

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

“ESTADO Y GOBERNABILIDAD EN MÉXICO”

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA
PRESENTA**

CARLOS BÁEZ SILVA

TUTOR: DOCTOR ARNALDO CÓRDOVA

MÉXICO D.F.

NOVIEMBRE DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A Letty,
por Fernanda y lo que viene*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

LA GOVERNABILIDAD

I.	El problema.....	1
	a) El Estado de Bienestar.....	2
	b) Crisis de la democracia o crisis por la democracia.....	9
	c) Las interpretaciones y las acciones.....	13
	d) La ola democrática.....	16
	e) Las transiciones.....	20
II.	El concepto.....	26
III.	Los elementos.....	30
	a) La eficacia.....	31
	b) La legitimidad.....	36
	c) La estabilidad.....	42
IV.	Resumen.....	44

CAPÍTULO SEGUNDO

LA LEGITIMIDAD DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO

I.	Una fecha de importancia.....	49
II.	La ideología de la revolución.....	51
III.	La política de masas.....	54
IV.	La idea de unidad nacional.....	58
V.	El desarrollo estabilizador.....	64
VI.	La legitimidad del régimen.....	70

CAPÍTULO TERCERO

LAS CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO (1934-1968)

I.	Un Estado autónomo.....	73
II.	El ejercicio autoritario del poder político.....	83
	A. Las fuentes del presidencialismo mexicano.....	90
	a) El diseño constitucional.....	90
	b) Gobiernos unificados.....	90
	• Número de partidos.....	92
	• Efectividad de los partidos.....	95

c)	La disciplina dentro del partido hegemónico.	97
•	Monopolio partidista de las candidaturas.	98
•	La no reelección inmediata de diputados y senadores.	99
•	La “certeza de éxito” y la “opción de salida”.	100
d)	El presidente como jefe del partido hegemónico.	101
B.	Manifestaciones de la debilidad del congreso.	101
a)	La creación de la ley.	101
b)	Facultades hacendarias.	103
c)	Nombramientos.	104
d)	Remoción de gobernadores.	108
III.	Una aparente contradicción.	110
IV.	Los mecanismos de control.	124
a)	El corporativismo.	124
b)	El partido de la revolución.	128
c)	Elecciones y sistema de partidos.	137

CAPÍTULO CUARTO

LOS ANTECEDENTES DEL CAMBIO (1968-1978)

I.	La identidad del régimen político mexicano.	147
II.	2 de octubre de 1968, ¿un caso límite?	152
III.	La hegemonía desafiada.	156
IV.	El origen de la incertidumbre.	167
V.	La crisis de 76.	178
VI.	La alianza para la producción.	181
VII.	La reforma política.	183

CAPÍTULO QUINTO

EL DECENIO DE LA CRISIS (1978-1988)

I.	Conflictos y continuidad del régimen.	201
a)	El conflicto empresarial o el desafío a la autonomía estatal.	202
b)	El conflicto obrero o el desafío al control corporativo.	203
c)	La guerrilla y el terrorismo o el desafío a la legitimidad.	203
d)	Partidos y elecciones, ¿el desafío a la hegemonía del PRI?	204
e)	El presidencialismo.	206
II.	Los sectores de una sociedad en cambio.	206
a)	El México “marginado” o “autoritario”.	209
b)	El México “integrado” o “pluralista”.	210

III.	La ruptura de las reglas.	212
	a) La nacionalización bancaria.	213
	b) La política laboral restrictiva.	215
	c) El final de la promesa de mejoramiento económico.	216
	d) La división del grupo gobernante.	216
IV.	Los indicadores de la ruptura.	220
	a) La movilización empresarial.	220
	b) La novedosa competitividad electoral.	223
	c) La explosión del pluralismo horizontal y vertical.	228
V.	1988: la disputa real por el poder.	229
	a) La legitimidad.	230
	b) El presidencialismo.	232
	c) El partido hegemónico.	233
	d) Continuidad y cambio.	234

CAPÍTULO SEXTO

LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES (1988-2000)

I.	El fin del partido hegemónico.	237
	a) Competencia electoral y efectividad de los partidos.	239
	b) Órganos y procesos electorales.	245
	c) Relajación de la disciplina dentro del PRI	251
	d) El presidente de la república no es ya el jefe dentro del PRI.	253
	e) 2000: el fin de una era.	254
II.	La crisis del presidencialismo.	254
	a) La emergencia de los gobiernos divididos.	254
	b) El regreso del poder legislativo.	261
	1. El proceso legislativo.	261
	2. El control de la bolsa.	263
	c) Un nuevo árbitro aparece: el poder judicial.	265
	d) Otros indicadores de la crisis del presidencialismo mexicano.	280
III.	El reformismo.	281
IV.	Una nueva legitimidad.	284

