

125



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

298570

"LA RELACION ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL  
Y EL CONGRESO DE LA UNION PARA EFECTOS DE  
GOVERNABILIDAD EN MEXICO"



SEMINARIO  
EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARIA DEL ROSARIO GARCIA CALDERON

ASESOR: LIC. ALFREDO PEREZ MONTAÑO.



ACATLAN, EDO. DE MEXICO. OCTUBRE DE 2001.



## **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.

SEÑOR MI DIOS " JESÚS " :

*Te doy las gracias Padre por haberme dado la vida, porque fuiste el único que creyó en mí.*

*Por haber tocado mi corazón y elegirme para estar entre tu linaje, por habitar este cuerpo y esta alma que antes sin ti estaba vacía, por haberme dado consuelo en el momento que más lo necesitaba, por ser mi refugio señor, padre por permitirme llegar a ti por medio de tu hijo y alabarte, por haber calmado mis angustias, por haberme permitido concluir esta etapa en mi vida, porque antes de ser un logro para mí es un triunfo para ti, bendito seas por ser el mejor de los padres, porque nunca me has abandonado. Gracias señor por tu infinito AMOR por todo eso padre mereces la GLORIA Y LA HONRA.*

Porque como dice tu palabra eres mi pastor y nada me faltará, oye, oh DIOS mi clamor.

A mi oración atiende, desde el cabo de la tierra clamaré a ti, cuando mi corazón desmayare, a la peña más alta que me conduzcas.

Porque tú has sido mi refugio, y torre de fortaleza delante del enemigo, yo habitaré en tu tabernáculo para siempre; estaré seguro bajo la cubierta de tus alas, porque tú señor, has oído mis suplicas.

Salmo: 61

MARIO:

Gracias por todo lo que me has dado, por ser una de las personas que me ha enseñado a madurar y a crecer como ser humano, por todo lo bueno y lo malo que hemos pasado, por ayudarme a superar y a controlar muchas de mis emociones.

DIEGO:

Porque los hijos son la herencia de nuestro Padre Dios, ya que me dio lo más valioso que tengo en mi vida que son ustedes, Diego te Amo.

Bebé te doy las gracias por ser mi hijo, porque Dios me ha permitido conocerte saber quien era el que me acompañaba, el que aguantaba mis angustias, mi cambio de ánimo, y mi cansancio. Vienes a cerrar un círculo muy importante en mi vida, eres lo que yo necesitaba para madurar como madre pero sobre todo para conocer más a Jesús nuestro padre, porque me dio la oportunidad de ser una mujer más sensible y una madre diferente, porque me dio el regalo más hermoso ¡TÚ!. Al igual que tu hermana eres mi motor, eres mi vida, eres mi impulso pero sobre todo quiero ser tu ejemplo y que algún día esto te sirva para superar lo que yo he hecho.

Perdóname bebé por sacrificar tu tiempo, por privarte de mi presencia, porque las lágrimas que derramaste las llevo en mi corazón, pero estoy segura que valió la pena, porque el mayor triunfo que puedo tener es el Amor de ustedes y en base a eso pude lograr mi objetivo. Los Amo su Mamá que tanto los quiere, ¡Gracias por ser mis hijos!.

MARIFER:

Contigo tuve la oportunidad de realizarme como madre y aunque sea una responsabilidad muy grande eres el regalo más grande que Dios me dio.

Esta dedicatoria es para ti, Te Amo chiquita, aunque eres muy pequeña algún día entenderás por que algunas veces tenía que dejarte sola con tu carita triste; y quiero que sepas que eres una personita muy importante en mi vida, ya que fuiste el motor y el impulso para que yo siguiera adelante y pudiera concluir este trabajo tan importante en mi vida. Te quiero dar las gracias por aguantar que te robara los momentos que te pertenecían, porque tuve que ignorar tus lágrimas y esquivar tus preguntas, porque con todo el dolor de mi corazón tenía que dejarte en casas ajenas, por soportar mis malos momentos y preocupaciones; pero valió la pena sacrificar un poco por parte de las dos, ya que quiero que tengas lo mejor y sobre todo que me veas como un ejemplo y logres superarme en todos los aspectos. Gracias por ser mi hija y haber llegado juntas a esta meta.

MAMÁ:

Gracias por ser el medio que Dios utilizó para darme la vida, por haberme dado tu vida, tu amor y tu espacio, por haberme llevado en tu vientre nueve meses en los cuales existió dolor y cansancio.

Este trabajo que he realizado para concluir esta etapa de mi vida, es gracias a los consejos que me has proporcionado en mi vida, por ser un ejemplo, por ser una mujer luchadora e invencible ante la vida, en tu casa y en cualquier lugar.

Madre quiero decirte que te Amo por todo el tiempo que has pasado junto a mi, por tus desvelos, por preocuparte por mi, por ser mi impulso, por ser mi ayuda idónea y mi apoyo, por ser la madre y la mujer que me ha transmitido su fortaleza y amor ante la vida, por luchar juntas contra las adversidades, por aguantar mi carácter tan feo, por estar conmigo en los malos momentos, por todo lo que has representado para mi. ¡ESTE LOGRO TAMBIEN ES TUYO, GRACIAS POR SER MI MADRE!

PAPÁ:

Gracias por ser mi padre, por haber sido el complemento para darme la vida, por haberme brindado tu tiempo, tu cariño y tu ternura desde pequeña hasta el momento.

Papá gracias por darme tu apoyo, y por el tiempo que le has dedicado a mis hijos, para que yo pudiera concluir este trabajo; le agradeceré a Dios y a la vida por haberme dado al papá que con sus virtudes y defectos me ha enseñado los valores de la vida y que por ti he aprendido a perdonar, amar y respetar.

A Ti Hermana (MONI):

Quiero que sepas que te quiero mucho, gracias por haberme dado un poco de tu tiempo para que yo pudiera realizar y concluir este trabajo. Gracias por Apoyarme con el cuidado de mis hijos.

*A mis familiares.*

A todos mis parientes que sería difícil enumerar porque la lista de las personas que llevo en la mente es amplia, tengan la seguridad que siempre los recuerdo, estimo y no se me olvidan en ningún momento aunque en distancias estemos lejos.

*A la Iglesia Cristiana Fundamental de México.*

*Cuautitlán Izcalli*

Gracias Erick Martínez y familia.

Gracias a todos los hermanos.

## A MI UNIVERSIDAD:

Desde lo más profundo de mi corazón quiero darte las gracias por haber sido lo mejor que me ha pasado, por haberme abierto tus puertas, por darme la oportunidad de regresarte un poco de lo mucho que me has dado, por dejarme portar tu nombre con mucho orgullo en mi pecho y en mi alma, por haber sido parte esencial en mi formación, por ser el refugio de muchos, por el amor que logras transmitir, te doy las gracias por haberme permitido hacer uso de tus instalaciones, porque me diste la oportunidad de haber conocido a mis amigos y del que ahora es mi esposo, porque contigo he compartido tristezas, alegrías, triunfos, fracasos, y tantas cosas que no se pueden describir. Gracias una vez más por darme lo mejor de ti.

## A MI ASESOR EL LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO:

Le quiero expresar mi más profunda admiración, por haber compartido sus conocimientos conmigo y sobre todo por haberme dedicado un poco de su tiempo, para lograr esta meta. Gracias por dar su mejor esfuerzo para ser uno de los mejores maestros de Acatlán.

Lic. MANUEL FAGOAGA:

Esta dedicación se la hago en especial a usted, porque en usted vi la verdadera vocación y el Amor que se le debe tener a la carrera de Derecho. Gracias por ser uno de los mejores maestros de Acatlán, es usted un ser humano excepcional, le expreso mi admiración por enseñarme su amor ante la vida, pero sobre todo por la confianza que debemos tener ante las decisiones de DIOS.

A MIS PROFESORES:

A ustedes que fueron y que hicieron posible este trabajo, a mis profesores de seminario mi respeto y cariño, a todos aquellos que contribuyeron a mi formación, les quiero expresar mi admiración, porque no tengo con que pagar su empeño, dedicación y cariño, por haber compartido sus conocimientos conmigo, por haber creído en mí, por los que siempre me escucharon, por ser mis amigos. Gracias por todo su apoyo.

## A MIS AMIGOS:

A todos aquellos que siempre han estado conmigo y compartieron los bellos momentos que pase en la Universidad y en general a todos los que me conocen y me rodean, a los que me enseñaron a respetar y a amar la vida a pesar de todo los errores que se puedan cometer, a levantarme una y otra vez pese a las piedras que pueda haber en mi camino, a los que me brindaron su amistad incondicional, a los que creyeron en mi, a los que me enseñaron a crecer como ser humano, a los que fueron parte esencial en mi vida, quiero darles las gracias por su apoyo y confianza.

# INDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>I. Antecedentes Históricos sobre las relaciones políticas en México</b>	
1.1 Evolución de la Constitución Política en México.....	4
1.2 Panorama General del Sistema Político en México.....	18
1.3 Los Últimos dos Sexenios	
1.3.1 Sexenio 1988-1994. Carlos Salinas de Gortari.....	26
1.3.2 Sexenio 1994-2000. Ernesto Zedillo Ponce de León.....	41
<b>II. Estado y Gobierno en México</b>	
2.1 Concepto de Estado.....	46
2.2 Concepto de Formas de Gobierno y Formas de Estado.....	48
2.3 División de poderes en México.....	51
2.4 Poder Ejecutivo Federal.....	57
2.5 Poder Legislativo Federal.....	64
<b>III. Democracia y Representación en México</b>	
3.1 Definición de Democracia.....	73
3.2 Definición de Representación.....	75
3.3 Desarrollo Democrático en México.....	76
3.4 Elementos y Bases para la Consolidación Democrática en México.....	83
<b>IV. Los Partidos Políticos y el Sistema Electoral en México</b>	
4.1 Evolución de los Principales Partidos Políticos.....	92
4.2 Panorama General del Sistema Electoral Mexicano.....	106
4.3 Competencia y Relación entre Partidos Políticos.....	121
4.4 El Partido en el Gobierno.....	126

**V. Gobernabilidad en México**

5.1 Definición de Gobernabilidad..... 131

5.2 Factores para la Gobernabilidad..... 132

5.3 La Nueva Cultura Política en México..... 135

5.4 Relación Actual entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo..... 138

5.5 El Escenario Político Actual en México..... 143

**CONCLUSIONES..... 148**

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa el momento culminante de la historia política contemporánea de México; nació de la Revolución y es inseparable de ese gran proceso histórico.

El aspecto social es el rasgo más definitorio y original de la Revolución Mexicana como todo movimiento transformador de un orden social determinado tiene sus raíces en la historia y es lo más avanzado del pensamiento universal.

Las ideas sociales que nacen al mundo junto con la modernidad, se nutren de los movimientos Revolucionarios que sacudieron a Europa en el siglo XIX y de las aportaciones teóricas que legaron a la humanidad los pensadores socialistas.

Las cuestiones sociales están presentes a lo largo de nuestra historia, en los decretos agrarios y antiesclavistas dictados por el cura hidalgo en los que reivindica las tierras para los pueblos y la libertad de trabajo; el respeto a la dignidad humana y la igualdad en los sentimientos de la nación formulados por Morelos; en la primera reforma liberal de Valentín Gómez Fariás y Luis More; en las leyes de reforma inspirados por Benito Juárez y los grandes hombres de la generación de la reforma y ya en los albores de nuestro tiempo, en el programa libertario de los magonistas.

Las ideas sociales se irán precisando y desarrollando en el proceso de la lucha armada, cuando arraigaron en las amplias masas populares dando forma a la ideología de la Revolución.

Al Ejecutivo se le encomienda obedecer las leyes elaboradas por el pleno Congreso; pero en la práctica, el presidente era quien proponía las leyes y los miembros del Congreso que en su mayoría eran sus seguidores tanto en la Cámara baja como en el Senado, las aprobaban gracias a su mayoría asegurada.

Los objetivos y el espíritu de nuestra democracia van más allá del sufragio, pero lo incluyen de manera sustancial. El respeto al voto es condición esencial de toda democracia. La ciudadanía ve en los comicios la concreción de derechos irrenunciables y un camino valioso para avanzar en la búsqueda de libertad y justicia.

La democracia surge de un pacto de civilidad que se concreta en el principio de la soberanía popular, en el sistema representativo, en el respeto a las minorías. La democracia se plasma en la opción para resolver las discrepancias. El método democrático se apoya en la razón, la tolerancia y el diálogo.

México ha buscado en el Estado la vía que lo condujera al desarrollo, a través de una Revolución, y a sus diferentes Constituciones donde se pudiera romper con las cadenas que se vienen arrastrando por más de 70 años donde se había denominado al paso de los años como República-democrática y soberana, sin jamás serlo.

El gobierno de México estaba fuertemente centralizado, con un poder prácticamente absoluto concentrado en la presidencia. El presidencialismo y el Estado de partido único han sido los principales instrumentos del gobierno, no una organización política independiente. Es una maquinaria electoral sin más principios ideológicos que mantener el poder. Se supone que el mandato del Ejecutivo es llevar a cabo las leyes que promulga el Congreso. En la práctica, el presidente proponía las leyes que el Congreso mayoritiza. El sistema judicial todavía está plagado de corrupción. El presidente quitaba y ponía gobernadores; instalaba y despedía líderes del Congreso, de la Suprema Corte y del PRI.

A pesar que nunca se habían cuestionado y desafiado los poderes casi dictatoriales del Presidente, como se ha hecho ahora, la presidencia se hizo todavía más fuerte y más influyente en los tres primeros años del sexenio de Salinas de Gortari. El fraude electoral que colocó a Salinas en el puesto manchó todavía más la integridad de la presidencia Salinas aumentó la concentración en México.

México es un sistema federalista, pero el gobierno de México estaba altamente centralizado con un poder casi absoluto concentrado en la presidencia. Desde 1929 el poder presidencial ha estado enmarcado y respaldado por un solo partido dominante. En un foro sobre

democratización en México se le llamaba la "dictadura perfecta", quizá no parezca una dictadura, pero tiene todas sus características: la perpetuación, no de una persona, sino de un partido inamovible, que da suficiente espacio para la crítica siempre y cuando está sirva para mantener su apariencia de partido democrático, y que reprime por todos los medios, inclusive los peores, cualquier crítica que pueda poner en peligro su perpetuación en el poder.

Seguimos los pueblos anhelando un Estado que sea gobernado por verdaderos líderes políticos, que se preocupen por las necesidades de sus gobernados, buscamos una sociedad abierta en la que el hombre se rija por los valores propios en la que todas las voluntades particulares adquieran el mismo signo de voluntad general.

Cada vez el hombre está más lejos de ser aquel individuo que aceptaba la disciplina moral de pertenecer a una cultura y por tanto a una sociedad, y que ya no requieren de un objetivo específico.

México requiere de una nueva tecnicidad al estilo de Maquiavelo, pues se han convertido los poderes Legislativo y Judicial en meros órganos mecánicos de legitimación que actúan por necesidades materiales del momento; sin una racionalización que los comprometa a dignificar la vida del individuo como ser humano.

¿ Estamos ante un nuevo Sistema de poder impersonal y no territorial ejercido por unos cuantos dueños que confunden la realidad con algo virtual ?.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

#### 1.1 EVOLUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Las aspiraciones sociales serán recogidas por el constituyente de 1917 y formarán el cuerpo jurídico que la define como la primera constitución social del siglo XX.

Los principales planes, decretos, y leyes promulgadas ya que sus enunciados repercutieron en los debates del constituyente de Querétaro y en la definición ideológica de la Constitución de 1917: El programa del Partido Liberal de 1906 fue el primero que abordó los problemas sociales de los trabajadores del campo y la ciudad, hizo una innovación con respecto a la concepción liberal del estado, al dejar esbozada la idea de un estado interventor y regulador de las relaciones sociales con sentido nacionalista y popular.

Se proclamó la necesidad de reunir al Congreso Constituyente, el 14 de septiembre de 1916, el primer jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, expidió el decreto que invocaba a elecciones para el congreso constituyente pero no establecía como finalidad del mismo la elaboración de una Nueva Constitución sino la reforma a la de 1857, ya que se respetaría el espíritu liberal de la constitución de 1917, a la que se le harían las reformas necesarias para recuperar su espíritu democrático original.

El predominio jurídico del presidente deriva de la Constitución; su relevancia política es resultado del propio sistema que tiende a personalizar el ejercicio del poder. En este último sentido, la función presidencial de liderazgo virtual, pero efectivo del partido predominante, juega un papel importante.

Las distintas constituciones estructuraron un esquema de separación de poderes relativamente equilibrado, siguiendo los cánones clásicos que imperaban en la doctrina y el derecho de los países occidentales más avanzados.

Esta tendencia encuentra un caso extremo en la organización de un cuarto poder ( el supremo poder conservador ), que creó la constitución de las siete leyes. Este cuarto poder tenía como principal función garantizar el estricto apego a los marcos competenciales y a la legalidad en la actuación de los tres poderes clásicos que eran la instancia que garantizaba el equilibrio y el respeto al esquema de separación de poderes.

En el siglo XIX se caracterizó por la constante presencia de golpes de estado, derrocamiento de los poderes constitucionales, frecuentes y dolorosas invasiones de fuerzas extranjeras. Sólo la fuerza de la dictadura Porfiriana, con la dosis de represión política, militar, económica y social, que la caracterizó, logró mantener un orden y una paz relativa cuyo costo, el pueblo de México decidió dejar de pagar después de 30 años de opresión.

El Constituyente de 1917 se vio en la necesidad de organizar un Poder Ejecutivo fuerte como no lo había hecho ninguno de sus predecesores.

Entre las fuentes formales del sistema presidencial debemos considerar a la Constitución Norteamericana de 1787, creadora del sistema presidencial; a las Constituciones francesas de 1789 y 1791, que consagraron el principio de la separación de los poderes, así como derechos individuales y a la Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo una vigencia parcial en nuestro país, pero que dejó de sentir su influencia en el constituyente de 1824 y en los que le sucedieron.

En la Constitución Federal de 1824 y los posteriores años de inestabilidad debido a las continuas luchas fratricidas entre liberales y conservadores, la Constitución Federal de 1857 contempló un sistema presidencial con cierta preeminencia del órgano Legislativo, pero a partir de las reformas constitucionales de 1874 se advierte un continuo reforzamiento del Poder Ejecutivo.

El sistema presidencial mexicano surge, por primera vez, con la Constitución Federal de 1824, en cuyo artículo 74 expresamente estableció: " Se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ". ( 1 )

Se consagró constitucionalmente así el Ejecutivo Unipersonal, que reside en una sola persona, a diferencia del Ejecutivo plural o colegiado, que reside en varias y que había sido adoptado por la Constitución de Apatzingán de 1814, cuya vigencia fue restringida a porciones del territorio nacional durante la lucha por nuestra independencia. Con esta excepción y alguna otra durante los años posteriores a nuestra emancipación política, en que al margen de las disposiciones constitucionales determinado gobierno provisional se encomendó a un Ejecutivo integrado por tres personas, como ocurrió en los ensayos relativos a las monarquías a cargo del propio Agustín de Iturbide y de Maximiliano de Habsburgo, cabe señalar que todos los documentos constitucionales que nos han regido, ya sea bajo regímenes federales o centralistas, han establecido el sistema presidencial como forma de gobierno.

La experiencia del Ejecutivo colegiado previsto en la Constitución seauniana, sobre la preeminencia 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 de 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 llamó Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se mencionan los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, los Sentimientos de la Nación de José María Morelos, así como el reglamento para la reunión del Congreso, expedido por el propio Morelos el 11 de septiembre de 1813.

En la Constitución de Apatzingán se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la división de poderes. En este sentido, el artículo 11 estableció:

(1) Orozco Henríquez, Jesús. " El Sistema Presidencial en México ", Ed. Siglo XXI Editores, México, 1982. p. 147.

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 dice: Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Las tres potestades se depositaron en tres corporaciones: El Supremo Congreso Mexicano, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad.

El Supremo Gobierno, corporación colegiada, se integraba por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses de un sorteo efectuado por el Congreso, y auxiliados por tres secretarios, el de guerra, el de hacienda y el de gobierno. Aquí la influencia de la Constitución francesa de 1795 con un Ejecutivo pluripersonal.

Asimismo, el Supremo tribunal de Justicia, compuesto por lo pronto de cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad y alternos en la presidencia trimestralmente por sorteo efectuado por el Congreso.

Dos son las fuentes del sistema presidencial previsto en la Constitución Federal de 1824.

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y

La Constitución de Cádiz de 1812.

Dicho ordenamiento estructuró un sistema presidencial, sin tintes parlamentarios, porque:

a) El presidente era electo por las legislaturas locales y sólo excepcionalmente por el Congreso Federal, pero incluso cuando era designado por el Congreso; el presidente, para desempeñar su cargo, no necesitaba de la confianza del Congreso

b) Tanto el presidente como los secretarios del despacho no podían ser miembros del Congreso

- c) El presidente nombraba y removía libremente a los secretarios de despacho
- d) El presidente no podía disolver el Congreso
- e) El referendo no era impedimento que no superara la voluntad del presidente

**El poder ejecutivo es fuerte principalmente porque:**

- a) Tiene la facultad del veto
- b) Frente a sí tiene un Congreso dividido en dos cámaras
- c) La ley fundamental le atribuye facultades amplias, y
- d) Es quien publica y ejecutaba las leyes

Conviene puntualizar que el sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, puesto que entre las constituciones de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias.

La vigencia de la Constitución de 1824 y la de los ordenamientos constitucionales que la sucedieron, fue precaria. Así, de 1835 a 1846 se establece un régimen centralista, en tanto que en 1847 se restablece, con algunas reformas, la Constitución Federal de 1824, pero que desembocó en la dictadura de Santa Anna en 1853 y la consecuente Revolución de Ayutla, a cuyo triunfo se expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente de 1856.

Existían dos tendencias que habían venido luchando en la historia desde nuestra independencia, la corriente liberal y la posición conservadora.

Entre estas dos posturas antitéticas y principalmente desprendida del grupo liberal apareció la actitud de los moderados, con la pretensión de fungir como intermediarios. Los moderados prevalecían numéricamente en la asamblea, pero los puros (liberales) ganaron en el primer momento las posiciones dominantes.

En el proyecto de Constitución presentado por la Comisión respectiva al Congreso Constituyente, con fecha 16 de junio de 1856, se continúa la tradición de la consagración expresa del principio de la separación de los órganos supremos, en términos similares a los previstos en el artículo 9 del acta Constitutiva de la Federación de 1824, e inclusive se le dedica un título especial, el tercero, titulado " De la división de poderes ", estableciéndose en el artículo 52 que pasó a ser el 50: " Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial ". ( 2 )

Este precepto del proyecto no fue discutido por los constituyentes, seguramente lo consideraron como un principio inherente al régimen democrático y republicano que adoptaban el sistema federal.

***El régimen presidencial adoptado en texto primitivo de la Constitución Federal de 1857 contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentario de tipo europeo en donde se depositó el poder Ejecutivo en un presidente de la República, a quien se le subordinó teóricamente al Congreso federal, el cual quedó constituido únicamente por la Cámara de Diputados.***

Existen varias disposiciones en la Constitución de 1857 que propiciaron un claro predominio del Poder Legislativo; por ejemplo se depositó el Legislativo en una sola cámara, suprimiendo al Senado, por estimar los constituyentes que era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República federal; asimismo, se derogó el veto presidencial suspensivo y sólo se contempló su opinión dentro del proceso legislativo, respecto de la cual podía incluso prescindirse en caso de urgencia; se previó un segundo periodo de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podría prorrogarse, abarcando entre ambos, cuando menos, cinco meses; se facultó a la diputación permanente para acordar por-

(2) Ibidem. P. 160.

Mayoría simple la convocatoria de oficio o a petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias; se conservaron la figura del refrendo ministerial y la obligación de los secretarios del despacho de informar al Congreso, y se restringió el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y suspensión de garantías.

Es conveniente advertir que la Constitución de 1857 no tuvo aplicación práctica sino hasta el año de 1867, en el cual se restableció la República, después de la guerra civil entre los partidos liberal y conservador, conocida como guerra de tres años o guerra de reforma, y la invasión extranjera, en la que el presidente Juárez tuvo que recurrir permanentemente al uso de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia.

El 13 de diciembre de 1867 Juárez optó por promover la iniciativa de reformas constitucionales para reforzar al Ejecutivo, la que se aprobó hasta 1874, siendo ya presidente Lerdo de Tejada, quien en el año anterior había promovido que se elevaran a rango constitucional los principios esenciales de las Leyes de reforma que se estableció la separación entre la Iglesia y el Estado.

*Con objeto de restablecer el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que el sistema congressional de la Constitución de 1857 había quebrantado a favor del segundo, el constituyente permanente aprobó en noviembre de 1857 las siguientes reformas:*

*Se restableció el sistema bicameral, con la reinstalación del Senado, y sus miembros serían electos en forma indirecta en primer grado, a diferencia del sistema de 1824 que preveía que su elección por las legislaturas locales; se precisaron las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; se facultó al Poder Ejecutivo para opinar cuando la Comisión Permanente deseara convocar de oficio a sesiones extraordinarias.*

Sin embargo, este sistema no duró más de dos años, pues con la rebelión de Tuxtepec, dio inicio la dictadura de Porfirio Díaz. Las reformas durante este periodo fueron, en parte, de índole política, como las referidas a la reelección, la sucesión y la sustitución presidenciales.

Finalmente, debe mencionarse que bajo la presidencia de Francisco I. Madero se llevó a cabo la última reforma a la Constitución de 1857 que, a través de los artículos 78 y 109 de conformidad con los postulados del Plan de san Luis y la Revolución, implantó la no-

reelección absoluta, tanto respecto al presidente y al vicepresidente cuanto a los gobernadores de los estados, permitiéndose sólo la elección del vicepresidente, con carácter de presidente, una vez transcurrido un periodo intermedio.

Por la tanto podemos deducir que el Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses individuales.

A pesar de la dura experiencia del general Díaz, respecto de la cual en el mensaje de Carranza al Congreso de Querétaro se criticaron severamente la gran concentración de poder en el Ejecutivo que había elevado la dictadura y los graves abusos en que este había incurrido, el propio proyecto de Constitución presentado por Carranza se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emiliano Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar.

Aun cuando se puede afirmar que los miembros del Congreso Constituyente defendían, por lo general, un programa unitario producto de la Revolución triunfante, el cual se había venido definiendo con los postulados principalmente del Programa del Partido liberal Mexicano, el Plan de san Luis, el Plan de Ayala, y el Plan de Guadalupe, varios de los cuales empezaron a positivarse con la ley de 6 de enero de 1915 que ordena la restitución y la dotación de tierras a las poblaciones campesinas.

En su mensaje al Congreso Constituyente, Carranza puntualizó las razones por las cuales estimaba que no era conveniente el establecimiento de un sistema parlamentario, señalando entre otros argumentos que éste entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.

En su mensaje al Congreso Constituyente, Carranza señaló que :

“ Los constituyentes de 1857 restaron al poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales. El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, al que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones “. ( 3 )

Otras de las medidas del Constituyente de 1917 encaminadas a robustecer al Ejecutivo fue la supresión nuevamente de la vicepresidencia, que tan nefastos resultados había tenido en nuestra historia institucional. Ante la ausencia de la vicepresidencia, un problema por definir por el Constituyente de Querétaro fue el sistema para cubrir las faltas del presidente de la República. Sobre el particular, se rechazaron los sistemas que preveían algún funcionario específico para sustituir al presidente, en virtud de que también habíamos tenido amargas experiencias en tal sentido.

El sistema de 1904 se posibilitó, ante las renuncias de Madero y Pino Suárez, que ocupara la presidencia Pedro Lascuráin, secretario de Relaciones Exteriores, quien duró aproximadamente cuarenta y cinco minutos como presidente, y cuyo único acto de gobierno fue designar secretario de Gobernación a Victoriano Huerta, renunciando él de inmediato y abriéndole así a Huerta, en forma expedita, el camino de la presidencia.

Lo anterior fue la causa de que el sistema de 1917 se inclinara por desvincular la sustitución del presidente de cualquier individuo de quien ya de antemano se supiera que, si aquél faltara, éste sería su sucesor. Fue así como los artículos 84 y 85 constitucionales, así como el 73, fracción XXVI, y el 79, fracción VI, establecieron el sistema que con ciertas precisiones posteriores continúa esencialmente en vigor, cuyas características son las siguientes:

(3) Bojórquez, Juan de Dios. " Crónica del Constituyente ", Ed. Botas, Méxic, 1985. p. 95.

a) El Congreso, constituido en colegio electoral, con un quórum de asistencia de las dos terceras partes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombraba:

1.- Un presidente, si la elección no estuviere hecha y declarada el 1 de diciembre, o si al comenzar un periodo constitucional no se presentara el presidente electo, procediéndose de acuerdo con las mismas reglas señaladas en este párrafo.

2.- Un presidente sustituto, si la falta del presidente ocurre en los últimos dos años del periodo respectivo. El presidente sustituto debía concluir dicho periodo.

b) Si el Congreso no se encontraba en sesiones, la Comisión Permanente designaba un presidente provisional y debería convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que nombrara un presidente sustituto, tomando en cuenta si la falta se había producido dentro de los dos últimos años tomando el periodo presidencial, o convocara a elecciones presidenciales si ocurría dentro de los dos primeros.

c) Conforme al artículo 79, fracción VI, aún en vigor, la Comisión Permanente puede conceder licencia al presidente de la República hasta por treinta días y nombrar el interino que va a suplir esa falta.

Cabe advertir que, a diferencia de lo previsto a partir de 1933, el texto de 1917 permitía que el presidente provisional pudiera ser elegido por el Congreso como sustituto y que el interino pudiera elegirse para el periodo inmediato, siempre que no estuviera en funciones al celebrarse las elecciones.

Por otra parte, entre los requisitos para ser presidente, el Constituyente de 1917, además de exigir el ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padres mexicanos por nacimiento. Asimismo, conservó el requisito de los 35 años cumplidos al día de la elección y amplió a un año de anterioridad la residencia en el país al tiempo de la elección. Además de exigir el no pertenecer al estado eclesiástico, y no ser ministro de algún culto. Igualmente, se adicionaron los siguientes requisitos, con respecto a los previstos de 1857: No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto

noventa días antes de la elección, y no haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo. En tanto que el penúltimo requisito se amplió a otros puestos y plazos, el último fue derogado en 1927.

Entre las medidas encaminadas a fortalecer al Ejecutivo respecto del Legislativo, cabe mencionar la restricción de las causales del juicio de responsabilidad al presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria.

( Artículo 109 del texto original de 1917 ) y derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a libertad electoral ( artículo 103 de la carta de 1857 ), a la vez que se aumentó la instancia ante el Senado de la República para considerar culpable al funcionario ( artículo 111 del texto de 1917 ) y no como en la de 1857 que bastaba la resolución de la Cámara de Diputados.

Asimismo, debe mencionarse la reducción a un solo periodo de sesiones, en lugar de dos, del órgano Legislativo ( artículos 62 de la Constitución de 1857 y 66 de la de 1917 ), así como la restricción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, y confiriéndole dicha facultad al presidente, en tanto que éste podía convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias ( artículo 89, fracción XI de la Constitución de 1917 ).

Por otra parte, en cuanto al veto presidencial, se modificó lo previsto en la reforma de 1874, en tanto que se elevó la mayoría requerida para superarlo, pues en lugar de la mayoría absoluta se establecieron las dos terceras partes de los diputados y senadores para la segunda aprobación.

Debe mencionarse que las facultades para aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República, así como para examinar la cuenta anual que presente el Ejecutivo, en lugar de corresponder a la Cámara de Diputados según el texto de 1874, el constituyente de Querétaro se las confirió al Congreso de la Unión ( artículo 73, fracciones XXVII y XXVIII )

Hasta fines del siglo XIX se dejó sentir el embate de una ciudadanía organizada que demandaba su libertad política, así como sus derechos sociales. El gobierno reaccionó tardía

y muy débilmente a sus demandas, y fue esencialmente el fraude electoral y la sumisión del Congreso a Díaz al calificar como legítima su reelección lo que desencadenó una revolución de 10 años. Entre 1911 y 1920 fue derrotada una clase política y con ello vino el colapso no sólo de las instituciones federales sino también de su ejército, disuelto en 1914. La derrota y disolución del ejército dejó el espacio abierto para que el desarrollo y la consolidación de nuevas formas organizativas de la ciudadanía y de su gobierno fueran de carácter esencialmente civil; así, quienes ostentaban el grado militar en el ejército revolucionario de esas décadas eran ciudadanos en armas.

