes en los últimos años, por su relación directa con los hombres.

Actualmente, en todas las universidades del mundo, existen estudios superiores de licenciatura en medios de comunicación, maestrías y doctorados también.

Otro grave problema para ejercer la libertad de expresión es la Censura de Prensa, que fue establecida desde muy temprana época en la Nueva España. Las primeras medidas se refieren a la prohibición de libros o impresos que pudieran afectar de una manera o de otra los pensamientos o sentimientos de la población.

Al respecto, la maestra María del Carmen Reyna, en su libro *La prensa censurada durante el siglo XIX*, señala que la Inquisición fue la institución designada para llevarla al cabo y guardar tranquilidad absoluta para la seguridad de España. Sin embargo, "siempre hubo filtraciones de libros o impresos que con las naves y los viajeros llegaron con las diferentes doctrinas que posteriormente deberían influir en la sociedad mexicana del siglo XIX."³³³

En 1814, Morelos inserta entre algunos puntos de la Constitución de Apatzingán lo siguiente: "Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no herir las legislaciones establecidas"³³⁴

El 8 de octubre de 1841, sale por primera vez uno de los periódicos más conocidos y a la vez más destacados de la centuria pasada "*El Siglo XIX*, bajo la dirección de Ignacio Cumplido. Este periódico contó entre sus innumerables redactores a personas de gran prestigio literario y escritores de conocido renombre: Juan B. Morales, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, José T. Cuéllar, etcétera. Los salarios que pagaba el periódico eran bajísimos, y uno de los que percibía un poco más por sus artículos era Francisco Zarco."³³⁵

Empero, existe el consenso en estimar que el primer periódico de México y de América surgió el 1 de enero de 1722, con el título de *Gaceta de México y Noticias de Nueva España*, editado mensualmente a ocho páginas. Su redactor fue Ignacio Castorena y Ursúa.³³⁶

³³³ María del Carmen Reyna, *La prensa censurada durante el siglo XIX*, Edit. Sep. Setentas, México, pág. 13.

³³⁴ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo en México*, tomo I, *op. cit.*, pág. 28.

³³⁵ María del Carmen Reyna, *La prensa censurada durante el siglo XIX*, *op. cit.*, pág. 34. Para ilustrar la época y la actividad en la redacción de este periódico, Guillermo Prieto la describe así: "La redacción del *Siglo XIX*, ardía en discusiones vehementes a cuyo calor acudían hombres de acción a ofrecer servicios y dinero."

³³⁶ Gustavo Adolfo Otero, *El periodismo en América; esquema de su historia a través de la cultura latinoamericana (1492-1946)*, Lima-Perú, S/E, 1946, pág. 339.

Santa Anna había mandado llamar al Sr. Morales para amonestarlo y reconvenirle por sus escritos. Morales guardó silencio pero, en un momento, le dijo con marcada resolución: "Yo he de seguir escribiendo como hasta hoy, y tenga usted muy presente, que cuando comencé esta tarea, me convencí de que en lo más que puedo parar es en cuatro velas y un petate." Otero y Pedraza fueron aprehendidos después. "Yo escribí entonces en la parte política y tenía como vergüenza de no estar preso ni padecer nada por una causa que me parecía tan hermosa."³³⁷

En 1853 Santa Anna dictó una circular para que los editores de periódicos pagaran una fianza de 3 mil pesos y asegurar así su buen comportamiento al publicar periódicos. Este fue el pretexto legalista para coartar de nuevo la libertad de imprenta.³³⁸

El Siglo XIX lo podríamos considerar como un periódico popular entre ese grupo privilegiado que sabía leer y "... su popularidad era tan grande que era materialmente arrebatado de los manos de los voceadores".³³⁹

La Constitución de 1857, poco más tarde, consagró, en su artículo 70 la Libertad de Imprenta. Ese mismo año los conservadores triunfaron en la capital de la república y el presidente Benito Juárez tuvo que salir de la ciudad de México hacia la provincia. Así, con dos gobiernos en el país, la prensa se dividió entre aquellos que defendían las ideas y el gobierno conservadores y los que apoyaban a Juárez y las leyes de Reforma en el destierro, incluso en la misma capital. En 1861 se restaura la república y proliferan tanto periódicos liberales como conservadores.³⁴⁰

Así, al iniciarse México a la vida independiente los periódicos contenían temas literarios, científicos y políticos, pero a raíz de los acontecimientos violentos la prensa se tornó cada vez más partidista y doctrinaria. La política se constituye en el tema fundamental; el periodismo de carácter informativo sólo servía como instrumento para la lucha política a través de los comentarios. El público era influido por las distintas corrientes por medio de los periódicos, haciéndose más dinámico y politizado; quizá porque la mayor parte de la población era analfabeta, el costo de los ejemplares y su circulación era reducida en esa época.

³³⁷ Guillermo Prieto, *Memorias de mis tiempos*, págs. 354-355.

³³⁸ Julio del Río Reynaga, "Anotaciones sobre los medios de información en México, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, (69) 1972, págs. 14, 15.

³³⁹ Alfonso Toro, *La Revolución de Independencia y México Independiente*, pág. 360.

³⁴⁰ Julio del Río Reynaga, *op. cit.*, pág. 210.

Esa época se caracteriza también por las persecuciones a los periodistas y las clausuras de los periódicos, acentuadas durante los regímenes conservadores.³⁴¹

Durante el Porfiriato, se aumentaron considerablemente las subvenciones a los periódicos oficiosos y las canonjías a los escritores adictos, al paso que se organizaba el vacío oficial en torno a los disidentes. La paulatina burocratización de los grupos profesionales, iniciada a raíz del triunfo de la reforma, favoreció los designios de la dictadura.³⁴²

En la época porfirista, muchas prensas y útiles de trabajo fueron confiscados, llegando a considerárseles instrumentos de delito. Tales medidas convirtieron a la oposición y a la prensa en radical y sistemática.

"En 1888 el gobierno tenía en la capital 30 periódicos subvencionados, que requerían para su sostenimiento unos 40 mil pesos al mes; en los estados, 27 periódicos oficiales y casi toda la prensa local (... Al Estado le costaba más de un millón de pesos al año. Al público le costaba otro millón de pesos sostener la prensa independiente).³⁴³

Como se puede desprender de lo anterior, ya desde esa época nace las subvenciones a periódicos. La prensa comenzó a ser amordazada cada vez más, al grado de que entre la oposición decreció la circulación de los periódicos políticos: en 1883 había alrededor de 300 periódicos, pero en 1891 la cifra había descendido a 200. Para esta época, la prensa amarillista creció notoriamente. Aunque es hasta 1896, cuando aparece *El Imparcial*, periódico que inauguró la etapa del periodismo industrializado en México. Permitió la publicidad.

En 1900, Jesús, Enrique y Ricardo Flores Magón crearon el semanario *Regeneración*, que, de carácter jurídico en un principio, se transformó posteriormente en un periódico de combate. Se vuelve uno de los más críticos del régimen porfirista. Este hecho reviste una gran importancia, puesto que ocurrió en medio de una prensa burocratizada y cuando la de oposición sobrevivía en la clandestinidad. Se puede decir que con *Regeneración* resurge el periodismo político y doctrinario; la información pasa a segundo plano y se propagan ideas liberales, socialistas y anarquistas.

Así, podemos precisar que los mecanismos que proliferaron para el control de la prensa fueron la subvención que condujo a la burocratización de la prensa y a que se convirtiera en vehículo de propaganda de la clase gobernante y la represión directa (persecución de periodistas, clausura de imprentas, etcétera.)

³⁴¹ *Ibidem*, pág. 19.

³⁴² María del Carmen Ruiz Castañeda, *op. cit.*, pág. 210.

³⁴³ Citado en Julio del Río Reynaga, "Anotaciones sobre los medios de información en México", *op. cit.*, pág. 20.

En la época de la Revolución mexicana, la prensa constitucionalista se distinguió por sus características didácticas. Los diarios de esos años se dirigieron a las clases laborantes, al grado de que los periodistas desarrollaban una actividad social de cátedra. Se funda *El Universal*, decano de los diarios actuales; este periódico reinició la empresa industrial periodística, la cual había quedado interrumpida al desaparecer *El Imparcial*. Años más tarde, se suma *Excélsior*.

El periodismo entró a la era industrial, con *El Universal* y el *Excélsior*. Y es desde esa época cuando surgieron también los periodistas asalariados y se da paso a las agrupaciones que defendían los intereses de los trabajadores.

Es, desde esa época, cuando las principales fuentes de ingreso de los periódicos están constituidas por la publicidad política y comercial.

Efectivamente, la historia del periodismo en México es la historia de la expresión de medios de información, pertenecientes a diferentes grupos tanto políticos como económicos, y tal vez un poco matizada de publicaciones denominadas coloquialmente "católicas", por la fugacidad y falta de periodicidad, principalmente.

El objetivo o móvil de los fundadores o empresarios de medios, ha sido el asegurar la prosperidad de sus empresas, en búsqueda de canonjías, prebendas, intereses diversos, en donde "business are business". El principal móvil es el negocio.

Se puede decir que muchos de los periódicos en México han sido calificados como alemanistas, echeverristas, o salinistas, de la misma manera que en épocas pasadas, concretamente durante el periodo del porfiriato, éstos recibieron el adjetivo de porfiristas o lerdistas, maderistas, huertistas o carrancistas, a principios del siglo XX.

Y habría de señalar el acertado razonamiento del italiano Gaetano Mosca, en relación al poder. En su libro *La clase política* puntualiza que toda sociedad, y de manera inevitable, se divide en dos: una mayoría gobernada y una minoría gobernante. Esta última es justamente "la clase política", la que monopoliza el poder con todas sus ventajas y privilegios. Para mantener su posición, ese grupo emplea siempre una combinación de instrumentos legales e ilegales, aunque esa mezcla no es siempre y en todo caso la misma, y es ahí donde residen las diferencias de calidad entre las sociedades y los sistemas políticos; en algunos casos la parte legal es la dominante pero en otros sucede lo contrario. En cualquier caso, para su defensa, esa clase dirigente dispone no sólo de la manipulación de las instituciones y de la fuerza del Estado —el poder no puede estar sentado por mucho tiempo en las bayonetas— sino de algo que, bien usado puede resultar efectivamente tan o más efectivo que la manipulación y la fuerza: la fórmula política. Esta fórmula consiste en articular

un discurso ideológico que pueda, por ejemplo, convencer a los subordinados que los derechos y privilegios de los gobernantes son legítimos y que, en última instancia, resultan benéficos para el resto de la sociedad y, por tanto, tienen un sustento ético.

En México, la moral colectiva de los medios de información y de los periodistas deja mucho que desear. La corrupción y el engaño han sido parte de los medios de información desde tiempo inmemorial.

Para poder calificar y ubicar cuando menos algunos medios de información, habría que señalar de manera histórica cuándo y cómo surgieron.

El Universal

Así tenemos, por ejemplo, que *El Universal*, nace en 1916, fundado por Félix Palavicini. Además es el periódico más antiguo que se publica en el Distrito Federal. Su fundador fue miembro del Constituyente. Inicialmente, el periódico se dedicó a estudiar los principios de la Constitución. Pero al comenzar la Primera Guerra Mundial, tomó partido por los aliados. Su interés en esta guerra se explica, en parte, porque en el Consejo de Administración del periódico –presidido por Félix Palavicini– se encuentra un ciudadano francés, un inglés, un español y un belga. Según Lorenzo Meyer, "hay evidencia de que la propia Embajada norteamericana estuvo dispuesta a dar apoyo financiero a *El Universal* durante la Primera Guerra Mundial".³⁴⁴

Fue dirigido por la familia Lanz Duret, y luego se configuró la Compañía Periodística Nacional, S. A, encabezada por Juan Francisco Ealy Ortiz, quien en 1979 adquirió igualmente *La Afición*, periódico deportivo fundado en 1931.

El Universal ha venido pugnando por una relación más transparente entre los medios y el Estado, que consiste en ampliar la independencia de aquéllos a partir, entre otras cosas, de la cobertura de sus propios gastos durante las giras nacionales e internacionales del Presidente de la República.

El Financiero

³⁴⁴ Lorenzo Meyer, *Los grupos de presión extranjeros en el México Revolucionario*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1973, pág. 72.

Diario fundado el 18 de octubre de 1981 por don Rogelio Cárdenas Sarmiento. *El Financiero* se especializa en economía, finanzas y, en general, en el mundo de los negocios.

El Economista

El Economista, es fundado por Luis Enrique Mercado, quien se había distinguido como editor de la sección financiera de *El Universal*.

La Jornada

La Jornada se funda el 19 de septiembre de 1984. Es publicación de izquierda. Su fundador es el ahora senador perredista Carlos Payán Verver. Aunque ahora lo dirige la periodista Carmen Lira.

Reforma

Se funda Reforma en 1993-1994, de la familia Junco, de Monterrey, y *Summa*, de la casa *Ovaciones*, este último especializado en cuestiones financieras y análisis políticos, que luego desapareció.

Ovaciones

Ovaciones es dirigido actualmente por Jacobo Zabłudovsky.

Cabe hacer notar que en el interior de la República, permanecen como diarios de particular importancia, entre otros, *El Norte*, de Monterrey, *El Dictámen*, de Veracruz, que es el que se considera decano del periodismo; *El Informador*, de Guadalajara, *El Porvenir*, de Monterrey, *El Siglo*, de Torreón, y *El Diario*, de Yucatán, así como *El Presente*, de Villahermosa, Tabasco. Periódicos de suma importancia y de un buen tiraje.

Revista Siempre!

En México, se cuenta con revistas de interés general. Aunque la que tiene destacada importancia es *Siempre!*, fundada por José Pagés Llergo, en 1953. Actualmente es dirigida por su hija Beatriz Pagés Rebollar. *Siempre!* es una revista en donde han transitado periodistas de gran prestigio.

La directora ha procurado tener como colaboradores a periodistas con ideales y, sobre todo, de perfil y actuación honesta y recta.

La línea de la *Siempre!*, ha sido de agudo sentido crítico, de análisis, pero sobre todo ha tenido respetabilidad desde su fundación a la fecha, en que su Directora General se ha preocupado por hacer un periodismo ético, con objetividad y de lucha por las mejores causas de México, y ha sido incluso reconocida su valentía periodística.

El Sol de México

En 1965, el coronel José García Valseca, funda *El Sol de México*, diario que se suma a la cadena periodística manejada por el mismo coronel desde 1941, fecha en que bajo los auspicios de Maximinio Ávila Camacho, aparece el periódico *Esto*. Durante sus primeros años, *El Sol de México* mostró una tendencia conservadora y un claro anticomunismo. Posteriormente, dio cabida en su página editorial a algunos cooperativistas disidentes del periódico *Excélsior* y a defensores abiertos del sector privado.

En la segunda mitad de 1973, el coronel García Valseca expresó su intención de vender la cadena periodística, quedando finalmente en manos del gobierno.

De los periódicos que actualmente se editan en la ciudad de México, el segundo en aparecer, después de *El Universal*, fue *Excélsior*. El 18 de marzo de 1917, Rafael Alducín, funda el periódico y queda como su propietario. Funciona en un principio como sociedad anónima y, posteriormente, a raíz de conflictos obrero-patronales, pasa a operar bajo el régimen de sociedad cooperativa.

Excélsior

Mientras tanto, *Excélsior*, que desde su fundación en 1917 se había caracterizado por su postura conservadora, empezó a variar ideológicamente a partir de la muerte de don Rodrigo de Llano, su director por muchos años, y tras la gestión de don Manuel Becerra Acosta 1963-1968, se radicalizó bajo la batuta de Julio Scherer García, cuyo grupo se hizo firmemente del control de la cooperativa.

Excélsior secundó francamente el llamado movimiento estudiantil de 1968, a la vez que censuró con acritud a las autoridades que pretendían dominarlo. Ocho años después, en 1976, Scherer dejó la dirección del periódico luego de una grave división en la cooperativa originada por una intromisión del sector oficial, al que el diario había seguido golpeando, con críticas fundamentadas. Es el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, y a quien se le responsabiliza y acusa de lo ocurrido, ¡el golpe de Estado a *Excélsior* en 1976!

A partir de esa época, *Excélsior* es dirigido por don Regino Díaz Redondo, y su eclecticismo constituye una de sus principales características.

Divididos a su vez en dos grupos, los elementos que salieron de *Excélsior* en 1976 fundaron dos publicaciones; *Proceso* de Julio Scherer y el diario *Uno Más Uno*, de Manuel Becerra Acosta, hijo.

Uno Más Uno, apareció a partir del 14 de noviembre de 1977 y siguió también la postura anterior, aunque con tintes menos radicales. En la actualidad es dirigido por Luis Gutiérrez.

Durante los últimos días de la gestión del presidente Calles, los miembros de la Compañía Mexicana de Rotograbado, fundan un periódico hoy conocido como *La Prensa*, cuyo primer ejemplar se publica el 29 de agosto de 1928.

Siete años después, y tras de un cierre de cinco meses, los trabajadores del periódico decidieron echarlo a andar de nuevo, con carácter de sociedad cooperativa. Desde su fundación se ha distinguido por ser un periódico de corte popular. Aunque ahora funciona como sociedad anónima, a raíz de que Mario Santaella lo vendió.

En el año de 1929, y teniendo como antecedente al *Monitor Republicano*, surge *El Nacional* como órgano del Partido Nacional Revolucionario. Durante los años de consolidación del partido oficial, este periódico desempeñó un papel importante entre los diarios de la década de los treinta, por ser el principal vocero del gobierno, pero con el tiempo perdió importancia, llegando a desaparecer en el sexenio de Ernesto Zedillo.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas hacen su aparición varios periódicos, algunos de los cuales no circulan en la actualidad, como *El Popular*, *El Yunque* y *El Machete*. Un periódico fundado bajo el gobierno de Cárdenas y que perdura hoy es *Novedades*, fundado en 1936 por el periodista Ignacio P. Herrerías.

Este diario cambia de dirección y adquiere nuevo personal justamente con el inicio del gobierno de Miguel Alemán. Hoy en día, Miguel Alemán Velasco ejerce influencia personal en dicho periódico.

En el año de 1947, aparece el periódico *Ovaciones*, casi paralelamente a otros diarios ya desaparecidos como el *ABC* o *El Mexicano*. La aceptación y expansión del diario *Ovaciones* se debe, principalmente, a la extensión y calidad de su información deportiva.

Diario de México

En 1950 se funda el *Diario de México*, periódico que, bajo el régimen del presidente Díaz Ordaz, será objeto de polémica pública, pues en el mes de junio de 1966 el gobierno prohíbe su edición. Lo funda Federico Bracamontes, quien continúa al frente de la dirección general.

El licenciado Miguel Ángel Granados Chapa explica el caso diciendo que en cada sexenio aparecen uno o dos diarios al influjo del presidente en turno, de igual manera que desaparecen uno o dos, surgidos en sexenios anteriores. Esta es la historia del *Diario de México*, vuelto a la vida posteriormente.

El Día

Bajo el gobierno de Adolfo López Mateos, se funda el periódico *El Día*, apareciendo su primer ejemplar el 26 de junio de 1962. Se constituye como sociedad cooperativa, siendo Enrique Ramírez y Ramírez su fundador.

Cabe hacer notar que durante sus dos primeros años de existencia, la línea política de *El Día* coincide con la del gobierno de López Mateos.

La ideología del periódico se explica porque su director fue antiguo militante del Partido Popular Socialista, durante la época de Lombardo Toledano, quien afirmó que Ramírez y Ramírez formó una facción dentro del partido con el fin de aspirar a su dirección, siendo ello causa de su expulsión. Posteriormente ingresa al Partido Revolucionario Institucional, en el que figuró como miembro del Comité Ejecutivo Nacional. Es nominado, también, diputado federal.

El Heraldo de México

A punto de cumplirse el primer año del sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz, apareció en la capital de la República *El Heraldo de México*, exactamente el 9 de noviembre de 1965, cuyo fundador fue don Gabriel Alarcón Chargoy. Ideológicamente ambigua, la publicación cobró luego particular

importancia merced a su línea informativa y editorial de corte decididamente antimarxista, que le atrajo innegable simpatías en no pocos sectores y también censuras de corrientes populistas y estatizantes.

A la muerte de don Gabriel se registró una división familiar que provocó la salida de su hijo menor, encargado hasta entonces del aspecto informativo y editorial, y *El Heraldo de México* pasó a ser enteramente dirigido por Gabriel Alarcón, hijo, quien anteriormente se había ocupado del área administrativa. En los tiempos que corren *El Heraldo de México* ha visto menguada su pasada fortaleza ideológica. No hay quién lo lea ni lo compre, pero sigue apareciendo con el apoyo del gobierno y con ridículos tirajes.

Se ha distinguido por sus ataques a las medidas reformistas del gobierno y por ser vocero de un sector financiero, industrial y comercial, que representa al tanto capital nacional como al extranjero.

Afirmar que los periódicos de la ciudad de México son voceros de grupos, ya sea económicos o políticos, implica, por una parte, ubicar a los dueños de los periódicos en la estructura económica y, por otra, conocer el papel del Estado en relación con la prensa nacional, así como analizar la influencia extranjera que reciben los periódicos mexicanos.

Nuestra concepción de la prensa mexicana es que la trayectoria de los grandes periódicos mexicanos señala que el principal papel asumido por todos ellos, a través de épocas diferentes, es el de tribuna de expresión de grupos o facciones. Esto no excluye que los diarios hayan cumplido, y cumplan, otro tipo de funciones, como el de publicar noticias, difundir cultura o entretener a los lectores.

Sin embargo, consideramos que históricamente la función de la prensa mexicana ha sido la de ser vocero de grupos de poder. Nos centramos en este enfoque, partiendo de que consideramos a los grandes diarios nacionales que se editan en la Ciudad de México, como un conjunto de órganos que jerarquizan las creencias e informaciones, generadas o admitidas por quienes tienen determinado poder político o económico, para dirigirlas cotidianamente a un público lector (cliente).

La historia del periodismo mexicano habla de una constante injerencia de los diversos gobiernos en los diarios de las diferentes épocas. Injerencia manifestada tanto en la propiedad como en el control de la prensa de oposición. En el presente siglo, conforme se configuraba el Estado mexicano, la participación de los gobiernos en la prensa fue adquiriendo nuevas formas. La propiedad estatal de órganos periodísticos continuó, pero junto a ella se idearon, además, mecanismos de participación antes desconocidos. Tal es el caso de los procedimientos utilizados

durante las cuatro últimas décadas para divulgar los acontecimientos generados en el seno del gobierno y para distribuir el papel periódico a los diarios que se publican en la República mexicana.

Y es que, por lo que toca a lo primero, el Estado se reserva el derecho de señalar los términos en que debe ser publicada la información oficial, al boletinar las informaciones diarias generadas en las direcciones de comunicación social de las diversas secretarías de estado o gobiernos estatales. Dejando sólo a los editores la oportunidad de comentar los hechos oficiales, únicamente a partir de la información enviada por boletines a los medios de información, tanto a prensa escrita como radio y televisión.

También podíamos hablar que en cuanto a la distribución del papel periódico, habría que recordar que el 10 de septiembre de 1935, el presidente Lázaro Cárdenas expidió un acuerdo por el que se creaba la Productora e Importadora de Papel, S.A (PIPSA).

Para entonces, el presidente Cárdenas señaló la creación de PIPSA. "Con toda justificación, las empresas editoras de periódicos han venido solicitando que el Gobierno Federal intervenga para corregir los inconvenientes de la situación actual, que deja por completo en manos del monopolio productor de papel, la fijación del precio de ese artículo, en términos de que para elevarlo, no se atiende a otras consideraciones que las dictadas por el espíritu de lucro de los productores. No es posible permitir que subsista semejante estado de cosas, ya que con él en nada se favorecen los intereses nacionales, sino antes bien se detiene el adelanto de nuestra cultura. El Gobierno Federal, en tales condiciones está obligado a buscar la forma de poner coto a los excesos de un monopolio industrial.

"Con este propósito deberá formarse una institución capacitada para llevar a cabo las operaciones comerciales de importación y compraventa que se requieren para impedir los abusos del monopolio existente, sin más propósito que el de fomentar, mediante el abaratamiento del papel, los diversos aspectos de la obra cultural que con la imprenta cabe realizar.

"Procédase a la formación de una sociedad que deberá denominarse Productora e Importadora de Papel, SA, la cual operará bajo la inmediata dirección de la Secretaría de la Economía Nacional, buscando el abaratamiento máximo del papel."³⁴⁵

Si bien es cierto que el gobierno no trataba de beneficiarse o de conseguir ganancias de lucro al respecto, como resultado de las operaciones de importación o elaboración de papel, pero sí obtenía desde entonces un poder formal, mas no real, sobre las empresas periodísticas privadas,

³⁴⁵ Acuerdo de Creación de la Productora e Importadora de Papel, S.A. publicado en Luis Castaño, *Régimen legal de la prensa en México*, Porrúa, México, 1962, pág. 325-327.

quienes han dependido prácticamente del Estado para la edición de los diarios. A este respecto, es importante mencionar que el presidente del Consejo de Administración de la PIPSA es el secretario de Gobernación. Lo que permite suponer que a través del organismo en cuestión, el Estado ejerce un control de las empresas periodísticas, sobre todo en momentos de crisis política.

Aunque todos sabemos que, sumado al control gubernamental que se ejerce sobre la prensa, lo cierto es que hay un autocontrol de parte de los dueños de los medios de información. Se puede afirmar que los dueños de los medios saben perfectamente hasta dónde quieren llegar. Aunado a que en pago a su disciplina, subordinación y ocultamiento de información, reciben canonjías extraordinarias, aparte de los subsidios mensuales, de darles estímulos económicos vía las direcciones de comunicación social, a los reporteros, que por cierto ya se ha vuelto una práctica tradicional de costumbre y difícil de erradicar, porque generalmente los periodistas obtienen de su trabajo en las empresas periodísticas sueldos muy bajos, lo cual es compensado con las ayudas que les otorgan en sus "fuentes".

Generalmente, los periódicos nacionales están respaldados o por un grupo económico o por un grupo político que ejerce en cada diario una influencia particular de acuerdo al tipo de participación, que va desde la propiedad del periódico mismo, hasta una influencia en un conflicto determinado.

En México, la prensa funciona bajo el régimen de sociedad anónima; *Diario de México*, *El Herald de México*, *Novedades*, *Ovaciones*, *El Sol de México*, *El Universal*, *Reforma*, *El Financiero*, *Crónica*, *El Economista*, *Cine Mundial*, *La Prensa*, que anteriormente era cooperativa. Como cooperativa funcionan sólo *El Día* y *Excélsior*.

Habría que señalar que la Sociedad Anónima, de acuerdo con el Derecho Mercantil, es la empresa capitalista por excelencia (*intuitu pecuniae*), ya que vale por el capital que maneja más que por las personas que la integran. Y en nuestro país es el tipo de empresa más importante, y el mayor volumen de negocios se constituye bajo este tipo social, porque algunas de sus características son aprovechadas por los empresarios e inversionistas, como es la responsabilidad limitada en las obligaciones sociales y el hecho de que su capital se encuentre dividido en títulos de crédito.

Y habría que señalar que es en la Sociedad Anónima en donde se observa con más frecuencia a los prestanombres, los cuales llamamos también "socios de paja" o testaferros, debido a que el texto de la Ley General de Sociedades Mercantiles indica que para ser socio de estas empresas se necesita cuando menos suscribir una acción, y en la práctica podemos observar que en una empresa, al momento de su constitución, emite 100 acciones, 99 suscritas por un socio y una acción

por otro, con lo cual se observa plenamente la existencia del socio de paja, pero en términos legales está todo conforme a Derecho, ya que, como hacíamos referencia, la ley sólo exige la suscripción de una sola acción.

Por lo demás, podemos decir que las demás sociedades están prácticamente consideradas como "fósiles jurídicos".

Los periódicos que operan como sociedad cooperativa son *Excelsior* y *El Día*, estos dos periódicos se encuentran en crisis, debido a que quienes los dirigieron los utilizaron para fines políticos, y prácticamente ambos periódicos han sido voceros del gobierno, perdiendo credibilidad y quedando como medios informativos desfasados, obsoletos, con muerte biológica.

Cabe hacer notar que la sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas a través de la realización de actividades económicas, de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Por otra parte, habría que señalar que la historia de la prensa mexicana revela que la gran mayoría de los periódicos diarios se han fundado en momentos de coyuntura política o ante la necesidad de expansión y adquisición de poder por parte de algún grupo empresarial.

Cada medio informativo responde a definidos intereses económicos o políticos. Por ejemplo, basta señalar que en *Novedades*, sus accionistas aparecen igualmente como tales en las protocolizaciones hechas por Televisa. Así como Miguel Alemán, y las mismas familias que controlan *Novedades* y gran parte de la televisión privada, tienen en concesión las estaciones radiofónicas, XEW, XEQ y XEX, aparte de todo una serie de cadenas más de radio y canales de televisión.

Y el Estado respalda por conveniencia propia todos los medios de información; en términos generales podemos señalar que la prensa está respaldada por un consorcio económico o por un grupo político.

Aunque en la actualidad no hay periódicos tan enconados contra el gobierno, se puede decir que de alguna manera las inquietudes de transición a la democracia ha llevado a que los medios de información (prensa escrita), tengan o se den mayor libertad de crítica contra el presidente de la república, que ha sido en México, figura principal del sistema político.

No descartamos que tampoco desde el simple funcionario de gobierno hasta el propio titular del poder ejecutivo federal, las direcciones de comunicación social han asumido el papel de cortejar,

corromper y aun reprimir en la búsqueda de una prensa sumisa e incondicional, a la que se le da línea desde Los Pinos, o desde la Secretaría de Gobernación.

Por ello, en México se da mucho el periodismo de adulación, de chantaje, de sumisión al gobierno en su conjunto, con las grandes excepciones desde luego: de quienes están y corren el riesgo de enfrentarse con el aparato de Estado, de romper las reglas del juego.

Aunque para nadie es desconocido que desde la época de Porfirio Díaz nace el periodismo subvencionado y es a partir de 1929, con el nacimiento del PRI, cuando prensa y gobierno han vivido en cohabitación, y sin domicilio conyugal, es decir, en términos jurídicos, el Estado se ha hecho de la obligación de ministrar pensión alimenticia de "manera temporal", producto del concubinato, y sin haber procreado a los medios de información, cometiendo una ¡poliginía ilegal!, o ejerciendo patria potestad, como ejercicio y poder del Estado.

Y es que desde 1952 todos los 7 de junio de cada año, tanto directores, como editores, periodistas, columnistas y articulistas, se reúnen a rendir homenaje a los presidentes de la República en turno. Desde Miguel Alemán hasta Ernesto Zedillo, que ha sido el presidente más atacado por su tibieza.

Lo cierto es que si en nuestro país hubiera la libertad de expresión que consagra la Constitución de la República, México sería una maravilla. Sin embargo, la manera sutil que se práctica, lamentablemente está dentro de la ley.

Uno de los métodos que utiliza mucho el sistema político mexicano, es la satanización de medios de información y periodistas. Consiste, en lo que se refiere a medios, a hacer pública la hostilidad del ejecutivo federal a dichos órganos, y a los periodistas generalmente se le sataniza, es decir se les "congela". Y se busca la manera de afectarlos en sus relaciones familiares.