CONCLUSIONES.	289
--------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.	295
--------------------------------	-----

ÍNDICE DE CUADROS

Escaños del PRI en la Cámara de Diputados (1946-1970).	91
Número de partidos. Condiciones de acceso a la competencia institucional.	93
Certificación y cancelación de registros a partidos políticos nacionales (1946-1976)...95	
Efectividad de los partidos en elecciones para diputados federales (1943-1967) (Porcentajes del número total de votos válidos).	96
Porcentaje de la votación total y diputados obtenidos por partido (1943-1967).	97
Monopolio partidista de las candidaturas.	98
No reelección inmediata de los senadores y diputados (Art. 59 constitucional).	100
Competencia de los partidos en las elecciones para diputados federales. Número de candidatos presentados por partido (% respecto al total de candidatos).	101
Porcentaje de iniciativas presidenciales aprobadas por unanimidad en la Cámara de Diputados (1947-1964).	101
Porcentaje de iniciativas presidenciales aprobadas por mayoría en la Cámara de Diputados (1947-1964).	102
Numero de vetos interpuestos (1943-1969).	102
Nombramiento de los ministros de la SCJN.	107
Número de nombramientos de ministros de la Suprema Corte por periodo de gobierno (1946-1995).	107
La intervención federal (presidencial) en la declaración de desaparición de poderes (período 1917-1933).	108
La intervención federal (presidencial) en la declaración de desaparición de poderes (período 1934-1970).	109
Características Originarias del Partido Revolucionario Institucional.	131
Resultados del PRI en las Elecciones Presidenciales.	132
Diputados del PRI (1946-1967)	133
Escaños del PRI en la Cámara de Diputados (1946-1967).	133

Resultados obtenidos por el PRI en las elecciones para diputados federales (1946-1967).	134
Algunos datos de la relación entre militantes y votantes del PRI (1946-1964).	136
Grupos y empresas representados en el Consejo Coordinador Empresarial.	175
Asientos obtenidos por los partidos de oposición en la Cámara de Diputados (1955-1964).	184
Asientos obtenidos por los partidos de oposición en la Cámara de Diputados (1964-1973).	186
La efectividad de los partidos en elecciones para diputados federales (1970-1976) (Porcentajes del número total de votos válidos) . . .	187
Elecciones Federales de diputados. Votos por partido y curules (1970-1976).	188
Elecciones para diputados federales (1970-1976) (% de la votación total y diputados obtenidos por partido).	189
Escaños del PRI en la Cámara de Diputados (1967-1976).	189
Datos de las elecciones de senadores (1964-1976).	190
Datos de las elecciones presidenciales (1964-1976).	191
Número de candidatos presentados por partido en las elecciones para diputados federales. Porcentaje respecto al total de candidatos (1967-1976). . . .	192
La reforma política de 1977	194
Candidatos del PRI a diputados federales uninominales por sector de origen (1979-1985)	218
Trayectorias de diputados y senadores en el sexenio de Miguel de la Madrid.	219
Elecciones de diputados federales. Votos por partido y curules (1979).	223
Elecciones de diputados federales. Votos por partido y curules (1982).	224
Datos de las elecciones presidenciales (1976-1988) Porcentajes del número total de votos.	225
Elecciones de diputados federales. Votos por partido y curules. (1985-1988).	226
La efectividad de los partidos en elecciones para diputados federales Porcentajes del número total de votos) (1979-1988)	227
Asientos del PRI en la Cámara de Diputados (1979-1988).	228
Datos de las elecciones de senadores Porcentajes del número total de votos (1982-1988).	228

La efectividad de los partidos en elecciones para diputados federales	
Porcentajes del número total de votos (1991-1997).	241
Niveles de votación del PRD en elecciones federales (1988-2000).	243
Composición de las legislaturas locales de los estados	
en los que se han presentado gobiernos divididos (1989-1999).	256
Elecciones de diputados federales. Votos por partido y curules (1988-1991).	258
Elecciones de diputados federales. Votos por partido y curules. (1994-1997).	258
Integración de la Cámara de Senadores (1988-1991).	259
Integración de la Cámara de Senadores (1994-1997).	260
Curules y escaños ocupados por el PRI en las cámaras del Congreso de la Unión y	
condiciones metaconstitucionales del presidencialismo (1988-2000).	260
Iniciadores legislativos en la Cámara de Diputados (1988-2000).	262
Iniciadores de proyectos aprobados en la Cámara de Diputados (1988-2000).	262
Resultado de iniciativas presentadas por diputados	
en la Cámara de Diputados (1988-1997).	263
Votación del presupuesto de egresos de la Federación (1970-1999).	264
Votación de la Cuenta Pública (1970-1998).	265
Mecanismo de nombramiento de los ministros de la SCJN.	266
Número de ministros de la SCJN.	266
Nombramiento de Ministros de la SCJN.	267
Mecanismo de nombramiento de magistrados y jueces federales.	267
Número de órganos jurisdiccionales del	
Poder Judicial de la Federación (1960-2000).	270
Estadística de las acciones de inconstitucionalidad promovidas	
desde 1995 hasta el 31 de octubre del año 2000.	273
Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral de acuerdo al órgano o partido que	
las promueve.	274