Diez años de revolución y el nacimiento de organizaciones políticas dieron cabida a la reorganización del sistema político, que encuentra en la nueva Constitución de 1917 su punto de regeneración. La Constitución, a diferencia de la anterior, prevé en los artículos respectivos un presidencialismo fuerte aprobado por amplia mayoría, lo cual dice mucho del valor y arraigo histórico del presidencialismo. El presidencialismo se fundamenta por Venustiano Carranza bajo la convicción de que México ha necesitado y necesita todavía de gobiernos fuertes, sin caer en la confusión en que se había caído de entender gobierno fuerte como sinónimo de gobierno despótico. Precisamente para reforzar lo anterior se establece en la nueva Constitución que el Congreso tiene la facultad de fiscalizar al Ejecutivo mas no para juzgarlo políticamente.

El presidencialismo se define en la nueva constitución como un poder separado del Legislativo, elegido por mayoría por voto directo y universal; sus funciones son de jefe de estado a la vez que de jefe de gobierno. Al presidente se le confiere la capacidad para designar, sin pasar por la aprobación del Congreso, a los secretarios de Estado. Además de sus funciones de gobierno, la presidencia tiene las legislativas, enviar iniciativas de ley al Congreso, vetar las leyes que éste aprueba, suspender transitoriamente, con la aprobación del Congreso, las garantías constitucionales y obtener del Congreso facultades extraordinarias en los casos de invasión, guerras y disturbios sociales.

El límite al poder de la presidencia se finca en el control que ejerce el Congreso sobre los actos de gobierno, en la separación de competencias entre presidencia y Congreso, en la independencia del Poder Judicial y en la definición temporal del período presidencial que se

fortalece mediante el principio de la no-reelección del presidente al igual que todo cargo de elección federal, estatal o municipal.

La legitimidad de la presidencia dependió entonces de la institucionalización de sus funciones a través de un proceso histórico donde se conjugaron facultades no legislativas con las del gobierno. Gracias a ellas el Ejecutivo logró dirigir a su personal político e hizo que dependieran directamente de él los nuevos organismos de la presidencia. El nuevo poder presidencial cobró así una apreciable eficacia que se destaca en el aumento del gasto federal, así como en la promoción económica y social, que se tradujo en una extensión de la red de comunicaciones, de la obra de irrigación y de la educación nacional.

Obviamente el resultado fue la creación de la imagen de una presidencia benefactora que, en la medida que efectivamente repartía bienestar, generaba un vasto consenso entre los agremiados y líderes de sindicatos, de ligas y organismos campesinos, o entre los empresarios regionales cansados de las arbitrariedades de los gobernadores.

La legitimidad de la presidencia fue el resultado de un largo proceso que en el presente siglo se origina en 1917 y acaba por conformarse a fines de la década de 1930. La lentitud del proceso se puede atribuir a la necesidad de vincular paulatinamente la dimensión institucional con una nueva cultura política que florece con la Revolución mexicana pero que era de tipo tendencialmente centrífugo.

La institucionalización de la presidencia y los vínculos específicos con los sectores obrero y campesinos ayudan a comprender el papel fundamental que desempeñó la presidencia cuando por primera vez se señalaron las bases orgánicas del PNR; de ese modo, el partido oficial, como lo hemos anticipado, comenzó a funcionar como transmisor tanto de las diferentes demandas de los sectores sociales, como de las directrices del gobierno hacia sus sectores.

Sólo si se toma en cuenta este doble movimiento se podrá comprender que el carácter y la fuerza del presidencialismo en México es el resultado de una voluntad colectiva y no la obra de una élite voluntarista que operara a espaldas y a contrapelo de las demandas de la ciudadanía.

Por lo tanto el poder Ejecutivo, encuentra sus raíces en el juarismo, se configura en los años de 1880 para cobrar pleno poder constitucional a partir de 1917. Sin embargo, su expansión que lo convierte en un poder predominante, es el resultado de un proceso interactivo social e institucional que se dio entre 1917 y 1940. La inversión de esta tendencia empieza a delinearse a partir de mediados de la década de 1940 al acentuar la presidencia su carácter de gobierno del presidencialismo, que va encaminada a restituir a la presidencia el sentido originario que tuvo en la Constitución de 1917.

## 1.2 PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO.

Se puede entender como sistema político al conjunto conformado por los elementos institucionales que representan las reglas de interacción del gobierno consigo mismo y para con la sociedad; por los actores en que ésta se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno.

En el derecho político muchos autores convergen en afirmar que " la presidencia es la piedra angular del régimen o sistema político mexicano, en tanto confiere a su titular la triple y esencial autoridad de jefe del Estado, jefe del gobierno y jefe del partido político hegemónico. Por ello, la institución presidencial ha sido el centro de las apreciaciones más positivas y el banco de las críticas más corrosivas. O bien se atribuye a la función de la presidencia la paz, estabilidad y desarrollo económico, que pese a tensiones y crisis, ha distinguido a México en comparación con otros países latinoamericanos, o bien se la caracteriza polémicamente como monarquía sexenal absoluta ". ( 4 )

Por ello, frente al proceso actual de democratización del régimen mexicano, unos ven en la presidencia la pieza clave para impulsar un pacto político en el que el presidente de la República fungiera como garante de la transición con las fuerzas de oposición y con otras fuerzas sociales.

El sistema político ocurre y se estructura alrededor del PRI, el partido dominante, pero también alrededor del proceso de decisión y gestión de la política económica y social, cuyo resultado final consiste en otorgar la supremacía política a la presidencia. En efecto, desde los años treinta, creado el Partido Nacional Revolucionario, y una vez que la diarquía entre el presidente y el jefe de partido se resolvió a favor de la presidencia y que se estructuró corporativamente el partido.

(4) López Díaz, Pedro. " El Sistema Político Mexicano ", Ed. Fontamara, México, 1990. p. 84

El presidente pudo alcanzar el poder superior de decisión y control en los cinco frentes que eran decisivos para la conducción del Estado; los militares ex revolucionarios, las principales fuerzas económicas y políticas del país los políticos del Legislativo, los líderes locales y los participantes en el conflictivo proceso de la sucesión presidencial.

El Partido Revolucionario ha sido, así, la institución y el mecanismo político fundamental que ha hecho posible la alta concentración del poder del sistema, sino olvidar que a esta monopolización y piramidación ha contribuido también de manera importante el aparato de la administración pública federal, dependiente a su totalidad de la presidencia, y dotado de muchas competencias y recursos en su trato con las organizaciones demandantes de bienes y servicios públicos.

Los protagonistas de la democratización han sido, por un lado, los sectores sociales, cada vez más dispuestos a ejercer sus libertades privadas y públicas, aceptando el costo de perder las facilidades y seguridades que significaba la generosa intervención estatal; y por otro, los actores gubernamentales, más resueltos a iniciar cambios en el sistema político mexicano, en el modelo de administración pública y en la economía, aceptando los costos de perder las facilidades y seguridades políticas que otorgaba el control de masas mediante el populismo. " La conjunción de los esfuerzos de organizaciones sociales, de partidos políticos y del gobierno presidencial ha dado origen y forma a lo que hoy en México se llama de manera recapituladora la reforma del Estado ". ( 5 )

Las modificaciones que la presidencia, bajo la presión de las circunstancias y motivada por la convicción de reformar un sistema vuelto obsoleto, ha introducido en el régimen político y en la manera de hacer las políticas desde fines de los años setenta, pero particularmente a lo largo de los años noventa. Las modificaciones en el régimen y en el modelo político-administrativo de gobierno, a saber, las reformas políticas y electorales relativas al fortalecimiento del sistema de partidos y del Legislativo, así como las reformas de los instrumentos y el ámbito de la intervención gubernamental, han alterado el balance Ejecutivo-Legislativo, presidencia-partido, sistema-oposición, produciendo equilibrios más avanzados y de sentido democrático.

(5) López Díaz, Pedro. Op. Cit. p. 139.

“ Existen dos ejes de los cuales ha sucedido la limitación de las facultades institucionales y de las prácticas políticas de la presidencia. El primer eje concierne a las relaciones políticas del sistema con la oposición; el segundo eje concierne a las relaciones político-administrativas de la presidencia con las organizaciones sociales y políticas del PRI. Las modificaciones de valores a lo largo del primer eje, el externo o exógeno, se manifiestan en las reformas progresivas del régimen político-electoral. Las modificaciones a lo largo del segundo eje, el interno o endógeno, se manifiestan en los cambios ocurridos en las políticas económicas y sociales y sus respectivos efectos en las políticas económicas y sociales ”. (6)

El presidencialismo, pieza central del sistema político mexicano, está en transformación, en proceso de democratización, como lo está todo el sistema, y se mueve en la dirección de un presidencialismo democrático. Los cambios introducidos en las leyes del régimen político y en las prácticas político administrativas de la presidencia han tenido como intención deliberada o como efecto real, por convicción o por fuerza, una mayor limitación de los copiosos poderes y facultades de la presidencia, con el resultado de reconocer o promover una mayor independencia política de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, condición necesaria para alimentar y sustentar la transición democrática.

La estructura actual de la sociedad mexicana constituye el producto de la forma específica en que se desarrolló el capitalismo en el período posrevolucionario. Así, la estructura industrial alcanzada, el deterioro de las relaciones de producción en el campo, la magnitud alcanzada de la infraestructura de servicios necesaria al desarrollo del conjunto del sistema, constituyeron procesos que conformaron un período de transición hacia una sociedad donde la categoría social del proletariado, como núcleo fundamental de las clases explotadas por el capital, pasó a constituir la clase más importante de la sociedad mexicana; la predominancia del trabajo asalariado en los centros urbanos se ha hecho indiscutible y su acelerada irrupción en el campo, incuestionable.

(6) Ibidem. P. 145

Esta tendencia del desarrollo social de México, fundamentalmente se dio a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto internacional del capitalismo que se caracterizó por la vigencia de uno de los ciclos económicos cuya peculiaridad estuvo dada por la vigencia de uno de los ciclos económicos más prolongados y de mayor estabilidad de la fase imperialista.

Los cambios que se están dando en la composición social del país han encontrado un contorno más preciso durante y como resultado de la crisis económica y social por la que atraviesa el capitalismo en México. El aletargamiento a que habían sido constreñidos los amplios sectores de asalariados en el pasado, está rebasándose de manera importante y las acciones de masas comienzan a ser la expresión fundamental de dichos sectores. El desarrollo transformador y modernizante de la estructura técnica de la producción industrial comandada tanto por el capital privado como por el estatal, no sólo ha propiciado el crecimiento de la clase obrera, sino que tiende a readecuar toda una infraestructura necesaria a la reproducción ampliada del capital, lo cual ha generado una evidente recomposición de la estructura de la sociedad. Este cambio ha implicado un proceso acumulativo de la experiencia de lucha de los sectores asalariados al crearse alianzas sindicales al margen del control del Estado y que han adquirido un mayor peso en la estructura global de la clase obrera sindicalizada que, en su conjunto, se encuentra sumamente dispersa en su base.

La ampliación de la clase obrera y su inserción en el contexto de una crisis de las relaciones políticas del país constituye el contexto de la gestación de un movimiento sindical independiente que irrumpe en la vida político-social de la nación, alterando y cuestionando parcialmente los mecanismos de control que tradicionalmente había ejercido la burocracia sindical, sobre la base de una política general de independencia frente al Estado y el surgimiento de impulsos de democratización en la base misma del sindicalismo oficial.

Romper la alianza histórica de clases conformada en torno a la alta burocracia política al frente del aparato estatal, y construir a partir de la práctica revolucionaria del proletariado un nuevo sistema de alianzas que aglutine, con base en sus propios impulsos, al conjunto de los sectores sociales subordinados a la explotación del capital, se convierte en la tarea política más importante de la actual etapa del desarrollo del cambio social en nuestro país.

El Estado mexicano actual constituye el producto histórico tanto de la forma específica que revistió el desarrollo del capitalismo como de las maneras particulares en que se dieron y desarrollaron las relaciones políticas entre las clases y sectores de clase de la formación social mexicana, a partir del reordenamiento generado por la Revolución Mexicana.

El bloque de poder, como la forma específica de articulación de las distintas fracciones de la clase dominante y la dirección preeminente de una de ellas en la dirección económica, y su expresión en el aparato de Estado ha tenido la peculiaridad en nuestro país de no expresarse directamente en el seno del mismo, como tal, sino que se ha subordinado a una alianza de clases, históricamente conformada durante el período posrevolucionario, que ha tenido como eje de articulación al alto mundo de la burocracia política al frente del aparato estatal. Han conformado esta alianza de clases importantes sectores obreros aglutinados en torno del aparato ampliamente tutelados por la clase dominante.

En realidad, esta alianza histórica de clases, a partir de la cual se ha vertebrado el poder político burgués, se ha sustentado básicamente sobre tres factores:

1. - La extensión del poder estatal a través de la mediación del partido oficial y las organizaciones que lo integran.
2. - La fuerza adquirida por el Estado en el campo de la producción material, situación que le ha permitido fungir como interlocutor-benefactor de la clase dominante en su conjunto.
3. - A partir de los dos elementos anteriores, el papel que ha revestido el alto mando de la burocracia política en el ejercicio continuado del poder, no simplemente como personal político de la clase dominante, sino representando al mismo tiempo los intereses inmediatos y mediatos del conjunto de las clases dominadas por el capital.

Pedro López considera que " El sistema político como la forma en que se encuentra organizada la participación de las diversas clases sociales en el espacio de relación entre la sociedad civil y el aparato de estado; la estructura partidaria, el sistema electoral, la participación parlamentaria, la estructura sindical y la estructura empresarial ". ( 7 )

(7) Ibidem. P.154.

En un sentido general, el sistema político como forma de relación de las distintas clases sociales entre sí y frente al Estado sintetiza, en lo fundamental, los diversos impulsos y planteamientos y acción política de las clases.

En el caso de México nos encontramos con un sistema político organizado, en lo fundamental, de manera vertical desde las alturas dominantes del poder; un sistema político sumamente estatizado, salvo un cierto número de organizaciones sindicales y políticas organizadas con autonomía e independencia frente al poder estatal y que, por largo tiempo, han constituido una sociedad política marginal. El PRI, en este caso, sería uno más de los aparatos de Estado que normalmente contribuyen al proceso de mantenimiento de la hegemonía de la clase dominante, tanto en el terreno de la práctica política como en el de elaboración de ideología. Evidentemente la influencia gubernamental en muchas de las decisiones importantes del organismo es un hecho, y también lo es la cara oculta que nunca hemos querido o podido descifrar, la existencia de una estructura permanente de indudable carácter partidario, que involucra un enorme aparato de direcciones intermedias ligadas a los organismos de base y que expresan una militancia que se ubica en todo tipo de asociaciones laborales, profesionales o empresariales.

El PRI constituye uno de los organismos que impone una ideología al conjunto social, al mismo tiempo que se encuentra cruzado de arriba hacia abajo por el conflicto real de las clases, por largo tiempo subyacente en la historia política de la nación, pero no expresado, salvo contadas ocasiones, de manera orgánica. Clases a medias que no logran expresar sus propios contornos no contenidos y mantienen difusos sus perfiles políticos, esto es lo que hay en nuestro país.

La inmadurez política de las clases, tanto las subalternas como la dominante, este trastocamiento de sus relaciones es lo que ha permitido la existencia de una clase política convertida en vocero directo de cada clase social; el liderazgo político de las clases se trastorna en liderazgo político del Estado y viceversa.

La discusión en torno a la crisis económica, su naturaleza y mecanismos de salida, es múltiple y de ello hay mucha información y diversas interpretaciones. En lo que se refiere a la

crisis política, está constituye la primera de importancia que involucra al conjunto del régimen político en el periodo posrevolucionario.

Pedro López considera que " La coyuntura actual es una crisis de estructura, que involucra la articulación de una crisis económica, que a estas alturas, encuentra su repunte en una crisis política ". ( 8 )

La crisis política que se ha creado fisura la práctica hegemónica de la clase dominante en el nivel de las ideologías. En este terreno se ha vuelto insuficiente la capacidad de convencimiento de grandes sectores sociales por parte de la ideología de la revolución mexicana. Los planteamientos de una revolución permanente chocan con la evidencia de un desarrollo económico, político y cultural marginalizante. La manipulación ideológica de esta situación por parte de la clase política, fetichizando las capacidades del Estado, determinó en forma evidente un conformismo de clase aún fuertemente arraigado en grandes sectores trabajadores. El desarrollo de la clase encontró explicación economicista en la acción del Estado benefactor, con el alto costo de su enajenación política en los marcos estrechos del sindicalismo oficial.

La polarización de fuerzas dentro de la clase política pone en cuestión, igualmente, la parte más institucional del liderazgo de la clase política que es el presidencialismo. Cada fracción quisiera para sí este poder centralizado dentro del espacio estatal, pero todas empiezan a cuestionarlo por cuanto, cada vez más, se vuelve difícil la negociación interna por medio de la intermediación de un solo hombre; digámoslo de otra manera, se quiere un poco o mucho la democratización en el ejercicio del poder en las alturas dominantes.

La definición precisa sobre la crisis y la naturaleza de la fase actual del capitalismo en nuestro país, no puede reducirse al análisis cuantitativo de la economía, sino trascenderlo a los cambios provocados en la estructura y la correlación de las clases sociales y cómo este proceso, por un lado, sensibiliza a los partidos políticos en términos de sus estrategias y, por el otro, los rebasa.

(8) López Díaz, Pedro. " La Crisis del Sistema Político Mexicano ", Ed. Fontamara, México, 1989. p. 157

El análisis de la configuración social y política de cada polo de la contradicción se hace indispensable. En última instancia, las relaciones políticas imperantes, la acción de los organismos e instituciones políticas, partidos y aparatos de Estado, traducen parcial o veladamente los cambios operados en la estructura social a través de sus tácticas y planteamientos ideológicos, de sus virajes y de su propia acción política cotidiana.

En realidad la crisis del sistema tiende a concluir un ciclo histórico de una forma del quehacer político, de una forma de pensar la revolución de una forma de ser de los partidos y de una forma de operar los sindicatos y, por último, de una forma de comportarse el campo de la superestructura. No importa que la inercia de las instituciones y la cosificación de las ideologías nos obliguen por ahora a mirar un presente en transformación con los cansados ojos del pasado.

## 1.3 LOS ÚLTIMOS DOS SEXENIOS PRESIDENCIALES

### 1.3.1 SEXENIO 1988-1994. CARLOS SALINAS DE GORTARI

El Licenciado Carlos Salinas de Gortari, originario del Distrito Federal, economista de profesión y representante de una joven generación de México, inicia su campaña presidencial a lo largo de la República, como candidato del Partido Revolucionario Institucional, teniendo como adversarios a un distinguido industrial y aun joven revolucionario.

En su recorrido Salinas de Gortari, elaboró un amplio y alentador Programa de Gobierno y de Reforma Política.

La modernización de México, es, también, inevitable, sólo así podremos afirmar nuestra soberanía en un mundo de profunda transformación. Hay una revolución científica en marcha. Los centros de la dinámica tecnológica, financiera y comercial se alejan de los centros de poder militar. Se anticipa el fin del conflicto bipolar. Empieza a prevalecer la negociación diplomática sobre las soluciones de fuerza. Ha terminado la llamada Guerra Fría.

La competencia se recrudecerá a partir de nuevas tecnologías y costos más bajos. Al tomar posesión de su alto cargo, el Presidente está plenamente consciente de los graves problemas de México, entre los que se cuentan, como obra de romanos:

El problema de la deuda exterior y los obstáculos que ofrecen gobierno y banqueros extranjeros; crisis de la confianza en las instituciones políticas y económicas; combate a la corrupción de funcionarios, líderes y particulares; situación grave y desalentadora del campo mexicano; la bancarrota del sistema educativo nacional; el desorden de los centros de educación superior; la baja del poder adquisitivo de los salarios; municipios en decadencia y pobreza; el alza de los artículos de primera necesidad y especulación desenfrenada.

La modernidad que lleva a cabo el actual régimen tendrá un capítulo importante en la modernidad legislativa. Los esfuerzos se encaminarán a poner al día principios legislativos y reglamentarios, que reclaman una adaptación a los tiempos contemporáneos.

El concepto de modernización política hace referencia al proceso por el que un sistema político tradicional adopta algunas características de modernidad.

Según Gabriel Almond, cuatro trazos esenciales caracterizan a todo sistema político:

“ Su estructura; el aspecto multifuncional de ésta; las funciones ejecutadas; la mezcla cultural de sus elementos ( combinado lo racional con lo tradicional ). Estos trazos permiten circunscribir el concepto de modernización política ”. ( 9 )

Cuando el Presidente Salinas de Gortari se está refiriendo a la modernización del país, no se está refiriendo a la moda, que son modalidades esencialmente cambiantes del comportamiento social, principalmente en lo concerniente al vestido y peinado. La modernización se liga al modo, a la cultura, como forma y fondo, como transformación y trascendencia. Algo que trasciende y se incorpora a nuestra vida.

La obligación que impone la Constitución y la Ley de Planeación al Ejecutivo Federal de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 dentro de los primeros seis meses de la administración al H. Congreso de la Unión para que éste proceda a su examen de revisión. El nuevo Plan recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los Estados y los planteamientos que han formulado los principales grupos sociales. El plan responde, así, a la obligación legal y al compromiso político del gobierno de la República de enfrentar, con el concurso de todos, los retos del cambio que hoy vive la nación.

El Consejo Nacional de Concertación Económica permitió la elaboración del Plan a partir de un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades de la población.

(9) Serra Rojas, Andrés. " Trayectoria del Estado Federal Mexicano ", Ed. Porrúa, México, 1985. p.524.

Debemos conducir el cambio a través de las instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia, con fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad. Cambio e identidad son así las bases que guían cada parte del Plan. Debemos cambiar, para poder mantener la esencia de la nación, la cual define nuestras lealtades, vincula nuestras aspiraciones y respeta nuestros modos de vida.

El cambio en nuestra vida política, económica y social es indispensable. Es la demanda urgente de todos los grupos y sectores, en todas las regiones del país. La vida política del país necesita recoger con más transparencia, con más efectividad, el consenso mayoritario sobre la dirección y las formas del cambio, y también la pluralidad de intereses y perspectivas de la compleja sociedad que ya somos.

Nuestra economía no puede permanecer en el estancamiento o en la inflación. La población actual y la que año con año se incorpora demandan alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano; en breve, un horizonte de progreso personal y familiar. Exigen, además, que no sea efímero. El cambio económico debe ser el de crecimiento con estabilidad y equidad. Estado y sociedad deben cambiar para crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que los mexicanos tengan acceso a servicios de calidad en un clima de libertades, concordia y seguridad.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari reafirmó que modernizar a México es dirimir diferencias sin paralizar nuestra acción colectiva. Por eso combina un amplio esfuerzo de concertación, porque busca el acuerdo entre todos los actores sociales al tamaño de los retos que enfrentamos; porque propicia que el pensar y el decir influya sobre las acciones públicas que afectan las condiciones de su existencia. Ejercicio moderno de la autoridad, porque sin menoscabo de la participación y el acuerdo, no renuncia a sus responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el Estado de Derecho y el imperio de la ley, y defender la seguridad y la paz pública con respeto a las libertades y garantías que goza el pueblo de México.

Existe un Plan de Desarrollo para construir la grandeza de México. Precisa tres acuerdos que propone el Presidente a la nación: el Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida

Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Mediante estos acuerdos quiso modernizar a México.

Desde los primeros días de gobierno invitó al diálogo a los partidos políticos y giró instrucciones para facilitar la consulta y discutir las reformas a las instituciones y a las prácticas electorales. Muchos fueron testigos de una amplia, libre y respetuosa participación de partidos, grupos y ciudadanos interesados en perfeccionar los mecanismos para recoger la voluntad popular.

Se procuró la consulta y la participación a través de Consejos que orientan las decisiones de gobierno en todos los ámbitos de su competencia. Se han creado las instancias administrativas para dar mayor protección a los derechos humanos. En ejercicio de sus facultades del **Ejecutivo Federal**, ha indultado a todos aquellos cuyas motivaciones sociales y políticas aunadas a la naturaleza de los delitos cometidos justificaban su inmediata liberación. Asimismo, invitó a los gobernadores de los Estados a sumarse a esta acción de concordia nacional.

En un supuesto derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes no fue respetado como se había dicho. En todo momento se ha mantenido el ejercicio de la autoridad en los cauces de la ley, respetando la división de poderes y la autonomía de los gobiernos, buscando acrecentar el entendimiento y la colaboración.

No ha dudado en aplicar la ley, se trate de quien se trate, ni de perseguir el delito e impedir que la sociedad sufra la amenaza o el chantaje de cualquier grupo. Los mexicanos han probado, hasta el sacrificio, su repudio a toda esta forma de tiranía y sojuzgamiento. Por eso han exigido un Estado que los defienda y les garantice seguridad en sus personas y en sus bienes; que con el interés general en mente, promueva un entorno para que todos puedan realizar sus planes familiares y vivir en comunidad.

En lo económico, el enorme esfuerzo que ha hecho el pueblo de México para controlar la inflación cobró un nuevo impulso mediante el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. De acuerdo con el compromiso de su gestión, se iniciaron de inmediato las

negociaciones de la deuda externa mexicana. Los gobiernos y los organismos multilaterales acreedores han reconocido la estrategia de modernización de México e iban en la dirección de reducir la deuda y su servicio, abatir la transferencia de recursos al exterior, en la magnitud que necesitaban los mexicanos para que pudieran crecer.

En materia económica internacional, el Plan propugna que otros países apliquen al nuestro regulaciones de comercio similares a las que aquí se han puesto en práctica; y buscaba ampliar el potencial de complementación económica con los países de América Latina y promover acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico.

Para proteger los intereses de los mexicanos en el exterior, el Plan propone mejorar la efectividad de las representaciones consulares, coordinar las acciones de diversas entidades del Gobierno Federal.

**En cuanto a la paz y armonía globales y hemisféricas, vamos a contribuir activamente en los esfuerzos a favor del desarme, a apoyar los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas para la verificación de los acuerdos de Paz.**

El Plan precisa las bases del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la vida Democrática. Se buscaba adecuar nuestras instituciones políticas fundamentales , y las prácticas que de ellas se desprenden, al Nuevo México político.

Se proponía preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho; perfeccionar los procesos electorales y la ampliación de la participación política, la modernización del ejercicio de la autoridad dentro de la división de poderes y entre ámbitos de gobierno, y en el desempeño de cada uno de los funcionario públicos.

Precisa la colaboración que el EJECUTIVO dará a los Poderes Judicial y Legislativo para que sus trascendentes labores alcancen su más eficaz dimensión. **El equilibrio que buscamos es el de poderes fortalecidos en sus funciones, capaces de colaborar porque saben que los tienen que respetar y apoyar.** Debilitar a un poder para fortalecer a otros es

debilitar a la nación. Vigorizar la capacidad de los gobiernos de los Estados, habilita a la nación para contender con los retos que se dan en el país.

México persigue contar con una economía sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo del enorme potencial de los mexicanos. La estrategia económica del Plan tenía dos metas prioritarias: alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual y consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento a los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales.

Las tres líneas básicas para crecer son: la Estabilización Continua de la Economía; la Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la Inversión Productiva, y la Modernización Económica. Constituyen, cada una de ellas, procesos permanentes.

El Plan Nacional de Desarrollo, al tiempo que precisa las orientaciones a las que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, busca encauzar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones.

Las estrategias de la planeación deben partir de este reconocimiento. El análisis de la situación nacional debe considerar los diversos factores de naturaleza política, económica y social, ello precisa delimitar lo que como país hemos avanzado y lo que nos falta por avanzar, evaluar errores y aciertos, y determinar las prioridades a partir de la magnitud relativa de las carencias, del paso social de las demandas y de los recursos disponibles.

Las instituciones conformadas del México contemporáneo y su estructura política fundamental han sido obra de los esfuerzos de generaciones de mexicanos por encontrar los ámbitos y las formas dentro de las cuales dirimir diferencias entre sí, integrar a los órganos representativos del Estado y proteger a la nación de amenazas del exterior. Ellas son producto de la historia y de la voluntad de los mexicanos. Las instituciones del país se fortalecen en la práctica democrática, y de ella depende, en buena parte, su estabilidad.

Las transformaciones económicas abarcaron diversos aspectos. En especial, el crecimiento de la infraestructura económica, con el correspondiente aumento de la capacidad productiva

del país, tuvo un gran dinamismo, que se reflejó en un intenso proceso de industrialización traducido en un marcado cambio en la estructura de la producción.

Las dificultades económicas de los últimos años han obstaculizado la atención adecuada y deseable para lograr la superación de los rezagos sociales. El estancamiento de la actividad económica y la escasez de recursos han propiciado un deterioro de los niveles de vida de la mayor parte de la población. No obstante, mediante esfuerzos y selectividad en las acciones se alcanzaron avances importantes en rubros prioritarios del desarrollo social, en especial en los servicios de educación y salud. En la educación primaria se atiende básicamente a la totalidad de la demanda y la cobertura institucional del servicio de salud alcanza a un alto porcentaje de la población que en ciertas zonas, especialmente rurales, no tiene acceso a este último servicio.

Desde mediados de la década de los sesenta, algunos indicadores señalaban el inminente agotamiento de la etapa de crecimiento elevado sobre la base de la sustitución forzada de importaciones. Para hacer frente a esta situación, era necesario adaptar la estrategia económica al cambio de las condiciones, con el fin de aprovechar las oportunidades que ofrecía el mercado externa para compensar la pérdida de dinamismo del mercado interno, resultado de haberse alcanzado los límites de escala del mismo y de sustitución relativamente fácil de las importaciones.

Sin embargo, el mismo éxito alcanzado en las décadas anteriores con la estrategia de industrialización hasta entonces seguida hacía difícil el abandonarla. En vez de efectuar cambios estructurales a fondo, se intentó compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda, que comprendieron la adquisición por parte del Estado de empresas privadas en difícil situación financiera y la creación de nuevas empresas públicas en campos de actividad antes limitados a la acción de los sectores social y privado.

Al mismo tiempo se aumentaron los subsidios al resto de las empresas, con el propósito de evitar el deterioro de su nivel de producción y de mantenerlas financieramente a flote. Los subsidios de todo tipo se generalizaron sistemáticamente, para compensar parcialmente el impacto sobre el bienestar nacional del debilitamiento estructural de la economía.

La respuesta que dio la política económica a los crecientes problemas propició la acumulación continua de desequilibrios económicos y financieros hasta que éstos llegaban a un punto en el que era preciso realizar ajustes económicos severos, como la contracción de la demanda y las devaluaciones cambiarias, sólo para empezar de nuevo acumular desequilibrios. Los esfuerzos que se hicieron al principio por adaptar las estructuras económicas del país a las nuevas realidades fueron insuficientes, pues ante la misma magnitud del cambio en las condiciones no se percibieron por completo sus implicaciones.

La atención a las necesidades de una población creciente se reflejó en una mayor insuficiencia de las erogaciones públicas para crear la infraestructura económica necesaria que permitiera mantener una tasa de crecimiento económico elevada, congruente con las demandas de empleo resultantes del propio aumento demográfico.

El país comenzó a registrar periodos intermitentes de crecimiento más y más breves, seguidos de otros cada vez más prolongados de recesión de la actividad económica: Los repentinos ajustes fuertes y súbitos del tipo de cambio y de los precios públicos cuando los desequilibrios alcanzaban niveles inmanejables fueron minando los mecanismos de estabilización de la economía hasta que la respuesta creciente extendida y rápida a cualquier movimiento de precios propició la aparición de inflaciones de tres dígitos en la presente década.

La urgencia por corregir los desequilibrios estructurales cedió paso a la urgencia por atender directamente los rezagos con la inyección de los recursos abundantes provenientes del petróleo y del endeudamiento externo, cuyo servicio se proyectaba financiar con los ingresos futuros del país, con base en estimaciones que, a la postre, resultaron optimistas respecto de la evolución del precio de hidrocarburos. El sector público realizó grandes y costosos proyectos de inversión, cuya viabilidad económica dependía de las perspectivas de un crecimiento muy elevado de la demanda interna, basadas también en las entonces favorables expectativas del precio del petróleo, las que al no realizarse implicaron, una buena medida, al desperdicio de los recursos invertidos.

Hacia el segundo tercio de los años ochenta, el Gobierno de la República inició un proceso de cambio encaminado a transformar la planta productiva, a elevar el nivel general de

eficiencia de la economía y a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo. El esfuerzo también comprendió el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la reestructuración del sector paraestatal. El cambio entrañaba el rompimiento de inercias y el desmantelamiento de toda una estructura de intereses que se había desarrollado al amparo de la sustitución de importaciones y el crecimiento indiscriminado del sector público. Las necesidades del país, el estancamiento económico y las demandas sociales hacían imperativo el cambio estructural. No era posible ignorar los problemas que el país enfrentaba, lo cual hubiese llevado a la inestabilidad social.