Veamos ahora algunos de los expositores de la teoría autoritaria de gobierno. Platón idealizó la forma aristocrática de gobierno. Estaba convencido de que la naturaleza del hombre, incluyendo sus intereses materiales y sus pasiones egoístas, tendería a degradar el gobierno desde una aristocracia a la timocracia, a la oligarquía, a la democracia y, finalmente, a la tiranía. Pensaba que el estado se encontraba seguro únicamente en manos de los hombres sabios –los magistrados–, regidos por la autoridad moral, y que ésta la emplearían para mantener en línea a los elementos más bajos de la sociedad. Así como el sabio se disciplina manteniendo los impulsos de su corazón y la gula de su estómago bajo el control de su intelecto, así en la sociedad el magistrado impide que otras clases de miembros degeneren en un caos confuso. De acuerdo con Platón, una vez que se distribuye igualitariamente la autoridad en un estado comienza la degeneración.

Y es que ningún gobierno en ninguna parte del mundo ofrece a los gobernados, de manera voluntaria y automática, toda la información necesaria sobre temas que se consideran delicados. Aun en las sociedades más democráticas y abiertas, las autoridades no vacilan en controlar el flujo de información que se da al público. La razón es tan sencilla como contundente: en cualquier sistema político, el compromiso fundamental de quienes ejercen el poder no ha sido, es o será, con la verdad, sino con el poder mismo. Hace ya varios siglos que Maquiavelo dejó en claro que el objetivo central del príncipe es la preservación e incremento de su poder, y que cuando la verdad se contraponen a ese objetivo, la verdad pierde. De ahí la tendencia de todos los gobiernos a mantener cierta información en secreto, a informar selectivamente o, de plano, a desinformar y mentir. En resumen, la manipulación de la información es siempre y en todo lugar, parte de las técnicas de gobierno.

Ahora bien, si todos los gobiernos tienden a esconder, controlar e incluso falsear información, no todos lo hacen o pueden hacerlo de la misma forma y con el mismo éxito. En un extremo están los gobiernos totalitarios, al estilo de la Alemania nacional socialista o la antigua Unión Soviética y, en el otro, las sociedades abiertas, donde la pluralidad política y la división formal y efectiva del poder permite la multiplicidad de fuentes y canales informativos; los ejemplos más acabados de este sistema son Estados Unidos y las democracias industriales de Occidente. México se encuentra en un punto intermedio: su sistema informativo no es tan cerrado como los totalitarios, pero dista mucho de ser el propio de una sociedad abierta y democrática.

Sin embargo, la responsabilidad de informar bien y con oportunidad, no es sólo del gobierno, sino también de los medios masivos de difusión.

En sistemas abiertos, frente a la inevitable tendencia gubernamental de ocultar y distorsionar, está la agresividad y profesionalismo de la prensa, la televisión, la radio y las casas editoriales, para obtener información y elaborar interpretaciones independientes. Los reportajes de investigación, a la Watergate, son elementos indispensables de un sistema político democrático y moderno.

En México, la televisión simplemente nunca ha mostrado voluntad de independencia frente al poder. En materia política, la televisión es parte del sistema de desinformación. En general, la prensa y la radio tienen mayor capacidad de acción independiente, pero no siempre tienen voluntad de ejercerla; por ello los lectores y escuchas guardan para esos medios parte de la desconfianza que se tiene frente a la verdad oficial.

Habría que preguntarnos, ¿qué puede faltarle a México para lograr tener un auténtico Estado Moderno? En uno de los Estados modernos por excelencia, en Estados Unidos, la Presidencia ha

fallado varias veces e incluso de manera espectacular, pero el resto de los componentes del Estado han amortiguado los golpes y el sistema en su conjunto ha continuado operando sin mayores dificultades. En 1974, por ejemplo, el presidente de Estados Unidos, Richard M. Nixon, fue obligado a abandonar una presidencia que acababa de ganar por segunda vez, y debió hacerlo en medio de una crisis política espectacular, y si finalmente Nixon no fue a dar a la cárcel fue porque su sucesor le otorgó el perdón.

Lo ocurrido –por ejemplo– en Estados Unidos es un buen modo de apreciar, por contraste, la relativa debilidad de las instituciones estatales mexicanas. Un Estado fuerte al que le falló su presidente echó mano de sus otras instituciones para deshacerse de su desafortunado mandatario y de su equipo –el procurador John Mitchell y los asesores presidenciales John Dean, John Ehrlichman y HR Haldeman–, y pronto retomó la normalidad. Fueron la prensa, la opinión pública, el congreso y el poder judicial, los que finalmente se impusieron a un jefe del ejecutivo que había fallado en sus responsabilidades y activaron a la vicepresidencia para sustituirlo. Muy poco después, la institución dañada, y el Estado en su conjunto, volvieron a funcionar normalmente.

Y habría que recordar que todo el asunto que desembocó en la renuncia de Richard Nixon empezó porque un policía sorprendió a los espías presidenciales "con las manos en la masa". En nuestro país resulta impensable que la policía detuviera y presentara ante un juzgado a personajes que se identificaran como personal de Los Pinos. De los más de 2 mil cuerpos policiacos que hay en México, no hay uno que sea digno del título que llevan, y para el imperio de la ley son más un problema que un apoyo.

En México, el poder judicial ha sido tan insignificante políticamente que, cuando al inicio de su mandato el presidente Ernesto Zedillo, de manera temporal eliminó a la Suprema Corte, el país simplemente no se dio por enterado.

Los medios de información del Estado o públicos –como también se les ha designado– constituyen en los Estados democráticos de derecho, vehículos de información dotados de tres objetivos esenciales.

- a) Brindar información veraz, imparcial y equilibrada sobre hechos noticiables de interés público.
- b) Otorgar espacios de expresión, plurales y equitativos, a las más distintas corrientes y posturas políticas, sociales y culturales que dan vida al tejido social, y

- c) Promover programas educativos y de esparcimiento compatibles con los valores democráticos que nutren a la sociedad civil y que norman la conducta de la sociedad política.

Si bien es cierto que por mandato legal en los países democráticos los medios privados deben satisfacer el primero de los objetivos arriba señalados, también lo es que —salvo contadas excepciones—, están exentos de la obligación de orientar su programación a fin de cumplir con los otros dos objetivos anotados; o en todo caso, los alcances de la apertura democrática y cultural que se puedan lograr en estos medios estarán subordinados a la regla de oro de la empresa privada: la obtención de ganancias económicas.

De acuerdo con los criterios anteriores que forman parte de las prácticas recurrentes en los Estados democráticos de derecho, Otto Granados Roldán nos dice al respecto: "Se puede afirmar que en México existen dos mundos ampliamente separados: el nivel discursivo del régimen y el nivel normativo. Si bien es cierto que a nivel de discurso oficial la retórica es vasta y de tintes democráticos,"³⁴⁶ también lo es que la naturaleza legal de los medios de información públicos mexicanos no resiste el menor análisis. Y, es que en *strictu sensus* (sentido estricto), en México no existen medios de información del Estado o públicos; no al menos desde el punto de vista legal. Lo que existe en el país son más bien medios de información al servicio del régimen y, en particular, del presidente de la República, circunstancia que constituye, sin duda, un precedente autoritario y ajeno por entero a cualquier valor democrático.

El periodista José Luis Camacho, ex director del periódico *El Día*, ha señalado que desde su perspectiva, duda que pueda existir una real democratización de la vida pública y de las sociedades en general, si los medios de comunicación están cada vez en menos manos.

Y agrega que: "Los medios de comunicación responden a intereses puramente privados y estrictamente mercantiles".³⁴⁷

Y es que si en realidad se tiene profunda preocupación en torno al papel de los medios de comunicación y su responsabilidad con la transición a la democracia; si se pretende que los medios de comunicación cumplan fines de interés público, que sean entidades de interés público, que sean realmente el Atalaya de las libertades públicas por las que pugnaba ya desde entonces en el siglo XIX

³⁴⁶ Otto Granados Roldán, *Los medios públicos y democracia*, Secretaría de Gobernación, México, 1992, Colección Intermedios, págs. 23-28.

³⁴⁷ José Luis Camacho, *El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México*, Edit. H. Cámara de Diputados, México, pág. 107.

Francisco Zarco, debe discutirse la propiedad de los medios, no solamente la propiedad de los medios electrónicos, las concesiones en la radio y televisión, de la que ya nos ocupamos en el capítulo anterior, sino también tienen que verse con seriedad en manos de quién está la prensa escrita en México.

Por ejemplo en la Ciudad de México sólo tenemos dos periódicos que funcionan como cooperativa: *Excélsior* y *El Día*. Son los únicos medios de comunicación que están en manos de los trabajadores de la prensa, en la que participan de la copropiedad de los medios, aunque no ejercen una libertad de prensa amplia y menos que estén de cara a la sociedad, con la que deben estar obligados.

En México, por ejemplo, concretamente en el Distrito Federal, se editan 29 periódicos y en total se cuentan con alrededor de unas 200 revistas que se editan en todo el país, y alrededor de 400 periódicos a lo largo del territorio nacional.

Aunque realmente aquí tocamos el asunto de la desigualdad y que C. Wright Mills, el autor del libro *La élite del poder*, señala efectivamente que "Los medios de información y poder están centralizados, algunos individuos, según Mills, llegan a ocupar posiciones en la sociedad norteamericana desde las cuales pueden mirar por encima del hombro, digámoslo así, a los demás, y con sus decisiones pueden afectar poderosamente los mundos cotidianos de los hombres y las mujeres corrientes".³⁴⁸

"La minoría poderosa está compuesta de hombres cuyas posiciones les permiten trascender los ambientes habituales de los hombres y las mujeres corrientes; ocupan posiciones desde las cuales sus decisiones tienen consecuencias importantes."³⁴⁹

Mills entiende por poderosos, naturalmente, los que pueden realizar su voluntad, aunque otros les hagan resistencia. En consecuencia, nadie puede ser verdaderamente poderoso si no tiene acceso al mando de las grandes instituciones, porque sobre esos medios institucionales de poder, según él, es como los verdaderamente poderosos son, desde luego, poderosos. Altos políticos y altos funcionarios del gobierno tienen ese poder institucional; lo mismo hacen los almirantes y los generales, y los principales propietarios y directores de las grandes empresas. Es cierto que no todo el poder está vinculado a esas instituciones ni se ejerce mediante ellas, pero sólo dentro y a través de ellas puede el poder ser más o menos duradero e importante.³⁵⁰

³⁴⁸ C. Wright Mills, *La élite del poder*, FCE, México, pág. 11.

³⁴⁹ *Ibidem*, pág. 12.

³⁵⁰ *Ibidem*, pág. 17.

Y tal vez aquí el italiano Vilfredo Pareto, teórico de las élites sociales, de los grupos privilegiados como realizadores de la historia, no escapa a esto. No podemos leer a Pareto sin tener en mente las influencias que lo han configurado y la polémica de fondo que sustenta. Porque hay que tomar en cuenta que a Pareto lo marcó tanto la teoría maquiavélica como su distinción del marxismo, y la influencia también de Georges Sorel. Este último defendía como necesaria para el cambio social la rebelión violenta, y al apuntar al nuevo régimen de tipo colectivo-sindicalista no dejaba de criticar el peligro de que ciertas minorías sindicales se impusieran a la sociedad entera.

El equilibrio y la desigualdad son las dos piezas de la dialéctica paretiana, tanto en su parte física como en su economía y sociología.

Según Pareto, el equilibrio social se da a través del desequilibrio de los individuos dotados desigualmente. Las desigualdades económicas radican en esa desigualdad social que se puede reducir en último término a una desigualdad natural. Las cualidades desigualmente repartidas explican la desigualdad económica.³⁵¹

Y aquí habría que recordar que Pareto expone desde los principios de su *Tratado de sociología* el problema clave que le preocupa estudiar: "Todo pueblo es gobernado por una élite." "Una élite se puede modificar por el cambio de los hombres que la componen, o de sus descendientes, o también por infiltración de elementos extraños que pueden provenir de la misma nación o de otra."³⁵²

Y es que Pareto elige una dicotomía más universal que la de Marx y divide a la sociedad en dos grupos más importantes; el estrato "superior", donde suelen estar los gobernantes, y el estrato "inferior", donde sitúa a los gobernados.

En México algo se ha cambiado desde la época porfiriana, y ya lo decía Daniel Cosío Villegas, en su libro *El sistema político mexicano*: "México, sigue siendo una sociedad insuficientemente diferenciada".³⁵³

Efectivamente, como lo dice en su libro, *La formación del poder político en México*, el maestro Arnaldo Córdoba: "La revolución Mexicana, en efecto tuvo como resultado la reforma de la propiedad privada, principalmente en el campo, pero no su abolición. Y es que la revolución había

³⁵¹ Vilfredo Pareto, *Manuale di economia politica*, Società Editrice Libreria, Milán, 1906, tomado del libro *Pareto*, de Jorge Alonso, Edit. Edicol, pág. 12.

³⁵² Vilfredo Pareto, *Trattato di sociologia generale*. Ed. Barbera, Florencia, 1916, número 246. Del número 2025 a 2612, se usó la traducción castellana del libro *Vilfredo Pareto, forma y equilibrio sociales*, Revista de Occidente, Madrid, 1959. Traducción de Jesús López Pacheco.

³⁵³ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, edit. Joaquín Mortiz, México, pág. 25.

sido hecha para resolver los problemas de las masas, para abatir la dictadura y someter a la burguesía; y sin embargo el nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años; en él se dotó al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes."³⁵⁴

Y es que hay que recordar que en la época de Porfirio Díaz, el mecanismo estratégico consistía en "proteger y garantizar a los hombres de negocios, dejándolos en la más absoluta libertad de acción. Nunca fue un secreto que ese '*laissez faire* porfiriano' favoreció sobre todo a los capitalistas extranjeros asentados en México y a los hacendados que fueron el sostén del régimen."³⁵⁵

Y es que la gran prensa en México se caracteriza por su prudencia, por su pasivismo frente a problemas debatibles, en que un periódico debiera tomar partido para bien del mismo gobierno que se beneficiaría de un periodismo serio, bien documentado, con posturas positivas. Los mexicanos nos hemos conformado con una prensa cautiva, como consecuencia de sus múltiples compromisos económicos.

Unas cuantas familias son dueñas de los medios de información: los Alarcón, O'Farrill, Vázquez Raña, Ealy Ortiz, Alemán, Azcárraga, etcétera.

José Luis Soberanes, destacado jurista mexicano, ha dicho que "en México hemos caminado en dos extremos peligrosos: de un férreo control de los medios de comunicación hasta la más irracional e inopinada oposición a cualquier intento de reglamentación jurídica; y los más perjudicados han sido los propios comunicadores y periodistas, y por supuesto la sociedad en general".³⁵⁶

Por su parte, Javier Corral Jurado afirma: "Mientras el gobierno vea en los medios de comunicación sólo un uso político y no a instrumentos fundamentales de la transformación social; mientras los comunicadores y los dueños de éstos vean en cualquier intento legislativo de dar cauce a garantías individuales una ofensiva contra sus intereses, no progresaremos en la vida democrática, porque en la democracia ningún poder puede ser ilimitado."³⁵⁷

Efectivamente, el derecho que tienen todos los ciudadanos a ser informados es una exigencia que a diario reclama y conquista nuevos espacios.

³⁵⁴ Arnaldo Córdoba, *La formación del poder político en México*, Edit. Serie Popular Era, México, pág. 33.

³⁵⁵ *Ibidem*, pág. 42.

³⁵⁶ José Luis Soberanes del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

³⁵⁷ Javier Corral Jurado, conferencia sustentada durante el ciclo de conferencias organizadas por la H. Cámara de Diputados, del 6 al 9 de mayo de 1988.

La ley de Imprenta data de 1917 y es inoperante, pues tienen un carácter totalmente represivo de la libertad de expresión. La Ley federal de Radio y Televisión proviene de 1960 y se abusa de una discrecionalidad política, como ya lo analizamos en el capítulo anterior.

Considero también que debe privilegiarse –dentro de una prensa en la transición a la vida democrática– la calidad antes que la cantidad.

Desafortunadamente, los criterios que privan sobre la prensa en nuestro país, así como los privilegios de dotación de publicidad que es el principal insumo que tienen las organizaciones periodísticas, se basan lamentablemente en criterios excluyentes hacia los medios de comunicación que no tienen grandes tirajes, privilegiando de esta forma la cantidad sobre la calidad, por una parte y, por la otra, también a los medios que a través del chantaje presionan a los funcionarios públicos para poder obtener ganancias. Obviamente que de esta forma sólo se logra tener una prensa que distorsiona su papel ante la sociedad.

Por ello, se hace necesario que los legisladores, con ayuda de investigadores, académicos, políticos y comunicadores, busquen seriamente el establecimiento de reglas claras mediante prescripciones legales detalladas y normas funcionales probadas en otras latitudes, las cuales garanticen la vigencia y materialización de ese derecho fundamental y aseguren que los sujetos del derecho conozcan las reglas sobre las que deben ejercer su función. También resulta interesante observar, en la normatividad internacional, la tendencia a incorporar a la sociedad en la tarea de vigilancia y aplicación de la ley. La toma de decisiones colegiadas han generado dosis importantes de reconocimiento social que favorece al Estado, en el sentido de la responsabilidad compartida de un asunto tan fundamental.

Corresponde justamente a los señores legisladores, reflexionar y fortalecer los derechos de libertad de expresión y de acceso equitativo a la información. Ambas son garantías fundamentales de la convivencia democrática, pues juzgar y conocer resultan, quizás, las características que hacen de nosotros seres de razón, entendida ésta como voluntad práctica.

Habría que señalar que ya en el contexto internacional existen experiencias valiosas en materia de legislación de la comunicación, por lo que será necesario revisar sus principales características. Este conocimiento y consecuente comparación, es un ejercicio de gran valor, particularmente en los momentos actuales donde la globalización y el desarrollo tecnológico nos obligan a equilibrar las políticas que en materia de información se asuman en México.

Bajo este marco conceptual, sería importante de que se llevara a cabo la realización de estos objetivos en el recinto parlamentario y que formara parte de una voluntad que naciera en el Poder

Legislativo, como parte de todo un programa de trabajo de las diversas comisiones, aprovechando la pluralidad de las mismas, con el objeto de hacer que los medios contribuyan responsablemente en la transición a la democracia.

Desde luego, insisto, habría que conocer, primero, la forma en que ya en otros países del mundo han desarrollado su marco jurídico en la materia y, sobre todo, cómo han sido capaces de transitar a estadios y escenarios más claros en la nueva relación Estado, transición, sociedad y medios.

En todas estas tareas los medios de comunicación social comparten con el Estado la responsabilidad de promover una conciencia más elevada y nuevas actitudes sociales para impulsar la transformación que nuestro país requiere.

Aunque, para ello, habría que hacer un llamado cordial a los industriales de los medios de información, prensa, radio y televisión de este país para poder abrir un diálogo franco y constructivo con ellos.

La transición a la democracia representa una excelente oportunidad para analizar y evaluar el papel de los medios en el proceso de reforma del Estado: democratización y medios públicos; derecho de la información; la regulación legal y la autorregulación de los medios; soberanía, privatización y globalización de los medios de comunicación, y el cooperativismo en los medios, como una fórmula que los periodistas pueden asumir para lograr la propiedad de los medios. Las cooperativas pueden ser, en este caso, bien administradas, bien organizadas, si los periodistas también asumen que sí pueden administrar las empresas periodísticas.

Se trata de llevar a cabo un debate de las ideas, espacios abiertos a los nuevos tiempos que vivimos y sobre todo a los cambios.

La democratización de México implica hacer cambios que van desde el Congreso y otras instancias colegiadas representativas, como los partidos políticos, los congresos locales y los medios de comunicación.

De hecho, la reforma política a que se aspira para dar paso a un perfil plenamente democrático del orden político nacional, es inseparable de una reforma a fondo del Estado, que revise sus principales relaciones internas entre los poderes y órganos que lo conforman, así como los vínculos entre esos poderes y órganos y el resto de la sociedad, los ciudadanos y las organizaciones de diferente tipo que le dan materialidad.

Los medios de comunicación masiva forman parte de esta trama, y a la vez son vehículos centrales para encauzar y dinamizar ambas reformas. Así pueden desempeñar un papel decisivo en el proceso de transición, aunque el sentido de esa intervención no esté definido de antemano.

En efecto, la estructura formal y las actitudes dominantes del sistema de comunicación social pueden no responder de manera adecuada a los requerimientos del cambio democrático. Más que servir de vehículo y catalizador a los flujos que emanan del reclamo democrático, los medios pueden, en función de los intereses específicos que como actores privilegiados han desarrollado en el esquema autoritario privante.

Un factor importante en todo este proceso son los medios de comunicación masiva, que se encargan de dar seguimiento a las reformas, desempeñando así un factor decisivo en la búsqueda de la democratización.

No obstante, los medios siempre han actuado de lado del sistema autoritario y dominante, necesariamente así ha sido, con lo que se entraría en una contradicción, pues en vez de servir al proceso por alcanzar la democracia, actuarían a favor de las mismas prácticas autoritarias.

De esta manera, el autoritarismo que se busca alejar se haría inevitablemente presente, por lo que los medios no son el factor que por sí solos desencadena la democracia, sino que representa un factor que posibilita la construcción de un orden democrático, mas no lo define. Para ser partícipes de este cambio, los medios se ven en la necesidad de fijar objetivos y adaptarse a las exigencias del proceso.

Entre ellos se encuentra el seguir los lineamientos de una comunicación social, que conlleva el discurso político y actúa sobre la formación de la opinión pública. Además, esta actividad servirá como parámetro para conocer el grado de dominación de los grupos en el poder, ya que de ninguna manera se pueden desligar aspectos tan importantes como la educación y la cultura del influjo de los medios de comunicación.

El objetivo es, entonces, reconocer la importancia de los medios masivos dentro del proceso de democratización, que involucra a toda una multitud que observa pasivamente los matices del poder.

Pero, para ello, se hace necesario que sientan que en México hay una relación entre poderes de respetabilidad, de credibilidad; un nuevo poder legislativo que acaba de nacer, como una instancia que les pertenece; que hay ahora una disposición para trabajar y para construir un régimen de seguridad jurídica para sus inversiones, pero también la firme voluntad de acabar con la discrecionalidad política que tanto daño le ha hecho al país.

Se trata, en principio, de lograr una concientización en los medios de su función pública y de su papel en el proceso del desarrollo, sobre todo en tiempos de cambio como lo que estamos viviendo actualmente en México.

Sin duda alguna, uno de los aspectos esenciales de importancia es precisamente la opinión pública, ya que una de las funciones primordiales de una comunidad democrática es la de crear una comunidad informada y generar así una auténtica opinión pública.

Los medios no son tal vez la política, pero hoy en día no hay política eficaz que no pase por los medios de comunicación, de la misma manera los medios no son la realidad, pero contribuyen a definirla y a remodelarla.

Hay que tomar en cuenta que, por ejemplo, los mensajes transmitidos por los medios ocupan hoy en día un lugar más extenso: se estima que una persona está expuesta en promedio, a cinco veces más palabras/día transmitidas por los diversos medios de comunicación que hace 20 años, habiéndose establecido que mientras el número de palabras impresas ha permanecido estable, el componente transmitido electrónicamente se multiplica por dos cada diez años.

Mientras el gobierno vea en los medios de comunicación sólo un uso político y no a instrumentos fundamentales de la transformación social; mientras los comunicadores y los dueños de estos vean en cualquier intento legislativo de dar cauce a garantías individuales una ofensiva contra sus intereses, no progresaremos en la transición democrática, porque en la democracia ningún poder puede ser ilimitado.

Para que la información política sirva efectivamente de base a una opinión pública activa y sofisticada se requiere, sin embargo, mucho más que un volumen abundante de mensajes. Se necesita, en primer lugar, que la información sea producida y transmitida sin cortapisas, o sea, sin censura previa ni menoscabo de derecho a informar. Más allá se requiere que exista una infraestructura de medios que alcance a todo el territorio nacional y que no excluya a nadie de su ejercicio al derecho a la información. Aunado a esto hace falta una diversidad de medios y de canales de transmisión para que la opinión pública pueda formarse libremente y esté expuesta a fuentes alternativas de información.

Es necesaria la existencia de públicos dotados de capacidades cada vez más elevadas de recepción e interpretación de la información disponible, por lo tanto, se necesita establecer niveles educacionales cada vez mejores. Finalmente, se requiere asegurar la calidad de la comunicación política, asunto que toca directamente a los profesionales que trabajan los diferentes medios de comunicación.

En suma, le corresponde a la comunicación democrática ayudar a construir una comunidad nacional informada, para lo cual se requiere establecer y fortalecer el derecho a informar y el libre acceso a la información, elevar la calidad de ésta, ensanchar y mejorar la educación de las personas y asegurar una efectiva competencia en el mercado de la información.

Hay mucho que hacer en relación con la responsabilidad de los medios de comunicación, en cuanto al tipo de propiedad porque, de otra forma, no hay posibilidad de lograr realmente un equilibrio en los medios y en México se continuará la concentración de los medios en pocas familias, como ha venido ocurriendo en todas estas décadas en que ha gobernado un partido de estado.

Si bien es cierto que la comunicación es un fenómeno cohesivo, también lleva implícito el riesgo de uniformar, de distorsionar la expresión cultural, de suprimir la pluralidad y de inhibir la manifestación individual. Por ello el uso de los medios y la ampliación de las posibilidades de Comunicación deben ir acompañadas permanentemente de un elevado sentido de responsabilidad, de respeto a la libertad de expresión y de un espíritu genuinamente democrático que cultive y fomente la creatividad y diversifique las vías del diálogo y de la participación.

De igual forma, sería deseable que los medios de comunicación estuviesen, en todo caso, reconciliados con su dimensión ética, el compromiso con quienes, en su doble condición de ciudadanos y consumidores, son su razón de ser. Habría, entonces, que impulsar un modelo de servicio comunitario que si bien no renuncia a la lógica del mercado sí se vincule enfáticamente con los sujetos sociales. Debemos pugnar por una comunicación auténticamente dialógica, respetuosa de las diferencias de quienes integran los auditorios y los públicos, de los propios medios electrónicos y escritos, que funcione en última instancia, como puente entre las opiniones y las circunstancias de los habitantes de la nación.

En México, en la transición a la democracia, la comunicación colectiva debe impulsar la transformación social, servir como vínculo entre los mexicanos para sumar y orientar el esfuerzo nacional, para desalentar la confrontación y el antagonismo promoviendo el diálogo, el debate, la conciliación de intereses entre los sectores y clases sociales. Para lograr lo anterior, la sociedad debe estar informada, la palabra y la imagen podrían brindar cohesión comunitaria, social y nacional. Sólo así podremos preservar y reforzar, por encima de las diferencias ideológicas y los intereses individuales, la unidad esencial del país.

Estoy segura de que los ciudadanos que aspiramos a una vida más responsable, participativa y democrática, necesitamos constituirnos en una sociedad continua y verazmente informada, capaz

de generar consensos. Por ello, los medios de comunicación social devienen corresponsables primero del desarrollo y después de la consolidación del proceso democrático.

Se debe entender la responsabilidad como un proceso mutuamente compartido, para alcanzar con plena libertad, el respeto recíproco a los derechos y propósitos comunes, para beneficio del interés nacional. Es un proceso que requiere marcos de actuación precisos y tal vez una reglamentación específica.

La relación entre el Estado y los medios de comunicación, es un aspecto esencial de nuestro proceso de cambio. La dinámica de transformación actual requiere mantener permanentemente una actitud de respeto y tolerancia, fomentando en todo momento la información veraz y la crítica responsable, promoviendo formas de convivencia que respondan a las necesidades de nuestro tiempo y que estén comprometidas con el desarrollo nacional.

Esta relación, fundada en el respeto mutuo y en una crítica responsable, debe no sólo reflejar la realidad del país, sino adaptarse al uso de las nuevas tecnologías, favorecer la modernización de los esquemas de comunicación, ampliando las libertades de prensa y expresión, y garantizando las condiciones para su pleno e irrestricto ejercicio.

Porque, finalmente, el Estado es una fuente de información vital; en su condición ideal de núcleo detonador y rector de la vida nacional permite a la sociedad tener conocimiento preciso de los asuntos públicos. Por esto mismo, debemos tener derecho a la información.

Como interlocutores entre la sociedad y el Estado, los medios de comunicación tienen la responsabilidad de presentar y transmitir con objetividad la realidad. Como líderes de opinión deben orientar a la comunidad, ser portadores de las demandas sociales, pero también difundir y acercar las decisiones de gobierno a los ciudadanos, al igual que apoyar el desempeño eficaz del quehacer de las instituciones públicas.

No es posible transitar hacia el camino a la democracia, en esa larga transición, sin una nueva legislación y sin nuevas relaciones políticas y jurídicas entre los distintos actores que confluyen al proceso de la comunicación y de la información, las instancias del estado nacional y la sociedad misma.

Podríamos decir, en términos académicos, que es la gran asignatura pendiente de la reforma política del país. No podríamos llegar a las elecciones del año 2000, ni menos aún a las eventualidades del siglo XXI, sin una legislación en la materia, aceptable para todos.

Los campos diversos que el H. Congreso de la Unión debería identificar hasta ahora en los diferentes proyectos de legislación en materia de comunicación social son, primero, los derechos de

los comunicadores, individual y colectivamente considerados; su derecho al salario, a la remuneración justa, a la plena garantía en el ejercicio de su función; en muchos casos el derecho a la vida, no olvidemos que en nuestro país hay, en los últimos años, más de un centenar de casos de agresión y de pérdida de la vida de comunicadores, que han permanecido en la impunidad.

Pero también se trata de ver los derechos de los periodistas-comunicadores en el interior de sus propias empresas. Pues también se requiere de que tengan garantías de autonomía y de independencia en el ejercicio de sus funciones.

Los derechos de la sociedad, aquellos que amparan el derecho a la información, derecho de los mexicanos a estar informados con objetividad, con imparcialidad y a poder participar en el proceso de la comunicación que, por definición, es de dos sentidos. Están incluidos también, desde luego, los derechos de los actores del proceso político, económico y social; en este apartado se encuentran por ejemplo los derechos de réplica y de rectificación.

Pero también es necesario que estén comprendidos los deberes y las prohibiciones al poder público en materia de comunicación; el deber de transparencia de los actos del poder público, el deber de informar, el deber de tener abiertos los archivos y todos aquellos datos conducentes al mejor conocimiento de la sociedad respecto de los actos de la autoridad. Pero también las prohibiciones de hacer indebidamente propaganda, como suele ocurrir y como está recrudeciéndose en el país con el dinero de la nación.

Los enormes gastos de las actuales campañas o precampañas de candidatos, precandidatos, suspirantes y aspirantes a gubernaturas y aun a la Presidencia de la República contrastan brutalmente con la penosa situación económica general del país. Está fuera de discusión que actividades de ese tipo cuestan, eso a nadie mínimamente sensato le parece anómalo; pero la ciudadanía se pregunta con razón —a la vez que algunos políticos parecen inquietarse por ello, como el secretario de Gobernación y el Presidente de la República— a cuánto ascienden las erogaciones que se están haciendo en estos días, pues a los ojos de todos los mexicanos tales campañas resultan sumamente caras, excesivamente costosas, en 1999, rumbo a las próximas elecciones del 2000.

Para mí, éstos serían los grandes temas en materia de Comunicación Social que tendrían que hacerse en tiempos de transición a la democracia. Es claro que no se trata de ninguna manera de reducir la libertad de expresión, sino al contrario, de garantizarla. La libertad de expresión de los comunicadores, la libertad de trabajo de las empresas, la libertad de la sociedad a expresarse y la obligación del Estado a respetar todos estos derechos.

De las teorías sobre la relación de la prensa con la sociedad o el gobierno, la autoritaria ha resultado la más penetrante, tanto histórica como geográficamente. Fue la teoría adoptada casi automáticamente por la mayoría de los países cuando la sociedad y la tecnología se desarrollaron lo suficiente como para producir lo que hoy llamamos los "medios de masa" de comunicación.

Durante casi 200 años, después de la difusión de la imprenta en el mundo occidental, la teoría autoritaria proporcionó la base exclusiva para determinar la función y relación de la prensa popular con la sociedad contemporánea.