Estadística de las acciones de inconstitucionalidad falladas hasta el día 1º de agosto del año 2000, promovidas por partidos políticos de oposición y por los integrantes minoritarios de las legislaturas federal o locales.	274
Estadística de las controversias constitucionales promovidas desde 1994 hasta el 31 de octubre del año 2000	275
Tipos de resolución que se han dictado en materia de controversias constitucionales promovidas desde 1994 hasta el 31 de octubre de 2000.	276
Número de modificaciones a la Constitución.	283

INTRODUCCIÓN

Existe consenso entre los principales estudiosos de la política mexicana en el sentido de que a partir de la década de los setenta se inició en México un proceso de cambio de las estructuras políticas, que tiene antecedentes innegables y secuelas que aún no se definen del todo. Este consenso también recae en torno a considerar a lo acontecido en 1968 (la famosa “noche de Tlaltelolco”) como un suceso definitivo en el proceso de cambio político. Por otra parte, el contexto en el que se comienza a gestar el cambio también es objeto de consenso: se trata de la estabilidad política aunada al crecimiento económico que durante varios lustros resultaron ser la admiración del orbe.

Se puede identificar el antecedente del cambio político estructural en las modificaciones constitucionales para introducir la figura de los “diputados de partido” como mecanismo para evitar la muerte por “inanición” del régimen político de partido hegemónico, y a partir de allí la constante voluntad reformadora del régimen para facilitar el acceso (controlado) de grupos políticos de opositores a determinadas estructuras de gobierno. Las revueltas estudiantiles de finales de los años sesenta, presentadas en un momento en que aún el país crecía por encima del 5% anual, vienen a ser interpretadas como la manifestación de un cambio operado en determinados sectores de la sociedad, cambios que se pretende reflejar en las estructuras de autoridad.

Tras la represión violenta de los estudiantes mexicanos, el régimen pretende reformarse para mantener el control político y seguir asegurando un crecimiento y una estabilidad económica que permitan ofrecer más o mejores beneficios a los grupos descontentos de la sociedad. La estabilidad política nunca dejó de ser la prioridad del régimen, pero a partir de los años setenta deviene en la meta en pos la cual se sacrificarían otros objetivos: el equilibrio financiero y la estabilidad económica. Hacia el final de esta década una reforma política mayor se torna urgente, indispensable, puesto que la capacidad del gobierno para responder a las demandas de la sociedad tiende a disminuir dramáticamente.

A lo largo de los años ochenta la presión por cambios en las estructuras políticas se combina con las demandas sociales generadas por la desastrosa situación de la economía nacional. Así, el reclamo, muy localizado y específico de ciertos grupos, por cambios políticos se magnifica, se populariza, a causa de los efectos microeconómicos tan devastadores que conllevan no sólo errores de gobierno en materia económica, sino las medidas tomadas para repararlos. 1988 es, pues, un año paradigmático en nuestra historia política, ya que marca el inicio de la etapa más visible o perceptible de un proceso de cambio que había arrancado muchos años atrás.

Entre 1988 y 1996 se presentan las modificaciones estructuras más importantes del siglo al régimen político mexicano, y conducen, indudablemente, a que la posibilidad de la alternancia política deje de ser sólo eso, una posibilidad, y se convierta en una realidad, no sólo a partir de 2000, con el triunfo de Vicente Fox, candidato del PAN en las elecciones presidenciales de ese año, sino desde hacía varios años atrás, con diversos triunfos ya de un partido ya de otro en diferentes elecciones municipales, estatales e incluso federales.

Si bien el proceso de cambio político en México puede ser fechado, en forma esquemática y, sobre todo, simbólica, entre 1968 y 2000, lo cierto es que, para una

interpretación cabal del fenómeno, es necesario remitirse varios años antes del año olímpico y esperar el análisis de lo que ha estado sucediendo a partir del año en el que el PRI perdió la presidencia.