El país enfrentaba un reto de enormes magnitudes que debía ser superado para sentar las bases del desarrollo futuro. Se trataba de un cambio profundo de estrategia, mismo que habría de confrontar fuertes obstáculos, pero que el gobierno, en su responsabilidad constitucional, tenía que llevar a cabo. El gobierno de la República optó por romper con las inercias e iniciar un proceso de cambio gradual pero constante, en un contexto internacional marcadamente distinto al que había caracterizado a la economía en décadas previas.

Los avances realizados por el país durante los últimos años en la corrección de agudos desequilibrios estructurales que le afectaban, de las peores condiciones externas de su historia reciente y de situaciones internas desfavorables, constituyen un valioso punto de apoyo para la superación de los problemas y son la base para la construcción de un futuro más promisorio. Cabe resaltar aquí el eficaz esfuerzo para reponer, mejorando, las pérdidas de vivienda e infraestructura social ocasionadas por los sismos de 1985. Hoy tenemos una economía más competitiva, finanzas públicas sanas y un sector público más eficiente, en tamaño y productividad, para atender a las demandas de la sociedad y del crecimiento, de la estabilidad de precios y del mejoramiento gradual pero firme en las condiciones de vida de los mexicanos.

No obstante los esfuerzos de los últimos años, con los que se obtuvieron resultados importantes, el país continúa enfrentando serios problemas económicos y sociales, debido principalmente a la combinación de tres factores:

Problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años;

Agotamiento de recursos por una evolución externa desfavorable y;

El crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo.

Desde una perspectiva histórica, la crisis que afectó al país no pudo presentarse en peor momento. La tasa de crecimiento de la población económicamente activa, aunque en descenso, seguirá siendo muy elevada en el periodo 1989-1994, como resultado de la incorporación a la fuerza de trabajo de las generaciones nacidas en años anteriores. Se estima que la tasa de crecimiento anual de la población en edad de trabajar será, en el promedio de los seis años, superiores al 3%.

El país necesita volver a crecer, con equilibrio y justicia, para ofrecer oportunidades de superación personal y social a quienes se incorporan a la fuerza de trabajo; para que existan los recursos para atender la satisfacción de las necesidades sociales de la población; para superar con pasos graduales pero firmes los rezagos de empleo, educación, vivienda, salud y en general, en bienestar social; y para crear las bases de la recuperación de los salarios y de los demás ingresos de la población, en especial de los grupos más pobres en el campo y ciudades.

En 1987, la inflación alcanzó su valor más alto en la historia del país. En gran medida, esta evolución fue propiciada por la transferencia de recursos al exterior y el deterioro de los términos de intercambio, que afectaron los ingresos de la balanza de pagos y a través de ella, el tipo de cambio, en una situación en que la economía se había vuelto susceptible a cualquier ajuste de precios. Desde 1986, se produjo una espiral inflacionaria que a punto estuvo de conducir al país a una situación de hiperinflación abierta hacia finales del año siguiente. Mediante diversos ajustes fiscales monetarios y crediticios, unidos a la concertación social a precios en el marco del Pacto de solidaridad económica, en 1988 se logró reducir muy significativamente la inflación.

## EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y EL ACUERDO NACIONAL PARA LA AMPLIACIÓN DE LA VIDA DEMOCRÁTICA.

La Constitución de 1917 es histórica por la evolución política y social. Su estructura ideológica y jurídica corresponde a la forma de ser de la sociedad mexicana y a los valores a que ésta aspira. Las decisiones políticas fundamentales que ella contiene son expresión de

las luchas de nuestro pueblo desde el proceso independentista de 1810 hasta la culminación del Congreso de Querétaro en 1917. A partir de entonces los años de vida institucional han enriquecido su contenido, al incorporar a los propósitos originales el resultado de la experiencia de la sociedad y del Estado.

La vocación de libertad y justicia forjada a lo largo de la historia dio origen al régimen **republicano, representativo y federal**; consagró la separación entre la iglesia y estado y permitió establecer un sistema de garantías individuales y sociales. La Constitución expresa la determinación de realizar, con caracteres propios, los principios universales con que la humanidad ha buscado asegurar su bienestar y progreso. Por ello la Ley Fundamental recogió los postulados de nuestro liberalismo social y estableció de manera definitiva la naturaleza popular y democrática del Estado mexicano.

La Constitución es la base del Estado de Derecho fundado en la soberanía del pueblo. Es éste la fuente originaria del poder y el titular que establece las normas para su ejercicio, a través de órganos representativos que realizan sus funciones a partir del principio de separación de poderes. La aplicación de este principio configura un **Ejecutivo** fuerte sin demérito de la autonomía que se otorga al Legislativo y Judicial. El presidencialismo es producto de nuestra historia y de nuestra cultura. Constituye la garantía de unidad entre los mexicanos y es condición para lograr la necesaria transformación en el **Marco de la Paz Social y del Cumplimiento Estricto de la Ley**.

El pleno respeto y colaboración entre los poderes en el desempeño de sus facultades es sustento del ejercicio equilibrado y justo del poder político. Las garantías individuales son el límite de la autoridad frente a las libertades reconocidas a los individuos. Por su parte. Los derechos colectivos definen los términos del compromiso del Estado. De ahí se deriva la dimensión social de las instituciones públicas y el sentido comunitario en que se inspiran nuestras normas de convivencia.

El orden jurídico establece bases para la gestión pública propicie, en el marco de las libertades individuales, el avance social del pueblo y la superación de las causas que originan la desigualdad.

La Constitución prevé la necesaria compatibilidad entre los principios de libertad y justicia. La responsabilidad y la solidaridad los hacen complementarios y los mantiene vigentes como condición de la unidad y orientación fundamental del Proyecto Nacional.

Al proponer las bases de un Acuerdo Nacional para la ampliación de nuestra vida democrática, **El Ejecutivo Federal** buscaba promover, mediante la participación amplia de la sociedad, la movilización solidaria del país en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones, con el convencimiento de que los retos del presente requieren del esfuerzo de todos.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la seguridad nacional era condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base a la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al Estado de Derecho y a los principios que éste representa; pero entonces el ex presidente creyó tener todo el poder para no respetar el Estado de Derecho que tanto pregonaba al pueblo mexicano.

La seguridad de la nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de Paz, Libertad y Justicia Social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.

El entonces jefe del Ejecutivo Federal hizo un poder ejecutivo fuerte, pero a base del atropellamiento de las garantías individuales y la soberanía. El pueblo ya no tuvo confianza en el orden jurídico y la impartición de justicia, elementos que conforman el ambiente propicio para la manifestación cabal de la actividad democrática.

Nadie está por encima de la Ley porque ésta es mandato del pueblo, único depositario original de la soberanía.

El respeto a las garantías individuales y la satisfacción de los derechos sociales y políticos son condiciones necesarias para el ejercicio pleno de la soberanía.

En este contexto el Estado asegurará el pleno respeto a los derechos humanos enmarcados en nuestra Constitución. Para ello, el gobierno de la República ha tomado la determinación de crear instancias apropiadas para atender las demandas de los individuos, e impulsar una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad del ser humano.

La sociedad demanda un Estado democráticamente fuerte para hacer prevalecer la voluntad general. Existen en la ley y en nuestras instituciones los conductos para aspirar y, en su caso, alcanzar la máxima responsabilidad de gobernar que sólo el pueblo otorga. Es obligación del Estado ampliarlos y de los ciudadanos conducirse en los términos de la legalidad.

Los objetivos últimos de la nación son invariables y están consagrados en la Constitución y en nuestras leyes. Estos objetivos incluyen el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales; el perfeccionamiento de la democracia; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas y la mejoría de la calidad de vida; el respeto a las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos; el mantenimiento y fortalecimiento del federalismo, y el equilibrio de los factores de la producción, en un marco de estabilidad económica y social.

Tales principios sustentan nuestro Estado de Derecho y representan la comunidad de aspiraciones que hace posible el diálogo y la coordinación de acciones para el mejoramiento de la vida nacional en todos los órdenes; y constituyen la referencia obligada que dicta el pacto social para ventilar nuestros desacuerdos, que siempre existen y deben existir en una sociedad plural y democrática. Sobre esta base, sociedad y gobierno se proponen avanzar unidos dentro de la ley en la construcción de consensos nacionales, que refuercen nuestro nacionalismo y nuestra voluntad a participar juntos en la formulación de políticas y acciones.

El anhelo de sufragio efectivo desencadenó la lucha revolucionaria de 1910. En la Carta Magna se determinó que dicho sufragio es la única vía legítima de acceso al poder. El

Estado ha venido impulsando el perfeccionamiento de las reglas que norman la participación y la contienda política de acuerdo con el desarrollo del país.

El Ejecutivo estaba empeñado en perfeccionar los métodos y procedimientos, de manera que se asegure la fiel expresión de la voluntad popular.

Ello exige la plena transparencia de los procesos electorales, la adecuación de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y del sistema de partidos, así como la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad.

La voluntad de participación democrática de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones políticas es la base indispensable para alcanzar una mayor y mejor democracia. Es obligación ineludible del Estado avanzar con la sociedad. Habremos de adaptar los mecanismos institucionales a las nuevas realidades.

El avance democrático es labor de todos, cada quien en la esfera de su responsabilidad. Sólo democráticamente se puede profundizar la democracia.

En el perfeccionamiento de los canales para la actividad política, el Ejecutivo Federal propone a la sociedad las siguientes bases y propósitos para el avance concertado en esta democratización.

- avanzar mediante el diálogo abierto en el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos electorales;
- vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor y mejor participación de los partidos;
- garantizar la seguridad personal de los participantes en todos los procesos políticos;
- respetar el derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue uno de los más comprometidos para con los ciudadanos para desarrollar los programas que se habían planteado, pero con la imposición que había mostrado la gente ya no creía más.

El poder ejecutivo en ese momento pudo trabajar para avanzar en el sistema de democratización, pero parece que al presidente de este sexenio se le había olvidado las bases para el sistema de democratización. En el cual se estableció que el sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Estas relaciones en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los gobiernos locales; la de inducción, a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de planeación, y la de concertación, a las acciones negociadas con los sectores sociales.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la rectoría del Estado bajo condiciones de respecto a las garantías y derechos individuales, de economía mixta con el estímulo al sector privado y social, y de autonomía de los niveles de gobierno.

### 1.3.2 SEXENIO 1994-2000 ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

El cambio de México y la nueva dimensión internacional, aunados a la difícil coyuntura del país, conducen a proponer objetivos específicos, con miras a que México fuera mejor para el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.

En los últimos años, México ha vivido una transformación constante y acelerada de su sistema de partidos y de su vida electoral. Se ha transitado de un sistema de partido predominante a un sistema pluripartidista fortalecido. Simultáneamente se ha pasado de una vida electoral incipiente a una etapa más avanzada, donde los procesos comiciales, intensamente competidos, son la fuente fundamental de legitimidad para los diferentes órdenes de gobierno.

Hoy los partidos compiten con determinación por el poder público en condiciones legales que les ofrecen la posibilidad de constituirse en gobierno con base en la voluntad popular. Al mismo tiempo, en los últimos años ha emergido con gran fuerza una ciudadanía alerta, activa y demandante.

Por razones históricas y por una cultura política insuficientemente madura, el régimen presidencial no ha estado exento de una centralización excesiva. Un presidencialismo sin suficientes contrapesos puede conducir hacia un poder usufructuario de facultades extralegales que rebasaría el ejercicio democrático de la función pública y distorsionando la práctica republicana del equilibrio entre los poderes. De igual modo, el gobierno federal tiene responsabilidades esenciales para garantizar la conducción del país hacia un efectivo desarrollo integral y una adecuada compensación social y económica entre las partes integrantes de la República, las inercias del centralismo han llegado a inhibir el desenvolvimiento de estados y municipios, concentrando competencias, limitando facultades de otros órdenes de gobierno y constriñendo iniciativas de la propia sociedad.

El Ejecutivo Federal estaba animado por un conjunto de convicciones políticas, la convicción de que la democracia es el valor supremo de la política y debe ser su ideal permanente y su práctica cotidiana, es indispensable para el progreso de México. La democracia debe ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y

garantías constitucionales, la conducta política que permite la coexistencia civilizada y la libre expresión de la pluralidad, la democracia no se agota en los procesos electorales, pero se funda en ellos.

Su compromiso del Ejecutivo Federal era contribuir al desarrollo democrático del país mediante la sujeción estricta de sus actos a la ley, el ejercicio de la tolerancia, la procuración del diálogo con todas las fuerzas políticas, la construcción de consensos y el trato fundado en el respeto y la civilidad.

Entre sus líneas de estrategia para realizar varias acciones fueron:

Realizar una reforma electoral definitiva para que los ciudadanos y los partidos tuvieran la certeza de que estaban garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que son los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales.

Diseñar una relación entre los Poderes de la Unión, sobre la base del ejercicio pleno de las atribuciones y competencias que la Constitución establece para cada uno de los tres poderes.

Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno.

Impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y municipios, para hacer efectiva su función en las áreas de gobierno directamente vinculada a las necesidades cotidianas de la población.

Promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones.

Avanzar en la forma de gobierno a fin de que la función pública se ejerza con absoluta transparencia y con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos.

El gobierno de la República estaba comprometido a lograr que la vida política fuera un espacio abierto de convivencia plural y pacífica, a que se respeten las diferencias de posiciones y se construyeran los consensos fundamentales que sustenten el orden y el crecimiento con una justicia. Para alcanzar dichos objetivos se proponía fortalecer el sistema de partidos y realizar una reforma electoral definitiva. Para que se llegara a una reforma electoral definitiva era necesario evaluar y efectuar las modificaciones necesarias en los órganos electorales, funciones electorales, equidad en la competencia, en el sistema de financiamiento, topes a gastos de campañas, vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos, acceso equitativo a los medios de comunicación.

Un principio fundamental que debe fortalecerse para impulsar nuestro desarrollo democrático, es el de separación, equilibrio y colaboración respetuosa entre los Poderes de la Unión. El principio de división de poderes es un elemento esencial a nuestro régimen constitucional.

Para el ex presidente Ernesto Zedillo su sexenio se había convertido en un reto por todas las cosas que habían pasado en esos años, era difícil estar al frente del Ejecutivo Federal porque tenía que demostrar una presidencia eficiente, capaz y limitada, sometida al imperio de la Constitución y las leyes, y sujeta al control de los otros Poderes de la Unión.

La independencia de las legislaturas federales y estatales era esencial para la elaboración de leyes sujetas, que beneficiaran a toda la sociedad.

El nuevo federalismo es un acuerdo fundamental hacia la distribución del poder del Estado, porque parte del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales.

El nuevo federalismo busca articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

Para el Gobierno Federal era necesario promover una descentralización profunda para que se fortaleciera este nuevo federalismo. En este sentido, era necesario evaluar las funciones que realizaba la Federación y determinar cuales podrían desempeñarse de manera más

eficaz y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación.

Por otra parte, también dentro de su compromiso estaba el impulsar la reforma política del Distrito Federal, para que los derechos políticos de sus habitantes se ejercieran plenamente, se promoviera la representatividad de sus autoridades, se mejorara la capacidad del gobierno y administración de la ciudad capital, y se preservara una sede digna de los poderes federales.

El gobierno de la República consideraba que era primordial promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconociera, favoreciera y alentara las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles, ya que con esto se promovía el desarrollo político de un país simplemente con la participación ciudadana, haciendo énfasis en el conocimiento de los derechos y las obligaciones públicas, en la discusión respetuosa, la crítica propositiva y el compromiso con la nación.

Para alcanzar plenamente los propósitos de mayor desarrollo social, político y económico de los mexicanos, se requiere combatir la inequidad que se expresa entre las personas, por la diferencia de oportunidades y de ingreso, entre las regiones, por las ventajas de unas sobre otras en materia de infraestructura y oportunidades económicas, y entre los sectores productivos, por los desequilibrios que presenta la economía rural respecto a las actividades industriales y de servicios.

La justicia social ha sido el propósito fundamental que ha guiado el esfuerzo y las aspiraciones nacionales a lo largo de nuestra historia. La Constitución de 1917 es el resultado de un movimiento de hondas raíces sociales que se asignó al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Transformar los ideales constitucionales en mejores niveles de bienestar ha significado un esfuerzo sostenido de los mexicanos durante más de siete décadas. En este lapso, con el crecimiento económico ha mejorado el nivel de vida, se ha avanzado notoriamente en el acceso generalizado a los servicios educativos y de salud, a la vivienda y a la dotación de

agua potable y electricidad. Sin embargo, existen aún severas carencias en cada uno de estos servicios, tanto en su cobertura como en su calidad.

La soberanía es el valor más importante de nuestra nacionalidad y su defensa y fortalecimiento es el primer objetivo del Estado mexicano. Consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos de tomar libremente decisiones políticas en el interior de la Nación, con independencia en el exterior. La expresión concreta de nuestra soberanía radica en preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar la vigencia del Estado de Derecho con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país de nuestra soberanía, el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero y fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura dentro y fuera de nuestras fronteras.

En la última década el país y el mundo cambiaron. El país ha adquirido mayor presencia y peso en la escena internacional, así lo muestran las nuevas alianzas comerciales del país, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la formación del grupo de los tres, integrado por México, Colombia y Venezuela; así como su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

Por otra parte, es preciso subrayar que han aumentado los retos internos que entrañan el desempleo, la pobreza, la injusticia, y la demanda de más y mejor democracia. Se necesita asegurar que la acción exterior del país favorezca las respuestas que se dan a los mexicanos a estos desafíos.

## CAPITULO II

### ESTADO Y GOBIERNO

#### 2.1 CONCEPTO DE ESTADO

La palabra Estado con un carácter eminentemente político, y con un sentido independiente de las formas de gobierno conocidas hasta entonces, la emplea por primera vez Nicolás Maquiavelo en su famoso libro "El Príncipe", escrito en el año de 1513. En este tiempo todavía no se asocia la idea política a la jurídica, ni da al Estado una acepción organizativa.

Para los griegos, fundían en la política todas las formas de considerar la doctrina del Estado, porque aquella palabra significa en su lenguaje doctrina acerca de la polis, que no puede identificarse con el concepto moderno de Política, sino que debe traducirse por ciencia del Estado.

La palabra Estado deriva del latín "status", y significa la situación en que está una persona o cosa, y en especial cada uno de los sucesivos modos de ser de éstas en cuanto se encuentran sujetas a cambio que influyen en su condición. Por otra parte, se define como " el cuerpo político de una nación, o como país o dominio de un señor de vasallos ". ( 10 )

A través de la historia, han conformado el pensamiento de aquellos filósofos, juristas, políticos y sociólogos que se ocuparon de este fenómeno. Por lo tanto han resultado varias definiciones de Estado, pero una que se acerca más a la conjunción de estas ideologías transformándola en una definición es:

(10) Basave Fernández, Agustín. " Teoría del Estado ", Ed. Jus, México, 1985. p. 119.

**“ El Estado es la organización jurídica permanente en que se constituye una nación, con arreglo a la norma primaria fundamental que ha expedido al efecto, con el fin sustancial de regular la convivencia y asegurar el progreso, para cuyo propósito se asigna a esa organización la potestad o poder supremo de crear, modificar y aplicar el derecho, así como de establecer y mantener relaciones con otros estados ”. ( 11 )**

La nación se constituye en Estado con arreglo a la norma primaria fundamental que recibe el nombre común de Constitución, lo cual supone necesariamente la realización de un plebiscito extraordinario en el que los miembros de esa nación den su asentimiento para que se cree el Estado y se instituya, por consecuencia, un congreso constituyente que tendrá como fin principal, expedir la ley constitutiva o fundamental. Ello es un fenómeno de carácter esencialmente democrático del que se ocupa el Derecho constitucional, y el cual debe considerarse como un producto de la cultura y del desarrollo de la conciencia política de los ciudadanos.

El Estado como la organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común.

(11) Carrillo Prieto, Ignacio. " La ideología de la Constitución del Estado mexicano ", Ed. UNAM, México, 1985. p. 249.

## **2.2 CONCEPTO DE FORMAS DE GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO**

El Maestro Burgoa nos dice que “ la forma de Estado es el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal, independientemente de cómo sea su gobierno “. ( 12 )

También dice que “ las formas de Estado se clasifican en: unitario existe un solo órgano que dicta sus leyes sobre cualquier materia de vigencia espacial en todo su territorio siendo sus destinatarios, todos los individuos y grupos de diferente índole que en el existan y actúen.

El federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, y llegan a unirse, tienen una alianza que concertan entre si y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza “. ( 13 )

### **LAS FORMAS DE ESTADO SE CLASIFICAN EN :**

Estado simple, unitario o central, un gobierno único representa el poder estatal en el orden interno y externo. El sistema unitario permite que el Estado tenga o no tenga colonias. Lo fundamental es que exista un centro único de irradiación política o gubernamental.

El Estado compuesto puede realizarse en la unión personal, o en la unión real, en la confederación y en la federación.

La unión personal tiene un mismo Jefe de Estado, pero autonomía completa en el orden internacional y organización propia del orden interno de cada uno de los Estados que la componen.

(12) Burgoa, Ignacio. “ Derecho Constitucional Mexicano”, Ed. Porrúa, México, 1993. P. 401.

(13) Cfr. Ibidem. P. 402.

La unión real se integra con dos o más Estados que constituyen una única persona internacional y que se unen a perpetuidad por un acuerdo bajo la misma autoridad. Se conserva la autonomía interna, pero se pierde exteriormente la independencia.

La Confederación es una liga o asociación permanente de Estados soberanos unidos por un pacto o contrato que tiende a su defensa y beneficio. Cada Estado conserva su soberanía, sus leyes, sus tribunales y funcionarios propios.

El Estado Federal puede formarse por un proceso de descentralización o por la reunión de Estados más o menos independientes que al formar un solo Estado se reservan una autonomía relativa. Estos Estados libres o soberanos en cuanto a su régimen interior gozan de un derecho particular que les permite participar en la voluntad soberana del Estado federal.

#### **LAS FORMAS DE GOBIERNO SE CLASIFICAN EN:**

Dice Kelsen “que el gobierno se clasificará en Monarquía, y República que a su vez la subdivide en Aristocracia y Democracia, cuando el poder pertenezca a una minoría o mayoría del pueblo. Estas tres formas típicas o puras como también las llama Aristóteles pueden degenerar, respectivamente, en tiranía, oligarquía y demagogia. En estas formas corrompidas o impuras, el poder supremo, tergiversando el bien común, sirve para la realización de los intereses particulares de los gobernantes, ya se trate del monarca, de los aristócratas o de la muchedumbre”. ( 14 )

La Democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La Democracia puede ser directa que es cuando el pueblo organizado como electorado es el preponderante detentador del poder.

(14) Ibidem. P. 405.

La democracia indirecta es cuando se elige un gobierno por medio de representantes y estos son los detentadores del poder.

En la Autocracia los súbditos se encuentran excluidos de la creación del ordenamiento jurídico.

La Aristocracia significa, etimológicamente, el gobierno de los mejores. Define Aristóteles a la Aristocracia como el gobierno de varias personas, sea cualquiera su número, con tal que no se reduzca a una sola. Quitada la libre elección al pueblo, lo más frecuente, en la práctica, es que la Aristocracia se convierta en Oligarquía.

La Monarquía es el gobierno que recae en una sola persona, llámese emperador, rey, caudillo, presidente; aunque para ellos se valga de un equipo de trabajo. Lo fundamental es que conserve el poder de decisión y de control. La monarquía es hereditaria y vitalicia.

La República es la forma de gobierno de un Estado, implica cosa pública, viene del vocablo res republica que significa el patrimonio económico, moral, y cultural de todos los miembros del cuerpo social.

## 2.3 DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

En México, siguiendo una tradición que arranca de la independencia, se ha consagrado en el artículo 49 la doctrina de la división de poderes, como se estipula en el capítulo I del título tercero: “ El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial “. ( 15 )

Para luego añadir que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

El Poder Legislativo cuyas actividades se desarrollan en el ámbito Nacional hace ley, el Ejecutivo la aplica y vigila su cumplimiento y el Judicial establece su sentido.

Este principio es fundamental para un régimen democrático y de libertades porque asegura que el poder se equilibre y frene el poder, con una distribución adecuada de las funciones estatales porque limita el ejercicio del poder a través del Derecho y produce la especialización de las funciones y porque resulta en beneficio de la libertad individual y colectiva e impide el monopolio de poderes que es siempre detrimento de la libertad.

Los antecedentes de esta doctrina se encuentran en los tiempos clásicos, si bien en la forma moderna, como la ha expuesto el barón de Montesquieu, ha adquirido un sentido muy diverso. En el pensamiento político griego se encuentra la definición de Aristóteles, quien siguiendo su método de comparación entre varias constituciones, dentro de la polis advirtió la existencia de tres poderes: un poder Legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva o sea el cuerpo de magistrados; finalmente, los aplicadores o intérpretes de la ley, o sea el cuerpo judicial. En efecto, la mayor parte de las constituciones de nuestro continente, si no es que la totalidad, consagraron este principio, aunque en la aplicación no se cumpliera.

(15) Herrera, Manuel. \* Derecho Constitucional Comparado \* Ed. SigloXXI, México, 1994. P. 209

En México y otros países ha habido autores que sostienen que la doctrina de la división de poderes se remonta a Aristóteles, el dato es inexacto.

John Locke, en su obra Ensayo sobre el gobierno civil, el haber expuesto los lineamientos de la doctrina de la división de poderes. Señala la conveniencia de la separación de poderes y establece la distinción de los tres siguientes: el legislativo, al que le considera la mayor importancia y prepotencia; el ejecutivo, que debe quedar subordinado al primero, y el poder federativo, al que corresponde el manejo de las relaciones exteriores. Se puede considerar a Locke como el primero que advierte su interés en el sentido moderno, afirma que 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 tuvieran también el poder de ejecutarlas. En los tiempos de Locke se dio, prácticamente, mayor fuerza al poder legislativo.

Montesquieu fue más tajante ya que decía que era una experiencia eterna que todo hombre que llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se detiene sino hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder es precisa que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo político ejerciera los tres poderes de hacer las leyes, de ejecutarlas y de juzgar.

El propio Montesquieu dice que en cada Estado hay tres clases de poderes, el poder legislativo, el poder ejecutivo del Estado; en virtud del primero el jefe de Estado, hace las leyes transitorias o definitivas, o las deroga. Por el segundo, hace la paz pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama poder judicial.

Es necesario que ninguno de los tres poderes posea o pueda adquirir superioridad sobre los otros dos, lo cual podría degenerar en omnipotencia. Por tanto es indispensable no sólo investirlos de competencias distintas y separadas, sino hacerlos independientes e iguales los unos respecto de los otros. Sólo así podrían limitarse y defenderse entre sí; es a lo que comúnmente se ha dado el nombre de equilibrio de poderes.

La influencia de Montesquieu fue determinante para lograr la aprobación del régimen federal y de la constitución, se le cita expresamente, y como se ha dicho, en los momentos de la elaboración de la Constitución nacional, y sus doctrinas sobre la separación de poderes, llegó a formar parte de los primeros hombres de Estado.

Esta teoría era irrealizable, ya que una separación o división del poder estatal, con funciones exclusivas para cada departamento, es imposible. Por ello se habla más bien de colaboración de poderes, o de separación de funciones.

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 tuvieran 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. Y Montesquieu dice en frase que ha llegado hasta nuestros días como médula del sistema para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder .

La limitación del Poder Público, mediante su división, es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, garantía de la libertad individual. El nuevo destino que se le dio a la separación de Poderes, al ponerla al servicio de la libertad, fue inspirado a Locke y Montesquieu por la dramática conquista de las libertades públicas, en que empeñó su historia entera el pueblo inglés.

Para Locke como ya se mencionó, 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. Los últimos dos pertenecen al rey; el Legislativo corresponde al rey en parlamento, según la tradición inglesa.

Cuando años más tarde Montesquieu llegó a Inglaterra, el Acta de Establecimiento de 1700 se había preocupado por la independencia de los jueces, problema este último que en Francia había interesado al filósofo. No es de extrañar, por lo tanto, que al reevaluar la teoría de

Locke, Montesquieu fijara su atención en la situación de los jueces, que había pasado inadvertida para aquél.

Montesquieu pensó que aunque la justicia es aplicación de leyes, sin embargo la aplicación rigurosa y científica del derecho penal y del derecho privado, constituye un dominio absolutamente distinto, una función del Estado naturalmente determinada por otras leyes. La novedad de Montesquieu con respecto a Locke, no así en relación con Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes.

Montesquieu reunió en un solo grupo de funciones las referidas a las relaciones exteriores – que en Locke ( integraban al Poder federativo ) y las que miran a la seguridad interior ( que constituían el poder ejecutivo ).

Montesquieu respetó la función legislativa, tal como Locke la había explicado, aunque sin advertir la intervención del rey en la actividad parlamentaria, que era peculiaridad del sistema inglés.

Después de distinguir las tres clases de funciones, Montesquieu las confirió a otros tantos órganos, con la finalidad ya indicada de impedir el abuso del poder. Y así surgió la clásica división tripartita, cada uno de ellos con sus funciones específicas.

Veintidós siglos después de Aristóteles, reencarnaba en el genial filósofo francés la teoría de la división de poderes. Llegaba con la oportunidad suficiente para suscitar la inquietud de un mundo que nacía a la vida de la libertad y del derecho. Se presentaba como fruto de la experiencia secular del pueblo inglés. Pero si tanto se debe a Montesquieu el derecho público, cumple a la justicia rendir al precursor de la doctrina el homenaje que nuestro tiempo le ha negado.

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 la Europa continental y de América acogen la división de poderes como elemento esencial de su organización. Y

no satisfechas con instituir los tres poderes, algunas de las primitivas constituciones formulan doctrinariamente el principio.

A partir de Kant y Rousseau se advierte la tendencia entre los pensadores a atenuar la separación de los Poderes. Kant sostiene que los tres poderes del Estado están coordinados entre sí; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido. Más radical, Rousseau afirma la sumisión del ejecutivo al legislativo, porque el gobierno, titular del poder ejecutivo, 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.

Nuestra Constitución consagra la división de los tres poderes en Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes, u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos.

Así pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace sino expresar la división de Poderes Federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.

El principio de la división de poderes, es esencial en los sistemas republicanos, democráticos y representativos de carácter federal.

El principio de la división de poderes, es un axioma en la ciencia constitucional; y tal parece que los ciudadanos que presentan el dictamen sobre esta cuestión, lo mutilan, lo truncan y lo quieren matar.

No es el remedio, dar facultades de unos que pertenezcan a otros. El proyecto del primer jefe reconoce que es un absurdo dar tantas facultades al poder legislativo, como lo hemos visto en la vida práctica del país y que él mismo ha contribuido para que se haga política contra el mismo representante del poder ejecutivo, como sucedió en la época de Madero.

Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial son poderes con facultades limitadas, la constitución los crea, organiza y les otorga sus atribuciones, y no pueden actuar sin fundamento constitucional o legal. ( En el orden jurídico se crea una garantía individual ).

El poder Ejecutivo realiza la paz o la guerra, se controla la función diplomática y se establece la seguridad de la comunidad, tanto en el aspecto interno como en el externo.

El poder Legislativo hace leyes, y el poder judicial castiga los delitos.

Ciertamente los tres poderes deben ser independientes en su forma de organizarse y de actuar, pero son parte de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento del Estado, y por tanto para mantener la paz, y el beneficio para el pueblo es necesario la colaboración y coordinación de los mismos.

## 2.4 PODER EJECUTIVO

En el sistema político contemporáneo el poder ejecutivo es el predominio sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado.

Esta afirmación resulta cierta en los países capitalistas como en los países socialistas, o en sistemas presidenciales o cuasi presidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional.

Las facultades de decisión se han ido concentrando en el poder ejecutivo, y en este sentido la aseveración es válida. Lo que caracteriza al gobierno contemporáneo es la existencia de un ejecutivo muy fuerte.

Macgregor Burns 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, que el siglo 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.

Hamilton quien, en el federalista expuso:

“ Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno por lo tanto sería un mal gobierno. Por consiguiente es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar que ingredientes constituyen esa energía con otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano “. ( 16 )

Los elementos que dan por resultado la energía del ejecutivo son:

- 1.- La Unidad
- 2.- La Permanencia

(16) Carro Martínez, Antonio. " Derecho Constitucional ", Ed. Porrúa, México, 1990. P.105

3.- El proveer adecuadamente su sostenimiento

4.- Poderes suficientes

Los elementos que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son:

1.- La dependencia que es debida respecto del pueblo

2.- La responsabilidad necesaria

El poder ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, pero que al mismo tiempo los ciudadanos deben vivir tranquilos porque el ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos.

Debe asentarse que el robustecimiento del ejecutivo se debe principalmente a tres funciones:

1.- El poder total de la fuerza militar en manos del ejecutivo, como consecuencia de las dos guerras mundiales

2.- La diplomática

3.- La planificación

Como corolario, la concentración del poder económico.

Theodore Roosevelt creó la llamada teoría de la administración, en la cual afirmó que el poder ejecutivo se halla limitado solamente por restricciones y prohibiciones específicas contenidas en la constitución o impuestas por el poder legislativo sobre sus poderes constitucionales.