Veamos lo que nos dice Siebert y Peterson: "Los Tódor en Inglaterra, los Borbones en Francia, los Habsburgo en España, en verdad prácticamente toda la Europa occidental, emplearon los principios básicos del autoritarismo como fundamentación teórica de sus sistemas de control de la prensa. Tampoco se limitó la aplicación de la teoría a los siglos XVI y XVII. La teoría ha sido la doctrina básica en grandes extensiones del globo durante siglos sucesivos. Se la ha adoptado consciente o inconscientemente en los tiempos modernos por unidades nacionales tan diversas como Japón, Rusia Imperial, Alemania, España, y muchos de los gobiernos asiáticos y sudamericanos. Puede aventurarse decir que la doctrina autoritaria ha determinado el molde de comunicación de masa para más gente durante mayor cantidad de tiempo, que cualquier otra teoría sobre el control de la prensa."³⁵⁸

"Todas las sociedades humanas, nos dice Shepard, parecen poseer una capacidad inherente para desarrollar sistemas de control social mediante los cuales se ajusten las relaciones de los individuos y de las instituciones, y se aseguren los intereses y deseos comunes. Tales sistemas pertenecen a dos tipos generales, los que obran espontánea y automáticamente, arrancando en forma directa del sentido común referente al derecho de la comunidad y puestos en vigor por sanciones de la presión social; y los que han adquirido una organización institucional precisa y obran por medio de mandatos legales puestos en vigor por penalidades precisas. Esta última forma de control social es el gobierno, empleando el término en su sentido más amplio."³⁵⁹

La teoría autoritaria sobre el control de la prensa –como veremos–, es un sistema de principios que ha dado lugar al segundo tipo de control social descrito por Shepard.

Es una teoría bajo la cual la prensa, como institución, está controlada en sus funciones y en su actuación por la sociedad organizada mediante otra institución, el gobierno.

³⁵⁸ Siebert y Peterson, *Tres teorías sobre la prensa en el mundo capitalista*, edit. Ediciones de La Flor, pág. 18.

³⁵⁹ WJ Shepard, "Government, History and Theory", en RA Edwin.

4.4. La necesidad de autodefensa de la sociedad mexicana de los medios de comunicación

La Constitución, principalmente en sus enmiendas, se erige en protectora de la libertad de prensa y de palabra de periodistas y otros individuos, pero en ninguno de sus artículos existe una disposición que proteja al público de una prensa irresponsable o de un lenguaje falaz, poco ortodoxo, injusto o indecente por parte de los medios masivos de comunicación en México. Al contrario, gozan de una gran impunidad.

Y es que hasta ahora se empieza a analizar una faceta que antes no se analizaba: el control del pensamiento, tal como se lleva a cabo por medio de la acción de los medios de comunicación nacionales y elementos afines de la cultura intelectual de élite.

La libertad de expresión se considera entre las más preciadas por la ideología liberal, que la consagra en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida en Francia el 26 de agosto de 1789.

En la historia constitucional mexicana, la primera referencia a esta garantía la encontramos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814. Se proclamaba ahí la libertad de hablar, discutir y manifestar opiniones por medio de la imprenta, siempre que no se atacase el dogma, se turbara la tranquilidad pública o se ofendiera el honor de los ciudadanos.

La constitución de 1917 reprodujo prácticamente el contenido del artículo 6 de la Constitución de 1857, y el único cambio que se ha introducido en este artículo fue la adición que se le incorporó según decreto publicado, el 6 de diciembre de 1977, en el *Diario Oficial de la Federación*. Según dicho decreto, al texto original se añadió la expresión "el derecho a la información será garantizado por el Estado."

En la legislación penal y civil existen algunos supuestos en los que se pone de manifiesto la posible interferencia de la libertad de expresión, con otros valores jurídicos. Pongamos como ejemplo el delito de falsedad de declaraciones ante la autoridad, si no existiera limitación jurídica al respecto, podía alegarse que se está haciendo uso de la libertad de expresión al dar a la autoridad informaciones falsas.

En virtud de que éstas representan un ataque a los derechos de tercero, es perfectamente válido tipificar las mencionadas conductas como contrarias a la ley. En el ámbito del derecho civil existe la llamada acción de jactancia, por virtud de la cual una persona puede exigir a otra, civilmente,

que comparezca ante la autoridad judicial correspondiente para corroborar su dicho de que la primera le debe algo, sin que el inquirido por la autoridad judicial pueda reclamar en su favor la garantía de libertad de expresión.

Por lo que respecta al artículo 7 constitucional, que por cierto no ha sido modificado desde su adopción en 1917 –establece la libertad de prensa o imprenta–, consistente en el derecho humano de publicar y difundir las ideas por cualquier medio gráfico. Constituye uno de los derechos públicos fundamentales más importantes y forma parte del capítulo I del título primero de nuestra Constitución, denominado "De las garantías individuales".

Y es que la libertad de prensa o imprenta es una de las características esenciales de todo régimen democrático, en tanto propicia el pluralismo político e ideológico y permite controlar los actos del gobierno denunciando sus errores y defectos. Mientras el artículo 6 constitucional establece, en general, el derecho de manifestar libremente las ideas, el precepto que se comenta consagra, particularmente, el derecho de expresarlas, difundirlas y publicarlas por escrito.

Como se desprende del texto de este precepto, es inviolable el derecho de toda persona, física o moral, independientemente de su condición, de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Por tanto, el Estado –tanto el órgano Legislativo como toda autoridad– debe abstenerse de establecer cualquier tipo de censura previa o exigir garantía a los autores o impresores de alguna publicación, así como de coartar el ejercicio de la libertad de prensa o imprenta fuera de los límites constitucionales relativos al respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Sin embargo, conviene recordar que en México la libertad de prensa o imprenta ha sido objeto de múltiples restricciones y regulaciones jurídicas, desde que se estableció la imprenta en la Nueva España de 1539. Durante la Colonia, varias fueron las leyes y ordenanzas que establecieron diversas restricciones al ejercicio de esta libertad, operando en un alto grado la censura por el poder público, así como la censura eclesiástica desempeñada por el "Santo Oficio", sobre publicaciones en materia religiosa, hasta que la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, garantizó la libertad política de imprenta y proscribió toda clase de censura previa (artículos 131, fracción XXIV y 371) –la cual tuvo como antecedente el Decreto sobre la Libertad Política de la Imprenta, expedido por Fernando VII en la isla de León el 10 de noviembre de 1810–, si bien con motivo de la guerra de independencia el virrey Venegas, en unión de su cuerpo de ministros, emitió un Acuerdo el 4 de diciembre de 1812 suspendiendo la libertad de imprenta.

Durante el movimiento de Independencia, el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814, expresamente estableció –de manera similar

a la Constitución de Cádiz—: "La libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos", encomendándosele al Supremo Congreso la protección de la libertad política de imprenta (artículos 40 y 119).

La constitución Federal de 1824 también instituyó la libertad de imprenta, imponiendo al Congreso la obligación de "proteger y arreglar la libertad política de imprenta de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación" (artículo 50, fracción III). La libertad de imprenta fue una de las cláusulas pétreas señaladas por esta Constitución, la que asimismo impuso como obligación a las entidades federativas la de proteger a sus habitantes en el uso de imprimir y publicar sus ideas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación (artículo 161, fracción IV).

La Constitución Centralista de 1836, también conocida como las Siete Leyes Constitucionales, estableció como derecho de los mexicanos "Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas".

En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, también de tipo centralista, establecieron que: "Ninguno puede ser molestado por sus opiniones; todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad previa de calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores".

Uno de los debates más importantes y, al propio tiempo, de mayor brillo y esplendor en el Congreso Constituyente de 1856-1857, versó precisamente sobre la libertad de imprenta. En dicho debate participaron los periodistas liberales más destacados de la época: Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Félix Romero, Ignacio Ramírez y Francisco Cendejas.

El artículo 14 del proyecto de Constitución declaraba que: "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva."

Habría que recordar que un grupo de liberales no estuvo de acuerdo con las limitaciones que el proyecto imponía a la libertad de imprenta ni con la intervención del tribunal de justicia en los jurados competentes para juzgar los delitos de imprenta. Respecto a las limitaciones de este derecho,

a pesar de la oposición de este sector liberal, el párrafo fue aprobado por sesenta votos contra treinta y tres. Mejor suerte hubo en cuanto a eliminar la participación del tribunal de justicia; a este respecto Zarco adujo que la participación de éste sólo vendría a hacer perder al jurado su independencia y su capacidad de juzgar según los dictados de su conciencia. Sin embargo, en 1813 se reformó el texto constitucional de 1857 para suprimir la competencia del jurado para juzgar los llamados delitos de imprenta, previendo la competencia de los tribunales ordinarios.

El Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916 recogió el mismo texto de la reforma constitucional de 1883, con una adición consistente en establecer que en ningún caso podría secuestrarse la imprenta como cuerpo del delito. Después de un arduo debate, el Constituyente de Querétaro optó por el texto que aún se encuentra en vigor, el cual corresponde al de 1857, con la supresión en el presente artículo 7 de toda referencia a la competencia para juzgar este tipo de delitos, esto es, prescindiendo de la referencia a los tribunales ordinarios, que estaba prevista desde 1883, si bien el Constituyente de 1917 incorporó en la fracción VI del artículo 20 que: "En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación".

Los críticos de la prensa, y especialmente sus víctimas, solían contar antaño con mejores armas en su lucha contra periodistas irresponsables, quienes podían ser "invitados" formalmente a reivindicar el honor de sus víctimas y a defenderse de manera personal, lo que no siempre hacían con éxito. *El Centinela*, de Vicksburg, por ejemplo, perdió a cuatro de sus redactores en el periodo de 1833 a 1860. Se les podía atacar –"azotar" sería un término más propio para indicar el ultraje moral implicado– en la calle, en general, aparentemente, con toda impunidad. Mas los duelos, además de ser ilegales, han caído en desuso en estos tiempos democráticos.

Considero que el asunto de los medios de comunicación en México aún debe discutirse a profundidad. Con el ánimo de contribuir a ese debate, expongo a continuación algunas ideas sueltas. Tradicionalmente, los medios de comunicación en México, y sobre todo los medios electrónicos, han funcionado bajo una lógica de control propia de los regímenes no democráticos. En efecto, durante décadas, el Estado mexicano concibió a los medios de manera instrumental. La adecuada manipulación y control de la información era un mecanismo estratégico para un régimen que no admitía el disenso ni la oposición. En la actualidad, al igual que las instituciones y las reglas del juego políticos, los medios están en transición, lo cual significa básicamente que han alcanzado mayor independencia respecto del Estado, son tal vez más plurales y en algunos casos hasta críticos.

Sin embargo, no puede decirse que los medios en general hayan abandonado por completo la lógica de control y manipulación que predominaba en el pasado. Así por ejemplo, los medios electrónicos, y en particular la televisión de cobertura nacional, muestra grandes rezagos, sobre todo si se contrastan con los medios escritos. En ocasiones, el manejo de la información que hacen algunos noticiarios de la televisión comercial es tan tendencioso y parcial que los hace dudar de su pretendida neutralidad y autonomía respecto del Estado.

Ciertamente, por necesidad, los medios son más cuidadosos que en el pasado. Ser estigmatizados como oficialistas, parciales y poco objetivos, les traería enormes perjuicios, pues hoy la sociedad es más plural y demanda que los medios reflejen esa pluralidad.

La imagen que proyecta un medio es importante entonces para mantener e incrementar su audiencia y ser competitivo. Pero esta necesidad del mercado no ha impedido que algunos medios hagan su propio juego político, es decir, que tomen partido por determinados intereses. En todo caso, lo que ha cambiado son las formas en que los medios juegan políticamente. Si la sociedad demanda neutralidad e imparcialidad, la manipulación de la información tiene que ser o suficientemente sutil y encubierta –los especialistas dirían subliminal– que no despierte suspicacias al tiempo que sea efectiva.

En síntesis, en un país en transición los medios también tenderán a modificarse no sólo porque se flexibilizan los controles tradicionales que la dominación autoritaria imponía previamente, sino también porque empiezan a funcionar cada vez más con una lógica de mercado. Un creciente interés político por parte de la sociedad no puede ser subestimado por los medios, preocupados siempre en capturar la mayor audiencia posibles. Sin embargo, eso significa que los medios en general asuman e compromiso de informar objetivamente a la sociedad y, en ese sentido, de contribuir a la conformación de una opinión pública interesada y cada vez más involucrada en el acontecer nacional. Por el contrario, para algunos medios sigue siendo prioritario moldear a la opinión pública de acuerdo con las propias preferencias de los dueños del medio en cuestión.

El desafío de estos medios está entonces en no arriesgar su credibilidad sin renunciar a su propio juego político.

Pero si la manipulación informativa es cada vez más sutil se requiere más perspicacia para denunciarla. También se requiere audacia, pues quien cuestiona a los medios puede ser fácilmente presa de ellos. Es como una pelea dispareja. Cualquier cosa que un analista político diga en contra de los grandes consorcios que controlan la comunicación puede ser usado en su perjuicio. La marginación, la descalificación y hasta el juicio legal pueden ser las consecuencias de tal atrevimiento.

Quizá por eso muy pocos periodistas incursionan en el tema. Me parece que hay que correr el riesgo. Con todo, el juicio crítico a la actuación de los medios no puede llevarnos a exigir su reglamentación. A los medios toca definir un código de ética y a la sociedad en su conjunto denunciar y, eventualmente, castigar con la indiferencia su falta de credibilidad.

4.5. La comunicación política y el papel de las oficinas de comunicación social en el sistema político mexicano

El origen de las oficinas de prensa está ligado a la historia misma del periodismo en nuestro país, por lo que trataré de establecer los hechos más relevantes del inicio del periodismo en México, su fase de periodismo político y su proceso de industrialización con *El Imparcial* en 1911.

La fecha del 7 de junio de 1951, se marca en el calendario de la historia, como la primera ocasión en que los periodistas de todo el país se reunieron para rendir homenaje a un Presidente de la República.

En 1951, cerca de 130 directores y gerentes de diarios y revistas de la Ciudad de México y de los estados de la república compartieron con el entonces presidente Miguel Alemán un convivio de periodistas y funcionarios de gobierno, que habría de perdurar hasta la fecha.

Aunque no se precisa quién fue el fundador de la idea original; se habla de que entre los más destacados organizadores estuvieron el coronel José García Valseca, presidente de la cadena de periódicos que llevaba su nombre y director del diario deportivo *Esto*; Martín Luis Guzmán, fundador de la revista *Tiempo*, y el multimillonario de *Novedades*, Rómulo O'Farrill.

En esa circular-invitación, que se distribuyó entre los periodistas y que fue redactada por Martín Luis Guzmán, se resumían los objetivos del convivio-agasajo entre periodistas y funcionarios del régimen.

"La prensa mexicana, integrada por todos los diarios, semanarios y revistas serios y de carácter informativo, se halla en deuda con el Presidente de la República, licenciado Miguel Alemán. Durante los cuatro años y medio ya transcurridos dentro de su periodo ha sido él constante y escrupuloso mantenedor de la libertad de prensa, así como la de pensamiento y palabra, cosa que si es natural y propia en el jefe de un Estado que como México garantiza constitucionalmente dichas libertades no por ello ha de encomiarse menos."

Y añadía: "Se ha extremado asimismo en mostrar su respeto por las opiniones de la prensa, incluso cuando ella ha sido contraria juzgando momentos o actos del actual gobierno. Pero, sobre todo, se ha esforzado repetidamente en dar a los periódicos mexicanos, sin distinción de ideologías, toda la ayuda indispensable para resolver los problemas que la crisis del mundo crea hoy a las empresas de México. Se ha formado una comisión provisional encargada de organizar el acto público en que la prensa sería del país exteriorice al señor presidente el reconocimiento que él merece de parte de los periódicos."³⁶⁰

El Día de la Libertad de Prensa quedó así instituido mediante la unión, aparentemente indisoluble, de los señores empresarios periodísticos con el poder político representado por el presidente Miguel Alemán.

Y según señalan muchos periodistas que aún viven, no hubo discrepancias al respecto. Y aun los periodistas considerados críticos elogiaron la iniciativa.

Y desde esa ocasión, los discursos fueron sólo de elogio al Presidente de la República, entre ellos se menciona el de la Cadena García Valseca.

"Somos testigos, señor presidente, de que en el gobierno que usted preside con las mejores características de la civilidad, la libertad de prensa se ha extendido y consolidado. Cuando la meta del gobierno, servir al pueblo, coincide con la de la prensa; cuando prensa y gobierno velan por la dignidad de la nación, ocurren actos como el presente. Pocas veces se ofrecerá, con la diáfana claridad de hoy, esta afirmación rotunda: gobierno y prensa cumplen la aspiración común de servir a México."³⁶¹

Y en esa fecha, Miguel Alemán, devolvió los elogios:

"Sentimos satisfacción porque el periodismo nacional ha llegado en su desenvolvimiento, a reflejar el progreso de México en todas sus actividades, y por la categoría de nuestros diarios y revistas de la capital y de los estados comparable en su calidad a las publicaciones similares de cualquier parte del mundo."

Para Miguel Alemán –como para quienes lo antecedieron en el uso de la palabra–, prensa y gobierno, gobierno y prensa, eran uno:

La creación de las primeras oficinas de relaciones públicas y prensa gubernamentales que empiezan a hacer la labor con los periodistas, surgen especialmente en los periodos presidenciales de Miguel Alemán y Ruiz Cortines.

³⁶⁰ Rafael Rodríguez Castañeda, *op. cit.*, pág. 17.

³⁶¹ *Idem.*

En el sexenio de Miguel de la Madrid, las Direcciones Generales de Información y Relaciones Públicas se transforman en Direcciones de Comunicación Social. Y es cuando se inicia la gran discusión del Derecho a la Información.

El contexto histórico del surgimiento de las oficinas de prensa, sumado al singular arreglo político del sistema mexicano corporativizado, hizo que aquéllas se desarrollaran en un inicio básicamente en el gobierno (Presidencia, gabinete, instituciones públicas), y en el PRI (sectores obrero, campesino y popular).

Posteriormente, y ante la apertura derivada de la crisis del 68, aparecen oficinas de prensa en los partidos de oposición, universidades y el sector privado, que se organiza en las Cámaras.

Finalmente surgen oficinas de prensa o funciones en esta línea en la sociedad civil mediante los Organismos No Gubernamentales (ONG), principalmente a partir de los años ochenta, y vuelven a adquirir importancia las del Poder Legislativo y Judicial y las de organismos internacionales.

La relación de los medios y el gobierno en nuestro país es especialmente singular, como lo ha sido el propio sistema político. Dado que nos encontramos en un proceso de transición, la relación medios-gobierno incluye expresiones de simbiosis corporativa y de desregulación y liberalización del ámbito público, aunado a un imperativo modernizador de las empresas comunicacionales como parte del mercado nacional y global.

En la simbiosis corporativa, la relación se caracteriza por un vínculo clientelar de beneficio mutuo donde la explicitación informativa de la conducción y pugnas políticas son reguladas y matizadas hacia el ámbito público a la par de establecer un nexo económico de subsidios directos e indirectos que permiten el desarrollo empresarial de los medios.

La relación se da en todos los niveles y parece suceder más allá de un criterio moral o maquiavélico, sino como una síntesis adecuada al escenario político-cultural del país que optó por dicha fórmula de institucionalización del poder.

Los controles económicos de los medios se han usado cuando ha sido necesario para su represión mediante quiebras de los medios y consiste en el monopolio del papel vía PIPSA, la publicidad gubernamental, los privilegios o condonaciones fiscales, la tramitación de créditos preferenciales y la inclusión en nóminas o "chayos" a periodistas (estímulos económicos).

Sin embargo, podemos decir que en la desregulación involuntaria del ámbito público, derivado de la reforma del Estado y el ajuste estructural, la relación de los medios y el gobierno se ha flexibilizado, dándose mayores niveles de autonomía, y gradualmente permitiéndose niveles inéditos

de explicitación informativa de las pugnas de poder; en este sentido, tal desregulación ha permitido que los nuevos actores ganen espacios públicos de opinión.

El aspecto interno de este proceso consiste en el imperativo de los medios, en tanto empresas informativas, a modernizarse, garantizando productividad, competitividad y recursos humanos capacitados; ello ha llevado a una incorporación sistemática de nuevas tecnologías en telecomunicaciones y a las funciones y pactos corporativos con medios y compañías internacionales.

Este híbrido hace, hoy por hoy, de la relación medios-gobierno un vínculo difícil de manejar, que obliga a las viejas técnicas de control agregar o sustituir por nuevas acordes a la globalización y apertura.

En el sexenio de Luis Echeverría, sucedió el "golpe de Estado" a *Excélsior*, que produjo una enorme bibliografía y hemerografía. Probablemente es el hecho periodístico del que más se ha escrito en México.

En el sexenio de López Portillo, se dio línea para un boicot publicitario. Y es que cuando la autoridad sataniza a un profesional o a una publicación, algo falla en esa relación, pues basta que se haga pública la hostilidad de una autoridad hacia algún órgano periodístico para que la existencia de ese medio informativo se haga casi imposible, ya que sobran quienes, en todos los sectores, prefieren halagar a la autoridad que mantener su relación con el periodista y la publicación satanizados. Esta es verdaderamente una situación grave para el periodismo mexicano.

El 7 de junio de 1982, López Portillo señalaba: "No pago para que me peguen". Recordemos:

A las críticas, López Portillo respondía iracundo: ¿Una empresa mercantil organizada como negocio profesional tiene derecho a que el sistema le dé publicidad para que sistemáticamente se le oponga? Esta es, señores, una relación perversa, una relación morbosa, una relación sadomasoquista que se aproxima a muchas perversiones que no menciono aquí por respeto a la audiencia: Te pago para que me pegues. ¡Pues no, señores!

Y es que cada semana se le criticaba en las páginas de la revista *Proceso*. Por instrucciones del Presidente, las dependencias federales, las empresas paraestatales, los gobiernos de los estados, el aparato gubernamental completo, retiraron todo tipo de publicidad a la revista dirigida por Julio Scherer. El boicot publicitario se extendía al semanario *Crítica Política*.

En su edición fechada el 31 de mayo, *Proceso* dio a conocer oficialmente los hechos. Decía en su portada: "Proceso ante el boicot publicitario". En la página 6, un texto editorial apuntaba:

"Ante el boicot publicitario contra *Proceso*, decretado y orquestado desde la segunda quincena de abril por Francisco Galindo Ochoa, titular de la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, la compañía Comunicación e Información, SA., editora de nuestro semanario y propietaria de la agencia de noticias Cisa-Proceso, se ha visto obligada a suprimir el funcionamiento de esta agencia para salvaguardar su economía y permitir que el semanario *Proceso* continúe ininterrumpidamente sus tareas periodísticas."

El hombre, en los orígenes de la civilización, pudo diferenciarse de las demás especies gracias a su capacidad para comunicarse. Pero esta comunicación, aparte de expresar sentimientos y necesidades apremiantes, determinó poco a poco su capacidad de organización, y así adquirir poder sobre los demás y trascender.

Anteriormente era posible constituir un poder alejado del pueblo, ya que la fuerza y el autoritarismo imponían el orden social. Hoy en día es difícil que se consiga esto si no se cuenta con el consenso de los ciudadanos, ya sea de manera individual o que éstos se encuentren organizados en grupos. A su vez, los ciudadanos difícilmente podrían organizarse y conocer a quienes están al frente de los gobiernos y saber lo que hacen, si no es a través de los medios de comunicación.

La comunicación es para todos. Es la voz que emerge del silencio para hacerse escuchar en el conjunto armónico de la sociedad, tiene la finalidad de dar a conocer lo que en ella acontece. Aun cuando surja el desprestigio, el rumor o la crítica mal intencionada, la sociedad sólo se logra mediante la comunicación.

Por ello, la comunicación y la política han estado estrechamente ligadas, una como instrumento de la otra. Una comunicación eficiente ha permitido a la sociedad lograr una mejor organización. Esto ha repercutido en el desarrollo de sociedades más dinámicas. Asimismo, es necesario considerar que para que un sistema político funcione se requiere de una comunicación eficiente.

La política ha determinado el destino y la forma de vida de los pueblos. Los constantes cambios que experimentan las comunidades, tanto en lo político como en lo económico y social, se ven reflejados en la vida de las personas. Y éstas no pueden enfrentarlos sin la efectiva colaboración de sus instituciones.

Sin embargo, en la sociedad el poder que adquieren ciertos grupos provoca desigualdad, pues finalmente son sectores de interés y presión, élites y agrupaciones que generan una sinergia mayor que la del resto de los grupos.

La comunicación política se encuentra inmersa en una época de grandes cambios. El crecimiento gradual de las sociedades y el aumento de su participación en asuntos de la vida política, además de las transformaciones ya ocurridas, vuelven necesario que tanto gobernantes como gobernados establezcan mecanismos recíprocos de comunicación. Asimismo, la comunicación política se ha constituido en un nuevo campo de estudio interdisciplinario que conjunta un sector específico de la comunicación: el que se refiere al poder del Estado.

La comunicación y la política han sido elementos esenciales para la vida del hombre; ambos le han ayudado a organizarse, vivir en sociedad y generar el desarrollo. En especial, sus ideas, actitudes, creencias y opiniones se reflejan a través de ellos. Dicho de otro modo, el hombre utiliza la comunicación con la finalidad de persuadir a sus semejantes de seguir ciertas normas, principios, valores y sistemas. Ha hecho política a través de la comunicación.

En la actualidad resulta difícil para cualquier político gobernar sin el concurso de los medios de comunicación masiva. Si no existen los canales de comunicación adecuados, al ciudadano le resultaría complejo saber si son correctas o justas las decisiones que afectan su vida cuando son tomadas por el grupo en el poder, tampoco podría conocer a sus gobernantes, y menos aún, hacer posible que funcione una democracia participativa.

La comunicación política desempeña un papel fundamental en el funcionamiento de los sistemas políticos, según sea el sistema político del que se trate. Así, en la dictadura su papel se verá limitado a servir de mero instrumento del poder establecido. En la democracia, en cambio, la comunicación ocupará un rol más central en sus procesos.

Una de las funciones básicas de los medios de comunicación es establecer una relación y enlace entre la sociedad y el gobierno a través de mensajes específicamente diseñados para ello.

En la actualidad no sólo los medios impresos sino también los electrónicos han cobrado especial importancia, diversificándose hasta llegar al uso de la Internet.

En la transición a la democracia, quizá uno de los asuntos más relevantes en la comunicación masiva sea el código de ética y de conducta en los reporteros y comunicadores, pues son precisamente ellos quienes le dan forma e intención a los mensajes.

Los medios de comunicación tienen un gran poder para influir en las conciencias de los ciudadanos y para estar más cerca de ellos que los gobernantes. Generalmente cuentan con una enorme credibilidad por parte de los ciudadanos, por lo que uno de sus papeles es mediar entre la sociedad y el gobierno.

Ocurre, en ocasiones, que quienes dirigen el medio tienen otras aspiraciones, principalmente de formar parte del poder político, por lo que aprovechan su influencia para lograr este objetivo. Lo hacen de muy diversas maneras: mediante su relación con el gobernante en turno, por su influencia en los círculos del poder, o integrándose a un partido político y apoyarlo a través de los espacios de su medio.

Los medios de comunicación tienen el deber de informar los acontecimientos de interés público; y la sociedad, de exigir veracidad en los contenidos, honestidad y respeto, tanto para sí misma como para sus instituciones, con la finalidad de promover valores que favorezcan su desarrollo. En cuanto al sector político, éste con frecuencia busca la manera de difundir su información a través de otros canales más directos y democráticos hacia el ciudadano, además de los medios tradicionales. Por lo tanto, la información que se presente en los medios se deberá equilibrar de tal manera que permita crear una comunidad informada sobre su acontecer, sin sobrepasar los límites de responsabilidad y los roles que le corresponden a ellos y al poder político.

En suma, los medios han cumplido una función política en cuanto a que ponen en contacto a gobernantes y gobernados, mediante procesos de emisión y recepción de mensajes. Su función es mediadora, pues permiten la difusión de mensajes de los poderes públicos y, a su vez, muestran el efecto de éstos en la comunidad; además son voceros que recogen el sentir popular hacia sus gobernantes.

Es difícil imaginar hoy una sociedad sin medios de comunicación masiva. En la actualidad no podemos sustraernos de su acción. Pero sus funciones deben estar orientadas hacia la verdad y el bien común, más allá de intereses particulares. De hecho, toda la actualidad de la vida pública debe estar apoyada por los medios. La inmediatez con que algunos de éstos llegan a más personas, en zonas cada vez más amplias, les otorga, a la vez que poder, una gran responsabilidad.

Las formas de comunicación, sin embargo, han sufrido un cambio radical. Comunicar masivamente representa hoy un gran compromiso social. Ello hace necesario un código deontológico de esta actividad, que haga posible el traspaso de lo irregular a la norma jurídica capaz de derivar en justicia. Por eso, los medios mismos se han ocupado de legitimar su compromiso con la sociedad, para lo cual algunos han establecido códigos de ética. Si se consulta el código de ética de alguno de los medios de comunicación masiva, seguramente se encontrarán cuestiones muy interesantes. A continuación se resumen algunos de los aspectos a los que se hace referencia frecuentemente.

Respecto a la información:

1. Considerar que todo ser humano tiene derecho a informarse y a expresar sus opiniones.
2. Procurar que la información que se presente sea veraz, conforme a los hechos, sin que se supriman, alteren o falsifiquen los datos.
3. Presentar sólo hechos que puedan ser probados debidamente. Evitar la información no comprobada y no publicar asuntos o datos falsos o incorrectos. No difundir rumores.
4. No mezclar entre sí hechos, opiniones e interpretaciones.

Respecto a los comunicadores:

1. Tener conciencia del poder instrumental de tal información para influir en las masas. La información es un derecho del ciudadano, no del periodista en particular.
2. Evitar intereses contrarios al interés general. No aceptar encargos incompatibles con la integridad y dignidad de la profesión. Tampoco confundir el oficio de comunicador con el de publicista o propagandista. No aceptar ni prestarse a sobornos, cohechos ni extorsiones, así como tampoco a retribuciones o gratificaciones de terceros. No aprovecharse de información privilegiada.
3. Respetar la vida privada y la dignidad de las personas. Ofrecer la oportunidad de poder responder a quienes se les ha acusado contra su moralidad o reputación. Evitar expresiones o calificativos injuriosos. Reconocer a las personas individuales o jurídicas su derecho a no contestar preguntas. Respetar el principio de presunción de inocencia en informaciones y opiniones relativas a causas o procedimientos penales en curso. Evitar la calumnia, la difamación, las insinuaciones y las acusaciones sin pruebas. El comunicador deberá rectificar cuando se equivoque.
4. Tratar con cuidado toda información que afecte a menores de edad, evitando identificar a las víctimas o proporcionar datos que permitan su identificación.
5. Defender la libertad de información, de comentario, de crítica y de difusión.
6. El comunicador tiene una gran responsabilidad política derivada de la naturaleza de su profesión. Debe colaborar con la democratización de la sociedad y el respeto de las libertades y los derechos humanos, y contribuir al fortalecimiento de la paz, la coexistencia pacífica, el desarme, la autodeterminación de los pueblos y su comprensión mutua, y luchar por la igualdad de la persona humana, sin distinción de raza, sexo, origen, lengua, religión, nacionalidad, opinión o convicciones filosóficas.

El Estado garantiza la libertad para expresar y difundir informaciones y opiniones de todo tipo. Sin embargo, en muchas ocasiones, son los mismos compromisos del medio y de quienes comunican los que imponen límites a la libertad de expresión. En estos casos se habla de autocensura.