El tema inicial que motivó la investigación que aquí se reporta fue el del cambio político que se ha presentado en México en los últimos cuarenta años. El cambio político se evidencia, se manifiesta en forma clara en lo que se denominan estructuras o instituciones políticas, las cuales no siempre ni en forma necesaria coinciden con los dictados constitucionales. Así, si el tema a tratar era el del cambio político, el objeto de la observación de la investigación tenía que ser el conjunto de *patrones de comportamiento estructural de la vida política mexicana*.

Estos patrones de comportamiento estructural de la vida política, así como las normas jurídicas que pretenden incidir en ellos, fueron objeto de múltiples modificaciones a lo largo de todos los años analizados. Se fueron presentando desde reformas constitucionales y legales en materias como las elecciones, la integración y funcionamiento de las cámaras de los diferentes congresos del país, la justicia electoral, las facultades presidenciales, hasta cambios en las costumbres y prácticas parlamentarias, por ejemplo. Las modificaciones fueron muchas, continuas y diversas.

Sólo baste recordar la sucesión de cambios que inaugura la reducción de la edad a la que se alcanza la ciudadanía, que conlleva la reducción de la edad para poder ser elegido diputado federal y que se continúan con el giro ideológico que pretende impulsar el presidente Echeverría durante su mandato, marcado por la cercanía que tuvo con el régimen de Allende en Chile, su simpatía por la insurgencia sindical y su distanciamiento de los hombres de negocios; tales cambios encuentran otra manifestación en la elección solitaria del nuevo presidente en 1976, algo nunca ocurrido y que siempre había inquietado a los políticos del régimen, la persistencia, si bien no peligrosa sí inquietante o molesta, de la guerrilla campesina y el terrorismo urbano, la, hasta entonces, mayor reforma política practicada, la de 1977.

Los sucesos continúan: la crisis económica y financiera de la resaca petrolera, el inicio del reclamo por elecciones limpias en el norte del país, auspiciado por el fraude “patriótico”, la reforma política de 1986, con las consecuencias conocidas: cláusula de gobernabilidad en la cámara de diputados y término de la relación clientelar entre el régimen y diversos partidos de “oposición”, lo que servirá para construir el escenario para la aparición de la rebelión cardenista en 1987 y 1988. Todo lo anterior en un ambiente económico de crisis, en el que los reclamos populares comienzan a invadir la esfera política, la esfera electoral. Los resultados electorales y políticos de las elecciones presidenciales de 1988 se convierten en causas necesarias de las reformas constitucionales y legales más importantes que se practicarán en los años siguientes. Estos son los hechos que mueven la investigación.

Los cambios en los patrones de comportamiento estructural de la vida política mexicana no pueden ser observados de manera aislada, sobre todo tomando en consideración que en los años recientes también cambiaron las estructuras políticas en diversos países, tanto en Latinoamérica como en diversas regiones de Europa. A partir del análisis de esos cambios políticos se generó un conjunto de explicaciones teóricas en torno a lo que, a partir de entonces, se denominó *transitología*. Aquí se hace necesario distinguir entre los cambios políticos en otros países y la teoría derivada del estudio de tales cambios.

A partir de los años setenta se generan cambios de regímenes políticos en Portugal, Grecia y España y al inicio de los años ochenta tales cambios, o sustituciones, se presentan en los denominados países del cono sur de América: Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. El común denominador de todos estos cambios políticos consiste en la sustitución de una forma autoritaria o dictatorial de gobernar por una democrática. Se gesta así la transición desde gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos. A partir del inicio de la década de los noventa, tras la desaparición de la Unión Soviética con la caída del muro de Berlín como acto más simbólico, se presentan también transiciones hacia la democracia en los países del este de Europa. Junto con un cambio de régimen, se presenta, en los países en donde no existía, un cambio de las estructuras económicas, pasando de un modelo donde el Estado ocupa el centro de la vida económica del país a un modelo en donde la presencia estatal es mínimamente requerida, optando por la liberalización de los mercados.

Por otra parte, durante los años ochenta y noventa se genera toda una corriente académica interesada en el estudio científico de las denominadas transiciones. Los “trasitólogos” se agruparon según diversas perspectivas: los genetistas, los estructuralistas, por ejemplo. Fundamentalmente se aceptó la explicación que sugería la presencia de ciclos históricos de democratización (oleadas de cambios políticos), así como la instauración de la forma democrática de gobierno, aparejada al mercado libérrimo, como una especie de “fin de la historia”.