Es decir el presidente puede actuar con gran libertad y amplitud, a menos que se encuentre expresamente con una restricción o prohibición. Agregó que el presidente no sólo tiene derecho sino también el deber de hacer todo aquello que requieran las necesidades de la nación.

William Taft tuvo una concepción diferente a la de Roosevelt, ya que para Taft el presidente no puede ejercer ninguna facultad que no proceda justa y razonablemente de alguna concesión de poder o se encuentre debidamente implícita e incluida, como adecuada y necesaria, en una concesión expresa.

El establecimiento de un poder Ejecutivo vigoroso, heredero de una prolongada evolución secular. La Constitución de 1857, en el que el poder Legislativo, armado de doctrinas, democráticas y contando con exponentes que la política nacional ha tenido hasta nuestros días, con diputados compenetrados de su función y que tenían el ejercicio independiente y auténtico de sus obligaciones; si olvidamos esta etapa, en la que el legislativo, unicamarista por cierto, contuvo la tendencia al desbordamiento de las funciones del Presidente de la República, que heredaba el afán despótico y arbitrario; luego con la institución del Senado, restablecido en 1874; y después con la concentración de poderes en la que culminó el porfiriato, fue siendo doblegada la acción del Poder Legislativo, al mismo tiempo que se daba fin a la autonomía del Poder Judicial.

En México el presidencialismo puede considerarse como un matiz que deriva del caudillaje y las dictaduras del pasado. También algunos han creído que en México existen elementos que hacen pensar que tenemos matices de parlamentarismo; y como esta fórmula política, con la presidencial, aparte las democracias socialistas, constituyen las principales que en la actualidad tienen vigencia en la organización y ejecución del gobierno.

El sistema parlamentario es el modelo clásico inglés, señala que cuando ocurren discrepancias, se recurre, en última instancia, al sufragio del ciudadano, quien a través de la elección de los miembros del parlamento, va a dictar el fallo definitivo. Su evolución se describe someramente al hablar de los sistemas políticos que han influido en México.

En el sistema presidencial, cuyo modelo fundamental se encuentra en Estados Unidos, el ejecutivo tiene una gran independencia en sus funciones, derivada en buena parte de la separación de poderes. Aunque hay repúblicas de tipo parlamentario, a pesar de la existencia de la institución de la presidencia.

En el campo presidencial ha consagrado al ejecutivo unipersonal, tal como lo establece el artículo 80, al señalar que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

AL promulgarse el Decreto Constitucional de Apatzingán bajo la influencia de Morelos, el ejecutivo se confió a un triunvirato, quizá como reacción al centralismo exagerado del gobierno virreinal. De la misma manera al realizarse la independencia y en espera del cumplimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, el ejecutivo quedó encargado a una regencia. Pero a partir de la primera Constitución de 1824, el poder Ejecutivo se confió a una sola persona, como ha permanecido hasta la fecha.

Nuestra Constitución establece, en el artículo 82, las exigencias requeridas para la ocupación de tal cargo. En el artículo 83 acorde con el artículo 82, establece el principio de la no-reelección.

La sustitución presidencial, cuando la falta del ejecutivo ocurre antes de que concluya el término para el que se hizo la elección. En 1917 se hizo una nueva reforma, complicada y poco afortunada, que está en vigor hasta nuestros días ( artículo 84 ).

Según el momento en que se produce la vacante pueden existir tres tipos de presidentes que suplen: La Comisión Permanente sólo tiene facultades para designar Presidente provisional, si hay falta absoluta; éste entrega el cargo al interino, si la vacante ocurre en los dos primeros años del período; o al sustituto, si ocurre en los últimos cuatro años. El sustituto y el interino son designados por el Congreso de la Unión.

Por influencia del lenguaje político usado por el parlamentarismo, se ha llamado gabinete al conjunto de funcionarios: Secretarios de estado y Jefes de departamento, al igual que los directores de organismos descentralizados, que auxilian al Presidente de la República. No constituyen al poder Ejecutivo, es unipersonal y lo desempeña exclusivamente el Presidente, pero son sus colaboradores y de acuerdo con nuestro sistema político, los ejecutores, en gran parte, de la función administrativa. Todo deriva de la facultad libre que tiene para nombrar y remover libremente a los funcionarios que forman parte del gabinete.

El ejecutivo doctrinariamente, es considerado desde dos puntos de vista: como poder político y como poder administrativo. En el primero tomando en consideración la situación que guarda el Ejecutivo dentro del Estado con los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía, y el segundo se define por la relación que guarda con la ley que ha de aplicar a casos concretos, determinados.

Cuando el poder ejecutivo tiene el carácter de órgano político, le corresponde dar impulso y orientación a la actividad del Estado y además mantener una relación determinada con los otros poderes del Estado.

La fijación de los lineamientos de una política hacendaria, agraria, la proposición a la permanente para convocar a sesiones extraordinarias. Cuando nombra secretarios de Estado, cuando designa, en los términos constitucionales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, etc. Está obrando el Ejecutivo como órgano político, pues sólo con este carácter puede intervenir en el funcionamiento y en la integración de los poderes públicos.

La fracción I, del artículo 89, concede al Ejecutivo la facultad reglamentaria, cuando habla de que tiene la facultad de promulgar o ejecutar las leyes. Por lo que se refiere a la Constitución vigente, en la fracción I, y en las frases que se han separado, existe la posibilidad, ya que es indispensable en todo régimen político y de derecho.

No cabe duda, sin embargo, que el funcionamiento de nuestro sistema presidencial en el caso del Art. 29 se aproxima, como en ninguno otro, al sistema parlamentario. Así se explica que el propio artículo se dé a la reunión del gabinete, por esa sola vez en toda la Constitución, el nombre del Consejo de Ministros, que es característico del régimen parlamentario.

Otro caso en que también se observa cierto matiz parlamentario, es el Art. 93, relativo al informe que los Secretarios de Estado deben rendir ante el Congreso, luego que éste abierto el período de sesiones ordinarias, respecto al estado que guarden sus respectivos ramos, y al que deben rendir ante cualquiera de las Cámaras cuando sean citados para ello.

Si la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar ante ellas al Presidente de la República, es por el respeto debido a su investigación y en beneficio del equilibrio de los poderes. El informe es del Presidente, aunque de hecho lo rinda el Secretario. La desaprobación de los hechos a que se refiere el informe, es reproche a la política del Presidente, a veces la censura se localiza en la persona del Secretario. Por lo tanto el Art. 93 consagra un matiz parlamentario puramente formal.

Por lo tanto, en los casos previstos por los artículos 92, 29, 93, 66, 84 y 85, que se refieren respectivamente al referendo, a la suspensión de garantías, a los informes de los Secretarios ante las Cámaras, a la clausura del período ordinario de sesiones del Congreso y a la designación de Presidente cuando ocurre la falta absoluta del titular, son casos en los que se advierte cierto matiz puramente formal del sistema parlamentario, que no altera, ni parcialmente, el sistema presidencial que consagra nuestra Constitución, porque en ninguno de esos casos el Poder Ejecutivo queda subordinado al Congreso.

Si los llamados matices parlamentarios no debilitan la posición del Ejecutivo frente al Congreso, existe en cambio en la institución del veto un medio de fortalecer al primero de dichos poderes en relación con el segundo.

El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.

De las dos finalidades que persigue el veto, como son la de asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de dotarlo de una defensa contra la invasión del legislativo, la primera podría lograrse aun dentro del sistema de la Constitución de 57, pero la segunda se fortalece y adquiere eficacia solamente aumentando el número de votos necesarios para superar la resistencia del ejecutivo, tal como lo hace la Constitución vigente.

La facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente, porque ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso, y ya sabemos que los poderes federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas de la

Constitución. Por lo tanto se asocia al Ejecutivo en la labor del Congreso, haciéndolo intervenir en la generación de la ley, además de constituir una defensa del primero frente al segundo.

Y es asimismo esta facultad de vetar la que, con la del Presidente para nombrar libremente a sus Secretarios de Estado, caracteriza y define nuestro sistema presidencial, pues en el sistema parlamentario, donde el Ejecutivo es realmente emanación y prolongación del legislativo, sería inadmisibles que pudiera el ejecutivo objetar los actos del segundo, ya que con ello se quebrantaría la sumisión que como base del sistema debe guardar el gabinete respecto del parlamento y la confianza que a este último debe inspirar aquél.

El veto ha perdido todo interés práctico, desde que la actividad de legislación ha quedado subordinada a la voluntad del Ejecutivo.

## 2.5 PODER LEGISLATIVO

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de las provincias, o de los Estados en el caso del régimen federal. Desde Locke y más tarde con Rousseau, se consideró que las asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional.

Esto ha ocurrido en la evolución de los regímenes modernos del constitucionalismo, sobre todo del Estado demoliberal burgués. Según Rafael Bielsa " No hay Estado civilizado en la época actual en que no exista este poder representativo del pueblo, al menos en una de las cámaras, que es la de diputados. En algunos países esta cámara, en razón de su origen y carácter popular, se llama cámara baja, a diferencia del senado, que se llama cámara alta, y que representa elementos constitutivos de la nación. Pero el senado nacional argentino que representa al pueblo de las provincias no puede llamarse así, a diferencia de los cuerpos que se han formado como representantes de intereses tradicionales, culturales, o morales, etc ".

( 17 )

El maestro Lanz Duret, hace varias décadas, sin duda tenía razón, al aludir a Inglaterra y Francia; luego señalaba que no solamente en los países parlamentarios ocurrió esto, sino aun en países de tipo presidencialista. Aún en países regidos bajo la forma de gobierno presidencial, como los Estados Unidos de América, en los que tanto los miembros de ambas cámaras como el Presidente de la República son electos por el sufragio universal, aun en ellos es evidente la prepotencia del órgano legislativo, el control progresivo ejercido por éste sobre el jefe del Estado y la invasión y supremacía siempre creciente del Congreso sobre las facultades propias del Ejecutivo Federal.

(17) Bielsa, Rafael. " Derecho Constitucional ", 3ra. Ed, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1990. P. 18

El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Esto se refiere al sistema de dos Cámaras, o bicamarista.

Nacido en Inglaterra dicho sistema, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo.

El sistema bicamaral tiene ventajas propias, cualesquiera que sean los fines que con él se busquen:

1.- Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece pues, el equilibrio de los poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival.

2.- En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

3.- La rapidez en las resoluciones, necesaria en el poder ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.

En México la Constitución de 1824 consagró el bicamarismo de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los Estados.

La Constitución centralista de 1836 conservó el bicamarismo, pero naturalmente el Senado no tuvo ya la función de representar a los Estados, que habían dejado de existir. No obstante por ello, el Senado no fue un cuerpo aristocrático o de clase, sino que se distinguía de la

Cámara de Diputados únicamente por la elección indirecta de sus miembros, que debían hacer las juntas departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos, formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia; se exigían como requisitos para ser senador la ciudadanía mexicana, edad mínima de treinta y cinco años y un capital físico o moral que produjera anualmente no menos de dos mil quinientos pesos.

En las Bases Orgánicas de 1843, de centralismo más acentuado que la anterior Constitución, el Senado sí adquirió cierto matiz de representante de clases. Un tercio del número total de senadores era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, eligiéndose precisamente entre aquellas personas que se hubieran distinguido en las diferentes carreras civil, militar o eclesiástica y que hubieran desempeñado algunos de los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho, Ministro, Gobernador, Senador o Diputado. Los otros dos tercios de senadores eran elegidos por las Asambleas Departamentales y debían pertenecer a alguna de las clases de agricultores, mineros, comerciantes y fabricantes. Así pues el Senado centralista de 43 pretendió encarnar la representación de todas las clases sociales, anticipándose así a los modernos sistemas bicamaristas.

En el Constituyente de 56 el dictamen de la Comisión propuso el sistema unicamarista, que suprimía el Senado. En contra presentó un voto particular el diputado Olvera, y Zarco lo fundó con claras razones, distinguiendo al Senado propio del sistema federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de Reformas. No obstante la distinción tan neta entre las dos clases de Senado, la asamblea se decidió por el unicamarismo por 44 votos por 38, llevada de su malquerencia a los Senados más próximos, que habían sido cuerpos de clase con tendencias aristocráticas.

Sin embargo, la Comisión pretendió suplir, mediante las diputaciones, la función del Senado consistente en representar a las entidades federativas. La diputación de un Estado es el grupo de diputados, elegidos por la población de ese Estado. Cuando la diputación de un Estado, por unanimidad de sus individuos presentes, pidiera que una ley, además de la

votación establecida, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones.

El 14 de agosto de 1867, Lerdo de Tejada propuso como primera reforma constitucional la introducción del bicammarismo, fundándose en que sirve para combinar en el poder legislativo el elemento popular y el elemento federativo, en que lo que pueden y deben representar los senadores en un poco de más edad, que dé un poco de experiencia y práctica en los negocios.

En las reformas de 74 cristalizó el pensamiento de Lerdo, consagrándose cumplidamente el bicammarismo de tipo norteamericano, con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal.

En México el Senado no ha llenado sino escasamente sus fines. En el Senado nunca han hallado los Estados representación de tales; mas que en sus delegados del Senado, los Estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido importancia real, en contraste con la ausencia casi completa de personalidad constitucional. La necesidad de debilitar, dividiéndolo, al Congreso frente al ejecutivo, pocas veces ha aparecido en nuestra historia, por la docilidad habitual del primero respecto al segundo. La madurez y ponderación en la formación de las leyes, que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras, no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Por lo tanto, el bicammarismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia.

Desde las reformas de 1993 a los Arts. 51,55,58 y 59 se varió la duración en su encargo de los diputados y senadores. El periodo de los primeros se aumentó de dos a tres años y de los segundos de cuatro a seis años; además, a partir de entonces el Senado se renueva totalmente en el término que se indica, en lugar de la renovación por mitad cada dos años que prescribía el artículo original. Es plausible el aumento en la duración de los periodos, pues la frecuente agitación electoral perjudica las actividades normales de la población; pero

no lo es la implantación de la renovación total del Senado, porque la renovación parcial que antes existía tenía por objeto conservar en una de las Cámaras la tradición parlamentaria.

Como en la Cámara de Diputados la representación es proporcional a la población, es necesario fijar en la Constitución el número de habitantes al cual corresponde cada diputado. Según el Art. 52 de la Constitución de 17, debía elegirse un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o fracción que pasara de 20 mil, y la población del Estado o territorio que fuere menor de la indicada debería no obstante, elegir un diputado propietario.

Según los Arts. 53 y 57, por cada diputado o senador propietario se elegirá un suplente. El suplente reemplaza al propietario en sus funciones, en los casos de licencia, de separación definitiva del cargo o cuando en la ausencia a las sesiones del propietario durante diez días consecutivos hace presumir que renuncia a concurrir hasta el periodo inmediato.

Los Arts. 55 y 58 enumeran los requisitos que se necesitan para ser diputado o senador. Los Arts. 54 y 56 no hacen sino referir a la elección de diputados y senadores la regla general que en materia de elección popular establece la Constitución, en el sentido de que la elección será directa.

La segunda parte del Art. 56 dispone que la legislatura de cada Estado declarará electo como senador al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos. El Art. 60, autoriza a cada Cámara para calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiere sobre ellas, en forma definitiva e inatacable. Este artículo se ha convertido en instrumento al servicio del grupo dominante en las Cámaras, que con el pretexto de calificar la validez de las elecciones anula y elimina las que favorecieron a los contrarios. Pues otorga a las Cámaras, es decir, al grupo dominante en cada una de ellas, esa facultad absoluta de calificar las elecciones, para cuyo ejercicio se requieren buena fe e imparcialidad difíciles de hallar en asambleas políticas.

Es preciso asegurar a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con objeto de que los demás Poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo.

Para alcanzar ese fin la Constitución dota a los diputados y senadores de irresponsabilidad, según el Art. 61, y de inmunidad, conforme al los Arts. 108, 109 y 111. El primero de los artículos dispone que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvencidos por ellas.

En los demás artículos los diputados y senadores no pueden ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo del representante. La acción penal es incompatible con el ejercicio de la representación popular; para que se proceda aquélla, es necesario que desaparezca ésta, ya sea por el desafuero o ya por la conclusión natural del encargo. Se llama inmunidad a la protección contra toda acción penal de que gozan los representantes populares durante el tiempo de su representación. La acción penal jamás procede respecto a los delitos cometidos al expresar sus opiniones el representante, precisamente en ejercicio de su representación.

Para que las Cámaras puedan actuar, se necesita que haya quórum, es decir, que esté reunido cuando menos determinado número de representantes. Una vez que está satisfecho el quórum, las resoluciones se adoptan por mayoría. La mayoría es pues, el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el quórum.

El quórum en el Senado se integra por las dos terceras partes de sus miembros y en la Cámara de Diputados por más de la mitad de los suyos. En caso de quórum especial respecto a la Cámara de Diputados, previsto en el artículo 84. Para integrar el Colegio Electoral la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del número total de miembros de ambas Cámaras, es decir, un quórum que para el Senado es normal, pero para la otra Cámara es especial, pues el quórum ordinario de esta última no es de dos tercios, sino de más de la mitad de sus miembros.

Hay dos clases de mayorías: la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones; es impropio decir, como lo hicieron la Constitución Española de 12 y las Bases Orgánicas de 43, que la mayoría absoluta está formada por la mitad más uno del total

de votantes, pues cuando dicho total está formado por un número impar la mitad exacta es imposible; la expresión correcta es la que emplea la Constitución de 24, la de 36, la de 57 y la actual, al decir que el quórum se integra por más de la mitad del total.

La mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes.

La Constitución ofrece algunos casos de excepción a la regla general sobre mayorías absoluta y relativa. Los casos en que, por tratarse de dos proposiciones, esto es, de un dilema debería decidir la mayoría absoluta, y, sin embargo, la Constitución exige mayoría de dos tercios de los presentes que a continuación se mencionan. El Art. 72, inciso c exige la mayoría de dos terceras partes del número total de votos, para superar el veto del Ejecutivo. El art. 73, fr. III, inciso 5, requiere igual mayoría de dos tercios para que sea votada la erección de un nuevo estado dentro de los límites de los existentes. El art. 79, fr. IV, señala la misma mayoría para que la Comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias. El Art. 111 reclama también un mínimo de dos tercios para que sea declarado culpable de delitos oficiales un funcionario con fuero, por más que el cómputo de los dos tercios se haga en relación con el total de miembros del Senado.

El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o de decreto.

El derecho para iniciar leyes o decretos lo tienen únicamente el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados.

La evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber

completa separación entre la función del juez, que es intérprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia del que promueve la iniciativa.

Los miembros de una Cámara no pueden promover ante la otra Cámara de aquí se sigue que los senadores jamás podrán iniciar leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, ya que su conocimiento corresponde primero a la Cámara de Diputados. Por la misma razón, sólo los diputados y senadores tienen, dentro de sus respectivas Cámaras, el derecho de iniciativa cuando se trata de facultades exclusivas, salvo aquellas en que la promoción está reservada a otro órgano.

Existen, por último, ciertos casos en que la Constitución reconoce un derecho sustancial y en cierto modo subjetivo a determinadas entidades, derecho sustancial que va acompañado del correspondiente derecho de acción, ejercitable este último ante las Cámaras.

La iniciativa no es sino la forma parlamentaria del derecho de acción. Lo mismo acontece cuando se solicita la admisión de nuevos Estados o Territorios de la Unión Federal ( 73, I ); cuando dos o más Estados someten al Congreso la aprobación de sus arreglos sobre los límites ( 73, IV ); cuando los poderes de un estado acuden al senado para resolver sus cuestiones políticas ( 76, VI ).

El Art. 71 consagra una diferencia fundamental en la tramitación entre las iniciativas del Presidente de la República, de las legislaturas de los Estados y de las diputaciones por una parte, y la de los diputados y senadores que no forman diputación, por la otra; las primeras pasarán desde luego a Comisión; las segundas se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

La Constitución estima que las demás iniciativas, que podríamos llamar privilegiadas, como son las del Presidente, de las legislaturas y de las diputaciones, merecerán siempre el estudio y dictamen de la Comisión respectiva, para que posteriormente la Cámara las apruebe, modifique o rechace.

Las facultades de las Cámaras federales pueden ordenarse en cuatro grupos:

1.- Constituye por las facultades del Congreso, que son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las cámaras. La mayor parte de ellas son enumeradas en el Art. 73 de la Constitución.

2.- Incluye las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, que son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una, el Art.74 enumera las facultades exclusivas de la cámara de diputados y el Art. 76 de senadores.

3.- Se pueden agrupar las facultades del Congreso como Asamblea Única que son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos cámaras reunidas en una sola asamblea, son las que tienen que hacer la designación del presidente de la república cuando falta el titular de su cargo, artículos 84 y 85; para recibir protesta del presidente de la república al tomar posesión de su cargo, Art. 87; y la relativa a la apertura del periodo de sesiones, Art. 69. A la que asiste el Presidente de la República y presenta un informe.

4.- Esta constituido por la que son comunes a las dos cámaras de carácter administrativo y que son las que sin ser exclusivas de cada cámara se ejercitan separada u no sucesivamente por ambas. Cada cámara tiene las mismas facultades que están en el Art. 77 de la Constitución.

**El Congreso de la Unión Vuelve a tener la fuerza requerida, para salvaguardar el orden y la Paz social de nuestro país, ya que esta en sus manos la discusión de los problemas nacionales que en su seno se realiza y el retoma el cumplimiento de su tarea de crear el Derecho y renovarlo, contribuye a la resolución de las cuestiones y de los múltiples problemas que deben de ser superados para procurar la vitalidad de la Nación y su permanencia el futuro.**

Las Cámaras coadyuvan a configurar y a formular la idea y la concepción de lo justo que quiere y necesita el país, en el tiempo que vendrá, de crear las condiciones que permitan ir alcanzando la imagen de la comunidad, para constituir la fortaleza jamás alcanzada.

## CAPITULO III

### DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

#### 3.1 DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

Tiene un origen griego y resulta de la combinación de dos palabras **Demos y Kratos**. "Ambos términos tienen más de un significado. DEMOS significa todo el cuerpo ciudadano que vive dentro de una polis particular o ciudad-Estado, aunque también se puede usar para definir la plebe o las órdenes inferiores.

KRATOS significa poder, o bien gobierno. Es posible concebir grupos o individuos que tengan poder sin gobernar en el sentido oficial y visible". ( 18 )

De modo que una democracia formal, en donde parece que todo el pueblo o los representantes del pueblo gobiernan, pueden ocultar una distribución muy poca democrática del poder real.

Democracia quiere decir el gobierno del pueblo o de la mayoría.

Los griegos no solamente inventaron el concepto de democracia. El concepto fue diseñado, o se desarrolló para descubrir una realidad en evolución, el tipo de ciudad-estado, en donde el cuerpo ciudadano de hecho se gobernaba a sí mismo.

(18) Guillén López, Tonatiuh. " Alternancia política y Democracia " , Edit. Porrúa, México, 1994. P.154

Es probable que la democracia siga siendo no sólo un concepto crítico, es decir, una norma o ideal mediante la cual se prueba la realidad y se descubre que es insuficiente. Siempre será posible extender y ampliar el ejercicio de la democracia. Esto no quiere decir que la democracia perfecta sea finalmente alcanzable, como tampoco lo son la libertad o la justicia perfecta perfectas. Significa que la idea y el ideal funcionan más como un correctivo a la complacencia que como un estímulo.

Muchos investigadores han bautizado a la democracia como un concepto esencialmente discutible. Es una idea inherente discutible y cambiante. Como libertad, justicia, derechos humanos, etc, democracia es un término que, cualquiera que sea su significado preciso, siempre será para muchos un caro principio o ideal político, y sólo por esa razón es probable que nunca llegue a tener un significado único

La democracia es una de las ideas más perdurables en política, y se ha vuelto, en el siglo XX, en una de las más centrales. No es probable que su significado se vuelva estático.

La democracia no sólo como una estructura jurídica, sino como un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo. Materializar estos valores, es lo que constituye la tarea cotidiana de nuestra democracia.

### 3.2 DEFINICIÓN DE REPRESENTACIÓN

“ La representación es la actuación de alguien, en un momento determinado. Un representante ciertamente debe representar y hablar en lugar de un grupo de personas cuya opinión puede ser distinta de la propia “. ( 19 )

El representante tiene el derecho y el deber de ejercer un juicio independiente y que esta independencia sea el punto por el que se distingue a un representante. La elección es sólo una parte de la representación. Se vuelve representación plena sólo si la persona elegida habla con los acentos auténticos de quienes lo eligieron y debe estar en contacto con sus realidades.

Un verdadero representante, es un delegado que lleva un mandato y actúa bajo instrucciones.

Por lo tanto ya sea que consideremos la práctica corriente de representación en relación con los representantes individuales o en relación con los partidos y quienes votan por ellos, es claro que el control popular y la responsabilidad, en el mejor de los casos, están encarnados en esa práctica.

En atención a las grandes extensiones territoriales, a la complejidad y a la densidad poblacional, no puede darse de manera directa la representación, como sucedía en las comunidades helénicas donde la asamblea popular en el ágora pública y luego en el foro de los ilustres, debatía y resolvía los asuntos públicos. De ahí que los ciudadanos deban nombrar representantes para que ejerzan las funciones del gobierno, tomen decisiones e interpreten la voluntad colectiva. Es la fuerza social que se ha depositado en el representante.

(19) Ibidem. P. 194

### 3.3 DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

Las ideas fundamentales de la democracia, igualdad de derechos políticos para todos, gobierno de los pobres o del pueblo, alteración de las jerarquías sociales tradicionales, no han sido olvidadas del todo por las vastas mayorías a lo largo de la historia. Estas aspiraciones emergen con extraordinaria prontitud en momentos de crisis y revolución.

Se ha iniciado ya la tarea de descubrir y recuperar las ideas y aspiraciones de estas mayorías, proyecto que tal vez sea central para los historiadores en nuestra era democrática.

La complejidad de la evolución de la democracia es clara a partir del hecho que al menos dos corrientes principales fluyen juntas en ese desarrollo. Por un lado está el igualitarismo inherente en la reforma protestante, así como la teoría y práctica de la resistencia a gobernantes establecidos e incluso la democracia radical que surgió a partir de la reforma.

Por otro lado está la herencia ideológica e institucional del feudalismo ( las asambleas de los estados privilegiados, usualmente la aristocracia, el clero y los comunes que se desarrollan en las sociedades feudales y que tenían el propósito de representar a grupos sociales más amplios) . El que estas dos corrientes hayan convergido con el tiempo puede parecer inevitable retrospectivamente, pero no había nada previsible ni armónico en ello.

Al inicio de la era moderna tenemos, una bien desarrollada doctrina de la soberanía popular. El pueblo hace las leyes y selecciona a sus gobernantes. Los gobernantes también son sus servidores. Debemos observar que en cierta medida hemos avanzado de la concepción griega de la democracia como gobierno del pueblo por el pueblo mismo. La cuestión es el derecho del pueblo a elegir a sus representantes y hacerlos responsables.

Locke es identificado correctamente con el desarrollo del pensamiento político liberal y así, de la misma manera, su nombre también está vinculado con la idea de democracia. Para Locke el gobierno civil, en oposición a la tiranía o al despotismo, debe estar fundamentado en un contrato y en su consentimiento. El gobierno es un depositario que se sostiene en

representación del pueblo. Si esa confianza se transgrede, el pueblo tiene el derecho de resistir al gobierno y sustituirlo con otro. Locke se suma, así, al pensamiento tradicional del control teórico que usualmente implica que en última instancia el poder político pertenece al pueblo. Por otro lado la noción de gobierno por consenso no es democracia. El pueblo puede admitir cualquier forma de régimen civil o constitucional que desee.

Hoy en día se sigue creando controversias en cuanto a las características centrales de la democracia. La esencia era la participación directa del cuerpo ciudadano en el gobierno de la ciudad. Está asumía dos formas fundamentales. Por un lado, estaba la asamblea popular a la que todo ciudadano tenía derecho de asistir y que tomaba decisiones finales sobre política. Era el cuerpo soberano y se componía de todos los ciudadanos. Se reunía, en circunstancias normales, diez veces por año. Era la encarnación concreta del principio de la soberanía popular; no era el pueblo que elegía a un gobierno una vez cada cuatro, cinco o siete años, sino el pueblo gobernándose continuamente a si mismo. Sin duda, en cualquier reunión participaba la mitad de los ciudadanos.

La segunda característica importante de este sistema de gobierno popular directo era igualmente importante, sino es que más. Esta consistía en que prácticamente todos los puestos de gobierno eran ejercidos por ciudadanos escogidos, no mediante elección, sino al azar. Esto también se aplicaba en los tribunales y los ciudadanos eran seleccionados cada año de este modo debían estar disponibles para servir en los jurados. Estos grandes jurados tenían el propósito de proporcionar una muestra razonable representativa de opinión popular.

El surgimiento de la política, tal y como la entendemos, estuvo vinculado al surgimiento de la democracia. La política puede definirse razonablemente como el asunto del gobierno y el poder en cualquier sociedad, cualquiera que sea la forma que adopte.

México surgió como país independiente en un sistema internacional donde la democracia política era más teórica que real, partiendo de la idea de que era posible y conveniente reconstruir a la desigual y fragmentada sociedad mexicana según los principios de la democracia política.

En el México colonial, el ejercicio del autogobierno fue muy limitado. En la sociedad no indígena, los procesos electorales se circunscribieron a la formación de los cabildos y a las elecciones internas de las órdenes y comunidades religiosas y de los gremios. La designación de los cargos de autoridad y religiosos dentro de las comunidades indígenas fueron el otro espacio de autonomía política de los trescientos años de historia colonial.

En materia de autogobierno, un cimiento sobre el que otras sociedades construyeron el edificio de la democracia política-moderna, la tradición de que disponía México cuando inició su vida independiente era muy pobre, sólo existía en algunas áreas muy concretas de la vida de las corporaciones, pero prácticamente estaba ausente en aquello que se refería a la sociedad en su conjunto, en lo que el virrey llamó asuntos de alta política, es decir, en lo relativo al proyecto general, al de la sociedad en su conjunto.

México era un país con una sociedad en extremo heterogénea. Por un lado estaba la división de clases con contrastes quizá más marcados que en otras partes, pero por el otro también existía una diversidad cultural enorme. El grupo indígena, que era el mayoritario, se encontraba muy alejado de los valores y visión del mundo que prevalecían en el México criollo e incluso en el mestizo; por otro lado, también los indígenas distaban de ser un grupo social compacto, la diversidad de lenguas y tradiciones los hacía extraños a unos respecto de otros; sólo la religión los unía, aunque cada grupo difería en la forma como habían adaptado el catolicismo español a su vida cotidiana.

El ejercicio de la soberanía popular en todas partes más teórico que real, era una imposibilidad en México debido a que realmente no existía un pueblo, sino un agregado de muchas sociedades y culturales locales.

De acuerdo con lo dicho, resulta claro que si bien la democracia política fue la bandera original de la Revolución mexicana, en la realidad no llegó a echar raíces en el nuevo régimen. Sin embargo, no hay duda que la gran estabilidad política de que ha gozado México desde 1920 fecha en que tuvo lugar la última rebelión militar exitosa, y que no tiene paralelo en la historia latinoamericana, se explica en gran medida por el hecho de que el régimen que surgió de la Revolución fue visto como legítimo por el grueso de la población la mayor parte del tiempo. La alternativa de la democracia política como forma de legitimidad provino de la

capacidad y voluntad del grupo revolucionario y de sus herederos, para dar respuesta, aunque de manera distorsionada, a las demandas materiales de gran parte de mexicanos.

En la primera mitad de los años ochenta, y como resultado de la crisis económica, la expansión del enorme aparato estatal se detuvo y en su lugar se inició una política deliberada de contracción del mismo. México junto con otros países de Latinoamérica, entró en un período de reajuste y redefinición de la relación entre el gobierno y el Estado por un lado, y la sociedad civil con el mundo externo por el otro.

A la incapacidad del gobierno por dar la respuesta tradicional a las diferentes demandas de los diferentes actores políticos importantes, le deberá seguir, necesariamente, una redefinición de todo el pacto político que le sostenía la dinámica del México posrevolucionario, una dinámica propia de un sistema de partido dominante y autoritarismo benigno. De no conseguirse esa redefinición en términos positivos, se corre peligro de un estancamiento, en un proceso de generación de la estructura política que, a la larga, se convertiría en un camino sin salida.

Hoy, un buen número de sectores sociales políticamente activos buscan precisamente en el ejercicio efectivo de la democracia política, el principio de una fórmula que dé a México un sistema político adecuado a la nueva etapa histórica en que ha entrado, y sin perder la estabilidad que con tanto trabajo y sacrificio se logró en el pasado. Sin embargo, debemos aceptar que en la tradición política mexicana la democracia formal no figura como práctica, sino como propuesta que no alcanzó a cuajar.