Mucho se ha acusado a los medios de comunicación de servir como instrumentos al poder político instituido, de tal manera que hay quienes los han definidos como "medios masivos de manipulación". No obstante mucha de esta manipulación tiene su origen en factores que no siempre son fáciles de determinar.

Los medios de comunicación suelen ser considerados como armas de control social, a través de los cuales se sugiere al público qué pensar, cuándo, cómo y hasta dónde pensar, orientando la opinión en un sentido o en otro.

A esto se debe que los gobiernos los respeten y hasta hagan caso omiso cuando éstos se extralimitan, ya que de lo contrario los medios se pueden quejar de que se les restringe la libertad de expresión.

Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la comunicación entre partidos y electorado. Tanto al proporcionar una información que ha de ser transparente y buscar la objetividad o al menos la diversidad de perspectivas, como en la contribución a la formación de opinión pública. En la publicación de encuestas o sondeos electorales, los medios tienen la responsabilidad de velar porque en su elaboración se hayan cumplido mínimamente con los requisitos que aseguren un cierto rigor metodológico mediante el detalle de la dicha técnica, además ha de cuidar la presentación de los resultados y la forma de interpretar la estimación, dada la repercusión que su publicación tiene.

En definitiva, las encuestas electorales son un instrumento de comunicación, tanto para los partidos políticos como para el electorado, que no está exento de interferencias que pueden responder a intereses concretos. Estas disfunciones no se corrigen limitando su utilización, es decir, restringiendo la información puesto que así se acentúa el efecto perverso sobre el proceso democrático. Antes bien, en el uso de las encuestas, tanto por parte de los partidos como de los medios, para que contribuyan al proceso democrático debe exigirse claridad y honradez.

En el escenario preelectoral que dará paso a las elecciones federales del año 2000 en puerta, los partidos atraviesan una situación crítica, tanto por sus divisiones internas cuanto por la falta de seriedad para enfrentar los retos del momento político, razón por la cual la ciudadanía, según la

encuesta publicada por *El Universal* el pasado 10 de marzo del año en curso, en 41.2 por ciento sienten no estar representada por dichos organismos.

Es ilustrativo que sólo el 32 por ciento de los encuestados tenga confianza en el PRI, mientras que el 42 por ciento la tiene en el PRD. El PAN se ubica en medio con 36 por ciento. Puede advertirse, en un primer análisis, que los electores sienten la necesidad de que el partido mayoritario, por más de seis décadas hegemónico, actúe de manera diferente y deje de servir sólo a grupos tradicionales que se han beneficiado con el ejercicio del poder.

Desde otra perspectiva, podría decirse que los problemas internos de los tres partidos principales son un presagio de la necesidad de que modifiquen sus tácticas y estrategias, con vistas a ser verdaderamente representativos de sus electores. Si embargo, a los ojos del ciudadano común los dimes y diretes entre ellos sólo demuestran limitaciones graves y un denodado afán por servirse de las organizaciones con fines particulares.

En esta hora surgió otro elemento que bien entendido podría servir para que los partidos superen sus cortapisas, pero que mal llevado podría agravar sus ya notorias dificultades internas. La propuesta de hacer alianzas, que en otras naciones es un método muy normal y exitoso, aquí se observa como algo inusitado, de muy compleja puesta en práctica de acuerdo con las reacciones habidas en los últimos días.

Lógicamente, el camino para poder superar los retos que implica la realización de unos comicios confiables, transparentes, sin riesgos de pugnas electorales, son los elementos necesarios para dar paso a una real transición democrática que elimine los peligros de ingobernabilidad al comenzar el nuevo siglo.

En el PRI se viven experiencias inéditas que patentizan la necesidad de que el partido mayoritario se resuelva de una vez a terminar con lastres que lo anclan en un pasado inaceptable por el grueso de la sociedad. Nunca como ahora existe la posibilidad de que, incluso antes de contender en las elecciones del 2000, los priistas ofrezcan un frente dividido, lo cual tendría resultados funestos para ellos.

De cualquier forma, los priistas arrastran un reto singular: hacer del tricolor un partido independiente, democrático, exento de vicios añejos. No superarlo tendría sin duda consecuencias irreparables. Mientras que la oposición está obligada también a proceder con madurez, alteza de miras y sentido de responsabilidad.

Se supone que queremos un Estado más democrático, donde la responsabilidad (*accountability*), del poder ante los ciudadanos sea mucho más real que meramente formal, donde la

representación opere con eficiencia, donde medios y fines sean democráticos, de modo que ese Estado no se sienta –ni sea sentido– como o sustituto de la sociedad, sino como su instrumento para gerenciar y garantizar el bien común.

Los medios pueden ser el mejor amigo del cambio democrático. Una sociedad democrática es, necesariamente, una comunidad informada.

Los medios de comunicación pueden ser también los peores enemigos del cambio democrático.

4.6 El papel de los medios de comunicación en momentos en que México trata de insertarse entre las naciones democráticas

La política cultural del Estado Mexicano requiere asumir el desafío que la misma sociedad le ha puesto enfrente y realizar una profunda renovación tendiente al fortalecimiento de sus medios de comunicación.

No debe considerarse que el Estado sea el único responsable del funcionamiento de los medios públicos y menos aún que deba ser exclusivamente su operador directo, por el contrario, se debe impulsar que el Estado, sin perder su rectoría, ni desentenderse de su obligación en la conducción de un servicio público, genere mecanismos amplios y plurales que permitan que los medios públicos contribuyan para que la sociedad acceda a la cultura y a la información y sean, también, cada vez más, medios plurales en los que se vea reflejada de manera efectiva la sociedad a la que sirven.

Partimos de la necesidad de establecer reglas claras y transparentes para el ejercicio del nuevo escenario político que empezamos a construir en México, la reforma del Estado involucra y supone una nueva relación entre los diversos actores sociales.

México, al igual que el mundo, vive una etapa de profundas transformaciones en todos los órdenes de la vida nacional, que tienen la reforma del Estado su eje articulador, en el contexto de un proyecto de modernización integral.

La Reforma del Estado en la transición a la democracia en México requiere necesariamente una nueva relación entre los actores del proceso comunicativo.

La reforma del Estado mexicano no sólo ha demandado la modificación de los aspectos legales del proceso electoral, de la impartición equilibrada de justicia, de la presencia intensiva de la

sociedad en que los espacios de representación pública, de la aplicación del nuevo federalismo, la autonomía de los poderes legislativo y judicial, la limitación al poder presidencial, la negociación con los sectores insurrectos de Chiapas y Guerrero, etcétera, sino también ha requerido la transformación del funcionamiento de sus sistemas culturales y de medios de comunicación colectivos, especialmente, cuando la mayoría de las estructuras de comunicación actuales, desde el punto de vista de la participación social, ya son obsoletas.

Sin embargo, no obstante la importancia fundamental que han alcanzado la radio y la televisión en México para la construcción de los procesos de hegemonía y conducción nacional, en términos legales su operación ha quedado totalmente descuidada y abandonada por el Estado mexicano y la sociedad civil a un funcionamiento espontáneo e incluso caprichoso de los intereses de los grandes propietarios que los operan o a la dinámica de los voraces principios del mercado, sin una cuidadosa legislación actualizada que norme dicho funcionamiento, en detrimento de los derechos de los auditorios y de la participación de los grandes grupos sociales del país.

En la actualidad, no puede existir un gobierno moderno y avanzado, sin transformación democrática e integral de sus instituciones de cultura y medios de comunicación colectivos, ya que es a través de ellos como se realiza cotidianamente una de las principales formas de participación colectiva en comunidad.

Debemos de considerar que con el surgimiento y la expansión de los modernos canales de información electrónicos en México, en la actualidad, no existen vehículos más eficaces para transmitir la información colectiva a la sociedad que la radio y la televisión.

Estos medios, de suyo neutrales como tecnologías, transportan los mensajes fundamentales que moldean la personalidad de los mexicanos. Así, las aspiraciones del pueblo, los anhelos del país que queremos ser y la visión del mundo y de la vida, se construyen lenta, cotidiana y eficazmente a través del contenido de la programación de la radio y la televisión en la nación.

Podemos, por consiguiente, afirmar que en la sociedad mexicana en la última década del 2000, las batallas políticas se ganan o pierden en los medios de comunicación colectivos.

Sin embargo, en primer lugar, los medios de comunicación se han desarrollado vertiginosamente como producto de la Tercera Revolución Industrial; en segundo, que cada vez más vivimos en el país la fase de la sociedad de la información, y en tercer lugar, a que la radio y la televisión han alcanzado en nuestra República un peso estratégico para la construcción cotidiana de los procesos de hegemonía y conducción nacional. De esta manera, las instituciones socializadoras más importantes de toda la estructura cultural de la nación para la formación, organización y

movilización de las conciencias nacionales, han funcionado durante las tres últimas décadas en grandes vacíos legales que han propiciado la realización de todo tipo de abusos culturales, económicos, políticos, sociales, informativos y espirituales desde los medios de comunicación electrónicos, en detrimento de los derechos de los auditorios y de la participación de los grandes grupos sociales del país.

Por ejemplo, la Ley de Imprenta data de 1917 cuando fue promulgada por el entonces presidente Venustiano Carranza en un marco de conflicto social y conlleva un espíritu represivo hacia la libertad de expresión. Por otra parte, pese a que la radio empieza a funcionar desde la década de los treinta y la televisión desde los años cincuenta, la Ley Federal de Radio y Televisión se aplica hasta el 19 de enero de 1960 con el gobierno del presidente Adolfo López Mateos y quedó atravesada por el vicio de la discrecionalidad política, especialmente presidencial, para ejercer los procesos informativos. De igual forma, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión, se aplican hasta el 4 de abril de 1973.

Incluso, después de la edición de dichas leyes, en los 38 años siguientes, sólo se han realizado cinco mínimas y marginales modificaciones a la ley que son las referentes a los siguientes periodos:

1. La del 31 de diciembre de 1969, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 1970.
2. La del 28 de diciembre de 1974, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974.
3. La del 4 de noviembre de 1980, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de noviembre de 1980.
4. La del 11 de enero de 1982, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 1982.
5. La del 29 de diciembre de 1985, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1986.

De aquí, la enorme importancia de reflexionar sobre la situación de la transformación de los medios de información colectivos en nuestra nación, ya que son concesiones que a nombre y representación de la sociedad mexicana en su conjunto, el Estado otorga a particulares o grupos especiales, para su aprovechamiento en favor del avance de la nación y no de su estancamiento.

Con relación al resultado del conjunto de espacios públicos que abrió el gobierno del presidente Zedillo para la transformación del Estado mexicano en materia de cultura y comunicación social en el periodo 1994-2000, podemos decir lo siguiente:

A lo largo de la celebración de los seis eventos públicos nacionales para la discusión del proyecto de comunicación colectiva del país, se presentaron más de 12 mil 460 diagnósticos y propuestas de todos los sectores de la sociedad civil, política gubernamental, empresarial y estatal de la República Mexicana para la transformación del Estado en materia de información colectiva. Dichas propuestas oscilaron desde la instauración del derecho de réplica, en los medios, la formación del Código de Ética Periodística, la creación de la figura del Ombudsman de la Comunicación Colectiva, el aprovechamiento democrático del 12.5 % del tiempo oficial en los medios, prohibir la existencia de monopolios comunicativos, suprimir los mecanismos directos y velados de censura, hasta la revisión del otorgamiento de las concesiones de radio y televisión, la apertura de los espacios comunicativos para la participación de la sociedad civil, la creación de un Consejo Nacional de Medios de Comunicación, la modificación total de la actual normatividad en materia de comunicación social, el respaldo económico a los medios culturales, etcétera.

En 1996, en la conmemoración del Día de la Libertad de Prensa, el Presidente de la República, paradójicamente convocó a que: "Los medios autorregulen su libertad, porque no es el poder público el que debe fijar las reglas de ética y de responsabilidad profesional de los mismos; sino estos los que deben determinar su autorregulación de cara a los más altos intereses de la sociedad y en beneficio de su calidad como instrumentos de la opinión pública. Los medios han ganado su libertad a fuerza de ejercerla. Es una libertad cuyos límites establece cada editor, cada concesionario, cada periodista, según sus intereses y según sus convicciones. Pretender normar la libertad de expresión entraña muchos más riesgos que beneficios."³⁶²

Ante esta realidad, debemos preguntarnos, ¿de qué sirve a la sociedad mexicana la existencia del Estado en materia de comunicación si no reconoce su obligación de regular en el campo de la construcción de la conciencia colectiva a través de los medios de comunicación?

Por lo visto, la tesis gubernativa es la de los precursores del liberalismo económico, corriente doctrinaria del siglo XVIII, cuya esencia es la no intervención del Estado en la vida económica, actitud que los franceses sintetizaron en su famosísima fórmula, "*laissez faire*" y su complemento "*laissez passer*", (dejar hacer, dejar pasar). En este caso, en el campo de la comunicación en México.

³⁶² Miguel Ángel Granados Chapa, *Examen de la comunicación en México*, Editorial El Caballito, pág. 146.

Ante ello, debemos de preguntarnos ¿por qué, paradójicamente el Estado mexicano, ante las situaciones de emergencias, contradice sus tesis de dejar que los medios se autorregulen?

El Estado tiene, en el sistema mexicano de los medios de comunicación, una triple función, un triple aspecto. Por una parte, en ejercicio de su condición soberana, es el regulador de los medios, el que determina su comportamiento conforme a la ley, conforme al derecho. El Estado actúa como regulador de los medios, en primer lugar.

En segundo lugar actúa también como operador de algunos medios de comunicación colectiva.

En tercer término, el Estado actúa como fuente de mensajes, como emisor de mensajes que se difunden a través del sistema nacional de la comunicación colectiva, ya sea a través de sus propios medios o de los medios que están a cargo de los particulares. Hay, pues, una zona reservada a la operación del Estado, en cuanto a los medios masivos de comunicación, y otra, la más amplia, que está a cargo de los particulares.

Habría que señalar que el contexto de "apertura política", que creó el gobierno modernizador para reformar la situación del Estado en materia de comunicación social, ha demostrado que los diagnósticos, las demandas e iniciativas fundamentales de políticas de comunicación que ha presentado la sociedad mexicana para la transformación del Estado nacional, vía los Foros y las Consultas Públicas han sido negadas, menospreciadas, desconocidas y marginadas por la esfera del poder.

En realidad, en el campo de la comunicación y la cultura continuamos estando ante un Estado feudal, sordo, insensible y prepotente que no comprende los latidos del corazón del México profundo en materia de comunicación social.

En este sentido, podemos señalar que al no considerar los principales diagnósticos y propuestas que presenta el despertar del sector civil para transformar la esfera pública de la conciencia nacional vía los medios de comunicación colectivos, el Estado mexicano no renovó su proyecto de comunicación colectiva para enfrentar los desafíos elementales de la sociedad mexicana de finales del siglo XX y principios del XXI.

Con ello, el Estado mexicano "moderno" cuenta con menos bases de representatividad social, y en consecuencia, es cada vez menos rector nacional en el campo de la moral colectiva, acelerando con ello su debilidad y descomposición estructural.

De esta forma, aunque el gobierno ha creado una gran campaña propagandista para difundir que el Estado mexicano se ha transformado en todos sus niveles, hasta el momento podemos

afirmar que la reforma del Estado mexicano no se ha realizado, pues por falta de voluntad política no se ha establecido un nuevo pacto de relación entre medios de comunicación y sociedad a través de la creación de una nueva normatividad jurídica sobre los mismos. Con ello, todo el proceso de la reforma del estado mexicano ha quedado profundamente vulnerada porque la democratización de la comunicación es el principio que *democratiza* los otros procesos de la vida cotidiana.

Bajo esta perspectiva, podemos afirmar que las precarias, contradictorias y obsoletas bases jurídicas en materia de comunicación social con que cuenta la Constitución Política mexicana al final del siglo XX, han privilegiado los intereses de la vieja estructura de poder por sobre los fundamentos jurídicos de la nación que permitan construir la República y fortalecer la democracia.

Para promover la libertad de expresión y su corolario, la libertad de prensa, y reafirmar que son esta libertad de expresión plena, amplia, permanente, no será posible consolidar la democracia y el Estado de Derecho.

La comunicación, la libertad de expresión y la libertad de prensa, son temas vitales en la transición a la democracia.

La función social de la comunicación debe estar marcada por un signo pleno de la libertad. La libertad es lo único que nos permitirá contribuir a través de la información misma, a aspectos tan importantes, a problemas tan agudos y candentes como es la democracia en México. Y sobre todo, contribuirá a la formación de mentalidades libres, autónomas y que sean capaces de expresarse y de manifestarse a partir de las propias opciones.

Sin duda alguna, el mayor adversario para el cambio democrático de la cultura política tradicional, el mayor adversario para el cambio democrático de las estructuras en México, es la cultura política patrimonialista del poder, la cultura patrimonialista de la relación del Estado, la sociedad y los medios. Lo que necesitamos transformar es la matriz cultural que está implícita en la relación social, necesitamos acabar con intransigencias y caminar todos juntos para poder darle al país, en el final del siglo XX , en el umbral del siglo XXI, un marco jurídico que garantice a los ciudadanos el derecho a saber los asuntos del estado, la información que en manos del gobierno debe ser pública, los derechos de los trabajadores de los medios de comunicación, los derechos de los usuarios para que tengan mecanismos y elementos de respuesta, de rectificación, de aclaración y necesitamos, cada vez más, involucrar a los ciudadanos en el ejercicio ciudadano en materia de medios y en materia del proceso de comunicación, a la luz de la libertad de expresión y de la garantía del derecho de la información.

En lo personal me inclino porque se legisle, por un nuevo tipo de marco jurídico para los medios de comunicación en México, en la transición a la democracia. No se requiere de un Ombudman sino de un Tribunal Federal de Autodefensa Intelectual de los mexicanos, integrado por ciudadanos de prestigio y respetabilidad que actuarán como una comisión de arbitraje, además de establecer un compromiso de los trabajadores del medio, de los reporteros y de los editorialistas, con el tipo de periodismo que se va a hacer.

En esa medida, el Tribunal Federal se convertiría en un auxiliar muy valioso para hacer un periodismo más profesional y más apegado a reglas que dentro del propio medio se establecieron.

Y la pregunta es: ¿qué es lo que va a vigilar el Tribunal Federal de Autodefensa Intelectual? ¿Los medios de comunicación van a asumir un mismo tipo de responsabilidad?

Hace falta en México una figura de defensor del lector. Y tal vez sea necesario empezar por establecer un código de ética de los periodistas, una serie de derechos de los lectores que es necesario que cada medio informativo se comprometa a respetar una proclama de la Declaración de los Derechos Humanos, una especie de decálogo de derechos de los ciudadanos mexicanos.

Urge constituir un Tribunal Federal de Arbitraje de Autodefensa Intelectual integrado por ciudadanos que vigilen el compromiso de los gobernantes con los gobernados y se respete un decálogo de derechos de los ciudadanos mexicanos.

Aunque no hay que olvidar que los medios de información tienen ya que cumplir la función de defensores de los valores de una sociedad ante los poderes y ante los excesos que se presenten en la vida misma del país.

No comulgo de que se legisle por un ombudman a nivel nacional, que tal vez haría funciones del tipo de la procuraduría del consumidor o de ridícula judicatura federal y, lo que es peor, caer en graves riesgos de una especie de amordazamiento por parte del Estado, que pondría en riesgo la libertad de expresión y el derecho a la información. Aunque valdría la pena en reformar el artículo sexto constitucional.

Hay que recordar que el artículo sexto constitucional fue reformado y promulgado a partir del 7 de diciembre de 1977. Como otros textos constitucionales, sólo posee vigencia legal y enunciativa, pero sin acatamiento. Su reglamentación es inexistente y, por lo mismo, su eficacia es nula.

Entre quienes nos preocupamos por los medios y sus relaciones con el poder político y con la sociedad en este país, estamos acostumbrados a reconocer cada vez con mayor impasibilidad que el régimen legal para la comunicación se encuentra patéticamente atrasado, que las leyes que ya

tenemos no se cumplen o se cumplen mal, que incluso a veces es preferible que esas leyes no se acaten porque de ser así padeceríamos la aplicación de una restrictiva moralidad conservadora o los excesos de un autoritarismo estatal paternalista y censor. Eso es lo que propician las leyes que ahora tenemos para los medios en este país nuestro.

Por un lado, tenemos leyes obsoletas e inoperantes y sin embargo temidas. Pero además son leyes que de cuando en cuando son desempolvadas con propósitos prohibicionistas.

No debe haber una restricción a la libertad de expresión. Lo que sí debe haber es un límite a los fueros y privilegios que gozan los periodistas, tanto de prensa escrita como de radio y televisión. Los periodistas, por ejemplo, no tienen porque meterse en la vida privada de las personas, ni calumniar, ni difamar, y menos inventar y especular.

Hay muchas cuestiones que faltan de realizar todavía, como legislar sobre el salario mínimo profesional de los periodistas, para que éstos tengan salarios decorosos.

No podemos perder de vista que el hombre es el centro de todo en sentido legislativo. Las tecnologías son importantes, pero no son más que unos instrumentos para poder lograr esos acercamientos y para poder nosotros tener mayor claridad en los mensajes y poder nosotros tener también la posibilidad de tener mayores conocimientos.

Entonces, necesitamos que nos pongamos de acuerdo en que la razón de ser de la libertad de expresión es el hombre como tal y asimismo debe mirarse en la legislación. Sucede que esa condición social del hombre ha permitido que se genere un intercambio de ideas u opiniones, con el fin de que se pueda, en un momento dado, hacer partícipe a los congéneres de una serie de inquietudes y de criterios.

Basado en este simple y sencillo principio, pues la democracia desarrolló todo el concepto de la participación de la comunidad y le dio ese valor tan grande a lo que es la comunidad, las decisiones con base en las discusiones de la comunidad, para decidir intereses comunes.

El problema en México es que los medios de comunicación están cada vez en menos manos, ¿cómo garantizar los derechos de los trabajadores de la comunicación?, ¿cómo garantizar la libertad de prensa, si los medios de comunicación responden a intereses puramente privados y estrictamente mercantiles?

Considero que si no se toma y no se asume abiertamente el tema de la propiedad de los medios, cualquier discusión que tienda a reglamentar el derecho a la información en el marco de la Reforma del Estado en México deja que desear; si efectivamente se tiende a una preocupación profunda sobre el papel de los medios y sus responsabilidades con la democracia y sobre

responsabilidades con la vida social; si efectivamente se pretende que los medios de comunicación cumplan fines de interés público, que sean entidades de interés público, que sean el Atalaya de las libertades públicas que pugnó Francisco Zarco, Belisario Domínguez, Ignacio Ramírez El Nigromante, debe discutirse la propiedad de los medios, no solamente la propiedad de los medios electrónicos, las concesiones en la radio y televisión, también tienen que verse con seriedad en manos de quién está la prensa escrita en México.

Se debe pugnar por la sociedad cooperativa, de que los medios de comunicación estén en manos de los periodistas, no de empresarios que sólo tienen fines de lucro y se amparan en la gran sociedad anónima, y que prueba de ello es que todas las demás sociedades mercantiles, están como fósiles jurídicos. Por ello se hace necesario impulsar la idea de que los trabajadores de la prensa participen de la copropiedad de los medios, no solamente para garantizar los derechos de los trabajadores, sino para ejercer una libertad de prensa amplia y plena de cara a nuestra sociedad, ansiosa de la democracia, que hasta ahora está en abortos y clonaciones en México, desde la época de Francisco I. Madero.

Considero que las cooperativas pueden llegar a funcionar, que son una fórmula que el gremio periodístico puede asumir para lograr la propiedad de los medios. Las cooperativas bien administradas, organizadas; sobre todo si los periodistas también asumen su papel que están obligados a realizar ante la sociedad, y pueden ellos mismos administrar las empresas periodísticas.

En la transición a la democracia, los periodistas pueden ser propietarios de los medios de comunicación, si somos capaces de administrar empresas periodísticas y que podemos cumplir, porque los periodistas tenemos muy claro la función social que debemos de cumplir en la sociedad a la que servimos y enfrentamos problemas muy serios para lograr sobrevivir este tipo de empresas, con periodistas de carrera académica, con una misión social.

Considero que también debe privilegiarse dentro de una prensa democrática, la calidad antes que la cantidad.

Desafortunadamente, los criterios que privan sobre la prensa en México, los privilegios en la dotación de la publicidad, que es de los insumos básicos de ingresos de los periódicos, se basa en criterios excluyentes hacia medios de comunicación que no tienen grandes tirajes: se privilegia la cantidad sobre la calidad en México.

Desde ese punto de vista, el papel de los medios de comunicación en esas competencias, en las que se les encuadra para cumplir las condiciones de quienes dirigen o están encargados de las

dotaciones de publicidad, se basan fundamentalmente en la cantidad, y obviamente la cantidad se logra muchas veces con una prensa que distorsiona su papel ante la sociedad.

En México la distribución de la publicidad se hace de manera arbitraria, que sólo beneficia a quienes tienen fines completamente mercantiles, de lucro, en el uso de los medios, desde luego perjudica a quienes consideramos que la prensa tiene que cumplir funciones fundamentalmente sociales; fundamentalmente educativas, fundamentalmente de defensa de los derechos de la sociedad.

Lamentablemente no hay cifras confiables respecto del tiraje total de los diarios; no hay deber legal, como se ha estipulado en algunas naciones, que obligue a los periódicos a certificar su circulación. Algunos periódicos, sobre todo de la ciudad de México, certifican su circulación, es decir, hacen constar ante notario el número de ejemplares que efectivamente se venden cotidianamente. Pero esos periódicos lo hacen muy de vez en cuando, son muy pocos, y siempre es posible encontrar mecanismos de simulación, de abultamiento que sean recogidos por la fe notarial y que conduzcan a un resultado que no corresponde con la realidad cotidiana.

Los periódicos suelen declarar cifras notoriamente mayores de las que realmente corresponden a su circulación de entre dos, y dos y medio de periódicos al día, para los 100 millones de mexicanos.

Si es que se quiere realmente hacer que los medios de comunicación cumplan su papel responsable en la democracia, se requiere de hacer una reglamentación clara y muy precisa sobre las funciones de los medios; se requiere de legislar, de cómo se distribuye la publicidad gubernamental que proviene de los recursos de la misma sociedad.

En la transición a la democracia, los periodistas deben de participar en la adquisición de acciones, que puede ser por la organización de cooperativas, que pueden tener acceso a la propiedad de los medios y hacer un verdadero equilibrio en las funciones de esos medios.

Aunque en México ya existen algunos medios como *Proceso*, que nace a raíz del atentado contra la libertad de prensa, que significó el golpe contra el diario *Excélsior*, en 1976, cuando un grupo numerosos de periodistas, fundamentalmente reporteros y editorialistas, salieron con Julio Scherer del periódico, y una parte de ese grupo creó dicha revista.

Otro caso que conozco de medios que se haya formado un poco en esta forma es *La Jornada*, que también recurrió a las ventas de acciones y a financiamiento del público, además de que muchos de los miembros de los periódicos son accionistas.

Y en los estados conozco esfuerzos verdaderamente encomiables de reporteros que han juntado sus ahorros o recurrido también alguna forma de financiamiento público para dar luz a pequeñas, modestas publicaciones, semanarios que son realmente meritorios, porque enfrentan penurias terribles, que, a base de esfuerzo, de tesón, de hacer un periodismo auténtico, libre, independiente, han logrado sobrevivir.

En la transición a la democracia, se debe buscar modelos para que los periodistas en México puedan ser propietarios de medios de comunicación, buscar fórmulas, establecer contrapesos a la propiedad empresarial de los medios.

Por ello, insisto en mi calidad de periodista de carrera, asalariada que he sido durante casi 30 años, que la propiedad de los medios debe discutirse abiertamente y saberse por ejemplo en manos de quién están, ¿quiénes son los propietarios de los 400 periódicos que se editan en todo el país, en manos de quién están los aproximadamente 30 periódicos que se editan y circulan en el Distrito Federal, quiénes son los propietarios de cerca de 200 revistas que se editan en todo el país?

Ciertamente, los medios de comunicación en México, de unos años para acá, informan de asuntos que antes eran vedados y se cuestiona a personajes e instituciones antes intocables.

La competencia comercial, meramente, ha sido otro factor importante. Los dos principales diarios se disputan a los lectores y, consecuentemente, el interés de los anunciantes a partir de su oferta informativa. Los dueños de los medios han descubierto que la información, la verdad, es también una mercancía vendible. Hacer periodismo auténtico hoy en México es un buen negocio.

Aunque también aparejado a esta nueva apertura, ha irrumpido también un periodismo irresponsable, amarillista, y escandaloso. Se difama impunemente.

Mayor libertad implica mayor responsabilidad en los medios y de los periodistas. De ahí la importancia impostergable de reglamentar, el precepto constitucional, para darle cabal cumplimiento a ese derecho de todos los mexicanos.

De reglamentarse, de legislarse, será necesario se contemple la construcción de una nueva legislación, independientemente de las agrupaciones sindicales que puedan existir, la creación y reglamentación de asociaciones o consejos de periodistas, concretamente los reporteros, que hasta ahora han sido sólo peones, despreciados, que no tienen derecho a opinar en el destino final de sus propias informaciones, ya que son los dueños los que censuran, los que suprimen, los que tergiversan, minimizan o maximizan las notas informativas, en función más de criterios mercantiles o políticos que periodísticos, para ello se hace necesario que se asegure que los reporteros incidan en el destino de sus informaciones.

Si queremos ser congruentes con la democracia, será necesario considerar al oficio del reportero, como un trabajo intelectual calificado, que en consecuencia debe ser remunerado, con base en una escala semejante a la de los salarios académicos universitarios, de tiempo completo.

Tenemos derecho a ser periodistas profesionales y a contar a la sociedad que hay un periodismo verdaderamente profesional, ético y que compagine la libertad de prensa con el derecho público.

La legislación aplicable a los medios impresos propone algunas medidas administrativas que, en la práctica, están en desuso.

Los medios impresos se rigen, en primer término, por el contenido de los artículos 6 y 7 de la constitución, que en el esquema liberal del siglo XIX dispone que los hombres –que nacen libres o que el Estado les otorga la libertad– disfruten de ciertos derechos sin cuyo ejercicio no podría congregarse la comunidad democrática.³⁶³

Esta noción liberal del siglo pasado atribuye, entonces, a los hombres, la facultad de expresarse. De esos artículos constitucionales se desprende la Ley de Imprenta, que sólo es una ley local sólo propia del Distrito Federal. Prácticamente no hay ninguna otra ley de imprenta en otras entidades, no obstante que en cada estado de la República, de acuerdo al régimen federal, a partir de 1917, se debió haber legislado en esta materia, de la libertad de imprenta.

Queremos reformar el Estado para hacerlo más democrático. La humanidad ha llegado a la conclusión de que el autoritarismo es lo más detestable e indignante para el ser humano.

Se requiere, entonces, fijar el rumbo. Queremos un Estado más democrático y sabemos que la sociedad democrática necesita ser gobernable, con orden para sobrevivir y desarrollarse, haciendo posible la comunidad de seres humanos libres, responsables y solidarios.

Tenemos que partir de reconocer que México no es un país plenamente democrático, que es un país donde prevalece el autoritarismo de su sistema político, y la injusticia estructural de su régimen económico neoliberal y de sus cuentas históricas pendientes.