Así pues la demanda democratizadora a partir de 1982 ha ganado adeptos lo mismo entre la clase media, que entre grupos empresariales, partidos de izquierda y derecha, intelectuales, movimientos sociales, no tiene entre nosotros tradición, es decir, significado concreto.

De ahí que sea tan importante saber cómo se puede lograr la transición pacífica y ordenada del autoritarismo a la democracia.

El que la democracia y el avance económico y social aparezca hoy como partes primordiales de una combinación en apariencia indisoluble, no debería llevar a olvidar que se trata de una

historia de contingencias y contradicciones que no tiene en la democracia su estación terminal. Sin embargo, la democracia moderna parece requerir, para tener visos de durabilidad, de una cierta densidad del desarrollo, sustentada en una capacidad productiva social y cultural que a su vez condiciona la estabilidad y las posibilidades de expansión de la democracia.

La relación positiva entre desarrollo y democracia se vuelve una necesidad a través de la política, aunque también es a través de ella que puede plantearse, o reivindicarse, la naturaleza esencialmente negativa del vínculo, cuando lo que se requiere o dice quererse es privilegiar el componente económico-social de la ecuación

El de México es un caso ejemplar de sacrificio dinámico de la democracia en aras del desarrollo económico y social o la modernización. Al partir de una base material de acumulación muy precaria e insuficiente, así como de un universo cultural desgarrado por el régimen colonial y su secuela oligárquica, la construcción de una economía y un Estado fueron vistos como las pruebas fundamentales a pasar, como condición insalvable para aspirar a tener una sociedad nacional.

La reforma democrática de México debe responder a una estabilidad orgánica histórica de la formación nacional, que hoy se expresa también en la crisis del modelo de desarrollo. En una visión como la sugerida, ambas cuestiones tienden a converger en la búsqueda de nuevas síntesis económico-políticas, pero en un esquema de evolución no lineal, en el que las conductas de los actores, sus posibles composiciones políticas, así como las soluciones a la cuestión social y la crisis de la economía, estarían siempre mediadas por los tres propósitos enunciados, que harían las veces de restricciones a la acción política y la movilización social.

La democracia ha adquirido cada vez más sentido para grupos importantes de la sociedad. No es fácil hablar en rigor de una patronal democrática, pero es indudable que incluso desde una perspectiva estrictamente gremial la democracia hace sentido para muchas corrientes empresariales, empeñadas en el acotamiento de la Presidencia como actor de última instancia y en la revisión de las reglas de la economía mixta.

El dinamismo político de los sectores medios adquiere también coherencia sobre todo en un horizonte de democratización nacional, y lo mismo sucede con los diversos contingentes del movimiento popular.

Sin embargo, un avance consolidado del proceso democratizador no puede descansar en la acción aislada de cualquiera de los actores mencionados. Las tareas implícitas en el proceso, frente a la vocación democrática realmente existentes en cada uno de dichos actores, indican más bien la necesidad de acciones concertadas y convergentes, incluso coaligadas; apuntan también sobre la bondad de una ruta que privilegia el fortalecimiento de la periferia, en los niveles estatal y municipal, así como en el terreno de la planeación y de la asignación de los recursos en esos mismos niveles.

La democracia es un producto de la acción de muchos o puede seguir siendo don otorgado, pero a la vez, las peculiaridades del corporativismo y el autoritarismo, junto con la debilidad autónoma de los actores, le imprimen a la Presidencia una importancia sobresaliente.

Es cierto que el Estado social propicia o supone corporativismo; pero no todo corporativismo propicia un Estado social. En México, el corporativismo, dominado durante largos años por un gremialismo a ultranza y una conducción estatal autoritaria, más bien dio lugar a bloqueos y desviaciones para el desarrollo de un Estado social.

La democracia requiere tiempo y paciencia para formar la cultura que se necesita y respecto de la inevitable incertidumbre que trae consigo en materia de resultados. Necesita también, una cierta inseguridad en cuanto lo que hay que hacer y decidir, la conciencia por parte de los ciudadanos de que antes del debate democrático, que encontraría, un punto de solución en las elecciones y/o en las decisiones colegiadas formalizadas, se puede y se debe dudar respecto a la solución de los problemas que están en juego.

La democracia mexicana necesita desplegar un curso de democracia social. Se tienen que inventar y descubrir combinaciones político-sociales que hagan posible saltar el remolino de una acumulación histórica insuficiente, pero dominada por la modernización de escaparate, para orientar el esfuerzo productivo y hacer propicia y tangible la seguridad socioeconómica elemental para todos.

La aguda concentración del ingreso y la riqueza que desde siempre ha caracterizado a México, se ve hoy acompañada por un resurgimiento y extensión de la pobreza extrema, por una regresión en índices básicos del desarrollo social. Así la sociedad se ve fracturada no sólo, por la diversidad modernizante, sino por la desigualdad y la miseria material. Por sus alcances globales, así como por la dinámica perversa que ha generado, esta situación se vuelve un desafío poderoso a la legitimidad del orden económico y permite, exige, que se le incluya en toda agenda democratizante, más que en un proyecto económico-social determinado o asociado a una ideología específica. Así la reducción progresiva de la desigualdad imperante, junto con el combate urgente a las manifestaciones más nocivas de la pobreza extrema, pueden, deben entenderse como un compromiso colectivo nacional, y como elementos constitutivos del orden socioeconómico para la democracia.

Las nuevas fórmulas acumulativas en lo económico de que se habló en apartados anteriores requieren de combinaciones político-instrumentales que hagan propicia una interacción eficiente entre el Estado, los usuarios y las fuerzas políticas y sociales que dan cuerpo al sistema global. Es decir, combinaciones entre acción y gestión pública, concentrada y descentralizada a partir del Estado, y participación colectiva amplia en las decisiones y su instrumentación Democracia Social.

Esta es una necesidad nacional para este tiempo. Es una fórmula que no puede desecharse porque haya sido postulada por el partido dominante, dedicado por lo demás en los últimos años a desnaturalizarla.

En rigor, la noción de democracia social resume un complejo de necesidades y problemas no resueltos, de corte histórico, pero con creciente capacidad de intervención-y distorsión-en los rumbos de la democratización del país. Por eso no puede ser propiedad de un solo partido o corriente político-ideológica. No hay derecha ni izquierda ni centro ni liberalismo digno de tal nombre, que aquí y ahora puedan soslayar, en aras de la democracia, los reclamos de una mayoría nacional tan castigada. Un compromiso amplio y plural, de todos, para encarar las dolencias sociales más urgentes y decisivas, enriquecería a la democracia misma; la haría más nacional, mientras la nación deviene más democrática.

### 3.4 ELEMENTOS DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Para las naciones que se abren paso a la modernidad, la democracia toma nuevos perfiles y se constituye en piedra de toque y referencia pertinente del debate y de la práctica política. Resulta incuestionable que ante la heterogeneidad de valores, la diversidad de intereses y derechos, la pluralidad ideológica, o la complejidad de la vida económica contemporánea, frente a la multiplicidad de aristas de la vida social y cultural, los sistemas de garantías y libertades pueden ser preservados a condición de inscribirse en un ámbito de reconocimiento mutuo de compromisos y tareas. El pluralismo significa en esencia, tolerancia, diálogo y concertación; el pluralismo, es así, principio de legalidad.

La democracia como forma decantada de acuerdo entre debate y la crítica, entre la oposición y la afirmación, o como actitud permanente de construcción y de manera de vida, es obligada unidad para hacer compatible la intensa participación de la sociedad en un Estado que no sólo debe reconocer la diferencia o conciliarla, sino también hacer de esta conciliación una diferencia socialmente funcional.

Hoy por hoy, la cohesión de los sistemas políticos y la legitimidad de sus proyectos y su autoridad, dependen en buena medida de los procesos de elección popular. Las elecciones y las normas que rigen el acceso al poder, son una de las muestras más claras del sentir de los pueblos y de sus avances hacia mejores esquemas de convivencia.

La democracia mexicana, dentro de un régimen político en donde la soberanía radica en el pueblo, se encuentra ineludiblemente ligada a los procesos electorales, a la articulación de la voluntad ciudadana de organizaciones políticas y al desarrollo de instituciones que garanticen la emisión y el respeto de libre sufragio. Por ello, es fundamental acercarnos a las normas que han definido las vías para la competencia por el poder y su ejercicio.

Es allí donde podemos reconocer la incorporación de nuevos actores sociales, la ampliación de criterios para establecer las reglas del juego, y la construcción de consensos que sustenten y renueven el sistema político.

Existe una permanente necesidad de replantear los términos de las relaciones para admitir nuevas fuerzas reales y captar la capacidad de transformación suficiente al tamaño de los obstáculos que existen para una mejor convivencia colectiva. Sólo así evitaremos caer en la tentación de confundir el poder con la virtud, y que dicho poder confiera una responsabilidad especial y omnipotente a quien lo ejerce.

Los nuevos equilibrios no son nunca estables como producto del mandato. Reclaman una buena dosis de reconocimiento pragmático y de ajustes que nunca serán, por si mismos, deseados ni populares, pero si razonados como preferibles a la confrontación.

Teniendo como principio la concertación, se deben medir las negociaciones de acuerdo con premisas muy generales que eliminen las posturas del todo o nada y asumir cada interés en la medida que permita la ejecución de un plan o una política determinada donde todos encuentren una razón para preferir su realización más que su desaparición.

Sin duda, para avanzar en la democracia y las normas del poder debemos tomar en consideración la historia.

La manera como se han ido construyendo los nuevos mecanismos de participación y entendimiento, y la renovación de las prácticas democráticas, sobre todo en su aspecto legal. Reconocer las nuevas formas de apertura que se han explorado en los últimos 25 años en la designación de actores políticos para efectos sectoriales o regionales y delimitar las razones que pueden invocarse legítimamente en la negociación para avanzar esos intereses.

Cada porción de la historia nacional ha enriquecido la idea, la aspiración, la práctica y los compromisos de la democracia mexicana. A cada una de las fracciones de la historia nacional, siempre ha correspondido el fino tejido de la democracia en las historias locales, los nombres y apellidos de los mexicanos concretos, la interpretación de generaciones y el recuerdo sensible de las desilusiones y los retos.

Los fenómenos en general como los fenómenos humanos, tienen valor por sí mismos. Los hechos que llamamos históricos también tienen su propio valor. La historia de los fenómenos y de las cosas está en la misma escala.

La historia de las relaciones humanas y sociales acrecientan su valor en la medida en que es conocida por los demás. Así, el poder de la historia de los fenómenos colectivos o individuales está también en función del conocimiento que de ellos se tiene.

Hay fenómenos y hechos que se desconocen porque se han quedado en los textos o no se han escrito o se han perdido en la mente de los hombres al no transmitirse por la memoria de las generaciones sucesivas.

Con el poder ha ocurrido lo mismo. En la historia del poder los poderosos han cuidado que sólo se escriba y se difunda lo que les ha convenido.

El pueblo frecuentemente ignora lo que el poder ha hecho a lo largo del tiempo, por eso, tiene poca conciencia de sí mismo.

Uno de los elementos para la transición democrática es el "poder", ya que para alcanzarlo hoy significa preparación, tener maestría o doctorado.

El poder es relación humana, es amistad, es prensa, es radio, es audacia, cortesía, prudencia, cualidad, disposición, virtud, es conquista y don.

Ya no es aquel que engendra presidentes, hace secretarios de estado, impone gobernadores y alcaldes, fabrica senadores y diputados. El poder no debe ser enlodado con los actos, ni mancillado, ni debe intimidar.

No hay duda de que muchos de los procesos electorales en México no son confiables aún cuando sean legítimos. Buena parte de la sociedad está inconforme con las prácticas democráticas que se dan en el país por abusivas y mañosas, de que los altos porcentajes de abstencionismo electoral son una expresión de conformismo del electorado, en el mejor de los casos; el electorado tiene la certeza de que las campañas del partido en el poder se financian con fondos públicos.

La simbiosis que existe entre gobierno y partido del gobierno ya no debe tolerarse, porque los ciudadanos piensan que el partido en el poder siempre gana la elección aún cuando desconfían del triunfo. La opinión pública piensa que muchos medios de comunicación social son lo mismo que el gobierno y sólo a él le sirven. También en el sentir de la opinión nacional de que algunos partidos de oposición sirven como satélites al gobierno y a su partido.

En el alma de la nación, la fragilidad estructural y la división existencial por la que atraviesan algunos partidos políticos de oposición, no son una alternativa segura para ejercer el poder. La era del partido casi único debe terminar.

Sostiene la oposición, que la declaración "ya no partido del gobierno es una quimera". La necesidad que tiene el partido en el poder de transformar sus prácticas hasta hacerlo un partido político autosuficiente e independiente del poder público.

Algunos grupos de poder hacia el interior del partido en el poder se resisten a perder la hegemonía que han detentado.

Los organismos empresariales quieren las alternancias en el gobierno para que siempre sean lo que han sido. Los cambios arrasarán con los que no quieren cambiar

Los grandes principios y valores de México no son patrimonio exclusivo del PRI. El progreso alcanzado no es mérito del sistema, sino de la nación, los rezagos de la sociedad son más grandes que los avances. Los atrasos que persisten son hijos del Poder, del Gobierno y del Sistema.

El poder siempre se atribuye las bondades y no reconoce en su haber las corrupciones y los vicios del sistema que se han dado a través del tiempo. El centralismo federalista, el presidencialismo democrático y la dictadura republicana han asfixiado al país y de que no son el camino correcto como lo demuestra la realidad lacerante que somos.

Cualquiera que sean las condiciones que se den, el perfeccionamiento democrático y la transparencia electoral, tendrán que abrirse paso. El avance en la vida democrática de la nación tiene que darse como los movimientos de la tierra. Si el sol girara en torno a la tierra

no habría sistema solar. Si la democracia no es el eje de la vida de la nación, ésta no podrá desarrollarse.

Los partidos políticos en su conjunto demandan lo mismo. Que el partido de Estado deje de existir como tal, que en todo caso sea un partido independiente del gobierno; que se suprima la simbiosis partido-gobierno; que el gobierno ya no destine fondos públicos extralegales a su partido y cese el financiamiento a trasmano; que el financiamiento público a los partidos políticos sea transparente; que los organismos electorales dejen de estar controlados por el Estado, que sean autónomos e independientes del gobierno; que el padrón electoral sea confiable; que el empadronamiento no se efectúe en forma mañosa para favorecer algún partido; que los medios de comunicación social sirvan por igual a todos los partidos políticos y no favorezcan al partido del gobierno; que el financiamiento de las campañas políticas tenga topes máximos para que la lucha sea menos desigual.

Éstas son algunas de las demandas de los partidos de oposición y de algunos sectores de la sociedad civil. Ellos saben lo que quieren y por qué lo demandan.

El proceso de transición hacia la democracia debe partir de un estudio de la naturaleza y características del régimen autoritario, totalitario o pos totalitario a partir del cual ha de iniciarse una transición y generarse un acuerdo democrático. Sin embargo, las teorías sobre transiciones a la democracia no han incorporado los aspectos legales y constitucionales de los regímenes no-democráticos en la explicación de la naturaleza y características de los procesos de transición. Esta laguna en la teoría sería irrelevante si todas las transiciones a la democracia fueran producto de una revuelta, de un golpe de estado, del colapso del régimen autoritario, de la imposición de una potencia extranjera o del retiro de una amenaza externa. Sin embargo, en países donde la transición no es resultado de ninguno de estos procesos, sino producto de la combinación de la presión, las negociaciones y los compromisos entre las oposiciones y un régimen no-democrático que no se colapsa y lograr mantener el control, resultan de extraordinaria relevancia tanto los aspectos institucionales del régimen no-democrático como la legalidad de la transición.

Una de las características distintivas del autoritarismo mexicano ha sido la puntual celebración de elecciones nacionales y locales en el marco de un régimen presidencial y federal regido por una Constitución, la de 1917, que reconoce la gama completa de derechos individuales, entre ellos el sufragio universal. Esto hace que la transición nacional carezca no sólo de unas elecciones fundadoras que produzcan un entusiasmo especial, un gran encanto y una fe democrática originaria, sino también de una Asamblea Constituyente que tenga que decidir la forma de gobierno que adoptará la nueva democracia. Lo que la transición discute es si las elecciones van a ser limpias en el marco de la misma constitución en la que vivió 70 años el autoritarismo.

En un país en transición a la democracia, este tipo de arreglo institucional aumenta excesivamente la tensión y polarización políticas precisamente en un momento en el que la cooperación, la negociación y la confianza mutuas son los ingredientes esenciales para cambiar la naturaleza del régimen político con estabilidad sin rupturas.

La transición a la democracia en México es un proceso particularmente complejo, por una parte, la ausencia de un colapso total del régimen y el hecho de que la élite política dominante mantenía el control del proceso político e imponía el modelo de la transición vía transacción como único camino viable para arribar a la democracia; por otro lado, el marco institucional en el que tiene lugar la competencia por el poder dificulta enormemente las transacciones, la negociación y el arribo de acuerdos. En otras palabras, el dilema de la transición mexicana se presenta como un acertijo indescifrable " La única forma de transitar es negociando, pero los arreglos institucionales en los que el proceso político tiene lugar obstaculizan enormemente la negociación ".

Las características distintivas de la transición mexicana son el resultado de la forma en que los partidos y sus liderazgos han decidido interactuar en el entramado institucional binomial régimen presidencial-separación de poderes-sistema federal, con el caudal de riesgos y de oportunidades que, respectivamente, están implícitos en ambos arreglos institucionales.

El éxito de la transición va a depender en buena medida de que las élites políticas mexicanas-oposiciones y gobierno- sean capaces de replantear la interacción entre los

arreglos institucionales presidencial y federal en la definición de sus estrategias de competencia por el poder.

El régimen presidencial y el sistema federal han influido en la naturaleza y el ritmo de la transición a la democracia en México. El marco institucional en el que la transición ha tenido lugar le ha dado su carácter y su forma, que las explicaciones culturistas 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 a disposición de los actores implicados no es infinito sino que está limitado por el escenario institucional que sirve de marco a las acciones y decisiones políticas.

El presidencialismo es un régimen político que permite que compitan y en ocasiones accedan al poder de candidatos muy populares y fuertes con partidos muy débiles y desorganizados. Este sistema 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 requieren de partidos sólidos y bien estructurados.

Por otro lado, hay un aspecto del régimen presidencial que ha sido devastador para el proceso de transición actual y que explica en parte su ambigüedad. La transición comienza después de una elección presidencial particularmente problemática en la que el ganador obtiene todo; la oposición en su conjunto considera que la elección no ha sido limpia; uno de los perdedores, no sólo que la elección no fue limpia sino que el triunfo le pertenece, por lo tanto no reconoce en el presidente a un legítimo interlocutor en el proceso político y demanda además su renuncia. Así, las reglas de la competencia han influido enormemente en la pauta de cambio político en México en los últimos años, con el reconocimiento de victorias del PAN en distintos estados de la República se inició una apertura real pero incompleta, caracterizada por la ausencia de interlocutores mutuamente legitimados en ambos lados del espectro político y dispuestos a hablar de problemas cuya solución reclama la toma de decisiones conjuntas. 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.

En México, la presencia de un esquema institucional federal y el hecho de que el PRI ocupe el centro del espectro político han hecho que la transición a la democracia presente características diferentes. Aun con las dificultades que supone la distancia ideológica entre ambos partidos y en ausencia de un arreglo federal.

La única manera de tener una verdadera transición democrática es que todos los partidos opositores reconozcan en el presidente electo una plena legitimidad democrática cuando la haya ganado; a partir de ese momento, todas las oposiciones serán interlocutores permanentes en la negociación de los términos y condiciones en que debe darse el proceso de democratización en la Federación y también de los términos y condiciones en que el centro se relacionará con los estados en el marco de un sistema federal vigorizado. Para ello, la también mayoritaria competencia por escaños en la Cámara de Diputados, que supone la existencia de una fórmula de excesiva sobre-representación del partido más grande, deberá dar paso a un sistema más proporcional que dé vitalidad al Poder Legislativo frente a los enormes poderes constitucionales del presidente, y no sólo para reformar normas constitucionales, sino también para aprobar leyes secundarias. Que sea el electorado y no una fórmula quien decida si el PRI o no pueda gobernar sin coalición. Estos cambios permitirían dinamizar el federalismo al institucionalizarse el marco en el que el gobierno y oposiciones discuten el contenido del presupuesto y el reparto de atribuciones entre el centro y los estados.

Este escenario pudiera ser poco atractivo para quienes quisieran ver cambios inmediatos y espectaculares en el quehacer político de México. Pero es realista, supone la continuidad priísta con un cambio de estafeta en elecciones legitimadas por todos. Dichas elecciones serían capaces de impedir que la sombra de los sexenios pasados siguiese proyectándose sobre la actitud y estrategias de las partes implicadas en el proceso de cambio y oxigenaría enormemente la transición al impedir la presencia permanente de escenarios conflictivos sin diálogo.

El cambio seguiría en aumento, pero podría ser, también, mucho más ágil y amplio. Supone además la revitalización del federalismo y todas las ventajas que en términos de integración de las élites políticas ofrece este arreglo institucional. Permitiría a las oposiciones ganar espacios políticos, sin excluirseles del juego del poder y del reparto de posiciones.

Posibilitaría además atacar el argumento de quienes piensan que la oposición no puede gobernar porque no tiene la experiencia y no tiene la experiencia porque no ha gobernado.

La experiencia gubernamental daría a las oposiciones la oportunidad de demostrar que son una opción política viable y responsable. Ello ayudaría además a calmar la inquietud y los temores de las élites económicas frente a la posibilidad de que la izquierda acceda a una presidencia con enormes poderes sin haber mostrado su capacidad de gestión y su carácter ideológico. Sólo en un escenario político en que se aprovechen plenamente los mecanismos integradores del federalismo puede ser posible en México una transición democrática gradual, real y ordenada en el marco excluyente y polarizador del régimen presidencial de gobierno.

## **CAPITULO IV**

### **LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO**

#### **4.1 EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS**

##### **PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**

Los estudiosos de la evolución histórica del partido están de acuerdo en dividirla en tres partes coincidentes con los cambios importantes que ha sufrido y que lo han llevado de Partido Nacional Revolucionario, en 1929, pasando por Partido de la Revolución Mexicana, en 1938 y Partido Revolucionario Institucional, en 1946.

Las diferencias que van a existir en el partido son determinadas por sus enfoques históricos en diversas etapas.

La primera etapa, que se puede marcar de 1929 a 1934-1935, se caracteriza por el personalismo de Plutarco Elías Calles, que influyó decisivamente en la marcha del partido y de los regímenes posrevolucionarios. Además, las organizaciones locales que participan en su constitución gozan de una autonomía relativa dentro de la organización partidaria. Pero sobre todo, esta fase tiene que ver con el surgimiento del bonapartismo mexicano y con la institucionalización de las fuerzas que lucharon en la Revolución; en suma, con la conformación de un bloque de clases estable, con un proyecto de desarrollo capitalista para México, en el que los campesinos y obreros fueron tomados en cuenta y subordinados.

Por lo que respecta a Plutarco Elías Calles y su decisiva influencia en el PNR hay que señalar que si bien el hombre fuerte al fundar el partido señala " la necesidad que creemos

definitiva y categórica, de pasar de un sistema más o menos velado de gobiernos de caudillos a un más franco régimen de instituciones “. ( 20 )

En la realidad el partido funciona como órgano electoral del maximato al imponerse la candidatura a la presidencia de Pascual Ortiz Rubio y, posteriormente, la del general Abelardo L. Rodríguez para terminar el período 1930-1934.

En la declaración de principios del Partido Nacional Revolucionario se encuentra plasmado el proyecto estatal de la burocracia política y la necesidad de beneficiar, en cierto sentido y medida, a las mayorías, para obtener el consenso necesario.

Los presidentes del PNR en el período 1929-1934 fueron:

El general Manuel Pérez Treviño que gobierna el partido del 4 de marzo de 1929, fecha en que se constituye formalmente la organización política, al 11 de febrero de 1930. Lo sigue Basilio Vadillo, de febrero al 22 de abril de 1930. Emilio Portes Gil lo dirige de abril a octubre del mismo año.

El general Lázaro Cárdenas prosigue, de octubre de 1930 al 28 de agosto de 1931. En segundo período, Manuel López Treviño de agosto de 1931 al 12 de mayo de 1933, tocándole la celebración de la convención nacional extraordinaria del partido en donde se fijó el principio de la no-reelección inmediata para diputados y senadores y definitiva para presidentes de la República, en octubre de 1932.

Le sigue Melchor Ortega quien permanece al frente del partido de mayo de 1933. Posteriormente siguió Carlos Riva Palacio de agosto de 1933 al 14 de diciembre de 1934.

Con el triunfo de la candidatura de Lázaro Cárdenas en el interior del Nacional Revolucionario y la aprobación del plan sexenal comienza la segunda etapa del partido “ el colectivismo “.

(20) Rodríguez Araujo, Octavio. "La Reforma Política y Los Partidos Políticos", Ed. Siglo XXI, México, 1991. P. 108

Esta etapa del partido presencia la consolidación del bonapartismo con la semicorporativización de las masas. Los obreros se agrupan en 1936, en la Confederación de Trabajadores de México; en 1937 se forma la Confederación Nacional Campesina, y los burócratas se agrupan en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

El Partido Nacional revolucionario, dirigido por Matías Ramos, Portes Gil en el lapso de 1935 a abril de 1938, se transforma en PRM con base en la organización sectorial, desarrollada a partir de la CTM, CNC, y la FSTSE, como sustento principal. Tales sectores se ven fortalecidos en los estatutos del partido, pues conservan la autonomía en sus organizaciones, realizando, eso sí, la actividad político-electoral a través del partido; poseen representantes en el consejo nacional del PRM y en el comité central ejecutivo y les corresponden cierto número de candidatos a puestos de elección popular.

En realidad, justo es decirlo, el Partido de la Revolución Mexicana marca el límite entre la cima del bonapartismo mexicano y el principio de la decadencia de éste. Las relaciones de alianza y control entre las masas y el Estado encontraron su institucionalidad. Los presidentes de este partido fueron:

Luis I. Rodríguez, el general Heriberto Jara, y finalmente Antonio Villalobos, que lo representó casi todo el sexenio de Ávila Camacho.

En marzo de 1943 se crea la CNOP ( Confederación Nacional de Organizaciones Populares ) que agrupará a las clases medias. Este hecho marca, para algunos autores, el inicio de la tercera etapa del partido " el institucionalismo".

Este hecho se formaliza con la transformación del partido a Revolucionario Institucional en enero de 1946, al mismo tiempo que se proclamaba a Miguel Alemán candidato presidencial para el período de 1946-1952.

Por cuanto a la organización, el partido se debilita en su constitución por sectores, pues según los estatutos se constituye por organizaciones, sindicatos, militantes, etc. Y ya no sectorialmente, aunque los sectores siguen conservando representación en los órganos directivos. Las elecciones de candidatos se vuelven directas en lugar de efectuarse mediante asambleas sectoriales.

La declaración de principios y el programa del Partido Revolucionario Institucional, formulados en 1946 y reformados, sin abandonar su línea fundamental en 1972 principalmente, son un buen índice del progresivo deterioro que experimentó el bonapartismo mexicano a medida de la consolidación de la burguesía y la internacionalización del capital se hacían más presentes. El partido sostiene la necesidad y la obligación del Estado de intervenir en la vida económica para proteger los intereses del pueblo, sin quitar oportunidades a la iniciativa privada para que ésta se desarrolle dentro del marco de la ley y de la moral pública.

El Partido Revolucionario Institucional ha sufrido abstencionismo por falta de legitimidad del régimen por tanto el partido ha tenido que regresar los estatutos anteriores y declarar que las grandes líneas de la reforma interna del PRI tendrían que ser, necesariamente fortalecer y renovar la alianza popular de nuestros tres sectores para que la coalición de las fuerzas fundamentales de nuestro pueblo se amplíe y se profundice; reasumir la concepción original de que la fundación histórica del partido consiste en mantener viva y actuante esa gran base de apoyo popular permanente vinculada al liderazgo nacional del presidente de la República, en quien reconocemos al jefe institucional de la corriente ideológica de la Revolución mexicana, y a cuyo alrededor debemos aglutinar las nuevas fuerzas del cambio social, para que al frente de un Estado popularmente fuerte, nos impulse y nos conduzca hacia la consolidación de la independencia, la preservación de la libertad y el logro de justicia.

Si aspiramos a que México se desarrolle como un país de trabajadores, debemos pugnar por desarrollarnos nosotros mismos como partido de trabajadores.

Sobre la crisis económica actual el partido señala el tipo de estrategia de crecimiento económico adoptado por el país, con énfasis en la velocidad del crecimiento del producto como factor fundamental para lograr el desarrollo, provocó serios desequilibrios sociales, regionales y sectoriales y específicamente en lo que al aspecto del empleo se refiere y provocó fuertes niveles de desempleo.

Se verifican en nuestro país graves carencias alimentarias que constituyen una constante denuncia de las injusticias socioeconómicas que soportan vastos sectores populares y que un Estado democrático tiene el deber y la necesidad de desterrar.

El partido pretende mejorar la democracia y para ello postula una auténtica apertura al pluralismo, que facilite la constitución de partidos políticos de las corrientes serias y permanentes de opinión, se propone incrementar la movilidad política nacional, postulando un número creciente para cargos de elección popular.

Sobre la distribución de ingreso nacional, el partido propone que se haga mediante la creación de nuevos empleos y no mediante transferencias que operen como paliativos de males. Lo que tiene que mejorar el partido, es la representatividad de las minorías, pues éstas se marginan de los procesos políticos cuando no se encuentran, en los partidos existentes, las opciones que satisfagan sus intereses o aspiraciones.

## **PARTIDO DE ACCIÓN NACIONAL**

En los últimos años del gobierno cardenista el país se encontraba sumergido en una crisis económica, producto de la fuga de capitales y del boicot extranjero ocasionados por la expropiación petrolera; se había organizado el Partido de la Revolución Mexicana y Cárdenas había tratado de subordinar políticamente a los empresarios, además de tratar de implantar la educación socialista, laica, con el artículo 3ro constitucional.

En medio de este contexto se va consolidando la organización de los grupos católicos que surgieron como respuesta a la posición sustentada por el Estado mexicano respecto a la Iglesia desde la legislación liberal del siglo pasado hasta la Constitución de 1917, haciendo crisis en el conflicto cristero de 1926, provocado por la legislación de Calles.

La Iglesia pasó de la lucha armada con la Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa, a la actitud moderada que en 1929 hace posible los arreglos que ponen fin a la guerra interna.

Como continuación de esta política de moderación en la relación Iglesia-Estado se gestan tres organizaciones religioso-políticas: Acción Católica Mexicana, La Legión y la Base.

La Acción Católica Mexicana fue fundada en 1929, organizando y controlando el trabajo de los laicos católicos con base en el municipio. El auge de la represión a los católicos, en 1931 y 1932, hizo necesario el surgimiento de una organización clandestina, La Legión que ejerció presión política en el nivel municipal para defender los intereses religiosos.

Así, al llegar el sexenio cardenista, y con motivo de las reformas educativas antirreligiosas, los militantes católicos vieron la conveniencia de conformar un organismo que pudiera manifestar más eficazmente el descontento, que opera en la clandestinidad y sustentara los postulados sociales de la encíclica Quadragesimo. Esa organización fue la base.

La Base, fundada en 1934, con una organización de tipo militar, se expande más allá de las entidades del centro del país y del Bajío alrededor de 1935-1937. Se dice que llegó a contar con un millón de miembros y ejerció control sobre algunos sindicatos zapateros de León, Guanajuato, sobre trabajadores queretanos y sobre cooperativas de Jalisco, y otros estados.

El Partido de Acción Nacional se constituye el 16 de septiembre de 1939 con personas católicas que habían estado ligadas a la Universidad, que habían colaborado con los regímenes posrevolucionarios y con algunos empresarios y miembros de la clase media. Los encabezaba Manuel Gómez Morín, ex rector de la UNAM y otros como el Lic. Efraín González Luna, el doctor Ezequiel Chávez, etc.

De 1956 a 1958 el presidente de los panistas es Alfonso Ituarte Servín. El partido participa, en las elecciones presidenciales de 1958, postulando a Luis H. Álvarez.

En las elecciones federales de 1958 el PAN propone 139 candidatos y se le reconocen seis triunfos. Protestando por el fraude electoral decide retirarse de la Cámara, pero algunos diputados electos desobedecen la resolución y son expulsados. En esas elecciones obtiene 749,519 votos de un total de 7,343,527 y alcanza un porcentaje de 10.20%.

El partido continúa en su línea de oposición sentada desde su fundación, con sólidos principios doctrinarios basados en la democracia sin abandonar la defensa de la propiedad privada.