En México padecemos uno de los regímenes más autoritarios y discrecionales que puedan encontrarse en el mundo entero, en la asignación de concesiones para transmitir por radio y por televisión. El espacio aéreo, por donde circulan las señales radioeléctricas y radiomagnéticas, no es de propiedad privada –por lo menos eso dice nuestra Constitución Política– sino patrimonio de la

nación. Al Estado le corresponde administrar este espacio y, sin embargo, las autorizaciones para que un empresario o una institución académica, por ejemplo, o un grupo de ciudadanos reciban una concesión, lo decide una oficina técnica del gobierno federal. La Ley de Radio y Televisión le confiere esa atribución a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que suele resolver en el mayor secreto, sin rendir cuentas de los motivos políticos o financieros que tiene en cada caso, la asignación de frecuencias para radio y televisión.

Es pues inadmisibles que, en la transición a la democracia mexicana, una dependencia administrativa del gobierno federal sea la que resuelva quiénes sí y quiénes no tienen derecho a transmitir por radio y televisión. Y gracias a esa prerrogativa "discrecional del titular del ramo", durante mucho tiempo e, incluso, hay que recordarlo, en años muy recientes, el gobierno federal favoreció el crecimiento del consorcio Televisa, consorcio cuya renovación ahora, por cierto, es sólo aparente. Su objetivo informativo ha sido más con intereses de carácter comercial y de lucro.

Es por ello, que en México se hará necesario ya que la asignación de las concesiones de radio y televisión estén a cargo de un cuerpo plural y no dependa sólo de la potestad gubernamental.

Resulta escandaloso que la radio y la televisión sean todavía propiedad privada y que constituyen un negocio como cualquier otro. Al mismo tiempo su nacionalización no sería un verdadero remedio: El monopolio del estado en materia de información no es menos peligroso que el monopolio de los negociantes. El ejemplo de Rusia y más aún el de Francia, no recomienda la nacionalización, una solución intermedia consistiría en substituir el concepto de propiedad por el concepto de uso, los que deben dirigir la radio y la televisión, son aquéllos que efectivamente la usan, es decir, los productores y los consumidores; la creación de consejos u otros organismos que se encargasen de la dirección de los programas de radio y televisión, podría ser un experimento en la democracia social de la participación.³⁶⁴

Esto decía Octavio Paz en 1968.

Y es que propuestas para reformar la legislación de los medios abundan en México. Lo que falta es decisión para tomarlas en serio. Los medios son demasiado importantes para dejarlos sin

³⁶³ *Loc. cit.*, pág. 148.

³⁶⁴ Octavio Paz, carta del 6 de septiembre de 1968 del Secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, reproducida en *Vuelta*, núm. 256, marzo de 1968, pág. 10.

reglamentaciones modernas y completas. No se trata, con ello, de restringir libertad alguna, sino de garantizar la libertad de la sociedad para hacer algo más que receptora de los medios más influyentes.

"Una democracia no puede existir si no pone bajo control a la televisión."³⁶⁵

Y esto no significa transgredir libertades, significa poner bajo control de nuestras sociedades, a su servicio, a los medios de comunicación.

Solamente de esa forma podremos asegurar, como quería Octavio Paz, que ese derecho humano por excelencia, que consiste en hablar, oír y responder, no sea de unos cuantos sino libertad de todos los ciudadanos.

Nuestra Constitución Política, en sus enmiendas, se erige en protectora de la libertad de prensa y de palabra de periodistas y otros individuos, pero en ninguno de sus artículos existe una disposición que proteja al público de una prensa irresponsable o de un lenguaje falaz, injusto o indecente por parte de tales personas.

El Estado más democrático que queremos es uno donde la responsabilidad (*accountability*) del poder ante los ciudadanos sea mucho más real que meramente formal, donde la representación opere con eficiencia, donde medios y fines sean democráticos, de modo que ese Estado no se sienta —ni sea sentido— como amo o sustituto de la sociedad, sino como su instrumento para gerenciar y garantizar el bien común.

Los medios pueden ser el mejor amigo del cambio democrático. Una sociedad democrática es, necesariamente, una comunidad informada.

"La libertad, escribe Savater, puede liberarnos pero también puede esclavizarnos".³⁶⁶

La vigilancia y la transparencia son esenciales a la libertad. Donde no hay libertad de expresión ni derecho a la información no hay democracia.

Medios de comunicación libres, independientes, son vehículos insustituibles a la hora de asegurar la transparencia que permite vigilar al poder para que no se nos vaya de las manos.

Toda libertad necesita reglas. La libertad de información y prensa no debe ser la excepción. Una legislación moderna y congruente con la diversidad y en la que está transitando México, tendría que reconocer por lo menos cuatro aspectos.

1. La obligación del Estado para informar

2. Las responsabilidades de los medios de comunicación respecto de la sociedad

³⁶⁵ Karl Popper, "Licencia para hacer televisión", en *Nexos*, núm. 220, abril de 1996, pág. 29.

³⁶⁶ *Libre mente*, Espasa Calpe, Madrid, 1995.

3. Los derechos de las empresas de comunicación

4. Los derechos de los ciudadanos delante de los medios

Los derechos de los ciudadanos pueden ser el eje de una nueva preocupación social y estatal, respecto de la comunicación, particularmente de la comunicación de masas.

Por un lado, es evidente la pertinencia del derecho de réplica en todos los medios y no sólo, como ahora, en los de carácter impreso. Además del derecho a exigir rectificaciones, cada vez se reconoce con mayor claridad el derecho de los individuos a la privacidad. Una sociedad que deja la fama pública de sus ciudadanos al libre albedrío de empresas privadas, como son las mayoría de los medios de comunicación, organizados en la sociedad anónima, cuyos fines son de lucro, es una sociedad que se debilita y que se pierde el respeto a sí misma.

La reforma del Estado debe pasar necesariamente por la reforma de los medios de comunicación. La sociedad misma tiene que participar, la voluntad incluso oficial, para transitar a un modelo distinto de país.

La persona humana debe continuar siendo el origen y debe estar en el centro de las decisiones que se adopten para regular las comunicaciones.

No hay ninguna duda de que en México hay que mejorar, lo cual es imperioso, las reglas del juego respecto a la libertad de expresión y el derecho a la información, en beneficio de todos.

Únicamente hay que revisar las experiencias del derecho comparado, que son muchas y muy variadas, discutir cuáles pueden ser las mejores para nuestro país y adaptarlas a nuestra realidad. Alguna ventaja habría de existir para encontrarnos tan atrasados en este campo específico. Además, elementos valiosos son diversos proyectos de códigos de ética y de leyes que han redactado especialistas mexicanos.

Epílogo

El triunfo de la democracia electoral en México

2 de julio de 2000

Vicente Fox, hombre de la transición

La jornada electoral del domingo 2 de julio es realmente histórica, caracterizada por un extraordinario ánimo de participación de la ciudadanía. En su mayoría, los millones de mexicanos, hombres y mujeres, que acudieron a las urnas a votar, se manifestaron por poner fin al sistema de partido de Estado. Marcó el fin de un régimen autoritario priista y el inicio de la democracia en México. Estamos viviendo un proceso de cambio en todos los órdenes, están por definirse nuevas dimensiones de estructuración del poder, de hacer política, nuevas modalidades del discurso.

La jornada electoral del 2 de julio del 2000 marcó un hito histórico al lograr el voto popular sacar al PRI de Los Pinos, después de que esa organización partidista se mantuviera en el poder, con distintos nombres y una sola identidad corporativista, por 71 largos años.

Las elecciones recientes son históricas, porque el pueblo de México ordenó un cambio en la conducción política del país. Comienzan a despuntar en el horizonte algunos de los principales rasgos de lo que será el nuevo régimen democrático de México.

El fin del anciano régimen ocurre de manera civilizada; por la vía pacífica electoral, con apego a normas y con la participación de instituciones que cumplieron con su deber y estuvieron a la altura de las circunstancias históricas; IFE, partidos, candidatos, Presidente de la República.

La sociedad fue respetada, la marcha de la economía no se alteró, se premió la madurez de México a nivel internacional.

Una de las cuestiones que se hicieron obvias el 2 de julio es el carácter precario, la fragilidad extrema de los tres principales partidos políticos, para no hablar de los menores. En la última elección fue decisivo el papel de los candidatos y su personalidad, quedando muy por debajo de ellos los partidos que los postularon y sostuvieron.

Tal premisa obliga a ser cautos respecto del real avance de la democracia mexicana, más allá del explicable entusiasmo que causó el rotundo hecho de la alternancia del poder tan anhelada por los mexicanos.

Estoy convencida de que la democracia mexicana, en las condiciones del país, ha de edificarse efectivamente sobre tres partidos políticos. Somos tres fuerzas políticas.

Estamos ante una situación inédita, no sólo porque la última elección verdaderamente democrática ocurrió hace 89 años, sino porque hoy, como entonces, hay un cambio radical: el derrocamiento de un modo de gobernar, pero esta vez logrado por el voto popular y no por un levantamiento armado, como ocurrió en 1910-1911.

Esto hace que la transición de cinco meses entre la elección de presidente y el inicio de sus funciones se haga más pesada que nunca. Hay todavía de por medio muchas semanas para que el nuevo gobierno asuma funciones, y los anuncios sobre su configuración están por venir.

Y es que la construcción de la democracia no es obra de un día, ni se alcanza simplemente por declaraciones oficiales, sino por el contrario, se requiere del esfuerzo de muchas generaciones y del marco legal idóneo que la soporte; pero sobre todo, es necesaria la existencia de instituciones encargadas de hacer efectiva la vida democrática, de hacerla una realidad cotidiana.

A pesar de que nuestro país cuenta con una larga tradición legislativa en materia electoral, pues sus antecedentes se remontan hasta los primeros brotes del movimiento independentista, no es posible afirmar la existencia de un verdadero derecho electoral sino desde una fecha muy reciente, que no va más allá de las dos décadas.

El gran paso fue dado cuando, en la legislación electoral de 1997, se estableció, por vez primera, un sistema de recursos administrativos, cuya finalidad se resolvía en la posibilidad de atacar diversos actos violatorios de los derechos electores, los cuales se presentan durante la jornada en que se celebraran los comicios o con motivo de su preparación.

La derrota del PRI fue contundente; Francisco Labastida Ochoa fue superado, según cifras preliminares, por más de 2.5 millones de votos, y en la ciudad de México el partido oficial no ganó ninguna senaduría ni tampoco ninguna delegación. Dado la configuración del partido, como un mero brazo operativo del presidente de la República en turno y apoyado por corporaciones sindicales y movimientos de masas manipulados desde la cúspide, se estima que habrá una recomposición del PRI. A pesar de que este partido constituye por el momento la segunda fuerza popular, tendrá que fundarse de nuevo para que realmente renazca.

En los próximos meses se irá bosquejando el nuevo perfil de una nueva nación. Por lo pronto ha quedado clara la fuerza del ejercicio del voto que castiga y premia en las urnas el comportamiento de hombres y mujeres.

El cambio del 2 de julio sin duda alguna traerá al país un cambio radical en el quehacer político y en las relaciones existentes entre gobierno y partidos políticos. Exigirá no solamente

madurez, sino también una gran disposición de los protagonistas para anteponer los intereses del país, a los de grupo o a los intereses personales.

Han quedado atrás las modalidades clientelistas de relación con los ciudadanos, las prácticas corporativas, de las que hablo en mi tesis, la excesiva concentración del poder y del culto a la personalidad de líder; y en este caso, me refiero a la subordinación vertical y jerárquica con la que se estructuraba el poder político.

La alternancia que se dará el próximo 1 de diciembre con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República significará el cambio político más importante de los últimos 70 años y permitirá consolidar en forma definitiva nuestra largamente añorada y ambicionada transición democrática.

La alternancia que se inicia el 1 de diciembre tendrá buenos resultados en la medida en que se consolide un Congreso eficaz, maduro, abierto al imperativo de sacar a flote iniciativas con base en la negociación abierta, no en componendas vergonzantes.

Se marca en esta alternancia el fin de un presidencialismo desmesurado, absoluto o imperial, como se le ha llamado, para pasar a un sistema presidencial sujeto a límites, emplazado en la división de poderes, con vigilancia de otros y contrapesos. El poder tendrá que ser compartido y será escrupulosamente escrutado por organismos de la sociedad civil además de las instancias estatales.

Aunque no podemos negar que desde 1988 los mexicanos hemos ganado espacios democráticos que han transformado nuestro sistema político mexicano. Existe, por ejemplo, un verdadero sistema de partidos políticos, tenemos órganos electorales autónomos, apertura y pluralidad en los medios de comunicación, un número importante de organizaciones obreras, campesinas y populares independientes, un mayor equilibrio entre los poderes y los tres niveles de gobierno, una sociedad civil más organizada y una población cada día más enterada y consciente de la importancia de su participación y de su voto, como quedó demostrado el pasado 2 de julio.

Falta ahora, y se vuelve más urgente que nunca, la necesidad de dismantelar el presidencialismo mexicano, para lograr una nueva distribución de poder entre el Ejecutivo Federal y el Legislativo y entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales; es urgente dismantelar el corporativismo de Estado que existe en las organizaciones sociales y abrir espacios a un sindicalismo democrático y organizaciones campesinas y populares independientes del gobierno y de los partidos políticos.

Se requiere ahora legislar para garantizar la total independencia de los medios de comunicación y dar institucionalidad al Estado mexicano para evitar que los vaivenes políticos afecten los programas de largo plazo.

Sin duda alguna, hay mucho que hacer y la alternancia facilitará el avance democrático. Todos, más allá de nuestras preferencias políticas, debemos estar contentos y satisfechos que se hayan celebrado las elecciones con una gran civilidad política, y que en México se pueda llevar a cabo la alternancia del poder en paz y, sobre todo, en armonía, sin conflictos políticos.

Tener por primera ocasión después de siete décadas un presidente que no sea del PRI y un Congreso verdaderamente plural sin mayoría absoluta de ningún partido, todo esto acelerará el cambio político.

Tanto el PAN como el PRD y el PRI requieren del diálogo y de los acuerdos políticos para transitar por un periodo menos confrontado y más productivo para la población. Sin duda alguna que algunas iniciativas y acciones serán rechazadas tanto en el ámbito federal como en el local, lo fundamental es construir un campo de acción común donde se pueda trabajar conjuntamente sin menoscabo de la ideología partidista o de las diferencias naturales.

Hay muchas cosas por analizar de los resultados electorales del domingo 2 de julio del 2000: composición final de las Cámaras Legislativas; del gobierno, la Asamblea Legislativa y las Delegaciones del Distrito Federal, la distribución de los gobiernos y legislaturas de los Estados de la República y las presidencias municipales.

El domingo 2 de julio fue un día sumamente importante para la historia nacional, porque en un proceso electoral transparente los mexicanos salieron a votar libremente y escogieron el cambio que representa Vicente Fox Quesada.

Millones de mexicanos nos formamos para votar en las casillas electorales, y ya con la boleta en la mano, cruzamos la boleta por un México distinto, por construir una historia en la que participemos todos, sin exclusión alguna.

La sociedad votó por un cambio. La fuerza que va adquirir el Congreso en la LVIII Legislatura, obliga a una auténtica colaboración y a elaborar un agenda legislativa de consenso entre ambos poderes: Ejecutivo y Legislativo.

Los ciudadanos mexicanos conseguimos, a través de las elecciones del 2 de julio, desalojar del poder a un partido que convirtió la libertad, lo más preciado del ser humano, en sumisión-

Para realizar cualquier cambio constitucional se requerirá de un acuerdo entre las bancadas del PRI, PRD y PAN, y podrán darse cambios a las leyes secundarias con acuerdos entre los tres partidos principales de México.

Lo que no sabemos, es cuál será la actitud que tome el PRI ante la política económica y los programas sociales actuales. En los últimos años, los legisladores priistas han sido corresponsables de las políticas neoliberales y privatizadoras del gobierno; sabemos que muchos de ellos han estado en contra de ellas y las culpan, incluso, de sus fracasos electorales.

La agenda legislativa para los próximos seis años es muy amplia, ya que durante las campañas se ofrecieron cambios de fondo en todos los ámbitos; es necesario, sin embargo, elaborar de inmediato una agenda para el corto plazo que tenga como objetivo central concluir la reforma política que han venido impulsando los partidos de oposición.

Habrà que ver si el PAN sigue decidido a limitar el exagerado presidencialismo y a promover un mayor equilibrio entre los poderes y los tres niveles de gobierno o, si una vez en la Presidencia, se retractan de lo que han venido proponiendo en los últimos años.

El presidente Fox tendrá un Congreso adverso. Los mexicanos le dimos un claro mandato, pero no con una mayoría absoluta sino relativa, ya que en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, la mayoría es priista.

En síntesis, a Fox ya no le tocó vivir la época del Presidencialismo, cuando el presidente tenía atribuciones constitucionales y metaconstitucionales. Aunque mantiene las primeras pues sigue siendo el jefe de Estado, el Jefe de Gobierno, el Comandante de las Fuerzas Armadas y el responsable de la política exterior, pero ya no tendrá las segundas, el presidente ya no es rector de la economía, y Fox no podrá operar con el PAN como mancuerna convirtiéndolo en partido de Estado.

Además, ya no dependen sólo de él las políticas monetaria y financiera y de gobierno, pues ya no maneja las elecciones, por las autonomías del Banco de México y del IFE.

Así, Vicente Fox será un presidente muy acotado. Para gobernar tendrá que hacer uso de sus mayores capacidades políticas, esto es, de sus mejores artes de negociación. Será un Presidente que, a diferencia de los anteriores, tendrá que conducir a la sociedad mexicana y a su sistema político a través de un complicado sistema de diálogo, negociación y acuerdo, con muchas fuerzas sociales y políticas.

El ejercicio autoritario del poder le estará negado. Sólo el diálogo, la negociación y el acuerdo le permitirán gobernar, es decir, llevar a la sociedad hacia alguna parte distinta de lo ya acontecido.

Vicente Fox se considera y es un Presidente de la transición; llega al poder con la promesa de un cambio; ese cambio no puede ser otro que culminar, o por lo menos avanzar sustancialmente, en el proceso de transición; para ello tiene que impulsar profundas reformas constitucionales, si no es que convocar a un Congreso Constituyente para el año 2003. Pero todo esto no lo podrá lograr sin un profundo esfuerzo de negociación inclusive con el PRI.

Para superar al PRI, el PAN necesitará de la buena voluntad de prácticamente todos los legisladores del PRD y los partidos pequeños. Se supone que Fox llega a la Presidencia con un proyecto de reforma y para ello tendrá que promover cambios constitucionales, pero no los puede llevar a cabo sin el PRI.

EL PRI también mantiene una estructura de poder considerable. Además de sus 60 senadores y sus 210 diputados federales, tiene la mayoría en 21 congresos locales, cuenta con 21 gobernadores y más de 2 mil presidentes municipales.

El reto que tienen enfrente los legisladores para impulsar el cambio nacional es inmenso, deben tener la flexibilidad, la disposición y la claridad para entender lo que es un Congreso plural y realizar el esfuerzo que se requiere para llegar a acuerdos. Se tiene que evitar la confrontación con el Ejecutivo Federal y buscar la colaboración entre los poderes; tienen que entender el papel central que va a tener el Congreso y hacer que la gente lo entienda y lo valore; se tiene, finalmente, el reto de que los legisladores dejen de ser anónimos para convertirse en verdaderos representantes populares y con nombre y apellidos.

Por lo que respecta a la prensa nacional y extranjera, dieron noticias unánimemente de aprecio por el comportamiento de los votantes, los candidatos y el gobierno de México en las elecciones, y por la madurez demostrada por todos los actores y las instituciones, entre ellas el IFE que destacó por su profesionalismo y eficiencia. Los medios de información jugaron también un papel serio, responsable y objetivo, que los reivindica plenamente ante la ciudadanía, sobre todo en comparación con anteriores procesos electorales.

El país se encuentra en una etapa de redefinición de las normas que van a determinar la relación entre las distintas instituciones del Estado.

La LVIII Legislatura, que iniciará sus trabajos el próximo 1 de septiembre, tendrá 90 días antes de la toma de posesión del nuevo Presidente de la República, para dar comienzo a la construcción del nuevo orden jurídico, producto necesariamente del acuerdo entre distintas fuerzas políticas.

La próxima legislatura y el gobierno federal, que iniciará en diciembre, deberán lograr cambios en materia de información, transparencia presupuestal, fiscalización (independiente del Poder Ejecutivo), controles especiales y límites precisos a la acción del gobierno federal en materia presupuestal.

La reforma más urgente es garantizar a los ciudadanos el elemental derecho de contar con toda la información que se genera en la administración pública. El actual marco legal no ofrece instrumentos efectivos para que dicha información fluya de manera periódica, consistente y suficiente.

Por el contrario, es práctica común, sin responsabilidad legal alguna, ocultar información, utilizarla de manera selectiva y, en caso extremo, mentir en asuntos comprometedores. Sin información oportuna, la sociedad no puede detectar a tiempo irregularidades en el uso de los recursos públicos, desconoce si los programas de gobierno están cumpliendo con sus objetivos, y se le impide participar en la crítica y la propuesta de las políticas de gobierno.

La ley debe penalizar de manera severa el mal uso de la información que debe ser pública.

Elemento clave es realizar las reformas necesarias para que el órgano de fiscalización que depende de la Cámara de Diputados adquiera las atribuciones y capacidad técnica necesarias para vigilar el gasto público en el proceso mismo de su ejercicio.

Actualmente, las cuentas públicas no se revisan hasta varios meses después de que concluyó el periodo fiscal y se realizan auditorías con años de retraso, por lo que es muy difícil detectar irregularidades e imposible actuar con oportunidad.

Si un órgano independiente del Poder Ejecutivo vigila cada peso que van gastando las autoridades, se evitarían muchos de los enormes fraudes y desatinos que han costado millones de pesos a los mexicanos y cuyos culpables no han podido ser castigados.

En materia presupuestal, tema candente para el nuevo gobierno, se requieren reformas constitucionales y una nueva Ley de Contabilidad, Presupuesto y Cuenta Pública, las que para ser eficaces tienen que ser oportunas. Se inicia la carrera contra el tiempo en el fortalecimiento de la democracia.

Las nuevas reglas de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en México deben definir la participación de los legisladores en la elaboración del presupuesto federal y acotar el margen de acción de las autoridades para modificar el decreto aprobado por la Cámara de Diputados. Se requiere ampliar el tiempo que transcurre entre que la propuesta del Ejecutivo es presentada y la fecha límite para su aprobación; reformar la legislación secundaria para limitar los montos de gasto

que pueden ser modificados por el Ejecutivo Federal, en caso necesario; establecer los mecanismos para que los legisladores cambien el decreto de presupuesto que se está ejerciendo ante un cambio drástico de las circunstancias; fortalecer los órganos técnicos del Poder Legislativo que participan en el proceso presupuestario, y llenar el inmenso vacío legal estableciendo en la Constitución las reglas para el ejercicio del gasto en caso de no alcanzarse un acuerdo de la mayoría de la Cámara de Diputados antes del 1 de enero, fecha en que se debe iniciar la vigencia del nuevo presupuesto.

Conclusión

Una de las formas de control que tiene el sistema presidencial o el presidencialismo, sobre los gobiernos estatales, es la presencia de instancias federales como una región o zona militar que reporta a la secretaría de la defensa nacional y a la delegación de la procuraduría general de la República todo lo sucedido en los lugares encomendados. Cada estado tiene un poder judicial propio con jurisdicción dentro de su territorio, compuesto de un tribunal superior de justicia que es el tribunal de apelación y de juzgados de primera instancia. El tribunal se compone de magistrados propuestos por el gobernador y aprobados por el congreso local. También, hay un órgano de procuración de justicia, cuyo titular recibe el nombre de Procurador General del Estado, quien es designado directamente del gobernador.

Se puede decir que la base estructural de la forma de gobierno que establece la Ley Suprema de 1917, es el presidencialismo mexicano, que es una copia del modelo norteamericano. La figura del presidente ocupa un lugar preponderante en las diferentes etapas del constitucionalismo mexicano, incluida la de 1824, aunque esta última no tuvo influencia la norteamericana, que data de 1776. Conforme al modelo presidencialista norteamericano el presidente de México está investido de las funciones de jefe de Estado y de jefe de gobierno, y como funcionario político y administrativo. La esfera competencial del Presidente de la República, cuyo cargo no es renunciable sino por causas cuya gravedad aplica discrecionalmente el poder legislativo federal, quien acepta o rechaza la solicitud de renuncia. Es conveniente asentar, como elemento característico del modelo presidencialista, que el titular del ejecutivo federal no es políticamente responsable ante el congreso federal. Analizamos ya que el presidente, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por "traición a la patria y delitos graves del orden común", según el artículo 108 de la Ley Suprema, sin que nunca se haya aplicado esta disposición, producto de la inexistencia de una reglamentación adecuada de esta disposición constitucional, por una lado, y por la otra por la fuerza política que acumula el presidente en su persona.

El unipartidismo es la base fundamental de toda la estructura del sistema político, y el presidencialismo fuerte es la consecuencia necesaria pero derivada y dependiente del unipartidismo en México. La articulación del presidencialismo con el corporativismo obliga a que el presidente de la República funcione como jefe de Estado, de gobierno y del partido en el poder; el hecho de que los principales puestos de elección popular dependan de su decisión lo transforman en el jefe directo y supremo del PRI. Por otra parte, en la misma Ley Suprema está inscrito el carácter plebiscitario de

la institución presidencial, ya que ella estipula que la elección se efectúe por sufragio universal directo.

No se debe considerar que el Estado sea el único responsable del funcionamiento de los medios públicos y menos aún que deba ser exclusivamente su operador directo, por el contrario, se debe impulsar que el Estado, sin perder su rectoría ni desentenderse de su obligación en la conducción de un servicio público, genere mecanismos amplios y plurales que permitan que los medios de información contribuyan para que la sociedad acceda a la cultura y a la información y sean también, cada vez más, medios plurales en los que se vea reflejada de manera efectiva la sociedad a la que sirven.

Partimos de la necesidad de establecer reglas claras y transparentes para el ejercicio del nuevo escenario político que empezamos a construir en México; la reforma del Estado involucra y supone una nueva relación entre los diversos actores sociales.

México, al igual que el mundo, vive una etapa de profundas transformaciones en todos los órdenes de la vida nacional, que tienen en la reforma del Estado su eje articulador, en el contexto de un proyecto de modernización integral.

La Reforma del Estado, en la transición a la democracia en México, requiere necesariamente una nueva relación entre los actores del proceso comunicativo.

La reforma del Estado mexicano no sólo ha demandado la modificación de los aspectos legales del proceso electoral; de la impartición equilibrada de justicia, de la presencia intensiva de la sociedad en los espacios de representación pública; de la aplicación del nuevo federalismo, la autonomía de los poderes legislativo y judicial, la limitación al poder presidencial, la negociación con los sectores insurrectos de Chiapas y Guerrero, etcétera, sino también ha requerido la transformación del funcionamiento de los sistemas culturales y de medios de comunicación colectivos, especialmente, cuando la mayoría de las estructuras de comunicación actuales, desde el punto de vista de la participación social, ya son obsoletas.

En México, uno de los aspectos criticables en la relación entre la prensa y el Estado reside en la ausencia de transparencia con que se manejan las ayudas estatales a las empresas periodísticas. Se trata de elementos de una singular relación que no transita ni por el sendero de la democracia ni se apega tampoco a derecho, más bien, se trata de un "convenio" de intereses privados, políticos o comerciales que, por supuesto, impide el ejercicio pleno de la libertad de información.

La prensa en México ha estado más interesada en buscar ganancias y beneficios. Se lee un periodismo amarillista, sensacionalista, oportunista; un periodismo tradicional, cuyas empresas cada

sexenio gubernamental realizan estrategias diversas para negociar posiciones de beneficio personal. Durante los procesos electorales demuestran al sistema político sus lealtades. Lamentablemente, en nuestro país mucho se ha debatido en torno a varios temas, pero en torno a los medios de comunicación nadie se ocupa del problema de democratizar. Nuestra Ley Suprema no establece nada con respecto a la autodefensa intelectual para protegerse de la manipulación informativa.

La gran prensa en México se caracteriza por su prudencia, por su pasivismo frente a problemas debatibles en los que un periódico debiera tomar partido para bien del mismo gobierno, que se beneficiaría de un periodismo serio, bien documentado, crítico. Los mexicanos nos hemos conformado con una prensa cautiva, como consecuencia de sus múltiples compromisos económicos.

Tenemos leyes obsoletas en materia de comunicación, como es la ley de imprenta que data de 1917, y es inoperante pues tiene un carácter represivo hacia la libertad de expresión. La ley Federal de Radio y TV proviene de 1960, y se abusa de una discrecionalidad política. La democratización de México implica hacer cambios que van desde el Congreso hasta otras instancias colegiadas representativas, como son los partidos políticos, los congresos locales y los medios de comunicación.

De lo investigado se desprende que en México unas cuantas familias son dueñas de los medios de información, los Alarcón, O'Farrill, Vázquez Raña, Ealy Ortiz, Azcárraga. Por ello, corresponde a los legisladores reflexionar y fortalecer los derechos de libertad de expresión y de acceso equitativo a la información. Ambas son garantías fundamentales de la convivencia democrática, pues juzgar y conocer resultan, quizás, las características que hacen de nosotros seres de razón, entendida ésta como voluntad práctica. Y habría que señalar que en el contexto internacional ya existen experiencias valiosas en materia de legislación de la comunicación, por lo que será necesario revisar sus principales características. Este conocimiento y consecuente comparación es un ejercicio de gran valor, particularmente en los momentos actuales donde la globalización y el desarrollo tecnológico nos obligan a equilibrar las políticas que, en materia de información, se asuman en México.

Desde este marco conceptual, sería importante de que se llevara a cabo la realización de estos objetivos en el recinto parlamentario y que formara parte de una voluntad que naciera en el poder legislativo, como parte de todo un programa de trabajo de las diversas comisiones, aprovechando la pluralidad de las mismas, con el objeto de que los medios contribuyan responsablemente en la transición a la democracia.

Desde luego, insisto, habría que conocer primero la forma en que ya en otros países han desarrollado su marco jurídico en la materia, y sobre todo, cómo han sido capaces de transitar a estadios y escenarios más claros en la nueva relación: estado, sociedad y medios de comunicación.

En todas estas tareas los medios de comunicación social comparten con el Estado la responsabilidad de promover una conciencia más elevada y nuevas actitudes sociales para impulsar la transformación que nuestro país requiere. Aunque, para ello, habría que convocar a los industriales de los medios de comunicación, prensa, radio y televisión, para abrir un diálogo franco y constructivo con ellos.

En México, hay un ejercicio discrecional del presupuesto público en materia de difusión y publicidad oficial, lo cual explica en buena medida la amplia cobertura periodística que suelen tener los candidatos a cargos de elección popular de los candidatos del PRI, en detrimento de los candidatos postulados por los partidos de oposición, tanto en las elecciones federales como en los comicios locales. El gobierno no selecciona con criterios objetivos las publicaciones susceptibles de recibir publicidad institucional, circunstancia que permite una amplia interpretación por parte de los responsables de las áreas de comunicación social y, en última instancia, del propio titular del poder ejecutivo federal, y en las entidades locales, de los señores gobernadores.

El uso patrimonial del presupuesto público se ha convertido en un sistema de estímulos y recompensas para la prensa. Es muy común y lamentable, por cierto, que detrás de las labores de información que cumplen los canales de difusión del gobierno, las direcciones de comunicación, bajo rubros como "partidas secretas", "partidas especiales", "partidas confidenciales", "atenciones a periodistas", "gastos imprevistos" o "publicidad", corrompen y ayudan a mediatizar a empresas periodísticas y periodistas, desde el simple reportero hasta profesionales del periodismo de altas jerarquías.

Lo cierto es que en México, en tiempos de la transición a la democracia, la sociedad requiere de reglas claras en lo que toca a las responsabilidades de quienes dirigen los grandes medios de comunicación, con el fin de que su actividad sea lo suficientemente transparente y objetiva, sin privilegios, sin manipulaciones o deficiencias de carácter profesional que desvirtúen el contenido de las informaciones. Asimismo, es necesario que el Estado se ciña a reglas en el manejo de su información.