El conflicto de 1968 evidenciaba el desgaste del régimen, así el PAN formulaba las siguientes consideraciones: En Acción Nacional tenemos conciencia de que para encauzar positivamente los sentimientos de inconformidad que en México se exteriorizan cada día con mayor vehemencia, frente al escandaloso desequilibrio político y a la ostentosa y desigual distribución de los bienes, son necesarias medidas revolucionarias, para que se operen o se transformen las estructuras políticas, económicas y sociales del país.

Acción Nacional coloca como tercera vía, entre el capitalismo individualista y el socialismo colectivista su opción: Solidarismo, que significa participación responsable de la persona en la convivencia, y organización de la autoridad y las instituciones para promover y garantizar el orden, el progreso y la paz, a la persona, la familia y los grupos sociales.

Frente a la gravedad de los problemas de México, José Ángel Conchello propone la libertad individual como plataforma, contraponiéndola al comunismo dictatorial " a veces se nos dice que los problemas de México han crecido tanto que rebasan la posibilidad de solucionarlos; pero esto es una trampa mental con la que quieren que nos entregemos al comunismo ya que, según esto, sólo las dictaduras pueden resolver los problemas; se ha olvidado que el primer responsable de resolver sus problemas es el hombre mismo ". ( 21 )

Existe una discrepancia entre los dos líderes panistas, existe una divergencia importante, González Morfín plantea la radicalización del partido, para combatir con los comunistas y socialistas por el control ideológico de las masas, con base en el desarrollo de la doctrina; Conchello, en cambio, combate contra la izquierda mediante lo pragmático, la descalificación mediante los calificativos basados en el terror psicológico e ideológico; dictatorial, fascista, destrucción de la clase media, etc.

Hasta nuestros días el Partido de Acción Nacional retomando lo de algunos años dice:

En las relaciones de los seres humanos entre sí a propósito de los recursos económicos, el principio supremo no es el de la propiedad privada ni de la propiedad pública, sino el del destino universal de los bienes materiales.

(21) Ibidem. P.129

Hay que ver si siempre las situaciones de hecho de los diversos regímenes de propiedad permiten y facilitan el cumplimiento del destino universal de los bienes o, por el contrario, lo bloquean y hacen imposible.

Con estos planteamientos se trataría en suma de que el partido renuncie al activismo destructor y retorne con humildad a las fuentes intelectuales y morales que dieron origen a Acción Nacional, volver sobre sí mismo para analizar su capacidad de respuesta a las exigencias de México.

Faltaría saber si esa capacidad de respuesta no conduciría al PAN a situarse en el espectro político mexicano como un partido de izquierda cristiana que, sin plantearse a favor del socialismo, pudiera echar abajo la idea de un organismo de derecha con las obvias implicaciones para el PRI y el gobierno y la iniciativa privada. Esto no podría ser tolerado por el gobierno y su partido.

El PAN observa también la restricción del crecimiento de la economía y el descenso dramático de la producción agropecuaria. Y si bien habla de las causas profundas de la devaluación; crisis de un modelo de desarrollo, de un sistema, de varios sexenios, con efectos, con impactos muy fuertes en el pueblo de México. También están de acuerdo en que la situación económica mundial es factor a considerar, pero también lo es, y muy principalmente, el déficit presupuestal acumulado que propició un endeudamiento mayor y la circulación de dinero que provocó una gran inflación.

Sobre la crisis política, el partido afirma que ha venido desarrollándose debido en gran parte por el distanciamiento y antagonismo entre gobernantes y gobernados, por la falta de autenticidad de la representación popular, por la simulación y falsificación de la vida institucional y por la falta de solución y el agravamiento de muchos problemas nacionales que sólo podrán resolverse por el esfuerzo conjunto de los mexicanos.

Al hablar de la existencia del bien común, de la preeminencia del interés nacional, es lógico que Acción Nacional considere al Estado como un ente que en teoría requiere de un gobierno que sea de expresión auténtica de la colectividad, del recto ejercicio de la autoridad,

que no es el mero dominio de un hombre o de un grupo, sino que tiene por fin la realización del bien común.

También, el PAN define al Estado en relación con su actividad en áreas diversas como: garantizar el trabajo y la enseñanza elemental, y con respecto a la iniciativa privada a la cual debe ayudar a promover su mejor y más ordenado desenvolvimiento y garantizarlo.

## **PARTIDO AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA**

El PARM se constituyó como partido político en 1954, integrado por ex combatientes de la Revolución Mexicana. Su antecedente se encuentra en la organización " Hombres de la Revolución " que en 1948-1949 se formó para manifestar las inquietudes políticas de los militares participantes en la gesta revolucionaria, después de haber sido desplazados como sector militar del Partido de la Revolución Mexicana en 1940.

Según uno de los fundadores del PARM, los que proyectaron la transformación de la organización mencionada en partido político fueron: Adolfo Ruiz Cortines, entonces secretario de Gobernación; Rodolfo Sánchez; etc. Este partido satisfaría una necesidad política, cual era canalizar institucionalmente a los militares que participaron activamente en la gesta revolucionaria de 1910 y que se encontraban descontentos por su marginación y por el rumbo que estaban tomando los gobiernos posrevolucionarios.

El organismo político se define, desde entonces, como defensor de los postulados de la Revolución mexicana y como instrumento de lucha por medios pacíficos, dentro del orden constitucional.

Obtuvo el registro legal el 5 de julio de 1957 y participó en las elecciones federales de 1958 siguiendo la candidatura presidencial del Partido Revolucionario Institucional a favor de López Mateos.

Conviene señalar que en ninguna de las elecciones, el PARM alcanzó la cifra mínima requerida para registrar un partido político nacional según la Ley Federal Electoral, que era de 75,000 miembros. Además, para las elecciones de 1964, se reformó la legislación para

permitir diputados de partido, como medio de fortalecimiento de la oposición, siendo fijado como porcentaje mínimo requerido para acreditarlos, el 2.5% de la votación; el partido no alcanzó tal porcentaje pero se le otorgaron diputados de partido.

Por lo que se refiere a la ideología del partido, la declaración de principios enunciaba claramente los objetivos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana que han estado presentes a lo largo de la historia de la organización.

Para defender los postulados originales de la Revolución Mexicana; para salvar los obstáculos, corregir las desviaciones y denunciar las traiciones a nuestro proceso revolucionario; para dinamizar nuestra Revolución a través de una actividad de permanente crítica a nuestros esquemas y a nuestros métodos; para vigilar que la Revolución y la Constitución sean reflejo fiel de las aspiraciones populares; para defender y dar a conocer los postulados humanistas de nuestra Revolución; para tratar de instaurar un sistema económico al servicio del pueblo; para luchar por la creación de una sociedad, una educación y una cultura revolucionaria, para incorporar a los jóvenes y a las mujeres de México a las luchas de la Revolución; para defender los derechos en las relaciones internacionales y pugnar por un orden político y económico más justo para todos los pueblos; para pugnar por la democracia en México, como una forma permanente de vida y de realización del ser humano; para ofrecer al mexicano alternativas válidas dentro del movimiento revolucionario, democratizándolo y acercándolo al ciudadano, es necesario un partido que éste formado por auténticos revolucionarios. Por esto fue creado y por eso continúa en la lucha el PARM.

La posición actual en su ideología política del PARM es sostener que la solidaridad debe estar por encima de los antagonismos y que ella es el método para interpretar la vida social. Proponen, en consecuencia, la multiplicación de asociaciones democráticas que ofrezcan a los individuos mejores perspectivas para la defensa de sus intereses, sin que esto signifique la aceptación de aquella lucha que divide los esfuerzos nacionales por el progreso y la felicidad de los mexicanos.

Como partido reconocen que la sociedad actual no es justa ni equitativa; que el campesino está muy lejos de disfrutar del bienestar al que tiene derecho; que los obreros se enfrentan a la inseguridad, el desempleo y a los bajos salarios, que mantienen en límites de subsistencia a sus familias y que los procesos inflacionarios agravan su precaria situación económica.

El partido señala el origen y solución de la crisis económica actual, que tiene su fuente en la corrupción y en la expansión demográfica. Por ello para solucionarla hay que programar el crecimiento demográfico y combatir la corrupción dentro de un programa de austeridad en el gasto público.

El partido luchará por la hacer una política democrática, fomentando el civismo, desterrando la indiferencia y la desconfianza en nuestro proceso político-electoral, por la conservación de las normas que garantizan al hombre sus derechos fundamentales. Desde el ejercicio de la autoridad pública, salvaguardar las garantías individuales.

## **PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

La línea de ascenso de la oposición de izquierda bien puede registrarse por su creciente apoyo electoral, sobre todo de aquel sector que logra superar el enclaustramiento ideológico-político, frente a aquellos que seguían insistiendo en la circular estrategia de alianzas con los así denominados sectores nacionalistas del entramado gubernamental.

Aunque no obstante ello, tienden a prevalecer ciertas incógnitas que tienen que ver con las evidentes limitaciones para traspasar una cierta barrera que tiene que ver con sus tradicionales formas organizativas, con los específicos mecanismos de relacionarse con su entorno social, no se diga de su incomprensión de la naturaleza y forma del poder político al que se enfrentan o de sus paradigmas teórico-ideológicos que por largo tiempo mantuvieron sin mayor traducibilidad como fuerza social material. Sus apuestas a la construcción de la nueva hegemonía, quedaron empatadas en su propia naturaleza.

Hablar de la izquierda en busca de su propia identidad social dada su gran heterogeneidad ideológica; de su distinta manera de concebir y relacionarse con el Estado; de sus fisuradas

ortodoxias y su posterior transformismo en aras de un voluntarismo unitario de escasa trascendencia orgánica. Su crisis manifestaba con sobrada evidencia la inviabilidad de su cultura de aparato; su asfixiante centralidad de burocracia; su uniformidad ideológica, todo esto muy lejano precisamente de lo que empezaba a estar centralmente en el juego político de la nación, la democracia.

La corta existencia de este transformismo partidario, demostró las dificultades para diseñar y poner en marcha un partido que aspiraba a un cambio que implicara una apertura a la pluralidad ideológica, a un mayor laicismo de la vida partidaria sólo posible a partir de la existencia de la democracia, algo tan lejano de la tradición de la izquierda nacional.

Prevaleció la cultura de los aparatos y no tuvo el tiempo suficiente para enraizar socialmente de manera orgánica. Los fines últimos del proyecto socialista fueron cediendo su lugar al énfasis en los medios de la supervivencia, la reforma política del sistema.

Hay otras dos corrientes o destacamentos de la izquierda nacional que acompañan a distancia a este pragmatismo unitario y que posteriormente logran converger en las elecciones presidenciales de junio de 1988. Por un lado, los tradicionales o nuevos destacamentos de la izquierda cercanos a la actividad gubernamental que centran su estrategia partidaria en la defensa de la soberanía nacional asociada a la existencia de una fracción de la clase política y un sector de la burguesía, depositarios de las herencias de la pasada revolución y con los cuales es posible establecer un tejido de alianzas que mantengan un desarrollo nacional de relativa autonomía frente a los embates del imperialismo norteamericano. Para este sector, la cuestión de la democracia y la necesidad de modificaciones sustanciales del sistema político autoritario imperante constituía una preocupación menor. Su denominado apoyo crítico a los regímenes de la posrevolución, los mantuvo objetivamente a la zaga del discurso del poder y curiosamente emparentados con la cultura autoritaria y escasamente democrática del viejo PCM y sus posteriores transformismos.

El núcleo duro de la sociedad al cual han pretendido llegar con su discurso en aras de la consecución de una nueva hegemonía ya sea por el camino gradualista o el enfrentamiento

directo, el mundo del trabajo asalariado, al menos en sus principales vertientes, se ha mantenido ausente y poco ha compartido los fines últimos de la utopía socialista.

La disponibilidad social para el cambio, parece ser, se encontraba en otros planos de menor envergadura y de proyección que tenían que ver más con la minuciosidad arquitectónica del poder político, con la cotidianidad de su ejercicio y más aun con una carga ideológica que ha soldado fuertemente un amplio tejido de creencias que le han dado consistencia a un consenso pasivo, de relativa efectividad al poder establecido.

La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas como producto del desprendimiento capular de un reducido sector del bloque de poder, que significó más que por su fuerza social, por la naturaleza de su cuestionamiento político. Su candidatura se abre paso a través de las fuertes resistencias de los aparatos de estado y sus extensiones corporativas, así como de la cerrazón del alto mando gubernamental para acceder a un juego más liberal en el proceso de designación del candidato presidencial del partido de estado. La consecución de la pretendida modernidad económica que perseguía la fracción financiera del grupo gobernante no contemplaba, en ese momento, ninguna apertura al interior mismo de la clase política que, por otro lado, se encontraba en serias dificultades para procesar eventuales consensos en torno a la sucesión presidencial dados los estragos de la política económica que tendían a revertirse como cuestionamientos a los liderazgos del sindicalismo oficial. Esta candidatura también se abre paso entre una izquierda que cargaba con sus propias limitaciones y a lo más que podía aspirar era a mantener sus antiguas clientelas electorales; logra suplir uno de los grandes vacíos de la izquierda nacional consistente en la pobreza de sus liderazgos políticos, contruidos a partir de los ascensos que logran obtenerse en los complicados laberintos de sus minúsculas burocracias.

La unidad política, pues, en torno a la candidatura presidencial de Cárdenas se da en medio de resistencias inerciales, donde están de por medio, profundas divergencias ideológico-estratégicas de la izquierda nacional. El frente se convirtió en una realidad, lo Democrático es una posibilidad y lo Nacional es una exigencia. El 6 de julio nació un nuevo partido político llamado PRD ( Partido de la Revolución Democrática ), al menos como se concibe formalmente, resulta de una inaudita ingenuidad.

Para la nación nace una nueva cultura política de la izquierda, la posibilidad para comprender la extraordinaria complejidad de la historia y realidad presente de una izquierda de gran complejidad, donde no hay buenos ni malos, tan sólo la inteligencia política para entender el presente y sus previsible cauces. El 6 de julio mostró una gran lección, la viabilidad, en el mediano plazo, de una interacción político-ideológica de dos tradiciones fundadas en un pasado no lejano; la vitalidad de un nacionalismo que se creía clausurado por la historia y un socialismo más doctrinario que político, pero de profundas raíces históricas aunque de escasa irradiación social, y con una fuerte presencia teórico-intelectual y cultural.

## 4.2 PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

A partir del momento en que el gobierno democrático ha sido considerado por el pueblo como el único legítimo, ha sido necesario encontrar los procedimientos que permitan a los gobernados participar en las decisiones políticas. Es decir, que el estudio del sistema electoral plantea cuando menos dos problemas: en el plano técnico, se trata esencialmente de encontrar fórmulas que hagan perfectas la representación de los gobernados en el seno de los órganos del Estado y que los asimilen a los gobernantes. Sobre el plano político, los sistemas electorales hacen aparecer el papel fundamental de las divergencias sociales en la devolución y el ejercicio del poder, es decir, en el fondo, en su legitimidad.

Históricamente, la legitimidad de los gobernantes no aparece por procedimientos electivos: el jefe tradicional se impone por la fuerza, la astucia o la magia; en cualquier caso, busca resolver el misterio de la obediencia civil.

A partir de la Edad Media, la Iglesia toma a su cargo la legitimación de los soberanos por la ceremonia de coronación. La historia de la mayoría de las monarquías está caracterizada por el paso de la elección del rey a un sistema hereditario consagrado por la Iglesia.

El paso de la soberanía de derecho divino a la soberanía nacional se efectuó por el cauce del régimen representativo: se trata de un sistema constitucional por el cual el pueblo se gobierna por sus elegidos. Este régimen se opone así tanto a la monarquía absoluta, que excluye toda participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder, como a la democracia directa, que postula el gobierno directo del pueblo sin recurrir a la elección. El régimen representativo implica una cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma y en la medida de la elección. Los representantes elegidos del pueblo son los gobernantes legítimos.

A partir del siglo XVIII, ya no es la Iglesia, sino el pueblo elector el que inviste al soberano: la elección reemplaza a la coronación; cuando la ceremonia religiosa se conserva, o bien resulta una mascarada o pierde una gran parte de su contenido.

Para el Derecho Político Liberal, son dos los tipos de gobiernos que se enfrentan en el mundo. Se trata del mundo político del siglo XIX y de los primeros años del siglo XX: los regímenes políticos del pasado, cuya legitimidad se basa en el derecho divino y que proceden de la autocracia, y de los regímenes políticos modernos, fundados en los derechos del hombre y las libertades individuales, que proceden de la legitimidad democrática y de la elección, allí donde no existe elección no existe libertad.

Las teorías se polarizaron esencialmente en la idea de la fidelidad de la representación: si el sistema electoral permite a los gobernantes ser una imagen fiel de los gobernados, se está seguro de la naturaleza profundamente democrática del régimen. En esta perspectiva, se concibe pues fácilmente que los sistemas electorales hayan jugado un papel capital. Por su influencia mecánica, son susceptibles de modificar el funcionamiento de las instituciones políticas favoreciendo cualquier forma de gobierno.

La elección-representación estaba unida a la expresión de la pluralidad de las opiniones que debían salvaguardar ya que de ello resultaba que sólo un sistema electoral que garantizase esta pluralidad de opiniones que sería el testimonio de la libertad de los ciudadanos. La elección podía servir de criterio entre los regímenes donde la competición política se ejercía libremente y aquellos en el seno de los cuales el monopolio de un partido excluía toda posibilidad de elección. Esta concepción de la elección-representación es inherente a la forma liberal del Estado.

Pero estas teorías servían también para enmascarar la toma del poder por ciertas clases sociales y, más precisamente, por la clase burguesa; es lo que Lenin estigmatizaba con virulencia en su fórmula clásica: " Las elecciones sólo son el medio que permite a los oprimidos elegir, cada determinado tiempo, a sus opresores" . ( 22 )

El régimen representativo no ha suprimido la distinción, actualmente clásica, entre gobernantes y gobernados. Por otra parte, esta contradicción, señalada por los marxistas, no ha sido superada por los regímenes comunistas.

(22) Cárdenas Gracia, Jaime. " Transición Política y Reforma Constitucional ", Ed. Porrúa, México, 1990. P. 92

Efectivamente, los teóricos marxistas han acentuado la vanidad del principio representativo de las sociedades sometidas a la lucha de clases; sobre este punto, su argumentación es incontestable. Prosiguiendo su análisis, han planteado como principio que es una sociedad sin clases la elección permite al conjunto del cuerpo social, al pueblo entero, tomar la decisión política unánimemente aceptable.

De ello se deduce que el pluralismo de las fuerzas políticas que marca la división de la sociedad en clases debe ser suprimida; el elector es invitado a votar por una lista de candidatos del partido único, encargados de expresar al nivel de las instituciones las profundas aspiraciones de una sociedad homogénea. La elección política cambia de significado, ya no se trata de representar a los hombres, los intereses y las ideologías, sino de que participe directamente todo el pueblo en la decisión.

Tal es el principio. Debemos hacer notar que ha sido puesto en práctica en condiciones que han contrariado a los liberales, el principio del partido único es contrario a toda filosofía liberal. Por otra parte, la elección en régimen comunista se parece curiosamente a las ceremonias pseudolectorales que se desarrollaban en la misma época en los regímenes fascistas; más que permitir una participación del pueblo en el ejercicio del poder, la elección consagraba, en una comunicación de nuevo género, la dictadura del hombre o del partido único.

Se podría entonces pensar que los sistemas electorales, lejos de perseguir y alcanzar la democracia, solamente alcanzan en todo caso legitimizar el poder de cualquier clase política; esta actitud, de tipo maquiavélico, fue puesta de moda durante algún tiempo por los partidos políticos prontos a poner en duda los principios clásicos. Se piensa a menudo en nuestros días que, gracias a la manipulación de las creencias sociales, los sistemas electorales sólo sirven para legitimizar a los detentores del poder.

En realidad, la elección ya no tiene como única función la representación de los ciudadanos. Las sociedades políticas contemporáneas dan a la elección otro sentido; deben facilitar la relación de poder entre gobernantes y gobernados, permitir la comunicación entre los autores de la decisión política y aquellos a los que se aplica.

Parece que en las sociedades industrializadas en las que predomina un consenso se debe ir hacia una bipolarización de las fuerzas políticas, correspondiente a la alternativa "si-no" frente a la política de los gobernantes. En esta perspectiva, el sistema electoral viene a reforzar esta tendencia a la bipolarización para facilitar la limpieza de la elección, retirar toda ambigüedad a la consulta y favorecer la alternancia de las fuerzas políticas en el poder.

En las sociedades en vías de desarrollo, la elección tiene un alcance paradójicamente democrático.

Entonces, aunque a menudo sólo se trata para los ciudadanos de ratificar las alternativas a las cuales son totalmente ajenos, se ha comprobado que los procedimientos electivos favorecen extrañamente la integración social y política de individuos y de grupos que anteceden justamente a la política, la elección es un medio de educación cívica.

La operación electoral puede ser definida como un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados.

*El derecho electoral, constituido por el conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad del ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio. Estas reglas varían en el espacio y en el tiempo, pues son un reflejo de la naturaleza profunda de los regímenes políticos que las aplican, es muy difícil hacer la síntesis, y sería ingenuo creer que todas tienden hacia una perfección de la elección de los representantes. Al contrario, la operación electoral parece ser la resultante de una serie de compromisos entre fuerzas e ideologías opuestas que, en una perspectiva inmediata o por razones de principio, buscan darle una significación, un alcance, un sentido particular.*

El derecho de voto nada ni nadie se los puede quitar a los ciudadanos. Se funda el derecho de voto sobre un concepto de soberanía popular, ha sido discutida desde la Revolución francesa.

En todos los tiempos, si todo miembro de una nación es un ciudadano, no todos los ciudadanos son electores.

En Roma, ya el *jus suffragi* es distinto del *jus civitatis*; aquel que caracterizaba a los hombres libres, este sólo era atribuido a ciertos ciudadanos; por ejemplo, era negado a los libertos y a los gladiadores. Las constituyentes francesas de 1789 estimaron en nombre de la soberanía nacional que la nación como cuerpo es distinta de los individuos que la componen, es ella la única, que es titular de la soberanía. Desde entonces, los ciudadanos no tienen parte alguna en la soberanía, y sólo el legislador puede determinar las condiciones más favorables para desempeñar la voluntad nacional y designar las personas que sean las encargadas de expresarla. Por esta razón, cada Estado dicta su propia legislación para determinar la composición del cuerpo electoral, teniendo en cuenta las circunstancias políticas que le son propias; los ciudadanos solamente pueden ejercer como tales su derecho en virtud de disposiciones constitucionales o legislativas, y el elector entonces es un ciudadano que se encuentra, en virtud de la ley, colocado en una situación objetiva particular, se le pide que participe en la elección de los gobernantes; con ello no ejerce ningún derecho personal, sino que actúa en nombre y por cuenta del Estado.

La historia de las sociedades políticas demuestra que los gobernantes han adaptado siempre su concepto del cuerpo electoral a las situaciones nuevas con las cuales se han enfrentado bajo la presión popular, extienden el derecho de sufragio, pero a veces restringido por la definición de cuerpo electoral.

A menudo se ha confundido la lucha por el sufragio universal y la conquista de la democracia; esta confusión induce a pensar que la extensión del derecho de sufragio se ha efectuado de forma lineal, y que conforme se iban implantando los gobiernos democráticos, nuevas categorías de ciudadanos iban siendo progresivamente conducidos a las urnas.

A partir del momento en que las Constituciones adoptan el principio del sufragio universal, conceden el derecho de voto al mayor número posible de individuos. Esto significa que todo ser humano no es titular de este derecho por el solo hecho de existir. La noción de ciudadano continúa impregnada de un contenido de carácter moral y, por esta razón, ciertas categorías de individuos se ven privadas del derecho de voto; ello es normal, pues un sufragio totalmente universal llevaría en sí mismo su propia contradicción, puesto que su lógica llevada hasta el absurdo implicaría el voto de los locos y de los bebés. La acción del

legislador en este terreno está perfectamente justificada; garantiza el sufragio universal contra él mismo.

No debe creerse por lo tanto que las restricciones contemporáneas el derecho de sufragio proceden siempre de consideraciones puramente jurídicas o morales; el legislador, dominador maestro de la regla del juego político, puede excluir de la confrontación, bajo el pretexto de inmoralidad, a personas o grupos cuya presencia le parezca particularmente inoportuna e incluso peligrosa.

**Se comprueba entonces que si el principio del sufragio universal está inscrito en las Constituciones de todos los Estados del mundo, el derecho de sufragio no pertenece a los individuos, sino al legislador, que es el que determina libremente las modalidades.**

Por largo tiempo se ha tenido la idea de que cuanto más democrático es un régimen más baja es la edad con derecho a voto; hay que reconocer que esta estaba históricamente fundada. Hoy, por el contrario, no existe correlación absoluta entre los dos fenómenos.

Anteriormente la edad era de 21 años aquí en México y en las demás partes del mundo, pero la tendencia era rejuvenecer el cuerpo electoral, totalmente normal, dado que la inserción de los individuos en la vida económica y social se hace cada vez más pronto. Por eso se llegó a la conclusión que la mayoría de edad sería a los 18 años.

La capacidad política de las mujeres ha sido discutida mucho tiempo; ya en Roma su integración política fue rechazada *et propter sexus infirmitatem et propter forensium rerum ignorantiam*. Hasta fines del pasado siglo, el antifeminismo generalizado de las asambleas parlamentarias se disimula con argumentos muy galantes. La política es un combate, no puede haber sitio para la mujer. En derecho positivo, se ha comprobado que las mujeres han sido sospechosas siempre de ignorancia de los problemas políticos generales, especialmente en las sociedades latinas; por todo ello, solamente tuvieron acceso en principio en las elecciones administrativas locales.

Actualmente, las discriminaciones electorales por razón del sexo son muy raras. En cada Estado, el cuerpo electoral es llamado a manifestar su voluntad de muy diversas maneras.

Sea en unas elecciones políticas para elegir al Presidente de la República o a simples concejales municipales, en unas elecciones sociales, administrativas o universitarias; bien sea para aprobar una Constitución o dar su conformidad a un cambio de política, el poder de sufragio es siempre detentado por el ciudadano.

Sin ser un cuarto poder, como algunos han afirmado, el poder del sufragio es necesario para la autoridad de los gobernantes, y permite a los ciudadanos manifestar su voluntad con respecto a un cierto número de cuestiones.

El sufragio es, primeramente, la organización política del asenso, si tomamos una expresión de Maurice Hauriou. Al elector se le pide que dé su opinión en todos los procedimientos referendarios.

Pero el sufragio es también, y sobre todo, la elección de los elegidos por el elector. Ya no se trata de participar en una decisión política, sino en la designación de un representante.

Ciertamente, las elecciones tienen en nuestros días un carácter referendario, dado que los candidatos proponen cada uno un programa político a los electores; pero disponen siempre de una cierta libertad de acción con respecto a sus promesas y, sobre todo, la noción de representación por un hombre continúa siendo preponderante, incluso fundamental.

Toda elección es política, la finalidad principal de la consulta puede tener una dominante sindical, social, administrativa o universitaria. Efectivamente, cada cuerpo social tiene su propia jerarquía interna, y la elección está destinada a perpetuar esta jerarquía. Pero esta constatado que la generalización del fenómeno electoral modifica las estructuras existentes y, muy a menudo, la elección se opera en función de criterios políticos y no por determinaciones propias a cada cuerpo.

Desde el ángulo político, es posible distinguir las que permiten la elección del jefe del ejecutivo o de los representantes del poder legislativo. En realidad, sucede que unos y otros sean elegidos al mismo tiempo.

Al contrario, el marco geográfico en el cual se desarrolla la operación electoral permite oponer aquellas elecciones cuyos sufragios son sumados globalmente a escala estatal y aquellos cuyos sufragios son contados en el marco de fracciones de territorio del Estado.

Las elecciones nacionales en el marco del Estado son aquellas que, técnicamente, son las más satisfactorias y corresponden mejor a la evolución de las sociedades industriales. Efectivamente, ya no es necesario proceder al establecimiento de circunscripciones electorales sujetas siempre a críticas a menudo fundamentales; por otra parte, los candidatos son conocidos del conjunto de los electores, lo que permite al que sale elegido expresar mejor el consenso nacional que incrementa su autoridad legitimándola, mientras que sus poderes van siendo en nuestros días cada vez más importantes.

Llamados a elegir a los gobernantes, los electores pueden hacerlo directa o indirectamente: En el primer caso, eligen inmediatamente a sus representantes. En el segundo caso, los ciudadanos designan entre ellos unos delegados ( o electores de segundo grado o grandes electores ), que a su vez elegirán a los gobernantes por medio de una nueva elección.

En general, las elecciones de segundo grado tienen como objetivo atenuar los movimientos de opinión pública que puedan ser muy importantes y no siempre constructivos.

Se puede recurrir igualmente al sufragio indirecto como forma de organización del federalismo. Como en el caso de Estados Unidos, donde el presidente es elegido constitucionalmente por unos grandes electores designados a este efecto en cada uno de los estados. Desde el siglo XIX, la elección de estos grandes electores por los ciudadanos es la norma. Este sistema presenta una ventaja, el presidente es elegido por la mayoría de los Estados; pero sus inconvenientes son también grandes, pues el presidente elegido puede ser aquel candidato que no ha obtenido el mayor número de sufragios populares.

Por definición, la elección sólo es significativa cuando ha sido libre y sincera. Libre porque el elector ha estado en condiciones de expresar su elección sin coacciones. Sincera, porque los resultados proclamados se ajustan a la elección de los votantes.

El respeto a la libertad y a la sinceridad del voto esta garantizado por una serie de técnicas y de procedimientos que condicionan los sistemas electorales, una elección con papeleta a la vista a favor o en contra de una lista única de candidatos no es lo mismo que una votación que implique una elección mediante papeleta secreta de un candidato entre varios.

Indudablemente la libertad del voto implica desde un principio la libertad para que el elector participe en el escrutinio, es decir, en otros términos, de no participar en él si no lo desea. La primera cuestión es la de la obligación de votar. Además, una elección libre debe estar exenta de cualquier presión, el secreto del voto, y más generalmente la preparación de los electores, plantean una segunda serie de problemas.

El voto es un derecho vinculado a la persona del elector y no una función pública; no es abusar de su derecho no hacer uso de él. Al contrario, algunos otros Estados hacen el voto obligatorio, sin que de ello se deduzca una coacción física, sino simplemente la aplicación de sanciones pecuniarias o de orden moral a los que se han abstenido. Esta actitud es un remedio legal al siempre deplorado fenómeno del abstencionismo.

Efectivamente, porque el voto no es una obligación, se comprueba que un elector de cada cuatro o cinco inscritos se abstiene de tomar parte en la votación. Sucede que algunos partidos recomiendan la abstención como una manifestación de rechazo de una elección considerada como falseada.

En este sentido, la abstención puede ser considerada como una actitud positiva; la negativa a elegir expresa ya una elección.

El secreto del voto implica que el elector efectúe su elección en una total libertad, sin estar sometido a las presiones de aquellos que lo inscriben o lo rodean. Se admite entonces que las votaciones por aclamación, a papeleta abierta, no tienen ningún valor, como tampoco aquellas que permiten saber quién ha votado por quién. En la práctica, el secreto del voto está garantizado por la entrada en la cabina electoral, la colocación de la papeleta es un sobre opaco y la introducción en la urna por el mismo elector.

Actualmente se utilizan con facilidad papeletas de diferentes colores en las cuales los nombres de los candidatos son reemplazados por simples símbolos conocidos por todos ( árbol, sol elefante, dedos, etc...).

La libertad del voto implica que este exento de presiones. Estas son diversas y variadas, pero pueden agruparse en tres categorías. Las presiones físicas: son las más conocidas y las más fáciles de desbaratar; desde hace mucho tiempo está prohibido entrar con armas en la sala de escrutinio o de acompañar a un elector con el propósito evidente, etc. Las presiones morales pueden ir desde el chantaje a las promesas ambiguas. Finalmente, los candidatos pueden disponer a veces de medios financieros desiguales que colocan a algunos de entre ellos en situación de monopolio, falseando así la libre elección del elector; esta forma de presión moderna es difícil de combatir, aunque su apariencia es la de fraude caracterizado. No obstante, puede desembocar en una verdadera resurrección del sistema de la candidatura oficial cuando la igualdad de los candidatos frente a los medios de propaganda audiovisual se rompe en beneficio de aquellos que disponen de los fondos del Estado y de una autoridad legal sobre los servicios públicos de la información.

La sinceridad del voto trata de impedir los fraudes que permiten invertir el resultado del voto, y estas manipulaciones de urnas con doble fondo que forman parte de un folklore electoral que va teniendo que desaparecer. Sin embargo, los fraudes sutiles continúan siendo más frecuentes de lo que uno se imagina; se practica aún en particular de relleno de las urnas por los miembros del colegio electoral o por unas brigadas electorales, gracias a una apertura prematura del escrutinio y el uso de una lista electoral no puesta al día; a veces, la cuenta de las papeletas produce sorpresas.