Se supone que queremos un Estado más democrático, donde la responsabilidad (*accountability*) del poder ante los ciudadanos sea mucho más real que meramente formal, donde la representación opere con eficiencia, donde medios y fines sean democráticos, de modo que ese

Estado no se sienta –ni sea sentido– como o sustituto de la sociedad, sino como su instrumento para gerenciar y garantizar el bien común, ya que los medios de comunicación pueden ser los peores enemigos del cambio democrático.

Necesitamos, para lograr el fortalecimiento del poder legislativo, el compromiso explícito y actuante de que los medios de difusión masiva sean un elemento de la democracia mexicana en construcción, una de sus instituciones y, como tal, sujeta a reglas y valores.

En la actualidad, lamentablemente, los periodistas son asalariados, y nada pueden influir en el gran juego político, como es característica en todos los países sujetos al régimen de la prensa mercantil; los redactores y reporteros en México se limitan a la transcripción "objetiva" de los hechos o del material ofrecido por las oficinas de prensa de las diferentes dependencias de gobierno. El soborno es más que una práctica una obligación tan frecuente y tan normal que forma parte de la vida profesional de los hombres de los medios de información. Es decir, las gratificaciones o estímulos económicos son tan frecuentes y tan necesarios por los bajos salarios, que el periodista no puede prescindir de ellos, de manera que se las tienen que ingeniar para conseguir, con cualquier fuente de noticias, otro "sueldo". Los medios de comunicación responden a intereses puramente privados y estrictamente mercantiles. En México, la televisión simplemente nunca ha mostrado voluntad de independencia frente al poder. En materia política, la televisión es parte del sistema de desinformación.

Sin embargo, la importancia fundamental que han alcanzado la radio y la televisión en México, para la construcción de los procesos de hegemonía y conducción nacional, su operación ha quedado, en términos legales, totalmente descuidada y abandonada por el Estado mexicano y la sociedad civil a un funcionamiento espontáneo e incluso caprichoso de los intereses de los grandes propietarios que los operan o a la dinámica de los voraces principios del mercado, sin una cuidadosa legislación actualizada que norme dicho funcionamiento, en detrimento de los derechos de los auditorios y de la participación de los grandes grupos sociales del país.

En la actualidad ya no puede existir un gobierno moderno y avanzado sin la transformación democrática e integral de sus instituciones de cultura y medios de comunicación colectivos, pues es a través de ellos como se realiza cotidianamente una de las principales formas de participación colectiva en comunidad.

Debemos de considerar que con el surgimiento y la expansión de los modernos canales de información electrónicos en México, en la actualidad no existen vehículos más eficaces para transmitir la información colectiva a la sociedad que la radio y la televisión. Podemos, por

consiguiente, afirmar que en la sociedad mexicana en la última década del 2000, las batallas políticas se ganan o pierden en los medios de comunicación colectivos.

Ahora bien, en primer lugar, los medios de comunicación se han desarrollado vertiginosamente como producto de la Tercera Revolución Industrial; en México, en términos legales, ya lo dijimos, su operación ha quedado muy descuidada y abandonada por el Estado mexicano, han funcionado durante las tres últimas décadas, con grandes vacíos legales que han propiciado la realización de todo tipo de abusos culturales, económicos, políticos, sociales, informativos y espirituales, en detrimento de los derechos de los auditorios y de la participación de los grandes grupos sociales del país.

Por ejemplo, la Ley de Imprenta data de 1917, cuando fue promulgada por el entonces presidente Venustiano Carranza en un marco de conflicto social, y conlleva un espíritu represivo hacia la libertad de expresión. Por otra parte, pese a que la radio empieza a funcionar desde la década de los treinta y la televisión desde los años cincuenta, la Ley Federal de Radio y Televisión se aplica hasta el 19 de enero de 1960 con el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, y quedó atravesada por el vicio de la discrecionalidad política, especialmente presidencial, para ejercer los procesos informativos. De igual forma, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión, se aplican hasta el 4 de abril de 1973.

Incluso, después de la edición de dichas leyes, en los 38 años siguientes sólo se han realizado 5 mínimas y marginales modificaciones a la ley que son las referentes a los siguientes periodos:

1. La del 31 de diciembre de 1969, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 1970.
2. La del 28 de diciembre de 1974, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974.
3. La del 4 de noviembre de 1980, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de noviembre de 1980.
4. La del 11 de enero de 1982, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 1982.
5. La del 29 de diciembre de 1985, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1986.

De allí, la enorme importancia de reflexionar sobre la situación de la transformación de los medios de información colectivos en nuestra nación, ya que son concesiones que a nombre y representación de la sociedad mexicana en su conjunto, el Estado otorga a particulares o grupos especiales, para su aprovechamiento en favor del avance de la nación y no de su estancamiento.

Con relación al resultado del conjunto de espacios públicos que abrió el gobierno del Presidente Zedillo para la transformación del Estado mexicano en materia de cultura y comunicación social en el periodo 1994- 2000, podemos decir lo siguiente:

A lo largo de los seis eventos públicos nacionales para la discusión del proyecto de comunicación colectiva del país, se presentaron más de 12 mil 460 diagnósticos y propuestas de todos los sectores de la sociedad civil, política gubernamental, empresarial y estatal de la República Mexicana para la transformación del Estado en materia de información colectiva. Dichas propuestas oscilaron desde la instauración del derecho de réplica en los medios, la formación del Código de Ética Periodística, la creación de la figura del Ombudsman de la Comunicación Colectiva, el aprovechamiento democrático del 12.5 % del tiempo oficial en los medios, prohibir la existencia de monopolios comunicativos, suprimir los mecanismos directos y velados de censura; hasta la revisión del otorgamiento de las concesiones de radio y televisión, la apertura de los espacios comunicativos para la participación de la sociedad civil, la creación de un Consejo Nacional de Medios de Comunicación, la modificación total de la actual normatividad en materia de comunicación social, el respaldo económico a los medios culturales, etcétera.

Ante esta realidad, debemos preguntarnos, ¿de qué sirve a la sociedad mexicana la existencia del Estado en materia de comunicación si no reconoce su obligación de regular, en el campo de la construcción de la conciencia colectiva, los medios de comunicación?

Por lo visto, la tesis de los precursores del liberalismo económico, corriente doctrinaria del siglo XVIII, cuya esencia es la no intervención del Estado en la vida económica, actitud que los franceses sintetizaron en su famosísima fórmula: *laissez-faire* y su complemento *laissez-passer* (dejar hacer, dejar pasar), es la pauta en el campo de la comunicación en México.

Ante ello, debemos de preguntarnos ¿por qué el Estado mexicano, ante situaciones de emergencia, contradice sus tesis de dejar que los medios se autorregulen?

El Estado tiene, en el sistema mexicano de los medios de comunicación, una triple función, un triple aspecto. Por una parte, en ejercicio de su condición soberana, es el regulador de los medios, el que determina su comportamiento conforme a la ley, conforme al derecho. El Estado actúa como regulador de los medios, en primer lugar.

En segundo lugar actúa, también, como operador de algunos medios de comunicación colectiva.

En tercer término, el Estado actúa como fuente de mensajes; como emisor de mensajes que se difunden a través del sistema nacional de la comunicación colectiva, ya sea mediante sus propios medios o de los que están a cargo de los particulares. Hay, pues, una zona reservada a la operación del Estado en cuanto a los medios masivos de comunicación, y otra zona, la más amplia, que está a cargo de los particulares.

Habría que señalar que el contexto de "apertura política", que creó el gobierno modernizador para reformar la situación del Estado en materia de comunicación social, ha demostrado que los diagnósticos, las demandas e iniciativas fundamentales de políticas de comunicación que ha presentado la sociedad mexicana para la transformación del Estado nacional, vía los Foros y las Consultas Públicas, han sido negadas, menospreciadas, desconocidas y marginadas por la esfera del poder.

En realidad, en el campo de la comunicación y la cultura continuamos estando ante un Estado feudal sordo, insensible y prepotente que no comprende el sentido del México profundo en materia de comunicación social.

Así, podemos señalar que al no considerar los principales diagnósticos y propuestas que presenta el despertar del sector civil para transformar la esfera pública de la conciencia nacional vía los medios de comunicación colectivos, el Estado mexicano no renovó su proyecto de comunicación colectiva para enfrentar los desafíos elementales de la sociedad mexicana de finales del siglo XX y principios del XXI.

Con ello, el Estado mexicano "moderno" cuenta con menos bases de representatividad social, y en consecuencia, es cada vez menos rector nacional en el campo de la moral colectiva, acelerando con ello su debilidad y descomposición estructural.

De esta forma, aunque el gobierno ha creado una gran campaña propagandista para difundir que el Estado mexicano se ha transformado en todos sus niveles, hasta el momento podemos afirmar que la reforma del Estado mexicano no se ha realizado, pues por falta de voluntad política no se ha establecido un nuevo pacto de relación entre medios de comunicación y sociedad a través de la creación de una nueva normatividad jurídica sobre los mismos. Con ello, todo el proceso de la reforma del estado mexicano ha quedado profundamente vulnerado porque la democratización de la comunicación es el principio que democratiza los otros procesos de la vida cotidiana.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que las precarias, contradictorias y obsoletas bases jurídicas en materia de comunicación social con que cuenta la Constitución Política mexicana al final del siglo XX, han privilegiado los intereses de la vieja estructura de poder por sobre los fundamentos jurídicos de la nación que permitan construir la República y fortalecer la democracia.

Para promover la libertad de expresión y su corolario la libertad de prensa, y reafirmar que son esta libertad de expresión plena, amplia, permanente, nos será indispensable consolidar la democracia y el Estado de Derecho.

La comunicación, la libertad de expresión y la libertad de prensa, son temas vitales en la transición a la democracia.

La función social de la comunicación debe estar marcada por un signo pleno de la libertad. La libertad que es lo único que nos permitirá contribuir, a través de la información misma, a aspectos tan importantes, a problemas tan agudos y candentes como es la democracia en México. Y sobre todo, contribuirá a la formación de mentalidades libres, autónomas y que sean capaces de expresarse y de manifestarse a partir de las propias opciones.

Sin duda alguna el mayor adversario para el cambio democrático de la cultura política tradicional, el mayor adversario para el cambio democrático de las estructuras en México, es la cultura política patrimonialista del poder, la cultura patrimonialista de la relación del Estado, la sociedad y los medios. Lo que necesitamos transformar es la matriz cultural que está implícita en la relación social, necesitamos acabar con intransigencias y caminar todos juntos para poder darle al país, en el final del siglo XX, en el umbral del XXI, un marco jurídico que garantice a los ciudadanos el derecho a saber los asuntos del Estado, la información que en manos del gobierno debe ser pública, los derechos de los trabajadores de los medios de comunicación, los derechos de los usuarios, para que tengan mecanismos y elementos de respuesta, de rectificación, de aclaración, y necesitamos cada vez más involucrar a los ciudadanos en el ejercicio ciudadano en materia de medios y en materia del proceso de comunicación, a la luz de la libertad de expresión y de la garantía del derecho de la información.

En lo personal, me inclino porque se legisle, por un nuevo tipo de marco jurídico para los medios de comunicación en México, en la transición a la democracia. Se requiere de un Ombudsman del lector –por ejemplo–, que se establezca el compromiso de los trabajadores del medio, de los reporteros y de los editorialistas con el estilo de periodismo que se va a hacer.

En esa medida, el ombudsman se convierte en un auxiliar muy valioso para hacer un periodismo más profesional y más apegado a reglas que dentro del propio medio se establecieron.

Y la pregunta es ¿qué es lo que va a vigilar el ombudsman? ¿Los medios de comunicación van a asumir un mismo tipo de responsabilidad?

Hace falta una figura del defensor del lector (cliente). Y tal vez sea necesario empezar por establecer un código de ética de los periodistas, una serie de derechos de los lectores que será necesario que cada medio informativo se comprometa a respetar.

Incluso, en el terreno de la publicidad, se hace necesario la creación de un Comité de Ética Publicitaria.

Aunque no hay que olvidar que los medios de información cumplen la función de Ombudsman, y defienden los valores de una sociedad ante los poderes y ante los excesos que se presenten en la vida misma del país.

Difiero en que se legisle al respecto y que se cree la figura de un ombudsman a nivel nacional, ya que tal vez haría funciones del tipo de la procuraduría del consumidor y, lo que es peor, caeríamos en graves riesgos de una especie de amordazamiento por parte del Estado, que pondría en riesgo la libertad de expresión y el derecho a la información. Aunque valdría la pena reformar el artículo sexto constitucional.

Hay que recordar que el artículo sexto constitucional fue reformado y promulgado a partir del 7 de diciembre de 1977. Como otros textos constitucionales, sólo posee vigencia legal y enunciativa, pero sin acatamiento. Su reglamentación es inexistente y por lo mismo es nula su eficacia.

Entre quienes nos preocupamos por los medios y sus relaciones con el poder político y con la sociedad en este país, estamos acostumbrados a reconocer cada vez con mayor impasibilidad que el régimen legal para la comunicación se encuentra patéticamente atrasado, que las leyes no se cumplen o se cumplen mal, que incluso a veces es preferible que esas leyes no se acaten porque de ser así padeceríamos la aplicación de una restrictiva moralidad conservadora o los excesos de un autoritarismo estatal paternalista y censor. Eso es lo que propician las leyes que ahora tenemos para los medios en este país nuestro.

Por un lado, tenemos leyes obsoletas e inoperantes y sin embargo temidas. Pero además son leyes que de cuando en cuando son desempolvadas con propósitos prohibicionistas.

No debe haber una restricción a la libertad de expresión. Lo que sí debe haber es un límite a los fueros y privilegios que gozan los periodistas, tanto de prensa escrita como de radio y televisión.

Los periodistas, no tienen por qué meterse en la vida privada de las personas, ni calumniar ni difamar, y menos inventar y especular.

Hay muchos reglamentos inacabados en esta materia aún. Como, por ejemplo, legislar sobre el salario mínimo profesional de los periodistas, para que éstos tengan salarios decorosos.

No podemos perder de vista que el hombre es el centro de todo en sentido legislativo. Las tecnologías son importantes, pero no son más que unos instrumentos para poder lograr esos acercamientos y para poder, nosotros, tener mayor claridad en los mensajes y poder, asimismo, tener mayores conocimientos.

Entonces, necesitamos que nos pongamos de acuerdo en que la razón de ser de la libertad de expresión es el hombre, y como tal reflejarse en la legislación. Sucede que esa condición social del hombre ha permitido que se genere un intercambio de ideas u opiniones, con el fin de que se pueda, en un momento dado, hacer partícipe a los congéneres de una serie de inquietudes y de criterios.

Basado en este simple y sencillo principio, la democracia desarrolló todo el concepto de la participación de la comunidad y le dio ese valor tan grande a lo que es la comunidad: las decisiones con base en las discusiones de la comunidad, para decidir intereses comunes.

El problema en México es que los medios de comunicación están cada vez en menos manos. ¿Cómo garantizar los derechos de los trabajadores de la comunicación?; ¿cómo garantizar la libertad de prensa, si los medios de comunicación responden a intereses puramente privados y estrictamente mercantiles?

Considero que si no se asume abiertamente el tema de la propiedad de los medios, cualquier discusión que tienda a reglamentar el derecho a la información en el marco de la Reforma del Estado en México, no se avanzará en la democracia. Los medios de comunicación deben ser entidades de interés público, el atalaya de las libertades públicas, por la que lucharon Francisco Zarco, Belisario Domínguez e Ignacio Ramírez *El Nigromante*. Por todo lo anterior, se debe discutir la propiedad de los medios; las concesiones a la radio y televisión, y los intereses personales de los propietarios de la prensa escrita en México.

Se debe pugnar por crear sociedades cooperativas, no de empresarios que sólo tienen fines de lucro y se amparan en la gran sociedad anónima, y que prueba de ello es que todas las demás sociedades mercantiles están como fósiles jurídicos. Por ello se hace necesario impulsar la idea de que los trabajadores de la prensa participen de la copropiedad de los medios, no solamente para garantizar los derechos de los trabajadores sino para ejercer una libertad de prensa amplia y plena de

cara a nuestra sociedad, ansiosa de la democracia, que hasta ahora se ha quedado en intentos y clonaciones en México, desde la época de Francisco I. Madero.

Considero que las cooperativas pueden llegar a funcionar, que son una fórmula que el gremio periodístico puede asumir para lograr la propiedad de los medios. Las cooperativas bien administradas, organizadas, sobre todo, si los periodistas también asumen su papel al que están obligados a realizar ante la sociedad, pueden optimizar a las empresas periodísticas.

En la transición a la democracia, los periodistas pueden ser propietarios de los medios de comunicación; debemos ser capaces para cumplir la función social hacia la sociedad a la que servimos, ya que, además, enfrentamos problemas muy serios para lograr sobrevivir en este tipo de empresas, y servir con periodistas de carrera académica, con una misión social.

Asimismo, debe privilegiarse dentro de una prensa democrática, la calidad antes que la cantidad.

Desafortunadamente, los criterios que privan sobre la prensa en México, los privilegios en la dotación de la publicidad, que es de los insumos básicos de ingresos de los periódicos, se basa en criterios excluyentes hacia medios de comunicación que no tienen grandes tirajes, se privilegia la cantidad sobre la calidad en México.

Desde ese punto de vista, el papel de los medios de comunicación, en esas competencias en las que se les encuadra para cumplir las condiciones de quienes dirigen o están encargados de las dotaciones de publicidad, se basan fundamentalmente en la cantidad, y obviamente la cantidad se logra muchas veces con una prensa que distorsiona su papel ante la sociedad.

En México la distribución de la publicidad se hace de manera arbitraria, que sólo beneficia a quienes tienen fines completamente mercantiles, de lucro, y con ello perjudica a quienes consideramos que la prensa tiene que cumplir funciones fundamentalmente sociales; fundamentalmente educativas; fundamentalmente en defensa de los derechos de la sociedad.

Lamentablemente no hay cifras confiables respecto del tiraje total de los diarios; no hay un deber legal, como se ha estipulado en algunas naciones, que obligue a los periódicos a certificar su circulación. Algunos periódicos, sobre todo de la ciudad de México, certifican su circulación, es decir, hacen constar ante notario el número de ejemplares que, efectivamente, venden cotidianamente. Pero esos periódicos lo hacen muy de vez en cuando, son muy pocos, y siempre es posible encontrar mecanismos de simulación, de abultamiento, que sean recogidos por la fe notarial y que conduzcan a un resultado que no corresponde con la realidad cotidiana.

Si se quiere realmente hacer que los medios de comunicación cumplan su papel responsable en la democracia, se requiere una reglamentación clara y muy precisa sobre las funciones de los medios; se requiere legislar, y saber cómo se distribuye la publicidad gubernamental que proviene, a su vez, de los recursos de la misma sociedad.

En la transición a la democracia los periodistas deben de participar en la adquisición de acciones, para tener acceso a la propiedad de los medios y hacer un verdadero equilibrio en las funciones de esos medios.

En México ya existen algunos medios como *Proceso*, que nace a raíz del atentado contra la libertad de prensa, que significó el golpe contra el diario *Excélsior*, en 1976, cuando un grupo numeroso de periodistas, fundamentalmente reporteros y editorialistas, salieron con Julio Scherer del periódico.

Otro caso que conozco de medios que se haya formado un poco en esta forma es *La Jornada*, que también recurrió a las ventas de acciones y a financiamiento del público, además de que muchos de los miembros de los periódicos son accionistas.

Y en los estados conozco esfuerzos verdaderamente encomiables de reporteros que han juntado sus ahorros o recurrido también a alguna forma de financiamiento público para dar luz a pequeñas, modestas publicaciones, semanarios que son realmente meritorios, porque enfrentan penurias terribles, que a base de esfuerzo, de tesón, de hacer un periodismo auténtico, libre, independiente, han logrado sobrevivir.

En la transición a la democracia se deben buscar modelos para que los periodistas en México puedan ser propietarios de medios de comunicación, buscar fórmulas, establecer contrapesos a la propiedad empresarial de los medios.

Por ello, en mi calidad de periodista de carrera, asalariada que he sido durante casi 30 años, insisto que la propiedad de los medios debe discutirse abiertamente y saberse, por ejemplo, en manos de quién están, ¿quiénes son los propietarios de los 400 periódicos que se editan en todo el país; en manos de quién están los aproximadamente 30 periódicos que se editan y circulan en el Distrito Federal; quiénes son los propietarios de cerca de 200 revistas que se editan en todo el país?

Ciertamente, los medios de comunicación en México, de unos años para acá, informa de asuntos que antes eran vedados y se cuestiona a personajes e instituciones antes intocables.

La competencia comercial, meramente, ha sido otro factor importante. Los principales diarios se disputan a los lectores y, consecuentemente, el interés de los anunciantes a partir de su

oferta informativa. Los dueños de los medios han descubierto que la información, la verdad, es también una mercancía vendible. Hacer periodismo auténtico hoy en México es un buen negocio.

Aunque también aparejado a esta nueva apertura, ha irrumpido también un periodismo irresponsable, amarillista y escandaloso. Se difama impunemente.

Mayor libertad implica mayor responsabilidad en los medios y de los periodistas. De ahí la importancia impostergable de reglamentar el precepto constitucional, para darle cabal cumplimiento a ese derecho de todos los mexicanos.

De reglamentarse, de legislarse, será necesario se contemple la construcción de una nueva legislación, independientemente de las agrupaciones sindicales que puedan existir; la creación y reglamentación de asociaciones o consejos de periodistas, concretamente los reporteros, que hasta ahora han sido sólo peones despreciados, que no tienen derecho a opinar en el destino final de sus propias informaciones, ya que son los dueños los que censuran, los que suprimen, los que tergiversan, minimizan o maximizan las notas informativas, en función de criterios mercantiles o políticos más que periodísticos; para mejorar es necesario que se asegure que los reporteros incidan en el destino de sus informaciones.

Si queremos ser congruentes con la democracia será necesario considerar al oficio del reportero como un trabajo intelectual calificado que, en consecuencia, debe ser remunerado con base en una escala semejante a la de los salarios académicos universitarios de tiempo completo.

Tenemos derecho a ser periodistas profesionales y a contar a la sociedad que hay un periodismo verdaderamente profesional, ético, y que compagina la libertad de prensa con el derecho público.

La legislación aplicable a los medios impresos propone algunas medidas administrativas que en la práctica están en desuso.

Tenemos que partir de reconocer que México no es un país plenamente democrático, que es un país donde prevalece el autoritarismo de su sistema político y la injusticia estructural de su régimen económico neoliberal y de sus cuentas históricas pendientes.

En México padecemos uno de los regímenes más autoritarios y discrecionales que puedan encontrarse en el mundo entero, en la asignación de concesiones para transmitir por radio y por televisión. El espacio aéreo, por donde circulan las señales radioeléctricas y radiomagnéticas, no es de propiedad privada –por lo menos eso dice nuestra constitución política– sino patrimonio de la nación. Al Estado le corresponde administrar este espacio y, sin embargo, las autorizaciones para que un empresario o una institución académica, por ejemplo, o un grupo de ciudadanos reciban una

concesión, lo decide una oficina técnica del gobierno federal. La Ley de Radio y Televisión le confiere esa atribución a la secretaría de Comunicaciones y Transportes, que suele resolver en el mayor secreto, sin rendir cuentas de los motivos políticos o financieros que tiene en cada caso, la asignación de frecuencias para radio y televisión.

Es, pues, inadmisibles que en la transición a la democracia mexicana una dependencia administrativa del gobierno federal sea la que resuelva quiénes sí y quiénes no tienen derecho a transmitir por radio y televisión. Y gracias a esa prerrogativa "discrecional del titular del ramo" durante mucho tiempo e, incluso, hay que recordarlo, en años muy recientes, el gobierno federal favoreció el crecimiento del consorcio Televisa, consorcio cuya renovación ahora, por cierto, es sólo aparente. Su objetivo informativo ha sido más con intereses de carácter comercial y de lucro.

Por ello, en México se hará necesario que la asignación de las concesiones de radio y televisión estén a cargo de un cuerpo plural y no dependa sólo de la potestad gubernamental.

Y es que propuestas para reformar la legislación de los medios abundan en México. Lo que falta es decisión para tomarlas en serio.

Los medios son demasiado importantes para dejarlos sin reglamentaciones modernas y completas. No se trata, con ello, de restringir libertad alguna, sino de garantizar la libertad de la sociedad; y no significa transgredir libertades, significa poner bajo control a los medios de comunicación.

Solamente de esa forma podremos asegurar, como quería Octavio Paz, que ese derecho humano por excelencia, que consiste en hablar, oír y responder, no sea de unos cuantos sino libertad de todos los ciudadanos.

Nuestra Constitución Política, en sus enmiendas, se erige en protectora de la libertad de prensa y de palabra de periodistas y otros individuos, pero en ninguno de sus artículos existe una disposición que proteja al público de una prensa irresponsable o de un lenguaje falaz, injusto o indecente por parte de tales personas.

El Estado más democrático que queremos es uno donde la responsabilidad (*accountability*) del poder ante los ciudadanos sea mucho más real que meramente formal, donde la representación opere con eficiencia, donde medios y fines sean democráticos, de modo que ese Estado no se sienta —ni sea sentido— como amo o sustituto de la sociedad, sino como su instrumento para gerenciar y garantizar el bien común.

Los medios pueden ser el mejor amigo del cambio democrático. Una sociedad democrática es, necesariamente, una comunidad informada.

Hay que recordar a Karl Popper: "La vigilancia y la transparencia son esenciales a la libertad. Donde no hay libertad de expresión ni derecho a la información no hay democracia."

Medios de comunicación libres, independientes, son vehículos insustituibles a la hora de asegurar la transparencia que permite vigilar al poder para que no abuse de la sociedad; para que no abuse de todos nosotros.

Toda libertad necesita reglas. La libertad de información y prensa no debe ser la excepción. Una legislación moderna y congruente con la diversidad y en la que está transitando México, tendría que reconocer por lo menos cuatro aspectos.

1. La obligación del Estado para informar
2. Las responsabilidades de los medios de comunicación respecto de la sociedad
3. Los derechos de las empresas de comunicación
4. Los derechos de los ciudadanos delante de los medios

Los derechos de los ciudadanos pueden ser el eje de una nueva preocupación social y estatal respecto de la comunicación, particularmente de la comunicación de masas.

Por un lado es evidente la pertinencia del derecho de réplica en todos los medios, y no sólo, como ahora, en los de carácter impreso. Además del derecho a exigir rectificaciones, cada vez se reconoce con mayor claridad el derecho de los individuos a la privacidad. Una sociedad que deja la fama pública de sus ciudadanos al libre albedrío de empresas privadas, como son la mayoría de los medios de comunicación, organizados en la sociedad anónima, cuyos fines son de lucro, es una sociedad que se debilita y que se pierde el respeto a sí misma.

La reforma del Estado debe pasar necesariamente por la reforma de los medios de comunicación. La sociedad misma tiene que participar para transitar a un modelo distinto de país.

La persona humana debe continuar siendo el origen y debe estar en el centro de las decisiones que se adopten para regular las comunicaciones.

No hay ninguna duda de que en México hay que mejorar, lo cual es imperioso, las reglas del juego respecto a la libertad de expresión y el derecho a la información, en beneficio de todos.

Únicamente hay que revisar las experiencias del derecho comparado, que son muchas y muy variadas; discutir cuáles pueden ser las mejores para nuestro país y adaptarlas a nuestra realidad. Alguna ventaja habría de existir para encontrarnos tan atrasados en este campo específico. Además,

elementos valiosos son diversos proyectos de códigos de ética y de leyes que han redactado especialistas mexicanos.

Las estructuras constitucionales y las instituciones políticas que analizamos son las siguientes: la forma federal de organización política; el sistema presidencialista; el presidente de la República; el poder legislativo; el sistema de partidos políticos; el sistema electoral y los medios de comunicación.

1. Lo cual nos permite asegurar que, efectivamente, el Estado mexicano está constituido bajo la forma de un gobierno federal, en las que sus partes integrantes están investidas de una competencia jurídica, política y gubernativa que ejercen de manera autónoma. Esta autonomía está consignada constitucionalmente en el artículo 40 de nuestra Ley Suprema, en la que las entidades federales, que conforman también el Estado Federal, quedan sometidas a la Ley Suprema y, por supuesto, a la jurisdicción de la federación. Asimismo, complementan la división territorial y competencial del sistema federal mexicano una subdivisión al interior de cada entidad federativa en Municipios, dotados también de autonomía por la Constitución Local, además cada estado expide un documento conocido como Constitución Local, basado en la Ley Suprema, en el cual se establecen las normas generales relativas a sus estructuras políticas internas.

2. Las constituciones locales incluyen varias reglas para distribuir las competencias entre los poderes federales y los de las entidades federativas, entre las cuales destaca, como precepto base, el que determina que las facultades del Estado federal serán expresas y las de las entidades federativas implícitas (art. 124, con algunas excepciones hechas en la propia Ley Suprema).

3. En materia legislativa las facultades de la federación están señaladas de manera explícita en distintos artículos de nuestra Ley Suprema, la constitución federal; en ésta destaca el art.73, en el que se lee que toda ley cuyo objetivo sea el de reglamentar un precepto constitucional será emitida por el Congreso federal.

4. Consecuentemente, la competencia legislativa de las entidades federativas consiste en emitir todas aquellas leyes que no sean expresamente atribución del congreso federal o que por su directa relación con la ley fundamental deban ser elaboradas por él.

5. En cuanto a la estructura orgánica de los estados de la república, ésta está basada en el modelo general de división de poderes. Existe un poder ejecutivo depositado en un gobernador de elección directa por sufragio universal y mediante votación de mayoría relativa, que tiene lugar cada seis años, excepto cuando se realizan elecciones con carácter de extraordinarias, y en dicha elección sólo tienen derecho de participar los ciudadanos originarios de la entidad, o en algunos estados basta con que tengan varios años de arraigo, o por el principio *jus sanguinis*, que significa derecho de la

sangre, derecho de la familia, y que es, además, una atribución originaria en la nacionalidad que considera la filiación como factor determinante para establecer ese vínculo. Los titulares del poder ejecutivo estatal, en este caso los gobernadores o gobernadoras, ejercen las funciones de gobierno y administración al interior de sus entidades, 32 en la república, contando ya el Distrito Federal, que cuenta con una Asamblea de Representantes que equivale a un congreso local. Cada congreso local es electo de manera popular, y su composición numérica es variable, dependiendo de la población que tenga el estado en su conjunto, mediante los sistemas de mayoría relativa en distritos uninominales y representación proporcional: base de listas cerradas en circunscripciones, y que reciben el nombre de diputados plurinominales o de representación proporcional.

6. Los congresos locales también se encargan de emitir importantes leyes, pero sólo son de aplicación local en materias civil, penal, electoral, tributaria, municipal, y administrativa, en las cuales el titular del poder ejecutivo estatal se encarga de expedir reglamentos subordinados. Muy semejante a la facultad que tiene el presidente de la república, en la esfera federal.

7. Habría que destacar que en la misma línea del presidencialismo federal, reflejada en la preponderancia del gobernador del estado, en los otros poderes del estado se refleja la influencia de aquél en la selección de candidatos a las presidencias municipales. Práctica común es, por ejemplo, en el caso de la capital de cada entidad, en donde la selección del candidato la hace de manera directa el propio mandatario estatal, aunque ya ha habido casos en donde ha llegado al poder la oposición. Prueba de ello es que ya hay centenas de ayuntamientos a lo largo y ancho de la república presididos por Acción Nacional (PAN) y por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

8. De acuerdo con lo analizado, es que en los municipios no existen órganos legislativos sino cabildo, integrado por regidores y síndicos, y en donde hay también la figura de representación proporcional y de mayoría relativa, en cuanto a los regidores, pero los ayuntamientos sólo tienen facultades de gobierno, administración tributaria, prestación de servicios públicos y comunitarios: agua, alcantarillado, mercados, alumbrado, rastro, policía y seguridad.