La libertad y la sinceridad del voto exigen el control de la elección. Efectivamente, toda la organización de la operación electoral sólo sería una falsedad si las sanciones no vinieran a penalizar las faltas a las disposiciones previstas.

En materia electoral, el control plantea un delicado problema:

Teóricamente pretende la regularidad de la elección pues es prácticamente difícil excluir los elementos políticos.

También pueden ser considerados dos sistemas: el contencioso electoral puede ser confiado a una jurisdicción constitucional especial.

Los problemas planteados por los modos de escrutinio han preocupado y preocuparán todavía a muchas generaciones de hombres políticos. Han sido objeto igualmente de profundísimos análisis por parte de los publicistas y de los políticos de todos los países. Las razones de las preocupaciones de unos y otros son, no obstante, diferentes.

En efecto, las leyes electorales, al determinar los modos de escrutinio, nunca son neutrales, y conciernen antes que nada a los elegidos que, naturalmente, intentan conservar su escaño.

Las reformas electorales ponen en duda la influencia política respectiva de los diferentes partidos y, para algunos de ellos, su misma existencia. Se comprende entonces que las posiciones de unos y otros frente a los modos de escrutinio sean bastante variables en función de las circunstancias.

Las preocupaciones de los teóricos del derecho constitucional, están situadas a un nivel más elevado. Polemizaban favorablemente o contrariamente a la representación proporcional.

Sus partidarios señalaban primordialmente la idea de justicia en la representación de los componentes de la democracia pluralista, y sus adversarios estimaban que la ley de la mayoría es una de estas ideas simples que se aceptan de entrada, mientras que la representación proporcional es a la vez una ilusión y un falso principio.

El debate sobre las ventajas y los inconvenientes respectivos de los diversos modos de escrutinio no está aún cerrado. Quedarán únicamente las manifestaciones más tangibles en el plano práctico.

Ciertos sistemas electorales se sitúan claramente en el campo del escrutinio mayoritario; ciertos otros, también muy claramente, en el campo proporcionalista. Un gran número de otros han recurrido a modos de escrutinios mixtos buscando corregir los inconvenientes de los dos anteriores.

El escrutinio mayoritario se trata de un modo de escrutinio al término del cual al candidato que ha obtenido más votos se le proclama elegido. Planteado así, las posibles variantes son múltiples.

El escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal. En el primer caso, existe un solo escaño a proveer; en el segundo, se pide a los electores designar varios elegidos al mismo tiempo.

El escrutinio mayoritario a una vuelta, el candidato elegido es aquel que ha obtenido mayor número de votos sin que sea tenido en cuenta el hecho de que la mayoría de los electores no se ha pronunciado a su favor.

En el escrutinio mayoritario a dos vueltas se busca que el elegido lo sea por una mayoría de electores gracias al sistema del procedimiento de una segunda votación. En la primera vuelta sólo serán elegidos los candidatos que hayan obtenido la mayoría absoluta de los sufragios expresados, es decir, más de la mitad. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los sufragios, se procede a una segunda vuelta, al término de la cual solamente se requiere la mayoría relativa. Este tipo de escrutinio está adaptado para una sociedad en la que el pluralismo de los partidos no debe excluir cualquier posibilidad de gobierno. El escrutinio por el procedimiento de una segunda votación permite al elector expresar claramente su elección en la primera vuelta y permite a los partidos reagruparse en la segunda. En la segunda vuelta, la elección del elector queda forzosamente limitada, lo que explica que los profesionales de la vida política pidan votar " por " en la primera vuelta y " contra " en la segunda, según la fórmula clásica: En la primera vuelta se elige, en la segunda se elimina.

El voto alternativo o preferencial es una modalidad de escrutinio mayoritario combina en una sola vueltas los efectos de las dos vueltas, y que se utilizó en algún tiempo. Cada elector vota hasta que se agote el número de candidatos.

La ventaja eventual de este modo de escrutinio reside en su simplicidad, a pesar de que ciertas variantes, como el voto alternativo o la inscripción en una papeleta de candidatos de listas diferentes, exigen un esfuerzo por parte del elector y una gran educación cívica. Esta simplicidad conduce lo más a menudo a una estabilidad del gobierno salido de las

elecciones. Pero esta relación entre modo de escrutinio y estabilidad gubernamental no es evidente. Al contrario, se puede poner en el haber del escrutinio mayoritario un mejor conocimiento de los candidatos por los electores, sobre todo cuando el escrutinio es uninominal y las circunscripciones poco pobladas; desde este punto de vista, es posible decir que el elegido representa verdaderamente a sus electores; los conoce, a ellos y sus preocupaciones, y expresa muy legítimamente sus reivindicaciones y sus opiniones.

Los inconvenientes están en relación con su simplicidad; es escrutinio mayoritario es injusto y, a menudo, inmoral. La injusticia es flagrante en el caso del escrutinio mayoritario a una vuelta.

La representación proporcional procede del objetivo que persigue atribuir a cada partido o cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica. Esta idea se encuentra expresada en Aristóteles para el cual la asamblea de los representantes debe ser un microcosmo, una perfecta reducción del conjunto de los representados, expresando todas las variedades, todos los matices físicos, ideológicos y económicos del cuerpo social considerado.

Las dificultades que presenta este modo de escrutinio no habían parecido suficientes para justificar su renuncia al mismo.

La idea fundamental de representación proporcional es la de asegurar a cada partido político una representación, si no en matemática, cuando menos sensiblemente proporcionada a su importancia real.

En la representación proporcional, siendo necesariamente un escrutinio de lista, se ven obligados los partidos políticos a hacer una lista de los nombres de los candidatos sometidos a sufragio.

En el reparto de los escaños entre las listas se plantea la primera distinción entre la representación proporcional en el marco nacional y la representación proporcional en el marco de las circunscripciones locales.

La representación proporcional integral consiste en elegir como marco de la elección una circunscripción única. Las listas que se enfrentan son entonces nacionales. El cociente electoral nacional es determinado por el conjunto del país dividiendo el total de los sufragios expresados por el total de los escaños a proveer.

Al ser la representación proporcional un escrutinio de lista, los escaños atribuidos a los partidos son distribuidos entre los candidatos según el orden de presentación de estos últimos. El elector corre entonces el peligro de estar a merced de los comités de los partidos o de los comités electorales, que pueden poner a la cabeza de las listas un candidato que, sin embargo, tiene poca gente a nivel electoral. El voto preferencial y la inscripción en una papeleta de voto de candidatos de listas diferentes pueden corregir una extrema rigidez en la presentación de los candidatos. El voto preferencial consiste, para el elector, en clasificar los candidatos según sus preferencias en el interior de una misma lista.

La ventaja de la representación proporcional ha agotado las consideraciones que abogan a favor o en contra de este modo de escrutinio, y sólo intentaremos aquí dar cuenta de los argumentos más decisivos y más conocidos.

A favor de la representación proporcional se puede en primer lugar emitir un argumento de equidad. Es muy cierto que cuando el número de escaños obtenidos por los diferentes partidos es proporcional a su fuerza electoral, su representación es justa; cada ideología puede ser expresada; la decisión política tomada por la mayoría de los elegidos representa fielmente la voluntad de la mayoría de los electores, ya no es posible decir que el poder está monopolizado por una clase determinada; si creemos por ejemplo que el partido comunista es el partido de la clase obrera, la representación proporcional que le abre las puertas al proletariado y no quedarse al margen. La representación proporcional satisface mejor al pluralismo democrático que ningún otro modo de escrutinio.

La representación proporcional, es un escrutinio de ideas y no un escrutinio de hombres. Cada candidato, cada partido, se presenta con un programa político de gobierno. La elección no está fundada sobre mezquinas consideraciones de interés local, y el elegido, como lo exige el principio de la soberanía nacional, no representa ya algunos mandatos egoísticamente impregnados de espíritu localista, sino al país entero.

Finalmente, la representación proporcional es un modo de escrutinio honesto, la ausencia de la segunda vuelta evita todas las negociaciones a las que dan lugar las renunciaciones y las retiradas; los elegidos no deben sus escaños a ningún compromiso ni a ninguna renuncia a los principios que han defendido a los electores.

## LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

La legislación electoral que ha servido durante décadas para limitar el pluralismo político. La historia de la legislación electoral mexicana en este siglo corre paralela a la del fortalecimiento del poder presidencial.

A partir de 1946 se desarrollan las características fundamentales del sistema electoral:

Fuerte centralización de todos los procesos electorales en órganos del Ejecutivo Federal como la Secretaría de Gobernación o dominados por él como la Comisión Federal Electoral y el registro Nacional de Electores; la autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido oficial, sin que la oposición le queden recursos efectivos de apelación, pues la Suprema Corte de Justicia decidió, desde 1949, no intervenir en materia político-electoral, hasta la reforma electoral de 1993 que previene una intervención mermada del Poder Judicial Federal, por algunos miembros en la segunda instancia del Tribunal Federal Electoral; la fusión, en tiempo de elecciones, del partido oficial y la administración pública, que pone al servicio de aquél sus recursos humanos y materiales; la coexistencia de partidos de oposición y partidos de apoyo crítico a la izquierda y a la derecha del partido del Estado; y la aplicación sistemática de la manipulación electoral. Por características anteriores es que el **sistema de partidos mexicano no es dominante** sino hegemónico, pues no son posibles las condiciones requeridas para la competitividad político-electoral.

### 4.3 COMPETENCIA Y RELACIÓN ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS

Para que existan Partidos Políticos es indispensable la concurrencia de la opinión pública, y ésta fue ahogada por Porfirio Díaz desde los comienzos de su carrera política.

Durante muchos años la sociedad mexicana estuvo dividida en dos partidos opuestos, el reaccionario, encabezada por el clero y sostenido por el ejército, así como por los españoles y los que tenían pretensiones a la nobleza; y el liberal, republicano y con tendencias revolucionarias, representado por los hombres más talentosos del país, en el que estaba afiliada la clase media, la que allí, como en todas partes, era la de mayores energías y más altos ideales.

Estos partidos desaparecieron por derrota y por la muerte de los hombres que organizaron estos partidos. En general los partidos revolucionarios podrán verse fortalecidos, pero también muchos partidos han de desaparecer ya que el pueblo los va a juzgar.

Un Partido Revolucionario es el que aspira y lucha por cambios fundamentales en la sociedad a través de su acción en un universo social concreto. Estos cambios, tratándose de una formación social capitalista, habrán de ser por el socialismo. Asimismo, que el posible éxito de su acción política, requiere de claridad sobre las características generales de todo lo que habrá de transformar, con el proletariado y sus aliados. Nadie puede, cambiar hacia algo específico lo que no conoce y sin identificar al enemigo que se opone a tal cambio.

Los partidos políticos tienen cierta relación y competencia en la sociedad y para los que virtualmente no hay clases sociales o lucha de clases: PAN, PARM, y PRI.

Para el PAN los problemas sociales habrán de resolverse cambiando las estructuras políticas. Hay gobernantes y gobernados. Entre el capitalismo individualista y el socialismo colectivista, este partido opta por el solidarismo que es la participación responsable de la persona en la convivencia y organización de la autoridad y las instituciones para promover y garantizar el orden, el progreso y la paz, a la persona, familia y grupos sociales. Los problemas nacionales sólo podrán resolverse por el esfuerzo conjunto de los mexicanos.

El PARM, aunque reconoce que la sociedad actual no es justa ni equitativa, no la concibe dividida en clases.

El PRI aspira a una sociedad plural y acepta que hay desigualdades sociales. Para hacer posible la transformación de las estructuras sociales hay que fortalecer el actual sistema de democracia política. Hay bases populares e intereses poderosos internos y externos. Éstos se oponen a la instauración de una verdadera democracia igualitaria. Asimismo hay minorías y una mayoría representada por el mismo partido.

Partidos para los cuales el imperialismo es algo externo al país: PAN, PRI, PARM y PRD.

El PAN no concibe al imperialismo. No existe para él; en este sentido es algo externo.

El PARM, que propugna por el liberalismo social está en contra del imperialismo yanqui y del imperialismo soviético, y los considera sistemas políticos extremistas basados en dictaduras individuales o clasistas.

Para el PRI el imperialismo es algo, no bien definido, que está fuera del país y que abusa, no respeta nuestra soberanía y sólo deben aceptarse las inversiones extranjeras cuando estén de acuerdo en subordinarse a las leyes mexicanas.

El PRD afirma que el imperialismo ha exportado la crisis a los países subdesarrollados, lo que significa que está fuera de nuestra economía. El principal enemigo de la clase obrera y sus aliados, entre los que se halla la burguesía nacionalista, es el imperialismo. Para acceder al socialismo, hay que liberar antes al país del imperialismo, es decir, la independencia nacional.

Partidos para los cuales la lucha principal es contra el imperialismo: PRI Y PRD.

El PRI sólo se pronuncia contra el imperialismo y los intereses que tienden a debilitar al régimen democrático en el proyecto revolucionario, es decir, del Estado mexicano.

El PRD no se plantea luchar contra el capitalismo, sino contra el imperialismo. Contra él hay que unir a todos los sectores de dentro y de fuera del gobierno que sean progresistas, democráticos y socialistas. El objetivo actual de este partido es una patria soberana,

independiente, libre y feliz. Ya que ve en el imperialismo y su política la principal fuente de desestabilización de nuestra vida social, económica y política, en combinación con las fuerzas reaccionarias internas. Es el principal enemigo de la clase obrera y sus aliados.

Partidos para los cuales el Estado y gobierno mexicanos no son un enemigo: PRI, PARM, PRD, y en menor medida el PAN.

El PRI, como partido del gobierno que es, postula que el Estado mexicano es un Estado de derecho. Dentro de él son posibles las transformaciones necesarias, incluso la modificación del actual orden social por otro más justo, no especificado. Para aliviar las grandes desigualdades sociales, el PRI propone que sea fortalecido nuestro sistema de democracia política. Para ello, el Estado deberá contar con una base popular de apoyo, pues es la única manera de combatir a quienes se oponen a una democracia igualitaria.

Ante el Estado, el PARM se pronuncia en total apoyo pues bajo su responsabilidad del estado se encuentra el rumbo de la nación ya que es el único instrumento de la sociedad para mantener su independencia económica y política. En el Estado finca el PARM todas las posibilidades de mejoramiento del país; sin embargo sostiene que no se debe suprimir la propiedad privada. Aspira a lograr posiciones en el gobierno para influir en él.

El PRD opina que el Estado es la más perfecta de las sociedades humanas pero que no debe subordinar al ser humano sino más bien servir de complemento y coordinador de la sociedad. Sin embargo reconoce que el gobierno ha ayudado a la concentración de la riqueza. El gobierno es capitalista pero protege los intereses de los trabajadores siempre y cuando éstos no rompan con el orden social existente. Un gobierno apoyado en el pueblo es posible si una alianza popular revolucionaria lo obliga; si esto se da, entonces el gobierno estará en condiciones de afectar los intereses capitalistas, nacionalizar las empresas, liquidar el latifundio, respetar las libertades políticas de los trabajadores y garantizar los derechos constitucionales.

La pugna actual es entre un gobierno gran burgués dominado por el capital monopolista y un gobierno de tipo popular revolucionario bajo la dirección transitoria del sector democrático de la burocracia política.

Para el PAN la acción gubernamental ha causado en buena medida la crisis del país. El gobierno ha perdido autenticidad y legitimidad, se ha divorciado de los gobernados y la vida institucional está regida por la simulación y la falsificación. Sin embargo, este partido aspira a participar en el gobierno para, desde ahí, coadyuvar a la instauración de la democracia que garantice la preeminencia del interés nacional y la realización del bien común. El Estado debe tener un papel subsidiario y complementario de la propiedad privada.

Partidos que apoyan la reforma política: PRI, PARM, y PRD.

Para el PRI la reforma política busca ampliar la participación de las minorías y habrá de regular también la participación de todos los partidos políticos en un marco de legalidad más adecuado y más congruente con la realidad política.

El PARM considera la reforma política como la más importante y trascendental reforma en la historia política de nuestra patria.

Para el PRD la reforma política servirá para dotar de mayor base social al gobierno de la República y sobre todo para elevar las posibilidades de legitimación de las decisiones gubernamentales frente al enemigo principal de nuestro pueblo, debe terminar con la ficción política y rebasar el marco electoral.

Prescindir de los partidos políticos en los grandes Estados contemporáneos equivale a prescindir de la representación. Los partidos políticos ocupan, respecto de la opinión pública, una situación muy peculiar, son forjadores y representantes, forjadores porque forman opinión mediante propaganda y estructuras ideológicas pre-fabricadas. Representantes, porque canalizan y simplifican opiniones.

Todos los partidos políticos presentan ciertas características, primero un vínculo sociológico y una idea política. Conjugados ambos elementos, los partidos políticos se configuran como reuniones de hombres que aúnan sus esfuerzos para ponerlos al servicio del interés nacional, sobre la base de un principio al que todos se adhieren.

La relación que existe entre algunos partidos es cuando predomina el vínculo sociológico sobre la ideología política, es cuando se dan los partidos estratégicos y de patronato.

Cuando predomina la idea política sobre el vínculo sociológico, se tratará de partidos programáticos y de principios.

Para que haya competencia entre los partidos políticos, se deben presentar como formas de asociación de carácter público. La pluralidad de personas, la organización y el fin son, respectivamente, el elemento personal, el elemento formal y el elemento teleológico.

El elemento personal lo integran los miembros activos (militantes), los miembros pasivos (simpatizantes y simples electores), y los dirigentes y líderes.

Como organización, el partido se manifiesta como un grupo social influido por una orientación política. Posee órganos ejecutivos (comité central), órganos dirigentes y de control (asambleas, congresos), órganos centrales y periféricos (comités, secciones células).

Los partidos políticos permiten a las personas participar en las funciones públicas. Actuar como representante de la opinión pública y de la voluntad popular es otra de las actividades.

A los partidos políticos les corresponde una función más alta y más eficaz en la actual sociedad pluralista, función de control y función de crítica de los actos legislativos y de los actos gubernativo-administrativos.

En realidad los partidos políticos persiguen muchas cosas y es parte de la competencia que se da entre ellos. Todos pretenden el triunfo electoral, tenencia de los cargos públicos, ejercicio del poder, control del gobierno, realización de una actividad política eficaz. Imposible desconocer el detrimento del interés general que se ocasiona al lado de la serie de beneficios y ventajas ideales y materiales que ofrecen algunos partidos a sus miembros, por intermedio del control del gobierno.

En la medida en que los partidos políticos contribuyan a humanizar relaciones y propiciar el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias al cual la persona pueda cumplir su vocación humana, los partidos políticos estarán justificados.

#### 4.4 EL PARTIDO EN EL GOBIERNO

Además de la pacificación del país y de evitar la lucha armada entre las elites, el partido ha tenido como función, desde su nacimiento en 1929, ser un medio para legitimar electoralmente a las autoridades en un clima de nula o de semicompetencia política. Este clima se explica en gran medida porque el partido tuvo y ha mantenido un objetivo fundamental, el de la exclusividad, el de corporatizar a los sectores de la sociedad que potencialmente hubieran significado, de ser más independientes y de no haberse logrado la cohesión, la posibilidad de disentimiento real, y probablemente la creación de fuerzas y partidos políticos que hubiesen participado activamente en la arena electoral y política. El partido oficial incluyó en él a los más importantes sectores de la sociedad con la expresa finalidad de controlarlos.

A finales de los años veinte ocurrió un proceso paulatino en donde el control político pasa de los caudillos a las instituciones, y que partir de esta premisa hace lógicos los comentarios de algunos politólogos que han aludido a otros mecanismos complementarios del proceso de centralización y estabilidad política a partir de esa época y hasta entonces del inicio de la crisis del régimen.

Pablo González Casanova, quien distinguió los siguientes elementos favorecedores del autoritarismo: la insuficiente cultura política del campesinado para formular demandas dirigidas al sistema político, la capacidad de la economía mexicana para satisfacer las aspiraciones de movilidad social del grupo mestizo, y la estructura y funcionamiento del partido oficial, particularmente su capacidad para limitar la competencia política entre los grupos de la élite.

El proceso de corporatización se vio facilitado con distintas medidas institucionales y jurídicas. Son conocidos los apoyos del régimen al sindicalismo oficial. Se destacan, así, cuatro tipos de respaldos: políticos, económicos, sociales, y legales.

Los políticos incluyen, en algunos casos, la garantía del régimen para que la CTM u otras centrales sindicales afines sean respaldadas por la policía y el ejército en contra de grupos

opositores o disidentes, aunque ciertamente, éstas son medidas extremas. Generalmente se ha preferido la **cooptación a la coerción**, a través, del otorgamiento de determinadas posiciones políticas o administrativas a los líderes de los grupos opositores.

Los respaldos económicos implican transferencias en dinero o en especie a la CTM por parte del PRI o del gobierno. Los apoyos sociales buscan beneficiar a los afiliados de los sindicatos a favor del gobierno a través de los institutos de seguridad social, de organismos para la obtención de vivienda, o en caso del sindicato petrolero mediante la creación de una vasta red de servicios sociales para sus afiliados, de la administración de una institución de crédito que pertenece al movimiento laboral, y en fin, de la constitución del llamado sector social de la economía nacional.

Los respaldos legales se refieren a los obstáculos que para registrarse enfrenta un sindicato opositor, la no-afiliación individual sino colectiva de los trabajadores a los sindicatos oficiales, es decir, el trabajador tiene la obligación de pertenecer al sindicato del lugar donde trabaje, pues en caso de no-aceptación se dispone de la cláusula de expulsión o exclusión que permite su despido; las diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que facultan a las autoridades laborales para calificar la legalidad o ilegalidad de la huelga, su existencia o inexistencia; en fin, la burocracia laboral que actúa como inhibidor de demandas laborales disidentes, sin mencionar la vigencia de determinados tipos delictivos, por ejemplo el de disolución social, que se aplicó a líderes disidentes del movimiento sindical, como Demetrio Vallejo en 1964.

El llamado sector popular, que comprende desde los trabajadores al servicio del Estado hasta choferes de vehículos de servicio público y vendedores ambulantes, se mantiene cohesionado y controlado a través de la red de prebendas y privilegios inherentes a su íntima relación con el Estado y con el Partido. En el mismo caso están o estuvieron sectores que no pertenecen al partido, como los empresarios, comerciantes, banqueros, medios de comunicación, a través de un juego que los hace depender del estado en el otorgamiento de contratos, políticas crediticias, licencias de importación, exención de impuestos, concesiones, mantenimiento de la paz laboral, etc, sin que esto excluya su capacidad negociadora frente al Estado.

El otro gran actor político mexicano es el sector empresarial, la burguesía grande y mediana. Este grupo sólo parcialmente quedó incorporado en el partido oficial, pero ello no impidió que, a final de cuentas; fuera el gran beneficiado por la acción del Estado a partir del momento en que el grupo gobernante se decidió a apoyar una industrialización a base de la sustitución de importaciones en los años cuarenta para el sector privado, que nunca logró una verdadera independencia frente a la elite política, la legitimidad del régimen dependía no de su naturaleza democrática que nunca se desarrolló sino de su capacidad para mantener bajo control la acción del sector obrero, así como desarrollar un sistema de protección tarifaria, de incentivos fiscales, subsidios y construcción de infraestructura.

Mientras la política económica fue capaz de mantener una tasa promedio de crecimiento anual del producto interno bruto de 6%, las objeciones empresariales a la naturaleza no democrática del sistema fueron pocas.

El partido sostiene que dentro del Estado son posibles las transformaciones necesarias, se defiende el régimen de Estado de derecho, no sólo como un triunfo de la evolución política, sino también porque nuestro Estado de derecho está estructurado en tal forma que es posible con él modificar el actual orden social para lograr uno más justo.

Como partido del gobierno tiene el carácter de apoyo al sistema político y frente a las necesidades y apremios de realidad, nace el partido para que el sistema funcionara sobre mejores bases institucionales y para que el programa constitucional contara con su propio instrumento de acción política. Desde entonces el partido quedó integrado indisolublemente al sistema que lo creó y ligado de modo inseparable a la ideología que le dio origen.

***El partido propone al gobierno alcanzar y ejercer el poder público con la finalidad de defender la soberanía nacional, fortalecer el régimen democrático, impulsar el desarrollo económico independiente y la distribución justa de la riqueza, hacer respetar las libertades y los derechos humanos, acrecentar los derechos sociales, sostener los derechos sociales, sostener una postura antiimperialista y contribuir a la PAZ fecunda entre los pueblos.***

Para alcanzarlos fija un camino para transitar que lo coloca dentro de ciertos parámetros sociales " En el marco de la Constitución, a través de procedimientos pacíficos y mediante el sufragio ".

Como partido en un gobierno, si es contrario a los demás y quedase en el poder, resulta lógico pensar que los males de este país se los achaquen a los gobiernos en turno, a los que se les califica de antidemocráticos y totalitarios.

**El Partido juega un papel muy importante en el gobierno, ya que opinan que el Estado mexicano es un Estado de Derecho. Dentro de él son posibles las transformaciones necesarias, incluso la modificación del actual orden social por otro más justo, no especificado. El estado deberá contar con una base popular de apoyo, pues es la única manera de combatir a quienes se oponen a una democracia igualitaria.**

El estado es el único instrumento de la sociedad para mantener su independencia económica y política, se fincan todas las posibilidades de mejoramiento del país. El gobierno es capitalista pero protege los intereses de los trabajadores siempre y cuando éstos no rompan con el orden social existente.

El gobierno ha perdido autenticidad y legitimidad, se ha divorciado de los gobernados y la vida institucional está regida por la simulación y la falsificación. Sin embargo, algún partido aspira a participar en el gobierno para, desde ahí, coadyuvar a la instauración de la democracia que garantice la preeminencia del interés nacional y la realización del bien común.

El partido se propone ganar posiciones en los centros de decisión política. En virtud de que el problema del país está en los métodos autoritarios y despóticos de gobierno, antes de luchar por una real democracia es necesario cambiar la correlación de fuerzas en el seno del gobierno con la representación de las fuerzas de los obreros, campesinos, la pequeña y mediana burguesía.

Un partido en el gobierno debe entender que tiene un mandato para cumplir su plataforma electoral o las promesas electorales a que se comprometió antes de ser electo. Si las personas llegaran a votar por ese partido deben conocer sus planes y, en consecuencia, coincidir con ellos

Si el mismo partido ocupa, al mismo tiempo, la Presidencia y la mayoría de las dos cámaras, borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes. En cierta medida, este incremento está compensado por una dependencia del gobierno hacia los militantes del partido mayoritario y los organismos que expresan su voluntad.

La evolución de los partidos tiende a limitar progresivamente la democracia interior y la libertad de acción de los militantes, como se ha visto. Los dirigentes poseen medios de acción cada vez más eficaces sobre los congresos, que les permiten generalmente conservar su lugar, sin demasiadas dificultades. Cuando ocupan el gobierno, por lo demás, estos medios de acción son poderosamente reforzados por el prestigio del poder, por las ventajas que permiten distribuir a los recalcitrantes, para ayudar a convencerlos, por la amenaza de ver comprometida la posición mayoritaria del partido. Una desautorización de los dirigentes por el Congreso del partido implicaría su retirada del gobierno; esta retirada haría bastante fácil la reconstitución de un gabinete apoyado en el mismo partido; esta dificultad abriría el camino a la disolución; una disolución hecha en tales circunstancias, en la que el partido mayoritario se vería forzado a reconocer su impotencia para gobernar, a causa de sus divisiones interiores, correría mucho el riesgo de traducirse en su derrota. Este argumento es muy fuerte; repetido en formas diversas por los dirigentes del partido, basta generalmente para asegurarles una mayoría en el Congreso.

## CAPITULO V

### GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

#### 5.1 DEFINICIÓN DE GOBERNABILIDAD

En sentido muy general, puede entenderse por gobernabilidad " el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste, por lo tanto es el medio donde se formulan y se ponen en marcha las decisiones políticas que afectan al conjunto de la sociedad ". ( 23 )

La gobernabilidad es la forma en que el titular del Ejecutivo es capaz de asegurarles una vida cómoda y pacífica, el disfrute tranquilo de sus propios bienes, y una defensa contra cualesquiera que no pertenezcan a esa comunidad; cumplido ese requisito se constituye un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y obligar a todos para hacer posible que el cuerpo que se ha formado pueda actuar y cumplir con sus fines, o sea de salvaguardar las vidas, libertades y tierras.

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

(23) Merino Huerta, Mauricio " Cambio Político y Gobernabilidad " , CONACYT. México,1992. P. 20.

## 5.2 FACTORES PARA LA GOBERNABILIDAD

México es un Estado de Derecho, lo cual significa no solamente la convivencia social y las relaciones de los ciudadanos con el poder público, ya que se norman por leyes formalmente válidas, expedidas según los procedimientos determinados en la Constitución. Estas leyes establecen y garantizan los derechos individuales y generales, delimitan las facultades del poder público y se dividen las funciones del poder público, para su ejercicio. Si las leyes no tuviesen los contenidos y propósitos mencionados, no se configuraría un Estado de derecho que moderadamente nació para asegurar la libertad y acotar el poder, por tanto estaríamos hablando lo que para algunos es factor para la gobernabilidad.

La gobernabilidad del país fundada tradicionalmente en el autoritarismo patrimonial, clientelar y discrecional, en el monólogo priísta, en la antimoderna fusión Estado-gobierno, en las negociaciones cupulares secretas con las corporaciones obreras y empresariales, en una legitimidad electoral más parecida al referéndum que al sufragio efectivo auténticamente ciudadano, muestra fehacientemente una arquitectura política y una atmósfera ideológica que han entrado sin retorno en la fase histórica de los rendimientos decrecientes.

Se puede constatar tendencias modernizadoras en las que se reclama una amplia y diversificada participación ciudadana y de las organizaciones de interés en la formación de las decisiones públicas, el establecimiento de consensos viables más allá de la lógica imperativa del control burocrático, y la transformación institucional para hacerse cargo de la nueva sociedad producto de la revolución silenciosa de las últimas décadas. Estas tendencias dibujan el perfil de otra gobernabilidad.

La difícil, por compleja y centrífuga, transición mexicana está planteando fuertes exigencias de gobernabilidad para proyectar convenientemente algunos itinerarios de reforma que abran más consistentemente el horizonte de la modernidad en nuestro país. De entre los varios y relevantes itinerarios de reforma del Estado, destacan por su urgencia la forma y el contenido de la preponderancia priísta en las elecciones, pero también el rediseño de su protagonismo en el sistema político nacional. Igualmente destaca la necesaria redefinición del

pluripartidismo y las estructuras e intercambios corporativos existentes en la práctica política de hoy.

Un factor políticamente importante tiene que ver con la implantación más consistente de un pluripartidismo funcional que permita transitar hacia una gobernabilidad fundada en un efectivo sistema de partidos en México. Esto significa la inducción de reformas que lo puedan hacer viable.

Otro factor para alcanzar una gobernabilidad diferente es tener una verdadera democracia que no sea solamente una vocación por la libertad sino el modo más eficaz de lograr, dentro de la justicia, el mejoramiento que tanto anhelamos. Es el sustento, la salud y la educación de las nuevas generaciones, la vivienda, el empleo, el retiro decoroso en la vejez; por tanto debe de ser preocupación e interés del gobierno y la sociedad para beneficio de todo el país.

Uno de los factores importantes para tener una gobernabilidad con la paz que necesita el país es la libertad y participación sindical. Es de los temas abordados con mayor interés en el Congreso, ya que debe de existir la libertad sindical y a la participación de los trabajadores en la vida interna de sus organizaciones sindicales, lo que se traduce en una mejor defensa de los intereses laborales.

La capacitación y el adiestramiento que algunos ven solamente como una obligación constitucional a cargo de los patrones, es también a base de una mejor organización de los trabajadores que permite la participación democrática en los sindicatos.

**Para tener una gobernabilidad que nos lleve a la paz social, es que el gobierno actúe para remediar o, por lo menos, minorizar una amplia gama de defectos sociales visibles. Este enfoque se apoya en el supuesto de que:**

- 1.- hay un amplio consenso sobre lo que sería una mejora deseable;**
- 2.- se sabe como implementar esa mejora y;**
- 3.- el gobierno puede hacerlo.**

Se deben iniciar programas que solucionen los problemas más comunes en una sociedad, se debe erradicar la pobreza, dar empleos con altos salarios, etc.

Para una evolución de la gobernabilidad en México es la función de prestar servicios, pero una de las más importantes es garantizar la seguridad de los ciudadanos. La seguridad de la población, ya sea local por medio de la policía y las prisiones o global por medio de la defensa nacional, es una responsabilidad básica del Estado. Podemos añadir otras responsabilidades a lo largo de la historia de la nación y, en la actualidad, se da por supuesto que el gobierno debe tener un significativo papel con respecto a la salud, la educación y el bienestar general de la ciudadanía.