9. El sistema político mexicano queda cimentado en la institución presidencial y en el Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929, y denominado PRI desde 1946. Prueba de ello, es que todos los presidentes de México a lo largo de siete décadas (1929-1994) habían sido postulados como candidatos por él y nunca habían perdido una elección. Y, seguramente, en las pasadas elecciones del 2 de julio del 2000 fue notorio el grado de terrorismo estatal que se implementó desde la secretaría de Gobernación, con el fin de, una vez más, ganar la contienda a través del fraude y de

las prácticas poco ortodoxas que llevan a cabo los hombres y mujeres del sistema, lo que hacía difícil "democratizarlo" y que hubiera más posibilidades de un retroceso de la transición a la democracia.

10. A partir de la reforma política de 1978, el sistema político mexicano ha entrado en una etapa de transición cuya característica principal es la emergencia de los partidos políticos y los procesos electorales. La reforma surgió del reconocimiento de que se había producido entre la sociedad civil y el Estado un vacío que ya no podía ser cubierto por los mecanismos tradicionales de integración política. El verdadero punto de inflexión se produjo en 1968, con la represión del movimiento estudiantil. A más de 30 años de la protesta de los universitarios, se hizo evidente que no bastaba una "apertura democrática" como lo propugnó el gobierno de Luis Echeverría, para restituir los canales de comunicación y de mediación con amplios sectores de la sociedad civil. La violencia guerrillera de los setenta fue también una muy severa llamada de atención sobre los riesgos que corría el sistema político, de continuar la situación que había prevalecido hasta entonces. Aunque habría que decir que la transición mexicana se inicia en 1988 con la importante caída de los niveles de apoyo electoral del PRI, producto de la candidatura extraordinariamente popular de Cuauhtémoc Cárdenas, exmilitante priista. Las críticas elecciones presidenciales de 1988 hicieron posible inaugurar la transición.

11. El abstencionismo y la ausencia de un candidato de oposición a la elección presidencial de 1976, mostraron que el sistema de partidos políticos tenía que ser revitalizado, ya que basta recordar que todavía en los cincuenta y sesenta, de los tres partidos de oposición, PAN, PPS y PARM, los dos últimos no se podían caracterizar como oposición real, sino como de complicidad. Y es que el subsistema de partidos —lo mismo que los procesos electorales— había tenido un funcionamiento paradójico: irrelevante en términos de los procesos políticos reales, nunca perdió importancia en relación con la legitimidad constitucional y republicana que el gobierno priista ha proclamado.

12. La clave para la transición a la democracia en México, de la fórmula corporativo presidencialista a un sistema pluripartidista y de competencia abierta, está en el respeto del sufragio en las próximas elecciones del 2 de julio. Esta es la reforma que la sociedad está demandando y que el presidente en turno tiene que cumplir. Por supuesto, la transición es incierta, porque demandará la concertación y negociación con múltiples fuerzas sociales, y deberá culminar el proceso iniciado. Por lo tanto, es urgente que el presidente Zedillo asuma hasta las últimas consecuencias su responsabilidad como jefe del Estado mexicano.

Hay que recordar que la contradicción entre el esquema corporativista y el proceso de democratización por venir, surge de la especificidad del modelo mexicano, esto es, de la doble función que desempeñan las corporaciones como defensoras del espacio público. Por otra parte, el corporativismo no ha sido benéfico para las mismas bases agremiadas, ya que los grupos dirigentes han transigido en las demandas gremiales a cambio de "prestaciones políticas". Esto explica, al menos en parte, la disciplina que han observado las organizaciones sindicales frente a las políticas de austeridad que se han venido aplicando. Hay elementos para suponer que la desarticulación de lo político y lo social sería beneficiosa para las propias organizaciones populares: la independencia política respecto del gobierno implicaría un menor compromiso y una mayor firmeza en la defensa de los agremiados; esto sería, de hecho, el primer paso para avanzar en la democratización de las organizaciones populares.

13. El centralismo, como característica básica del sistema del Estado mexicano, tiene su origen político en el esquema unipartidista. El sistema unipartidista ha hecho que, necesariamente, durante varias décadas los gobernadores estatales han provenido del partido oficial. Su designación como candidatos la realiza el jefe político nacional, como presidente de la república, que domina verticalmente a los gobiernos estatales y éstos, a su vez, a los gobiernos municipales a lo largo y a lo ancho de la república mexicana.

14. Desde hace 70 años la política mexicana no ha tenido más objetivo real que mantener en el poder a un grupo, por los enormes beneficios materiales que le da el monopolio del poder.

El sistema político mexicano había sido, hasta antes del 2 de julio de 2001, un sistema esencialmente unipartidista. Ahora se plantea que México vive una disyuntiva que consiste en democratizarse y abolir las formas políticas corporativas o autoritarias tradicionales, o sostener un sistema que ha sido descrito como "presidencialista" autoritario, y que está muy anquilosado y destinado a la extinción aunque el camino es todavía lento. Asimismo, considero que la oposición está en posibilidad de encabezar la actual etapa de la transición a la democracia.

Las condiciones electorales son radicalmente distintas de lo que fueron, pues, finalmente, existe una institución independiente a cargo del proceso electoral: el IFE, que es un organismo de orden público encargado de organizar los procesos electorales federales, cumpliendo así una función que corresponde al Estado. La ciudadanización de los órganos electorales sin duda fue una salida inmediata y adecuada. Sería un absurdo negar el avance que significó que ya no sean Gobernación y

el PRI los que diseñen y supervisen la mecánica electoral, sino un conjunto muy selecto de consejeros electorales, nombrados por consenso en la cámara de diputados.

Así, también, se cuenta con un Tribunal electoral incorporado al poder judicial, se trata de una instancia contenciosa de los procesos electorales. Y es, además, la máxima autoridad en este difícil y conflictivo ámbito que es la materia electoral, salvo por lo que se refiere a la posible contradicción entre una ley y la constitución del Estado. En éste, casi quien resuelve en calidad de instancia única es la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de acuerdo al artículo 105 de la Constitución General de la República, en su fracción II.

Se puede decir que los partidos políticos tienen garantizados sus intereses frente a las decisiones y los actos de las autoridades electorales mediante un sistema de medios de defensa a los que pueden acudir siempre que consideren vulnerados sus derechos.

Los procesos electorales en México se han convertido en uno de los más costosos en el ámbito mundial; sólo para las elecciones presidenciales del 2000 se gastarán, sin contar lo que se ha gastado en las precampañas para elegir a los candidatos de los diferentes partidos, 8 mil 453.7 millones de pesos, de los cuales 4 mil 923 millones serán para el IFE y 3 mil 530 para los partidos políticos. La asignación a estos partidos, si bien se apega a lo que señala el Cofipe, es excesiva en un país como el nuestro, en que la pobreza afecta a más de la mitad de la población.

Aunque por ahora es imposible evitar el dispendio que estamos viviendo en los procesos electorales, es urgente que en el futuro reformemos la ley para reducir la duración y el costo de las campañas. No es posible que se repita lo que ha sucedido, en donde hubo candidatos que tenían más de un año en campaña o que se permita el dispendio que se dio en las elecciones internas del PRI.

El sistema electoral mexicano ha venido evolucionando a través del tiempo y ha sido objeto de frecuentes ajustes y reformas para legitimar las elecciones de mejor manera y, recientemente, para responder a las críticas que de modo tradicional se han hecho en el sentido de que es un sistema manipulado por el gobierno con favoritismo para el PRI y con bastante desventaja para los partidos políticos de oposición, ha mejorado su importante quehacer.

Sin embargo, en lo electoral hace falta una reforma electoral definitiva. Una reforma que supere la etapa de los arreglos particulares que han conducido lamentablemente a inconformidades y que han dejado insatisfechas a las partes. Estamos, pues, ante la necesidad de un nuevo andamiaje que pueda encauzar la competencia política en México. Es importante encontrar las fórmulas electorales para una plena proporcionalidad entre los votos obtenidos en las urnas y el número de escaños ocupados en el Congreso de la Unión.

No hay que olvidar que los procesos electorales están íntimamente vinculados con el sistema de partidos políticos; asimismo, las sociedades modernas configuran el canal más adecuado para vincular la organización política con la participación de amplios sectores de la población, de modo que ésta pueda canalizarse por vías institucionales y, en esa medida, preservar la estabilidad política y el orden social.

Y es que, efectivamente, cuando en nuestro país los resultados de las elecciones ya no estén en entredicho por las fuerzas de oposición, tanto a nivel local como nacional, entonces podemos decir que concluyó el periodo de transición política y que se podrá contar con los instrumentos indispensables e insustituibles para consolidar la democracia y concentrar sus esfuerzos en resolver verdaderos desafíos históricos, como son acabar con la desigualdad social, que tanto nos lastima a los mexicanos. Y es que desde el inicio mismo de la vida republicana de México, las elecciones no cumplieron el papel supuesto: el de ser la fuente original e insustituible de la legitimidad gubernamental.

Con las redes actuales de comunicación, las campañas electorales podrían limitarse a 2 o 3 meses, y por lo tanto la asignación de recursos públicos a los partidos y al IFE podrían también reducirse drásticamente.

Después del 2000 debemos hacer una nueva reforma, para reducir el tremendo desgaste y el costo de nuestra lucha electoral. Reducir drásticamente los recursos que se asignan al IFE, reducir las aportaciones a los partidos y evitar que los partidos pequeños sean sólo negocios personales. Estas son tareas pendientes que se tienen que revisar en la próxima legislatura federal.

Una mayor equidad en la competencia electoral no se garantiza otorgándoles más recursos a los partidos políticos; debemos legislar para penalizar el uso electoral de programas y recursos del gobierno; para reducir los plazos de las campañas y precampañas políticas; para garantizar mayor equidad de los medios de comunicación y, sobre todo, para vigilar el uso que dan los partidos a los recursos que reciben de nuestros impuestos. La calidad de nuestra democracia no puede seguir dependiendo del dispendio de recursos públicos, sino que se tiene que basar en una mayor educación y conciencia política de la ciudadanía.

Las elecciones presidenciales del 2000 han sido "las más competidas en la historia moderna de México", y hubo una contienda en la que una "gran alianza opositora puede derrotar al PRI", partido cuyo poder mantenía desde hace 70 años la figura presidencial por encima de las ramas legislativa y judicial, así como el control del país.

Las elecciones presidenciales del 2000 han sido las más competidas y complejas de nuestra historia. De lo que se trata es de acabar con un gobierno corporativista. El gobierno que surja de ellas será plural y ningún partido tendrá la hegemonía política y mayoría en el congreso. Aunque está latente el riesgo de que un resultado muy parejo como el que se espera no sea aceptado por los candidatos y partidos perdedores, sobre todo si el triunfo corresponde al PRI, debido al uso y abuso que hace de los recursos y programas públicos, al exceso de recursos que utiliza en campañas y a la parcialidad con que actúan ciertos medios de comunicación; por muchas razones las elecciones federales del 2000 serán históricas. Asimismo, será necesario pensar en una agenda mínima en la que se legisle para incluir las figuras de referéndum y plebiscito, para que sea la población la que decida sobre los cambios centrales a nuestra constitución o cuando no se logren acuerdos en el congreso. Es decir, legislar para garantizar la participación de la ciudadanía en las decisiones, ejecución y supervisión de los programas públicos. La legislación electoral no puede seguir siendo restrictiva en materia de coaliciones electorales y legislativas. De ahí que considere, en lo personal, que en México tenemos todavía una ley electoral deficitaria, temerosa de la democracia, ya que tampoco contempla el voto de los mexicanos en el extranjero. El Cofipe, pues, tiene aún serias deficiencias en su reglamentación. También habría que considerar la segunda vuelta, en cuanto a la posibilidad de instituirlo para el caso que ninguno de los principales partidos logre la mayoría absoluta en la elección del ejecutivo; es necesario revisar críticamente las experiencias que al respecto se han producido en otros países para entender sus implicaciones en términos de obtención de una mayor legitimidad y gobernabilidad.

Es imprescindible replantear las atribuciones de la institución parlamentaria en México, la necesidad de la formación de coaliciones y foros de consulta pública, para debatir con la sociedad las iniciativas que se presentan en el H. Congreso de la Unión. Se hace necesario que como parte de la democratización, del avance de la democracia, el poder legislativo logre su fortalecimiento. Y sin duda alguna la LVII Legislatura ha tenido intentos de vigorización del poder legislativo. La nueva composición de la cámara de diputados, a raíz de la elección federal de 1997, despertó grandes expectativas entre la sociedad mexicana.

Uno de los principales puntos que la LVII legislatura debió haber modificado fue el de los amplios márgenes de discrecionalidad con los que todavía, en tiempos de la transición a la democracia, cuenta el gobierno federal en materia presupuestal.

Se requiere de una cámara de diputados no subordinada al poder ejecutivo y de establecer condiciones para asegurar que se respeten las asignaciones aprobadas por el órgano legislativo en

materia de gasto. Sin embargo, una confusa y complaciente legislación presupuestal convierte el proceso de aprobación del presupuesto en una simulación ritual que legaliza márgenes muy amplios para que el poder ejecutivo pueda, discrecionalmente, disponer de recursos públicos con propósitos electoreros y reasignar excedentes o ineficiencias conforme a sus verdaderas prioridades.

Al quedar instalada la LVII Legislatura, el 1 de septiembre de 1997, los mexicanos atestiguamos la tentativa de redefinición de una institución desprestigiada, que desde la época de don Porfirio Díaz y, más aún, desde los gobiernos posrevolucionarios había protagonizado el papel de sumisión del poder ejecutivo.

Se habla ya entonces de una "resurrección del poder legislativo", de un nuevo amanecer en México. La ilusión de ese renacimiento del poder legislativo, tiene su origen en la pérdida de la mayoría absoluta del Revolucionario Institucional en la cámara de diputados, abriéndose la oportunidad de hacer realidad el principio de separación de poderes y con ello dar un gran impulso invaluable a la transición de la democracia en México.

La LVII Legislatura tenía la oportunidad histórica de asumir el foro central en la construcción de la legitimidad del nuevo régimen, era órgano capaz de ganar capacidad para la toma de decisiones con relación a los problemas urgentes y el espacio de privilegio para sentar las bases de un nuevo pacto político que terminara por enterrar el régimen autoritario e iniciar la construcción de las nuevas instituciones de credibilidad, con nuevas prácticas democráticas, dentro de una transición. Los mexicanos esperábamos que por fin el poder legislativo en México replantearía sus relaciones con los otros poderes y de esta forma fortalecer sus vínculos con la sociedad y los ciudadanos. En el nacimiento del primer gobierno dividido en México, las expectativas de un avance real en la democracia incipiente de este país fueron muy altas.

En 1997 se presentó una gran oportunidad para el Poder Legislativo, en su primer año de independencia real del Poder Ejecutivo, para ejercer a cabalidad sus funciones como órgano de control y de creación de normas.

Los partidos de oposición gozaron de un importante papel sin precedentes que les permitió fungir como coprotagonistas de una nueva estructuración del Legislativo, que marcara los lineamientos para la construcción de un poder sólido en los años venideros. Sin embargo, faltando un periodo legislativo para que la LVII Legislatura llegue a su fin, podemos ver que, lamentablemente, los resultados fueron totalmente desalentadores. Y es que gran parte de ello se debió a la falta de experiencia de los partidos de oposición como actores indispensables para el flujo legislativo, y del PRI, como un partido que requiere de la negociación para legislar.

Habría que señalar que en 1997 el PRD obtuvo poco menos del 40 por ciento de la votación nacional y se constituyó en la primera minoría en la Cámara Baja con un total de 239 asientos. Es también importante puntualizar que los partidos más pequeños, como el PT y el PVEM, no obtuvieron individualmente las curules necesarias para formar una coalición mayoritaria con el PRI, lo cual ha disminuido su capacidad de negociación al no poder comportarse como partidos bisagra. Por otro lado, el PAN y el PRD tampoco alcanzan juntos una mayoría.

Como se ha advertido, dentro de la LVII Legislatura la formación de coaliciones es necesaria para la aprobación de cualquier elemento de legislación. La dinámica de las elecciones en México, y más claramente la presencia de elecciones intermedias, atempera la posibilidad de formación y la estabilidad de estas coaliciones. Esto se debe a que mientras más cercano se encuentre el periodo electoral, menores son los incentivos de los partidos de oposición para cooperar con el partido del presidente de la república.

La postura antigobierno o antirrégimen, que marcó la estrategia del PRD a lo largo de la LVII Legislatura, otorgó poco margen de maniobra al bloque opositor ya que redujo de manera significativa el área de acuerdos posibles, acotándola a propuestas diametralmente opuestas a las del PRI, lo que muchas veces resultaba costoso para los partidos integrantes del bloque. Por esto vemos que la cohesión de los partidos de oposición resultó ser prácticamente disfuncional.

En lo que se refiere a temas tratados por la LVII Legislatura, por lo que respecta a la materia económica, la coalición PRI-PAN fue la más característica. Esto se debe a que la materia económica resultó ser de las más controvertidas y la cercanía ideológica, en este aspecto, del PRI y PAN les permite llegar a acuerdos que no comprometan de manera severa los principios de sus plataformas.

Se recordará que la agenda que se bosquejaba al inicio de la LVII Legislatura era, efectivamente, una promesa de avances considerables para el país en diversas materias, como son la fiscal, la social, la de seguridad pública, la de federalismo, la económica y la política, desde luego.

Sin embargo, la LVII Legislatura no estuvo a la altura de las expectativas. Hasta el I de diciembre de 1999 se obtuvieron los siguientes resultados: de un total de 512 iniciativas presentadas, quedan 372 aún sin resolución, 118 aprobadas y 22 rechazadas. Un dato más confirma esta circunstancia: la tasa de aprobación de iniciativas presentadas, quedan 372 aún sin resolución, 118 aprobadas y 22 rechazadas. Así también un dato más confirma esta circunstancia: la tasa de aprobación de iniciativas de esta legislatura ha sido menor que la de Legislaturas anteriores. De 391 iniciativas presentadas durante los dos primeros años, únicamente el 20% se aprobó. Mientras que

en las cinco anteriores Legislaturas las tasas de aprobación fluctuaron entre 40 y 60 por ciento, más del doble que en estos años.

También habría que subrayar que la ausencia de una verdadera agenda legislativa clara y consensuada destaca en este periodo, cosa que llega a debilitar la imagen de los legisladores frente a los ciudadanos.

Desde luego, en las iniciativas aprobadas hubo avances importantes en lo que se refiere a la materia de derechos humanos, con las modificaciones al marco constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. También hubo avances en lo referente al impulso del federalismo, fundamentalmente con las reformas al artículo 115 constitucional.

Se reconoce asimismo la creación del órgano Superior de Fiscalización, cuya función se centra en la supervisión del manejo de las finanzas públicas, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1999 se aprobó una nueva Ley Orgánica del Congreso, que institucionalizó los acuerdos parlamentarios que se habían establecido para evitar que ningún partido controlara la mayoría absoluta, lo cual, lamentablemente, implicaba una parálisis legislativa.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General contiene una seria transformación de la institución parlamentaria, un avance hacia los principios de permanencia, objetividad e imparcialidad. No obstante, este avance no es por sí solo una solución a la problemática de inoperatividad prevaleciente en nuestro régimen político, ni a la debilidad y subordinación del Legislativo frente al Ejecutivo; constituye tan sólo el primer paso de un cambio gradual que apenas inició.

El Partido único o partido del gobierno, PRI, se ha burlado durante 70 largos años de las disposiciones constitucionales que otorgan a la Cámara de Diputados la facultad de analizar, a probar o modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación. De acuerdo con las leyes la Cámara debe vigilar que el ejercicio de los fondos sea manejado con eficiencia por el Poder Ejecutivo, y cuando este poder se vea impelido o sujeto al antojo de hacer cambios, éstos deben ser aprobados previamente por la Cámara de Diputados.

En el trato que el gobierno zedillista (régimen priista) dio al Congreso de la Unión, hay una coincidencia entre los observadores políticos de que el Ejecutivo ha jugado con el Legislativo, le ha faltado al respeto; ha tenido un trato despectivo y no se ha preocupado por lograr un acercamiento.

Pero aparte de lo que ya hemos mencionado (los dineros y su transparencia, su vigilancia y aprobación), otros importantes rubros jamás pasan por la decisión de la mayoría de los diputados de

San Lázaro, así la Cámara se haya integrado desde 1997 con la presencia de tres diferentes partidos que se contagiaron de la vieja forma de hacer política del PRI.

Hasta ahora nada se sabe de la venta de las paraestatales y menos se sabe qué se hizo con ese dinero. Nadie realiza el trabajo de revisión por parte de los legisladores, y podría ser por comodidad de la inercia o por falta de responsabilidad. Los 500 diputados del Congreso en México es una cantidad sumamente excesiva, si se compara con el de Estados Unidos que cuenta con una población tres veces mayor que México.

Las elecciones presidenciales de 1988 iniciaron la transición hacia la democracia que, "lamentablemente y con gran lentitud", como dijera Guillermo O'Donnell, y marcadas ambigüedades, experimenta actualmente el sistema político mexicano, calificado por unanimidad por las fuerzas de oposición como fraudulento. Al PRI le fueron reconocidos, de manera oficial, 50.79% de los votos válidos en la competencia por la presidencia de la República, y 50.36% en las elecciones a la cámara baja, un cuerpo representativo que reparte escaños a través de un sistema mixto proporcional (mayoritario). Con sólo el 52% de los escaños en la Cámara de Diputados, y por primera vez en su historia, el PRI obtuvo el control de dos tercios de dicho órgano, razón por la cual no pudo ya reformar la Constitución de 1917 sino a través de una coalición en el Legislativo.

Este hecho fue de extraordinaria relevancia política para México, porque echó a andar una parte esencial de la maquinaria constitucional que se mantuvo inerte por décadas; por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana el PRI tuvo que negociar el contenido de cambios fundamentales para el país con otra fuerza política. Se iniciaba así una transición difícil, complicada, con grandes obstáculos, y caracterizada sobre todo por la ausencia de una ruptura con el pasado y planteadas, en primer lugar, en términos de reforma a las instituciones existentes previas al inicio de la transición misma.

Y es que la transición mexicana se inicia en 1988 con la tremenda caída de los niveles de apoyo electoral al PRI. Producto de la candidatura popular de Cuauhtémoc Cárdenas, ex priista, quien logró obtener el voto duro del descontento por la desigualdad cada vez más profunda que hay en México. No obstante, su partido no ha sido hasta ahora del todo sólido y eficiente como aparato electoral, ya que al PRD se le sigue dificultando defender sus votos porque su organización sigue siendo precaria a lo largo de la república mexicana.

Ahora bien, y después de esta necesaria digresión, la preocupación principal de la LVII Legislatura no fue el interés público, sino los intereses electorales de los partidos.

Considero que es indispensable contar con un marco institucional que fundamente el contexto dentro del cual se desarrollará el nuevo panorama político nacional. Es decir, es necesario iniciar un debate de reforma institucional con la finalidad de que nuestras leyes se ajusten a las actuales condiciones del sistema de equilibrio de poderes y sean un marco de referencia bastante sólido. Las variaciones dentro de la relación Ejecutivo-Legislativo, han sido producto del pluralismo parlamentario y no de un cambio formal de sus facultades.

La consecuencia es una activación de los mecanismos de contrapesos entre los poderes que puede resultar en una situación de ingobernabilidad o *impasse* legislativo. Esta ha sido una de las críticas más grandes de los parlamentaristas a los sistemas presidenciales.

Todo lo anterior nos hace pensar que la LVII Legislatura subraya un escenario de crisis por falta de gobernabilidad en potencia, ya que hasta ahora ha habido una falta de cooperación entre los partidos.

A pesar del avance de la pluralidad, en la Comisión Permanente no están representados todos los grupos parlamentarios y, lamentablemente, no contempla por ejemplo las medidas para prevenir el ausentismo.

Se hace necesario replantear las atribuciones de la institución parlamentaria y mejorar su estructura, de modo que pueda ser un instrumento útil para la defensa de la libertad y de la igualdad, y de un equilibrio que se antoja perpetuamente inestable: la gobernabilidad.

Habría que recordar que en una democracia representativa, la institución parlamentaria es el ámbito público donde de manera cotidiana convergen distintas corrientes ideológicas y proyectos de país; por ello, para su funcionamiento, la existencia de mecanismos adecuados para formar consensos y resolver pacífica y equitativamente las controversias resulta imprescindible.

Por ello, es que en la medida en que se logre armonizar la pluralidad de intereses heterogéneos y hasta encontrados que convergen en el Congreso de la Unión, propios de todo Estado liberal democrático, será posible obtener productos legislativos de calidad. De esta forma, tanto los órganos de gobierno de la institución parlamentaria como las áreas esenciales sobre las cuales inciden (las comisiones, la agenda y los recursos humanos y materiales), tienen especial importancia. Es precisamente en ellos donde se define el resultado de los juegos de poder inherentes a la vida democrática; por lo menos en el ámbito legislativo.

Por ello, tomando en cuenta lo anterior, y sobre todo por la creciente fragmentación de nuestro sistema de partidos, es importante considerar la pertinencia de las siguientes propuestas de reformas que se deben de hacer al interior del Congreso, las cuales buscan convertir su estructura y

funcionamiento en un esquema eficaz para poder resolver las diferencias ideológicas y que sea un gran apoyo para lograr la gobernabilidad en México.

Para lograr la *independencia* del Congreso de la Unión, se tendría que permitir que los legisladores electos por el principio de mayoría se pudieran reelegir en cada Cámara. Y en el caso de los señores legisladores que llegaron por el principio de representación proporcional (los plurinominales), podrían hacerlo ahora vía la representación de mayoría relativa.

Habría que recordar que desde 1933, el artículo 59 de la Constitución establece que los legisladores "no podrán ser electos para el periodo inmediato". Como ya se discutió, esta disposición constitucional fortaleció enormemente al presidente de la República, sobre todo partir de la Legislatura XXXVII (1937-1940), cuando quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajusten su conducta congresional a la voluntad del Ejecutivo Federal. Siendo el presidente de la República el líder de su partido (PRI), los diputados del partido (PRI) entendieron que la disciplina pagaba políticamente, que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los caciques locales, o en el mejor de los casos de los electores en sus respectivos distritos, sino del presidente o candidato presidencial en turno.

A partir de esa fecha, la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los diputados a la cámara baja y de control del Congreso en México. No hay Parlamento sin parlamentarios. Los parlamentarios son los guardianes de la institución parlamentaria. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados en México no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas: tres años son muy poco tiempo para aprender y para poder capitalizar políticamente el aprendizaje. Es necesario, en el caso de los legisladores, la reelección inmediata porque no se debe desaprovechar la información y la experiencia acumuladas.

La reelección inmediata de los legisladores federales, consideramos, sería el punto de arranque imprescindible para lograr un Congreso fuerte, pero sobre todo independiente del titular del poder ejecutivo federal, y ser, así, sólo responsable ante los electores. De no hacerlo así el Poder Legislativo seguirá subordinado, humillado, por parte de quienes controlan las listas de candidatos en cada partido político.

Aunque también es necesario y urgente darles cursos de capacitación de varias asignaturas, como el de estructura constitucional, porque es absurdo que la ignorancia caracterice a la institución parlamentaria; no es posible que los legisladores no sepan, por ejemplo, cuántos artículos tiene la Constitución Política. El grado de escolaridad de los legisladores es bajísimo.

Fortalecer los cuerpos técnicos de apoyo a las actividades parlamentarias y promover la eficiencia, la productividad y, sobre todo, la continuidad de los trabajos legislativos, conservando el espíritu de la ley, propiciaría una gran independencia del Poder Legislativo respecto del titular del poder ejecutivo federal, y promovería la responsabilidad y la rendición de cuentas de los legisladores frente a sus representados, quienes les dieron la confianza en campaña.

Es necesario que se le otorgue al legislativo facultades en materia de aranceles con el fin de fortalecer sus atribuciones de fiscalización sobre los empréstitos que celebre el Presidente de la República; es decir, de establecer "candados" a la contratación de las deudas.

Incluso, que los legisladores puedan ratificar los tratados internacionales sólo en los acuerdos de mayor relevancia, previa solicitud de dos terceras partes de los mismos, manteniendo el Senado su carácter de Cámara especializada en la materia y adquiriendo, esta última, en el ámbito internacional, un papel más activo en materia de audiencias que versen sobre temas de inversión, narcotráfico, migración y ecología.

Así también, sería importante que constitucionalmente se reconozca a los senadores para que estén presentes como observadores en los procesos de negociación de los tratados internacionales, sin que se constituyan en negociadores; su papel sería el de consejeros del Ejecutivo.

Más aún, que el titular del poder ejecutivo federal informe cada tres meses sobre la política exterior a la Cámara de Senadores, en lugar de cada año.

También sería necesario que se creara una unidad de enlace entre poderes, ubicada tanto en el ejecutivo federal como en la secretaría de Gobernación y en el poder legislativo, dependiente de la Junta de Coordinación Política, con funciones de comunicación, diálogo e información.

Con la creación de esta comisión, se garantizaría la complementariedad y la corresponsabilidad de la actuación del Ejecutivo y del Legislativo. En la ruta de estas transformaciones institucionales, para mejorar nuestro régimen presidencial, la participación de toda la sociedad es imprescindible; por ello es necesario elaborar con espíritu republicano un acuerdo de gobernabilidad y corresponsabilidad políticas, en el cual se incluya a todos los partidos políticos y que tenga sustento en tres grandes principios: la transición a la democracia, como trasfondo, la gobernabilidad como meta y la legalidad como aval.

Los informes de gobierno frente al Congreso de la Unión formarían parte de una relación respetuosa entre los poderes para establecer las bases de un diálogo republicano en torno del estado que guarda la administración pública federal. Ello requiere de la voluntad del Ejecutivo para informar de manera veraz y objetiva sobre esa administración. Parte del rito presidencialista que en

México aún persiste, es hacer del informe el listado de logros espectaculares, aun cuando éstos vayan a contrapelo de la terca realidad. En materia de desarrollos social, por ejemplo, divulgar cifras manipuladas como de nuevo se hizo en el quinto informe de Zedillo, pasa a formar parte de ese rito que poco aporta al diálogo y al desarrollo de propuestas que puedan superar una lacerante realidad para millones de personas.

La Constitución establece la obligación del Ejecutivo Federal, de presentar un informe "por escrito" del estado que guarda la administración. Desde hace décadas, el presidente presenta de manera oral ante el Congreso y a toda la nación, mediante radio y televisión, un resumen del informe, que al paso del tiempo se ha ido acortando. Por su parte, el presidente del Congreso había venido respondiendo de forma zalamera y obsequiosa hacia el Ejecutivo. Situación que cambió el 1 de septiembre de 1999 cuando Carlos Medina Plascencia, del PAN , ejerció su libertad de legislador para cuestionar algunos aspectos importantes de la vida del país relacionados con los actos de gobierno, criticó duramente los cinco años de gobierno de Zedillo. Y la reacción de la bancada priista no se hizo esperar. Una clase política en el poder que se ha preocupado más de cuidar la figura presidencial que de la calidad con la que se ejerce el mandato desde esa alta investidura, que de manera celosa ha cuidado sus privilegios, aun cuando se conviertan en impunidades y en profundización de la crisis nacional, no puede más que prohijar lo que vimos ese día en San Lázaro: que el instinto elemental de conservación de un inveterado poder se convierta en la norma de conducta frente a cualquier viento de cambio.