En cuanto se analiza la gobernabilidad de un sistema político es la consideración de los factores de política económica y de los distintos procesos y medidas que la ponen en marcha como algo estrictamente integrante en el proceso político. De esta forma, la política, en cuanto aportación procesal resolutoria de aspectos técnicos, es una respuesta a las constricciones estructurales implícitas en la organización socioeconómica existente en cada nación. Pero al mismo tiempo, al tratarse de un producto generado fundamentalmente por los gobiernos, y ser éstos de naturaleza estrictamente política, todas las variables políticas que tienen cabida en su seno, comportan un relevante impacto en las decisiones gubernamentales. Por consiguiente, la política económica se alza hoy en día como unas de las actividades más importantes del Estado.

### 5.3 LA NUEVA CULTURA POLÍTICA EN MÉXICO

La política humanista deberá reconocer y favorecer la realización del arquetipo humano que cada época tiene que formular en función de las circunstancias pasajeras y de sus caracteres eternos. El Estado humanístico tiene que tomar conciencia de las razones de vivir que tienen los hombres, ligando la vida a la idea y proyectando en lo temporal lo eterno.

La labor del Estado es fomentar y dirigir el trabajo cultural. La unidad de cultura se funda en la constitución anímica y espiritual de un pueblo y adquiere su expresión en la unidad de lenguaje y en las formas peculiares del arte y la ciencia.

Los ciudadanos confían al Estado el poder para crear y conservar una atmósfera favorable al trabajo cultural. Sobre el Estado pesa también el deber de regular el desenvolvimiento de cada sección cultural. Así, tiene que mantener dentro de los debidos límites la economía, la distribución de la riqueza, la actividad política, la propaganda de las ideas, la libertad individual en resumidas cuentas, para que no peligre el bien general. Debe considerarse como un derecho y a la vez como una obligación del Estado, el exigir, a los que aspiran a ser conductores o gobernantes, cierta formación política.

El mundo moderno tiene muchas prácticas e instituciones que comprenden toda la gama de las actividades humanas, abarcando la vida pública y privada.

La nueva cultura política se ha vuelto una exigencia funcional en la esfera política del país. En segundo lugar, refleja la necesidad de un alto nivel de solidaridad dentro de la democracia. El tipo de solidaridad esencial para un Estado del bienestar exige que los ciudadanos tengan un fuerte sentimiento de identidad común y pertenencia común.

Hay que crear una Cultura Política dentro del País, y hay que empezar por formar nuevas expectativas y perspectivas dentro de los Partidos.

Se busca incrementar la labor partidista a fin de que haya presencia del partido y, sobre todo, que los medios de comunicación ahí puedan influir también en un sentido positivo.

La formación de una cultura democrática no es únicamente un encargo de los partidos políticos, en forma muy importante también se encarga de la prensa, donde también los medios adoptarán esta cultura, como por toda la sociedad mexicana.

Todos los que tenemos un espíritu, una cultura democrática, nos debemos unir para volver a darle el dinamismo que requieren nuestra nación. El dinamismo que requiere la economía nacional para dar empleo y mejor salario a todos los mexicanos.

El Estado debe ser un promotor de la cultura. Si por una parte el Estado fomenta la creación de los productos culturales, por otra parte la cultura sirve de apoyo al Estado. Este residuo de un esfuerzo humano anterior, es base de sustanciación ineludible para conservar las relaciones políticas existentes.

En materia cultural, corresponde al Estado una doble acción:

- 1.- Lucha contra los obstáculos- de índole física, económica, moral, social-que impiden a las personas conseguir los bienes de cultura.
- 2.- acción positiva para poner en manos de los individuos las obras de vida humana objetivada. Esta política cultural siempre al servicio de las personas y no del Estado mismo.

En este cambio de sexenio, la nueva cultura política se basa en la libertad de aquellos que se gobiernan por los dictados de la razón; ya no es el tiempo en que se dejan llevar por los impulsos de los sentidos ya que esos dejaron de ser libres.

La mayoría de las personas ocupan una posición intermedia y de transacción, cuya expresión clásica es que el problema básico de la ley y de la política consiste en encontrar la línea que separa la legítima libertad del correcto ejercicio de la ley y la autoridad política de manera que cada una de ellas pueda mantener su dominio bajo su propia jurisdicción obrando la ley únicamente cuando la libertad sobrepasa sus debidos límites.

El país requiere de un cambio, que verdaderamente exista una libertad, que el gobierno cuide que existan las condiciones adecuadas, para que podamos mirar y movernos en una sola dirección. Entre otras cosas, que desechemos las ideas que nos inducen a creer que las condiciones democráticas se conservan automáticamente o que puedan identificarse con el acatamiento de los preceptos establecidos en una Constitución.

La Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión juega un papel muy importante en la cultura política del país.

El presidente de esta Cámara, Joaquín Vargas Guajardo, pretende eliminar el 12.5% de transmisión que le otorgan al estado, y a cambio dejar que el Instituto Federal Electoral (IFE) use los tiempos oficiales en los medios, porque dice:

“Fue una sanción a la libertad de expresión derivada del movimiento del 68; además, que el Estado utilice los tiempos oficiales. Fue por eso que le negamos la transmisión de los spots al IFE, porque si estamos en un país de derecho, pues vamos a aplicarlo correctamente; agrega que el 12.5% es un castigo originado por un acto de censura que tuvo el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz contra la industria, por lo que resulta inoperante en el ámbito de libertad vigente”. ( 24 )

Por otra parte, los concesionarios de radio y televisión preparan una serie de propuestas para conformar una iniciativa de reforma a la Ley de Radio y Televisión, entre las que incluirán la ya mencionada.

(24) Sánchez Danell, Juan. \* Revista Época \*, Ed. Época de México, 2001. P. 15

## **5.4 RELACIÓN ACTUAL ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO**

El Poder Legislativo ya nada tiene que ver con aquel animalito dócil y sumiso, ya no es el recinto aburrido donde automáticamente se aprueba cuanto ocurrencia envía el Ejecutivo.

Hoy podemos decir que en México contamos con un poder Legislativo tal como lo imaginó el Constituyente. Un Congreso robusto e independiente, capaz de intervenir en la política nacional con todo el vigor necesario. Es, por fin, la caja de resonancia de los asuntos más relevantes del país. El lugar donde se manifiestan las diferencias, donde se negocia la política, donde se fabrican las poleas y los frenos que atemperan los ánimos de cuanto desbocado ande por ahí. El Congreso se ha convertido admirablemente en la garantía de que hoy en México la política puede correr por vías institucionales, por los cauces de la deliberación nacional, en breve por los rieles aceitados de la democracia. Todos los parlamentarios llegan a negociaciones con posiciones muy firmes, en México, como en la mayoría de las democracias del mundo, las iniciativas se negocian primero en comisiones para después defenderse en tribuna. Ese es el procedimiento tradicional y, desde su entendimiento de las cosas.

El gobierno de hoy en día no se refiere tanto a la realización de opciones nuevas, como a convivir con las consecuencias inerciales de largo plazo de opciones tomadas en el pasado. Entre estos dos poderes existe una crisis de gobernabilidad, que tiende a degenerar en acusaciones, convirtiéndose en puntas de lanza de perspectivas ideológicas enfrentadas. Se trata de esta crisis de gobernabilidad como incapacidad de los gobernantes insertos en las condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas, y como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos. En cualquier caso, estas dos situaciones ponen de relieve lo complejo de las relaciones entre los componentes de un sistema político.

Los dirigentes políticos del PRD. Tanto Martí Batres como Jesús Ortega fueron contundentes, en uno de los discursos más lúcidos que se le han escuchado a Martí Batres, -

el coordinador perredista remató curando el orgullo de los priistas " Fox pretende enviarnos bolas de fuego, agarremos las bolas de fuego y hagamos las cosas mejor que Fox ". ( 25 )

Sin ingenuidades invitó a los diputados del tricolor a quitarle la bandera de la negociación al presidente de la República.

Sin embargo, fueron ellos, precisamente los priistas, quienes verdaderamente sorprendieron, ya que les pidieron a sus correligionarios que votaran en conciencia para todas las iniciativas mandadas por el Poder Ejecutivo.

El PAN quedó muy mal ante muchos partidistas, a pesar de haberse tomando tan en serio su responsabilidad republicana, el presidente acabo peleado con su partido, evidenciándose en los hechos que Vicente Fox se entiende mal con quienes lo llevaron a la Primera Magistratura. Y en efecto, el PRI terminó bien y poco gastado, con un pie en la negociación y otro en tierra firme.

La relación que existe entre estos dos poderes es preocupante, ya que la riña que hay entre el representante del poder ejecutivo Vicente Fox y el PAN preocupa a los diputados federales panistas, molestos por la ausencia de coordinación y la confusión en los proyectos de ambos. Y eso, tendrá inevitablemente consecuencias con el electorado.

El partido que supuestamente lo llevó al poder camina por senderos muy diferentes al de sus acciones. No solamente se ha perdido el viejo estilo del legislativo de decir "sí, señor presidente", sino que la bancada de su propio partido se permite asumir actitudes abiertamente opuestas a las titulares del Ejecutivo. Los errores del Ejecutivo tienden a fracturar el entendimiento entre partido y gobernante y se vislumbra el escaso margen que para su aprobación disfrutarán los proyectos de reforma fiscal y reforma energética, que son básicos para el buen funcionamiento actual y futuro del país.

(25) Camacho Acevedo, José Luis. " Revista Impacto ", Ed. Llergo, México, 2001. P. 10

Existen razones muy fundadas para sospechar que la fracción legislativa panista, tanto en una como en otra Cámara, no estarán dispuestas a pagar el alto precio que en desprestigio

político les acarrearía votar a favor de la imposición del IVA. Por lo tanto podemos decir que el Ejecutivo Federal y El Congreso de la Unión tienen una relación difícil en este momento, pero que pueden ir limando asperezas con el diálogo político, pero sobre todo con acciones que convengan a los legisladores para poder mantener un verdadero equilibrio de poderes.

Se percibe una especie de molestia entre los diputados por la forma como se ha dado a conocer a tiempo las propuestas que se manejan a nivel nacional. Se le está haciendo un llamado al presidente para que no se deslinda de la relación que debe tener el Poder Ejecutivo con el Congreso de la Unión. Debe entender que ser del PAN no significa que tienen que estar sujetos al presidente, pero tampoco fallarle, porque sería fallar a la voluntad del pueblo.

Fox es muy astuto, lanza un tema a nivel nacional, no lo da a conocer en toda su extensión y luego se lo pasa a la Cámara de Diputados. Ese es su estilo de gobernar.

La Cámara de Diputados juega un papel crucial, ya que une a la bancada y puso los principios del PAN por encima de todo interés personal o grupo. El PAN nunca había vivido con un presidente de sus filas y se está aprendiendo. Deben plantearse mecanismos concretos en asuntos coyunturales en los que el partido y el gobierno, como una sola fuerza, deben sacar adelante algunos proyectos que van a ser definitivos para mantener la Paz, la democracia y el Estado de Derecho que México desea vivir.

Desde que ganó, el PAN entendió que debía establecer una clara relación Legisladores-Ejecutivo, " pero ahorita es urgente replantearla ", dado los últimos acontecimientos en los que el presidente ha propuesto una cosa y sus legisladores otra.

El presidente Vicente Fox fue reprobado por el Congreso de la Unión. Los representantes de las fuerzas políticas reclamaron el incumplimiento de las innumerables promesas de campaña. Inclusive, su aliado el Partido Verde rompió con violencia verbal la alianza entablada para cambiar al país.

No fue una jornada fácil para el presidente la de su primer Informe de Gobierno si se toma en cuenta que a su propia consideración de que ha hecho un buen gobierno, se opone la de la representación nacional, que no son otra cosa diputados y senadores. El tono del informe, de la respuesta de Beatriz Paredes y de los representantes de las fuerzas nacionales, presagian malos tiempos políticos.

El divorcio no se puede ocultar. Por lo menos tres de los cuatro partidos más importantes, PRI, PRD y PT, están francamente en pie de guerra por razones electorales o por honesta preocupación por la mala marcha del país. A ellos se sumó el PVEM por razones más egoístas; no ser incluido en la repartición del botín que la familia González supuso que se daría cuando los aliados que sacaron al PRI de los Pinos se convirtieran en gobierno.

El Presidente ha intentado brincarse al Congreso y dirigirse a los mexicanos en directo, sin intermediarios, a través de la TV, para contrarrestar las duras críticas de los legisladores que lo dejaron ante el país como mentiroso e incapaz. Quizás la llamada de atención más severa fue la que por esa causa recibió de Beatriz Paredes.

El incidente da razón a quienes opinan que el Presidente se empieza a cansar del Congreso y vaticinan que en algún momento futuro, en caso de que el PAN no alcance la mayoría en las Cámaras en la siguiente legislatura, podría pedir al pueblo que lo exima de la fatiga de tener que trabajar con legisladores que no están en su frecuencia. Es decir, que nos quedemos sin Congreso.

Vicente Fox, piensa que no todo está mal, que existen algunas cosas que han demorado sus buenos resultados pero sus palabras no convencieron al Congreso. Beatriz Paredes en su carácter de presidenta de la mesa directiva del Congreso, lo regresó a la realidad y lo ubicó en el plano donde la forma es fondo y donde lo llamó a asumir su compromiso de estadista, y a no traicionar a quienes depositaron su confianza en el cambio porque, advirtió, figuras como él serán juzgados por sus hechos.

Es un hecho que existe una crisis de diálogo político entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión. En verdad que existe un compromiso ético por parte del Presidente que es no

traicionar a una sociedad que optó por la vía política para definir la nueva composición de sus instituciones democráticamente.

Beatriz Paredes le recordó que el Poder Legislativo que en ningún momento ha buscado o buscará ensombrecer la actividad del representante de otro poder. El Poder Legislativo, ejerciendo sus facultades, no pretenderá nunca obstruir o enturbiar el desempeño del trabajo del representante de otro poder por afanes protagonistas.

Las recomendaciones para el Presidente aumentaron al vuelo lo llamó también a la tolerancia para no caer en excesos autoritarios, a responder a las necesidades de los mexicanos, para lo que le exigió aprendizaje de humildad y grandeza.

Inolvidable resultará para el Presidente su primer informe de gobierno. No por el vergonzoso desquite del Partido Verde que cobró caro la no inclusión en el gabinete; tampoco por la desangelada defensa del panista Felipe Calderón; ni siquiera porque los diputados lo calificaran, sin recato, de mentiroso e incapaz, y sin concesiones lo reprobaran.

Vicente Fox recordará siempre esta fecha porque Beatriz Paredes paró en seco la estrategia de sus expertos en manipulación de medios y de la opinión pública, de anular el severo juicio del Congreso de la Unión usando las cámaras de televisión para meterse a los hogares de los mexicanos y decirles, sin intermediarios, que los legisladores se equivocan al juzgarlo con severidad.

Con elegancia, sin adjetivos la presidenta de la Cámara de Diputados lo puso en su lugar y lo volvió a la realidad. El verdadero problema del Presidente lo ejemplifica a la perfección, tanto prometió a cambio del voto, que no encuentra la manera de explicar que habrá que esperarlo un poco más. Su boca es la medida de su desgracia.

## 5.5 EL ESCENARIO POLÍTICO ACTUAL EN MÉXICO

En la nueva administración del Poder Ejecutivo, siendo su titular Vicente Fox del Partido de Acción Nacional, han transcurrido varios meses en los que salieran a relucir los graves errores de la designación de su gabinete.

Más que el equipazo que trabajaría por la verdadera democracia y amor a México durante el sexenio 2000-2006, como lo prometió Vicente Fox luego de ganar las elecciones federales del 2 de julio del año pasado, el gabinete presidencial parece que no cambió su apariencia del pasado; ya que parece un club de amigos, varios de ellos ligados entre sí por sus nexos con la Iglesia, los empresarios y la derecha, no una selección de los mejores hombres y mujeres profesionistas del país producto del concienzudo análisis de los cazatalentos contratados para tal fin.

Todo parece indicar que varios de ellos carecen del título universitario, no se diga de grados académicos, como maestría o doctorado. El gabinete despierta dudas, y no es para menos. Varios de sus integrantes carecen del título universitario o bien incurrieron en la omisión de no registrarlos ante la Dirección General de Profesiones.

Los mexicanos creemos que la política tiene que tener límites, y si Fox no tiene más cuidado y discriminación va a encontrarse que no sólo ha dado la mejilla sino que ha dejado la espalda desprotegida para cualquier traición, y esto se refiere a que le ha dado mucha confianza a líderes sindicales corruptos, que han quebrantado la futura tranquilidad de los

miembros del sindicato. El público en general no puede relacionarse tan directamente los robos de los políticos, funcionarios y sus aliados en el mundo de las finanzas, comercio e industria, pero a pesar de eso los ciudadanos atribuyen su pobreza y lo raquítrico de su vida a la corrupción en general y los robos que México ha sufrido sexenio tras sexenio.

Existe una exigencia de todo un pueblo ofendido, que se castigue a todo aquel que en sexenios anteriores robó a la nación, y que además estén siendo llamados a ocupar puestos en el gobierno de Fox o sean nombrados como consejeros. Las protestas se están generalizando para que el nuevo gobierno ponga fin a esa actitud de complacencia que parece patrocinio de un pasado al cual pocos queremos regresar.

Una cosa es gobernar para todos sin discriminar a nadie por ser de otro partido, y otra cosa es dar la impresión de apoyo a priistas de pésima reputación. Los mexicanos votaron por un cambio y nos sentimos defraudados al ver que éste no está llegando.

Erradicar la pobreza y la marginación es una de las recomendaciones que los organismos financieros multilaterales han hecho a los gobiernos latinoamericanos en los últimos meses.

México es uno de los primeros países que ha sido receptivo a las propuestas. En la administración del presidente Vicente Fox existen planes para desarrollar un ambicioso proyecto en la zona sur-sureste con el fin de abatir el rezago económico, las injusticias sociales y los desequilibrios regionales.

Entre los nuevos actores políticos en México se encuentra el EZLN ( ejército zapatista de liberación nacional), éste con algunos partidos se ha dado una guerra de declaraciones, y se vivió una fuerte disputa generada por el subcomandante Marcos al reclamar su derecho para utilizar la máxima tribuna de la nación.

El EZLN y la Cocopa finalmente tuvieron sus primeras reuniones, retomando la segunda su papel de coadyuvancia ya que había sido prácticamente marginada desde 1996.

Por ello la insistencia de que la instancia legislativa recobre su actividad real, evitar la guerra de declaraciones y que los partidos representados en las cámaras logren superar diferencias en cuanto al método del diálogo.

Al iniciar el pasado 15 de marzo su periodo ordinario de sesiones, la Cámara de Diputados tiene en sus manos una papa caliente con las diversas propuestas que han sido grandes polémicas, como el imponer el IVA a medicinas y alimentos, la aprobación de la Ley agropecuaria, los vaivenes sobre la reforma eléctrica y la discusión de la ley de derechos y cultura indígena. En el recinto de San Lázaro, tanto el PRI, PAN y el PRD, coinciden en la necesidad de avanzar en las reformas constitucionales que reivindicarán los derechos de los pueblos indígenas.

Llegar a la tribuna no fue fácil para el EZLN. Los integrantes del Poder Legislativo evidenciaron sus profundas diferencias no sólo entre las distintas fracciones, sino en el interior de ellas mismas.

El movimiento del EZLN, ya no sólo es indígena, sino de millones de mexicanos que tienen conciencia de que el problema en México es la desigual repartición de la riqueza, de que se quiere acabar con los conceptos patria, nación e identidad.

Es excepcional también porque, por un lado, estamos viendo niveles de racismo, discriminación y xenofobia con antecedentes de hace 500 años no sólo en sectores empresariales y partidos políticos como Acción Nacional, sino en los medios de comunicación, mientras que, por otro, cerrar la puerta de la vía política y del diálogo al EZLN con el Gobierno federal que es el realmente importante y que aún no se ha iniciado, podría abrir otra muy peligrosa la del surgimiento y activación de guerrillas en todo el país, porque hay vasos comunicantes, además de que el costo político para el presidente Vicente Fox y para el poder Legislativo sería el descrédito total.

La actuación del jefe del Ejecutivo en esta coyuntura ha sido titubeante, con una posición no firme, con un doble lenguaje; que no quiere o no puede dar una solución a las demandas del EZLN, aunque reconoce que tiene disposición, pero él, no su equipo ni sus asesores.

Detrás de él hay poderes terribles, el Ejército, los sectores más conservadores de su Partido, Acción Nacional, y del ramo financiero. Fox no es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. El papel que han jugado en esta coyuntura los partidos políticos. Ni el PAN, ni el Partido Revolucionario Institucional, ni el de la Revolución Democrática tienen un proyecto de Nación. Su actuación en el Poder Legislativo, principalmente de éstos dos últimos está basada en las cuotas de poder.

Los partidos políticos han sido rebasados por la sociedad civil. Lo que queda claro después de la caravana de la dignidad Indígena y de la estancia del EZLN en la capital del país es que México nunca volverá a ser igual. El viaje de los zapatistas despertó a miles de conciencias y las cosas no serán igual de ahora en adelante. La sociedad civil es un actor sin rostro que ahí está.

Uno de los actores políticos dentro del Partido de la Revolución Democrática es Cuauhtémoc Cárdenas. En su breve historia política, atraviesa por una de sus peores crisis, el PRD nació del Partido Comunista Mexicano, sus perspectivas de izquierda se han perdido en la falta de un liderazgo real que se evidencian en un cardenismo con reminiscencias priistas, en las pugnas intestinas que se libran en su interior y que han llevado al PRD a pactar alianzas inexplicables con la derecha trasnochada del país y, que lo mismo hoy aprueba una alianza con Acción Nacional en Yucatán, aunque se trate del panismo más conservador, o en Tabasco, donde el panismo no es otro que el priismo antimadracista.

El Partido negro-amarillo, que se jacta de ser una institución de izquierda, se disputa y se reparte los cotos de poder u olvida su ideología y a través de su caudillo Cárdenas Solórzano, no sólo se explaya en la concepción y aceptación del globalismo, sino que incluso, hace aportes de cómo llevar adelante esa política oligárquica. Sin duda, el PRD cardenista se ha y está asfixiando en las ambiciones de poder y en la ausencia de ideología y, para retroceso y vergüenza de la izquierda mexicana, cada día asume más su papel de nuevo PRI.

La situación no es la ideal, pero refleja con exactitud lo que ocurre a los mexicanos diez meses después inaugurado el nuevo México, en el que todo habría de ser diferente.

Debemos reconocer que si los resultados electorales del 2 de julio hubiesen sido otros, Francisco Labastida no habría llegado en condiciones diferentes a su primer informe de gobierno, y que, como a Fox, también lo estaríamos crucificando.

La diferencia quizás estaría en que Fox sería uno más de los que, en justa revancha, clavarían a Labastida en la cruz y reclamando, en su caso, que no habláramos inglés ni tuviésemos computadora en casa.

Es indudable que aun con Labastida y toda su experiencia burocrática y el asesoramiento de su ejército de buenos para nada, la tasa de crecimiento estaría cerca del suelo y que el desempleo crecería en la misma proporción que con Fox.

El escenario es fácil de imaginar, los quejumbrosos de hoy por el incumplimiento de promesas, los desencantados por la ausencia del cambio prometido, la frivolidad del Presidente y la inexistencia del gabinete, estaríamos achacando la crítica situación del país a la supervivencia del viejo régimen con su ejército de insaciables corruptos.

Fox se presentó como hacedor de milagros y diez meses después sus seguidores descubren que sus promesas fueron desproporcionadas, la culpa no la tiene él del todo, sino todos los que creyeron.

Quizás lo más terrible del saldo del informe sea la incertidumbre. A pesar de los buenos propósitos y de los anuncios de acuerdos nacionales, lo cierto es que la guerra entre el Ejecutivo y el Legislativo está declarada.

Beatriz Paredes, fue por su oportunidad y la atrapó. A partir del informe, se convierte en aspirante temible a la presidencia del PRI; si le faltaba estatura, terminó de crecer. Su respuesta es una de las mejores que se han pronunciado en el Palacio Legislativo.

Los dirigentes del PVEM creyeron que Fox pagaría el uso de sus siglas con un puesto en el gabinete, obviamente la Secretaría del Medio Ambiente; es de imaginar su frustración

cuando el Presidente se hizo el desmemoriado. Por tanto el deslinde del Partido Verde fue sorpresivo ya que le dio los votos que significaron la diferencia con Labastida.

Contra lo que se crea, el problema de Fox no está en la bajísima tasa de crecimiento y en la desaparición de empleos, que son situaciones que podrán superarse en la medida en que los norteamericanos consigan revertir la desaceleración de su economía; nada que esté en sus manos, según propia confesión. Todo en las de George Bus y Greenspan.

## **CONCLUSIONES**

### **PRIMERA CONCLUSIÓN:**

En esta investigación he concluido que a través de nuestra historia y las diversas Constituciones hemos sido objeto de cambios que no son congruentes con nuestras necesidades ni como individuos ni como pueblo, formamos una colectividad disgregada en la que esporádicamente nos ponemos de acuerdo sobre realidades inaccesibles. Somos ciudadanos diluidos y que las personas que nos han gobernado asumen compromisos que da igual si se cumplen o no, ya que han reformado nuestra Constitución de acuerdo a sus intereses abusando del poder que les ha conferido el pueblo mexicano.

### **SEGUNDA CONCLUSIÓN:**

El Derecho en sus diversas clasificaciones y divisiones, ya no puede ser un estatuto meramente formal, que estructure los poderes públicos y determine las bases y garantías de su equilibrio, sino que debe de ser el ordenamiento mediante el cual se cumplan los postulados de la justicia sucia y así, en el país solamente exista una igualdad y en el que se haya desterrado la miseria, y puedan florecer las libertades fundamentales para todos los mexicanos.

### **TERCERA CONCLUSIÓN:**

El Senado debería aprobar los nombramientos de jueces y jefes militares, pero esta aprobación siempre ha sido una mera formalidad, pues todos, excepto un puñado de senadores, han sido miembros leales del partido del presidente. De hecho, antes del PAN no existían miembros de la oposición en el Senado.

#### **CUARTA CONCLUSIÓN:**

El concepto de transición, creo que implica un proceso todavía en marcha, un cierto determinismo; como si la conquista de la democracia fuera un hecho al que inevitablemente nos encaminamos. Me parece que debe tenerse cuidado cuando se maneja dicho vocablo. Porque la transición a la democracia puede ser o no ser, no estamos exentos de caer en involuciones ( nada escrito ). Por lo tanto he preferido llegar a un término más neutro que es el cambio político, para señalar la mutación en curso; ya veremos si esta se concreta en una transición a la democracia, habría que esperar a que se complete el proceso para llegar a ella.

#### **QUINTA CONCLUSIÓN:**

La Nación Mexicana debe controlarse mediante eficaces mecanismos legislativos y jurisdicciones. Y que se comience a saber y aprender una nueva cultura política del poder de la existencia de un Congreso semiautónomo, y que éste órgano colegiado legalmente constituido estudiará la conveniencia de reformar la Constitución y las leyes secundarias para nuevas formas democráticas de control del Poder Ejecutivo, para así llevar a cabo lo primero.

#### **SEXTA CONCLUSIÓN:**

Es indispensable y urgente reforzar la educación política, uno de los puntos será el que la opinión pública elemento fundamental de la democracia llegue a ser un efectivo control del Poder Ejecutivo, y por lo tanto ha de garantizar, en consecuencia los derechos de libertad de expresión, de difusión de las ideas a través de los medios de comunicación será un factor decisivo para que el pueblo este gobernado verdaderamente por un titular del poder ejecutivo capaz de mantener un diálogo político con el Poder Legislativo para que exista una relación equilibrada sin que se excedan con el poder que les confiere el pueblo.

## **SÉPTIMA CONCLUSIÓN:**

Para mantener el Orden y la Paz en el País, es necesario establecer las bases de una democracia consumada en la buena relación de un Poder ejecutivo sometido al conocimiento y al buen juicio de los legisladores.

De empezar a legislar en base a las necesidades de la gente tomando en cuenta las diferentes condiciones de los pueblos ( hállese de indígenas y capitalinos ).

Estoy segura que este sexenio es uno de los más importantes porque si bien es cierto que estamos en un proceso de un cambio político, debemos y tenemos el derecho y la obligación de exigir a nuestros representantes resultados de las promesas que hicieron para obtener nuestro voto y confianza para poder llegar a gobernar, porque deben tener presente que ya no somos el México sumiso e ignorante, donde todos los políticos han llegado por compadrazgo, amiguismo, etc; ahora el voto se gana no se exige, y en este momento se vive y respira un cambio , donde el Poder Ejecutivo tiene un papel difícil, de tener un pueblo contento, pero sobre todo de gobernar con inteligencia y buena relación con un Congreso que ahora está más fuerte que años atrás.

## **OCTAVA CONCLUSIÓN:**

México necesita poner fin a la tremenda corrupción que es el elemento más destructor para nuestra patria. Va a ser un proceso largo y difícil, pero los mexicanos sólo tendrán confianza si ven que el gobierno sí quiere revelar los chanchullos del pasado.

Cuando veamos que Vicente Fox publique todo lo del fobaproa y ponga en la cárcel a las 20 ratas de las que se hablan, empezaremos a creer que hay una esperanza.

## BIBLIOGRAFÍA

- ◆ Heller, Herman. Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1977
- ◆ Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho, 17ª. Edición. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1981.
- ◆ Jellinek, Jorge. Teoría General del Estado. Editorial Albatros. Argentina, 1975.
- ◆ Segovia, Rafael. La Reforma Política, 2ª. Edición. Editorial Trillas. México, 1994.
- ◆ Aguilar Villanueva, Luis F. La Implementación de las Políticas. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1993.
- ◆ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, 25ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
- ◆ Solís Luna, Benito. El Hombre y la Sociedad. 53ª. Edición. Editorial Herrero. México, 1989.
- ◆ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 19ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1989.
- ◆ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1989.
- ◆ De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. Editorial ICAP. México, 1982.
- ◆ García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio de Derecho, 38ª. Edición. Editorial Porrúa. México, D.F., 1988.
- ◆ Jellinek, Jorge. El Estado Moderno, 13ª. Edición. Editorial Fardis. México, D.F., 1988.
- ◆ Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México, 1982.
- ◆ Deutsch, Karl. Política y Gobierno. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- ◆ Duverger, Maurice. Sociología y Política. Editorial Ariel. Colección Demos. Barcelona, España, 1976.
- ◆ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Liberalismo y Constitución. Editorial Porrúa. México, 1983.
- ◆ Arteaga Nova, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Editorial Porrúa. México, 1989.
- ◆ Carré de Malberg, R. Teoría General del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
- ◆ De Pina Vera, Rafael. Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal, 1ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1983.

- ◆ Orozco Henríquez, Jesús. " El Sistema Presidencial en México ", Ed. Siglo XXI Editores, México, 1982.
- ◆ Bojórquez, Juan de Dios. " Crónica del Constituyente ", Ed. Botas, México, 1985.
- ◆ López Díaz, Pedro. " El Sistema Político Mexicano ", Ed. Fontamara, México, 1990.
- ◆ López Díaz, Pedro. " La Crisis del Sistema Político Mexicano ", Ed. Fontamara, México, 1989.
- ◆ Serra Rojas, Andrés. " Trayectoria del Estado Federal Mexicano ", Ed. Porrúa, México, 1985.
- ◆ Basave Fernández, Agustín. " Teoría del Estado ", Ed. Jus, México, 1985.
- ◆ Carrillo Prieto, Ignacio. " La ideología de la Constitución del Estado mexicano ", Ed. UNAM, México, 1985.
- ◆ Herrera, Manuel. " Derecho Constitucional Comparado " Ed. SigloXXI, México, 1994.
- ◆ Burgoa, Ignacio. " Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1993.
- ◆ Carro Martínez, Antonio. " Derecho Constitucional ", Ed. Porrúa, México, 1990.
- ◆ Bielsa, Rafael. " Derecho Constitucional ", 3ra. Ed, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1990.
- ◆ Guillén López, Tonatiuh. " Alternancia política y Democracia " , Edit. Porrúa, México, 1994.
- ◆ Rodríguez Araujo, Octavio. "La Reforma Política y Los Partidos Políticos", Ed. Siglo XXI, México, 1991.
- ◆ Cárdenas Gracia, Jaime. " Transición Política y Reforma Constitucional ", Ed. Porrúa, México, 1990.
- ◆ Merino Huerta, Mauricio " Cambio Político y Gobernabilidad " , CONACYT. México, 1992.

## LEGISLACIONES

- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ◆ Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
- ◆ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## REVISTAS

- ◆ Sánchez Danell, Juan. " Revista Época ", Ed. Época de México, 2001.
- ◆ Camacho Acevedo, José Luis. " Revista Impacto ", Ed. Llergo, México, 2001.