El triste espectáculo que dio el PRI durante la intervención de Carlos Medina, el pasado 1 de septiembre, estuvo a punto de llegar más lejos al intentar la bancada priista remover al presidente de la Cámara de Diputados. Afortunadamente se enfriaron los ánimos y el PRI revocó en lo que hubiera sido un acto de verdadera intolerancia frente a la oposición.

Detrás de esta intolerancia anida lo que ya sabemos: la indisposición a que la República ahonde en la democracia y en la política más allá de lo que ellos consideran la única ruta aceptable: la que les dicta el jefe nato de su partido.

El 1 de septiembre de 1999, en el Congreso General, presenciamos la aparición de un síntoma del principal problema político que aqueja al país. Este problema es la ausencia de voluntades convergentes sobre las reglas del juego. En nuestro país, a pesar del nada despreciable avance democrático, aún nos encontramos muy lejos de practicar con los valores y las normas que se desprenden de ellos. En este caso, lo preocupante no es el discurso del diputado Medina Plascencia, del PAN, que se hubiera considerado aceptable e inclusive normal en cualquier congreso de

tradición democrática. En el fondo, el problema es que los priistas no hayan aceptado que al presidir el Congreso y contestar el informe, un diputado de la oposición siga siendo quien es y diga lo que piensa en el estilo de su formación política.

De ahí la necesidad de que fuera necesario trabajar seriamente por la alianza opositora hacia el 2000. Aunque lamentablemente no se vieron avances en las prácticas entre partidos.

El informe presidencial ha sufrido cambios importantes, pues de una ceremonia solemne y acartonada, se ha transformado en un acto en el que están frente a frente y al tú por tú, como pares, como iguales, el Ejecutivo y el Legislativo.

En los regímenes parlamentarios es normal el debate o la confrontación entre el primer ministro, que representa al gobierno y los parlamentarios que representan al pueblo o a los electores.

En el sistema presidencialista mexicano se adoptó una figura más rígida, de corte ceremonial y monárquico, donde el presidente de la república tiene que lucir a como de lugar y donde, también, se convierte en una representación cuasi-teatral lo que debiera ser un acto republicano de entregar cuentas claras al pueblo elector.

Por supuesto que en la historia parlamentaria del país existen valiosos testimonios de diputados y senadores que han contribuido al desarrollo de la cultura política y a una transformación a las reglas del informe presidencial. La exclamación de "farsante", proferida a Plutarco Elías Calles por el diputado Manrique, es un ejemplo de ello.

Hace dos años y medio el testimonio valioso de Porfirio Muñoz Ledo, al contestar el informe presidencial, permitió fortalecer la dignidad republicana con la que el Congreso le hablaba de tú a tú al Presidente de la República.

Los mexicanos que seguían la ceremonia por televisión, se sintieron representados por el presidente del Congreso, que exigía cuentas al titular del Ejecutivo, frente a frente.

Ese discurso fuerte pero con un tono parlamentario de Porfirio Muñoz Ledo, produjo sorpresa en las filas priistas, lo que les impidió reaccionar con la virulencia, el enojo y el autoritarismo que mostraron en la valiente respuesta del panista Carlos Medina Plascencia al quinto informe presidencial, y donde los medios de información arremetieron contra el legislador. Y es que durante décadas, como es sabido, la clase ilustrada del país y los medios informativos han crecido a la sombra del poder. Científicos, periodistas y escritores estuvieron condenados a trabajar bajo la tutela del príncipe, so riesgo de ser orillados al anonimato o al ostracismo. El Estado paternalista ha cubierto, bajo su manto protector, a los creadores intelectuales, quienes por vía de los hechos se convertían en ideólogos del gobernante en turno. Este matrimonio-cohabitación perversa se ha

mantenido intacta. Aunque, es cierto, algunos medios informativos, periodistas e intelectuales han ido rompiendo los lazos "afectivos".

Los foros de consulta pública deben considerarse como el punto de partida para continuar avanzando en el desarrollo nacional y en el mejoramiento de la calidad de vida de mexicanos.

Consideramos que los Foros de Consulta Pública vendrían a contribuir a una nueva etapa en la vida nacional, para superar nuevos retos y viejos desafíos.

Enfrentamos hoy en día nuevos desafíos. Estamos frente a una sociedad predominantemente urbana, que requiere de mejores expectativas de vida, mayores oportunidades de educación, salud y seguridad social, más comunicada y mejor informada, que asimismo requiere de generación de empleos.

Nuestra sociedad padece todavía fuertes y dolorosos rezagos; existen grandes desigualdades en las condiciones de vida y en el acceso a las oportunidades; son evidentes las insuficiencias productivas y las limitaciones en la calidad de los servicios, los desequilibrios regionales, los graves problemas del medio ambiente y, sobre todo, el alto crecimiento demográfico. Nuestra comunidades indígenas y nuestros campesinos sufren injustamente pobreza, discriminación y arbitrariedades.

La pobreza en México, es un hecho que persiste. Y es uno de los principales problemas que enfrentamos como nación. De ahí la necesidad de la creación de foros de consulta pública no inducidos que puedan contribuir a alentar la vida democrática de la Capital, al rescate de la credibilidad y la confianza de los mexicanos.

En los últimos años, México ha vivido grandes cambios impulsados por reformas electorales, que se han sentado como nuevas bases para un México nuevo.

Se hace necesario que el Congreso de la Unión, concretamente las diversas comisiones que lo integran, en el cual están integrados los diputados, tanto del Congreso de la Unión, Senadores, diputados locales y asamblea de Representantes, efectúen foros de Consulta Pública no inducidos, tomando en cuenta las propuestas específicas que expresan las demandas, con el objeto de que los legisladores asuman los compromisos que la sociedad demanda.

Compete principalmente a los legisladores, como parte de su trabajo, la combinación de gestoría y su tarea legislativa. Llevar a cabo una gran consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de foros a lo largo del país, para escuchar demandas y opiniones que puedan ser consensadas antes de la aprobación de las iniciativas que se vayan a aprobar.

Últimamente, la sociedad política ha sido testigo de preocupante deterioro en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, al desprecio y desconsideración del primero, gracias al

segundo. Se ha respondido con el insulto, la estridencia y la ineficacia legislativa. Un caso muy concreto lo representan los eventos del informe presidencial y las comparencias de funcionarios públicos. El primero de los actos, se ha transformado en un rito político, indigno del Congreso.

Corresponde a los legisladores integrar las demandas particulares en los foros de consulta pública, en donde los ciudadanos manifiesten su capacidad de autogobernarse. Los legisladores enfrentan en la actualidad el gran desafío de representar los intereses de comunidades cada vez más conscientes de su capacidad de elección y decisión.

El horizonte de la actuación política se debe desarrollar en el marco del estado constitucional que nos rige, bajo el imperio real de la ley y en el contexto de una sociedad civil políticamente plural, conforme a reglas imparciales, de afirmar y conciliar intereses diversos y aun divergentes, defendiendo siempre el interés superior de México.

Los Foros de Consulta Pública ayudarían mucho a la construcción de consensos a través de reglas imparciales que propiciarían el diálogo y la concertación, y que evitarían que tuviéramos leyes rechazadas por la sociedad.

En efecto, en México desde hace más de dos décadas se ha venido perfilando lo que se ha denominado nuevos sujetos políticos o nuevas presencias sociales. Estas nuevas presencias se han ido configurando paulatinamente con movimientos diversos: mujeres, asambleas de barrios, comunidades indígenas, estudiantes, etcétera; configurando, al mismo tiempo, un gran contingente que, por ahora, no embona políticamente en el sistema de representación y en los mecanismos de medición estatal. Destacados intelectuales ya habían advertido sobre la tendencia de los partidos a convertirse más en instrumentos de grupos que en portadores de una amplia participación ciudadana.

Es cierto que nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte, pero tampoco existe justificación democrática que le permita sea autoritaria, que usufructúe facultades ajenas al Estado de derecho, o que ejerza un poder arbitrario. El presidente Ernesto Zedillo está comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujeta al control de los otros Poderes de la Unión.

Estos son tiempos en que el Presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la propia Constitución General de la República, y sobre todo al ideal republicano cultivado a lo largo de nuestra historia.

Es necesario que la Presidencia sea respetuosa con los distintos poderes públicos, concretamente con el poder legislativo.

Asimismo es necesario que ambas cámaras, los partidos políticos y las organizaciones sociales y los medios de comunicación, asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal manera que vigilen que el poder ejecutivo se limite en su exceso de funciones.

La institución que desde hace tiempo ha expropiado casi todos los poderes de decisión en México es la Presidencia de la República (El Poder Ejecutivo), y justamente lo que rumbo al 2000 estuvo en juego, fue la naturaleza futura de esa institución; de ahí lo ambiguo y contradictorio de la conducta de quien la representa, pues en esta coyuntura es juez y parte. Por ello, hubo fuerzas que le pidieron y le presionaron para que encabezara el cambio y, por otro, fuerzas opuestas –los intereses creados a la sombra de un sistema de partido de Estado– que lo empujaron a que usara su posición privilegiada para obstaculizar o impedir ese cambio. Para que use, incluso, la fuerza coercitiva del Estado.

Habría que decir que el titular del Poder Ejecutivo, el presidente de la República, es responsable frente al Congreso, y obtiene su investidura si logra, por lo menos, la mayoría simple, a una vuelta, de los votos ciudadanos, y a la Cámara de Diputados le corresponde tan sólo la calificación electoral. No se trata, pues, de un acto constitutivo del Congreso, como sucede en los regímenes parlamentarios con el voto de investidura, sino únicamente de un acto declarativo. No es necesario que el presidente presente al Congreso su programa para que éste culmine la declaración, como se requiere para la investidura parlamentaria. El presidente tan sólo rinde protesta solemne ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente (tratándose de un presidente provisional). El Legislativo no puede deponer al presidente a través de un voto de censura. Éste goza de inmunidad amplísima durante el encargo, pues sólo puede ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común.

El Poder Ejecutivo es unitario en tanto que en un régimen parlamentario el gobierno es colegiado, por lo que en México los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos son apenas auxiliares, y su designación y su remoción son discrecionales y no dependen de la voluntad congresional.

El mandato del presidente de la República dura exactamente seis años y no procede –desde 1933– su reelección. No existe tampoco vicepresidente, y en caso de ausencia del presidente el Congreso nombra a quien haya de ocupar su lugar; si la falta es absoluta y tiene lugar en los dos primeros años el Congreso general designa al presidente interino, quien debe convocar a comicios generales para que se elija a quien terminará el periodo; y si la falta sucede en los últimos cuatro años, el propio Congreso designará al presidente provisional para que concluya el sexenio. Si en

ambos casos el Congreso no está en sesiones, la designación corre a cargo de la Comisión Permanente, pero el designado en ambas hipótesis sólo durará en el cargo hasta que el Congreso designe a quien corresponde.

La exigencia social de hacer de México un país plural, democrático, con reglas que permitan el establecimiento de un verdadero sistema multipartidista, implica necesaria e inevitablemente que el resultado final sea, entre otras cosas, que la institución presidencial pierda mucho de sus poderes metaconstitucionales, de los que habla en su libro el Dr. Jorge Carpizo, y todos los anticonstitucionales que ha acumulado sistemáticamente desde hace más de medio siglo.

Las voces que hemos escuchado coinciden en que el Poder Legislativo debe ejercer sus funciones y operar como verdadero freno y contrapeso de las amplias atribuciones del Ejecutivo Federal.

En México, y hasta 1997, pensar en el Congreso como un instrumento para controlar el problema de una Presidencia ineficiente o sin límites claros era entrar de lleno en el reino de la fantasía. No obstante la presencia de diputados y senadores de la oposición, el supuesto poder legislativo carecía de poder efectivo: se mantenía dependiente de la voluntad del presidente e incapaz de actuar por su cuenta.

Al hablar del Congreso era inevitable referirse a los partidos que ahí estaban representados, y al hacerlo, se ponía al descubierto otro flanco débil del Estado mexicano: esos partidos o eran débiles o eran, como el PRI, una mezcla de secretaría de Estado con *cosa nostra*.

En esas condiciones, el Congreso simplemente se hubiera desplomado si hubiera tenido que asumir la responsabilidad de un asunto como el de Watergate, es decir, sustituir al presidente. En la única vez que un presidente mexicano se ha visto obligado a renunciar después de la Revolución, Pascual Ortiz Rubio, los señores legisladores sólo intervinieron en esa ocasión para ratificar una decisión previamente tomada por el verdadero poder tras el trono: el general sonorenses y fundador del PNR -(PRI), Plutarco Elías Calles.

En 1997 los mexicanos pensamos que ahora sí se lograba la "resurrección del poder legislativo", aunque no fue así, porque, desunidas las fuerzas de oposición por intereses personales e ideológicos, el régimen pudo, por medio de las concesiones abiertas o tal vez de corrupción, y de manera descarada, lograr mantener dividida a la oposición. Particularmente fueron importantes las maniobras efectuadas desde Los Pinos y desde la secretaría de Gobernación, que dirigió la cooptación de diputados del PRD, sobre todo.

Lo que México empezó a experimentar a partir del 6 de julio de 1997 fue el principio de un cambio de régimen. Para facilitar esa transformación histórica y evitar la ingobernabilidad, se requiere modificar el marco legal en que hoy se da la competencia por el poder.

Tal vez habría que pensar en hacer de la Presidencia de la República una institución responsable y que pueda ser llamada a cuentas por el poder legislativo. Y tal vez habría que pensar en tener una nueva constitución política, y la de 1917 de Venustiano Carranza terminar por enterrarla, ya que al fin y al cabo tiene demasiados *parches*, producto de la manera de gobernar de cada titular del poder ejecutivo federal.

Tras las elecciones del 6 de julio de 1997, y con apenas 239 diputados en una cámara de 500, el PRI y el gobierno confiaron en la bondad de su vieja fórmula y se propusieron volver a usar la desunión entre sus opositores para prolongar su dominio en el tiempo. Sólo necesitaban conseguir para su causa 12 votos opositores, o al menos, promover la ausencia de un número menor de diputados de la oposición en los momentos de las votaciones determinantes.

Aunque habría que reconocer que, en 1997, a diferencia de lo que anteriormente ha ocurrido, los dirigentes y líderes de la oposición, en particular los del PAN y el PRD, se unieron y resistieron incluso la campaña de información que se desató contra de ellos por parte del régimen y del partido de Estado, se mantuvieron como un bloque fuerte, y así fue como el 1 de septiembre de 1997 el Presidente Zedillo, como titular del poder ejecutivo, fue recibido por una Cámara de Diputados en manos de las 2 más importantes fuerzas de la oposición. De esa manera se abría una nueva página en la historia de nuestro sistema político, tan aborrecido por la sociedad.

Por otro lado, el gobierno federal mantiene todavía seis cuentas especiales para otorgar ingresos adicionales, no programados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a servidores públicos de mandos medios y superiores. Lo anterior es grave porque el gobierno habla de honestidad y transparencia en el manejo del gasto público.

Lo anterior fue denunciado por el diputado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, del Partido Acción Nacional (PAN), quien "no descartó que aún sigan recibiendo esos ingresos adicionales, lo cual es grave porque el gobierno habla de honestidad y transparencia en el manejo del gasto público."

No podemos negar de que en los últimos años y especialmente en el actual sexenio de Ernesto Zedillo, el presidencialismo mexicano se ha ido debilitando producto de cambios en la correlación de fuerzas entre el partido del gobierno y la oposición, y de un desprestigio acumulado de la figura presidencial.

Otro factor decisivo de la decadencia presidencial ha sido el desprestigio acumulado de sus titulares, sobre todo a partir de 1968, en que por primera vez la palabra y las amenazas presidenciales cayeron en el vacío. El desprestigio presidencial fue en aumento, y al final de los sexenios posteriores nos enfrentábamos con un presidente cada día más cuestionado y rechazado por la población. Después de 1988, con las elecciones presidenciales más cuestionadas de nuestra historia, el papel del presidente de la República debería haber cambiado para iniciar la transición del gobierno de un solo hombre a un país democrático, con auténtica división de poderes y niveles de gobierno.

Carlos Salinas de Gortari actuó en sentido contrario, intentó recuperar el poder único del presidencialismo histórico: se equivocó, y con su falta de visión política desprestigió todavía más a la institución presidencial. A Ernesto Zedillo le ha tocado aceptar de manera pasiva el nuevo papel que le corresponde al presidente, y su falta de iniciativa lo ha llevado a mantener un papel secundario en la transición democrática nacional que hemos vivido en los últimos años.

Sigue siendo grande la fuerza que aún conserva la figura presidencial, sin embargo, ya no es el gran elector ni el impartidor de justicia, ni el único legislador ni el señor de los dineros que decide en forma personal cómo se canalizan los recursos públicos.

Lo anterior demuestra que la falta de transparencia en el manejo del patrimonio de México se inicia, desgraciadamente, en la secretaría encargada de regir el presupuesto de la administración pública. Y lo que es peor, no se puede evitar este tipo de abusos por la ausencia de información acerca de los destinos reales de los recursos de la nación, los cuales, es claro, que se traducen en la falta de atención para otras áreas verdaderamente prioritarias y que experimentan agudas necesidades en el país.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que el blindaje que tenía el presidente de la República ante los medios de comunicación se ha venido abajo, y aun cuando todavía estamos lejos de medios verdaderamente autónomos, se han abierto espacios en donde cabe la crítica, inclusive a la figura presidencial. Al presidente Zedillo habrá que reconocerle que, si bien no fue un presidente comprometido con la transición democrática nacional, cuando menos tuvo la sensatez para no oponerse a los cambios políticos que demandaba el país.

Las elecciones del 2000 fueron decisivas para dismantelar en definitiva el presidencialismo mexicano que tanto ha perjudicado a nuestro país. Sólo con un Congreso independiente del poder presidencial será posible llevar a cabo los cambios constitucionales y lograr una distribución más democrática del poder: a través de un mejor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la autonomía total de los poderes judiciales en el ámbito federal y en los estados, el fortalecimiento de

los gobiernos estatales y municipales, la descentralización de los recursos públicos, la autonomía de las organizaciones sociales y ciudadanas, la independencia de los medios de comunicación, tanto prensa, radio como televisión, y una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

Bibliografía

- Anderson, Perry, *El Estado Absolutista*, Siglo XXI, México, 1974.
- Arblaster, Anthony, *Democracia*, Nueva Imagen, México, 1991.
- Arnaíz Amigo, Aurora. *Derecho Constitucional Mexicano*, Trillas, México, 1992.
- Baena, Guillermina, *Instrumentos de Investigación*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1995.
- Baldivia, José, Mario Planet, Javier Solís, Tomás Guerra Rivas, *La Formación de los Periodistas en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1989.
- Béjar Algazi, Luisa, "El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano", en *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, cuarta época, núm. 6, enero de 1995.
- , *El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano*, tesis de doctorado, FCPyS, UNAM, México, 1995.
- , "La Modernización del Congreso de la Unión", en *Estudios Políticos*, tercera época, núm. 4, FCPyS.UNAM, México, octubre-diciembre de 1990.
- , "La Reelección Parlamentaria en México", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, núm. 4, México, mayo de 1995.
- , "Retrato Hablado de la Primera Legislatura del DF", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, núm. 6, México, julio de 1995.
- , "Los Dificiles Retos de la Representación Democrática", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, México, octubre de 1995.

- , "El Trabajo en Comisiones", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, núm. 15, México, abril de 1996.
- , "¿Y Los Grupos Parlamentarios?", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, núm. 20, México, septiembre de 1996.
- , "Las Legislaturas en la Actualidad", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, núm. 16, México, mayo de 1996.
- , "Las Prerrogativas Parlamentarias en México", en *Revista de 1a Asamblea de Representantes del DF*, núm. 19, México, agosto de 1996.
- , "El Papel del Parlamento en Weber", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, núm. 17, México, junio de 1996.
- , "El Quehacer Legislativo", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, núm. 18, México, julio de 1996.
- , "La Oposición en los Regímenes Democráticos", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, núm. 10, México, noviembre de 1995.
- , "Oposición Democrática", en *Revista de la Asamblea de Representantes del DF*, núm. 11, México, diciembre de 1995.
- , *Las Reformas a la Ley Electoral*, tesis de licenciatura, FCPyS, UNAM, México, 1980, págs. 85-90.
- Berlin, Isaiah, *Contra la corriente, Ensayo sobre la historia de las ideas*, FCE, México, 1992.
- Bernstein, Carl & Bob Woodward, *Watergate*, Euros, México, 1971.
- Blume, Herbert, "La multitud, el público, la colectividad", en Wilbur Schramm, *Proceso y efectos de la comunicación*, CIESPAL, Quito, 1969.
- Borja, Rodrigo, *Derecho Político Constitucional*, FCE, México, 1991.

- Bovero, Michelangelo, *Los Desafíos Actuales de la Democracia*, IFE, México, 1996.
- Brena Becerril, Jorge E., "Crisis de representación y nuevas formas de participación ciudadana en México", en *Revista de Especialidades de Ciencias Políticas y Administración Pública*, núm. 6 de cuarta época, enero-marzo, 1995.
- Brucan, Silviu, *La Disolución del Poder*, Siglo XXI, México, 1974.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1979.
- , *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.
- Cancino, César, *La transición mexicana, 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, AC, México, 2000.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, Cuaderno núm. 8 de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1996.
- , Jaime Francisco, *Una Constitución para la Democracia*, UNAM, México, 1996.
- Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, México, 1991.
- Carpizo Mc.Gregor, Jorge, *La Constitución de 1917*, Porrúa, México, 1990.
- Calvo Jorge, Raúl, *Patología del Periodismo, dogmatismos totalitarios y religiosos, paternalismo estatal y avaricia de lucro*, Librería de las Naciones, Buenos Aires, 1971.
- Cerróni, Umberto, *La libertad de los Modernos*, Ediciones Martínez Roca, Barcelona, España, 1972.
- Chardenagor, André, *Razón de Ser del Parlamento*, México-Serie núm. 3 de Estudios Parlamentarios, editado por la LI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967.

- Chevallier, Jean-Jacques, *Los Grandes Textos Políticos, desde Maquiavelo a nuestros días*, Aguilar, Madrid.
- Chomsky Noam, *Política y Cultura a Finales del siglo XX*, Ariel, México, 1996.
- Clor M. Harry, *La Comunicación Masiva en las Democracias, Manual del Periodista Moderno*, Edit. Asociados, México, 1977.
- Colosio, Luis Donald, *¿Por qué nos reformamos?*, CEN del PRI, México, 1981.
- Córdova, Arnaldo, "Panorama Histórico de la Oposición en México", en *Anuario Jurídico*, XVIII, México, 1991.
- Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*, Serie Popular, Era, México, 1985.
- Constitución Política Comentada*, Serie Textos Jurídicos, UNAM, México, 1995.
- Cosío Villegas, Daniel, *El Estilo Personal de Gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1974.
- Cosío Villegas, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972.
- Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus Críticos*, SEP-Setentas, México, 1973.
- Crassman, R.H.S, *Biografía del Estado Moderno*, FCE, Colección Popular, México, 1978.
- Crespo, José Antonio, *Elecciones y Democracia*, Cuaderno núm. 5 de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.
- Cue Cánovas, Agustín, *Historia Social Económica de México, 1521-1584*, Trillas, México, 1972.

- Covarrubias Dueñas, José de Jesús., *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, UNAM, México, 2000.
- Cueva, Mario de la., *La Idea del Estado*, UNAM, México, 1980.
- Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, 1980.
- Habermans, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, G. Gili, Barcelona, 1994.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán*, UNAM, México, 1984.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *El Ejercicio de las Facultades Presidenciales*, Porrúa, México, 1998.
- Decreto de Disolución del Poder Legislativo, 10 de octubre de 1913, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Fundación Cultural Somex, *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, IEPES-PRI, México, 1989.
- Congreso de la Unión, *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados.
- Duverger, Maurice, *Introducción a la Política*, Ariei, Barcelona, 1980.
- Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos en México*, FCE, México, 1972.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1996.
- Easton, David, *The Analysis of Political Structure*, Routledge, Nueva York, 1990.
- Eco, Umberto, G. Friedmann, J. Halloran y otros, *Los efectos de las comunicaciones de masas*, edit. Jorge Álvarez, Buenos Aires, 1975.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1996.
- Fuentes Díaz, Vicente, *Los Partidos Políticos en México*, Altiplano, México, 1972.

- Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI, México, 1982.
- García Pelayo, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.
- González Avelar, Miguel, *La Constitución de Apatzingán y otros estudios*, Sep- Setentas, México, 1991.
- González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, Serie Popular Era, México, 1965.
- , *El Estado y los Partidos Políticos en México*, Era, México, 1986.
- González Reyna, Susana, *Manual de Redacción e Investigación Documental*, Trillas, México, 1994.
- González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, México, 1996.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, *Examen de la Comunicación en México*, El Caballito, México, 1981.
- Gutiérrez Vega, Hugo, *Información y Sociedad*, FCE, México, 1974.
- H.Sabine, George, *Historia de la Teoría Política*, FCE, México, 1981.
- H. Smith, Peter, *Los Laberintos del Poder*, El Colegio de México, México, 1981
- H. Smith, Peter, *Los Laberintos del Poder, el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, México, 1979.
- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, FCE, México, 1993.
- Linz Juan y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo, perspectivas comparativas*, Alianza Universidad, España, 1997.
- Leal, Juan Felipe, *México: Estado, burocracia y sindicatos*, El Caballito, México, 1976.

- López Portillo, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, Porrúa, México, 1960.
- López Cámara, Francisco, *La Génesis de la Conciencia Liberal en México*, UNAM, México, 1988.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, UNAM, México, 1996.
- Lloyd, Sommerland, *La Prensa en los Países en Desarrollo*, Uteha, México, 1969.
- Mac. Gregor, Josefina, *La XXVI Legislatura, un episodio en la historia legislativa de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LII, Cámara de Diputados, Serie 1, México.
- Marshall, Mc Luhan, *La comprensión de los medios como las extensiones del hombre*, Diana, México, 1975.
- Macías, Anna, *Génesis del Gobierno Constitucional en México, 1808-1820*, Sep-Setentas, México, 1973.
- Margadant S. F. Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Esfinge, México, 1997.
- Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, Harla, México, 1998.
- Mannheim, Karl, *Libertad, poder y planificación democrática*, FCE, México, 1982.
- Mattelart, Armand, Mabel Piccini, Michele Mattelart, *Los Medios de Comunicación de Masas, la Ideología de la Prensa Liberal*, El Cid, Santiago de Chile.
- Merino, Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, Cuaderno núm. 4 de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1996.
- Meyer, Lorenzo, *Liberalismo Autoritario*, Océano, México, 1996.

- Meyer, Lorenzo, *Fin de Régimen y Democracia Incipiente, México Hacia el Siglo XXI*, Oceáno, México, 1998.
- Montenegro, Walter, *Introducción a las Doctrinas Político Económicas*, FCE, México, 1996.
- Morgenthau, Hans L., *La Lucha por el Poder y por la Paz*, Sudamericana, Buenos Aires, 1960.
- Mosca, Gaetano, *La Clase Política*, FCE, México, 1975.
- Montaño, Jorge, *Partidos y política en América Latina*, UNAM, México, 1975.
- ML de Fleur, *Teorías de la Comunicación Masiva*, Paidós, México, 1970.
- Memoria del II Encuentro Nacional de Mujeres Legisladoras*, Congreso de la Unión, México, 1994.
- Moncada, Carlos, *¡Cayeron!*, Calypso, México, 1979.
- Moreno Díaz, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo (1916- 1975)*, B.Costa-Amic-Editor, México, 1975.
- Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985.
- Myrdal, Gunnar, *Objetividad en la Investigación Social*, FCE, México, 1970.
- Niño, M. José, *En Torno al Presidente de la República*, México, Costa-Amic-Editor, México, 1974.
- Núñez Jiménez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, FCE, México, 1994.
- O'Donell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, *Transiciones de un Gobierno Autoritario, Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*, Paidós, México, 1998.

- Orozco H., J. J., "Las Legislaturas y sus Funciones de Control sobre la Actividad Gubernamental", en *Política y Procesos Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- Pagés Rebollar, Beatríz, Comentarios durante la presentación del libro *Alejandro Cervantes Delgado: un guerrero sin violencia*, en el Poliforum Cultural Siqueiros, el 1 de marzo de 2000.
- Pardinas, Felipe, *Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*, Siglo XXI, México, 1974.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, UNAM, México, 1997.
- Popper, Karl, *La responsabilidad de vivir*, Paidós, México, 1995.
- Reglamento Interno de la Cámara de Diputados*, Congreso de la Unión, México.
- Revista de Estudios Parlamentarios*, núm. 1, Fundación Mexicana Cambio XXI, México, 1989.
- Revista de Estudios Parlamentarios*, núm.2, Cambio XXI Fundación Mexicana Cambio XXI, México.
- Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 6, UNAM, México.
- Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 7, UNAM, México.
- Reyes Heróles, Federico, *Los Partidos Políticos Mexicanos en 1991*, FCE, México, 1993.
- Roderic Ai Camp, *La formación de un gobernante, la socialización de los líderes políticos en el México post-Revolucionario*, FCE, México, 1986.

- Rodríguez Castañeda, Rafael, *Prensa Vendida*, Grijalbo, México, 1998.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *El Proceso Democrático en México*, FCE, México, 1994.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *¿Nueva Clase Política o Nueva Política?*, Océano, México, 1986.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *Relaciones entre Poder Ejecutivo y Congreso de la Unión*, UNAM, México, 1987.
- Sánchez Azcona, Jorge, *Ética y poder*, Porrúa, México, 1996.
- Sartori Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1994.
- Sayeg Helu, Jorge, *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, serie 3, México, 1984.
- Sayeg Helu, Jorge, *Los derechos sociales en la Revolución Mexicana*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de la LII Legislatura.
- Sesiones Secretas 1821-1824*, Congreso de la Unión, Historia Parlamentaria Mexicana, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Serie Documental 1, México.
- Siebert y Peterson, *Tres teorías sobre la prensa en el mundo capitalista*, Ed. de La Flor, Argentina, 1956.
- Sierra, J. Carlos y Martínez Vera, Rogelio, *La Constitución Federal de 1824*, Senado de la República, México, 1974.
- Sirvent, Carlos, "La política mexicana y el cambio democrático", en *Ensayos de la modernidad nacional*, de su trabajo *Las elecciones del 2 de julio de 1989*, Diana, México.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1983.

- Schramm, Wilbur, *La Ciencia de la Comunicación Humana*, Roble, México.
- Soberanes Fernández, José Luis, *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos Políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.
- Talavera, Abraham, *La Política Mexicana y el Cambio Democrático. Ensayos sobre la modernidad nacional*, Diana, México, 1989.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1972.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México.
- Touchard, Jean, *Historia de las Ideas Políticas*, Colección de Ciencias Sociales, serie de ciencia política, Tecnos, Madrid, 1975.
- Toussaint, Florence, *Inequidad y democracia: realidad en los medios*, UNAM, México, 1992.
- Trejo Romo, Pablo, "Los proyectos políticos de los Partidos en México para las elecciones federales de 1994", en *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, cuarta época, enero-marzo, 1995.
- Valdés, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, IFE, México, 1996.
- Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, UNAM, México.
- Wheare, K. C., *Legislaturas*, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, Serie 2 Estudios Parlamentarios, México, 1981.
- Wright, Mills, *La Élite del Poder*, FCE, México
- Woldenberg, José y Luis Salazar, *Principios y Valores de la Democracia*, Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 1, IFE, México, 1996.

Zubizarreta G, Armando, *La aventura del trabajo intelectual*, Fondo
Educativo Interamericano, Colombia, 1970.