Los conceptos, hipótesis y explicaciones derivadas del análisis de las transiciones hacia la democracia intentaron ser aplicadas a diversos países que también experimentaron cambios políticos. México no fue la excepción, y se comenzó a hablar de una “transición mexicana”; curiosamente desde los años sesenta Robert Scott se había ya referido a la “política mexicana en transición”.

Si bien es cierto que se ha ofrecido como paradigmas de la transición mexicana a los casos español y chileno, uno en lo estrictamente político y otro en el ámbito fundamentalmente económico, no deja de serlo también que se ha afirmado que ello no es del todo acertado en virtud de las peculiaridades tan propias del régimen político mexicano, el que si bien no se distinguía por su talante democrático, tampoco podía ser comparado abiertamente con regímenes autoritarios.

Cierto, en México no se tuvo, afortunadamente, ni a un dictador como Franco ni a un golpista como Pinochet; sin embargo, el análisis de los hechos me condujeron a considerar los cambios políticos en un contexto más amplio. Los diferentes regímenes políticos, tanto los de capitalismo avanzado o “primer mundo”, como los de capitalismo no avanzado, periféricos o subdesarrollados enfrentaron, por lo regular, los mismos problemas en un periodo coincidente: desobediencia civil en mayo o menor grado, necesidad de utilizar con mayor frecuencia y más dureza los instrumentos coercitivos y la violencia legítima, alejamiento paulatino de los ciudadanos de los procesos políticos, pérdida de la capacidad de movilización de masas por parte de las estructuras políticas, una mayor o más eficiente organización social autónoma, etcétera. Estos sucesos se presentaron en diferentes países, independientemente del tipo de regímenes políticos y del grado de desarrollo económico.

Al mismo tiempo que se comenzaron a presentar las primeras transiciones políticas de esta tercera oleada democratizadora, en Portugal, Grecia y España, se comienza a explorar un tema inquietante en países de capitalismo avanzado y estabilidad política reconocida:

el de la gobernabilidad. Ésta, entendida como capacidad de gobernar de manera eficiente, se ve alterada por los hechos mencionados en el párrafo anterior. Tanto los regímenes políticos democráticos como los autoritarios ven amenazada su estabilidad en razón de que su capacidad de gobernar de manera eficiente se reduce, lo que hace que entren en crisis. Tanto en París como en Londres, al igual que en Lisboa o en Buenos Aires, en Praga o en Santiago, las manifestaciones populares presionan por cambios en las estructuras políticas.

Si en la economía o en la política no se encontraba la causa del cambio, ésta, necesariamente tenía que ubicarse en la sociedad. Pero como el objeto del trabajo se limitaba a lo estrictamente político del cambio, en particular las manifestaciones visibles del mismo, convertí los cambios sociales en un presupuesto: las sociedades contemporáneas cambiaron en forma tal generaron, a su vez, la necesidad de que las estructuras políticas cambiaran para adaptarse a esas nuevas sociedades y permanecer en el tiempo; en otras palabras: los regímenes se transformaron en razón de los cambios experimentados por las sociedades que gobernaban.

De esta forma, el análisis de las transiciones, en tanto que cambios políticos, me condujo al estudio del fenómeno de la gobernabilidad. De esta forma, convierto a este concepto, con sus diferentes elementos (legitimidad, eficacia y estabilidad) en el hilo que me conducirá a lo largo del análisis del cambio político en México, es decir, lo adopto como clave de la investigación, sin soslayar los recursos que me proporcionan las teorías en torno a las transiciones hacia la democracia. De esta forma, aún suponiendo, y confirmando, la peculiaridad del régimen político mexicano, hay que reconocer que éste se inscribe en un contexto histórico, tanto en lo económico como en lo político, que lo afectan o influyen de la misma manera que al resto de regímenes políticos.

Durante la realización del protocolo de esta investigación entendí que la mejor manera de problematizar un tema o de identificar el problema central de la investigación consiste en plantearlo en forma de pregunta, puesto que a toda pregunta le es exigible una respuesta, la cual se convierte en la hipótesis de trabajo del investigador. Así, si el tema de la investigación resulta ser el cambio político en México en los últimos cuarenta años, y si el objeto a observar es el régimen político, entendido como los patrones de comportamiento estructural de la vida política mexicana, el problema se puede plantear atendiendo a las preguntas clásicas que en torno al tema del cambio se pueden hacer: ¿qué es lo que cambia?, ¿cómo cambia?, ¿cuál es la dirección del cambio?, ¿cuál es su *tempo*?, y finalmente, ¿cuáles son las causas del cambio? Claro todas éstas referidas al cambio operado en el régimen político mexicano.

Antes que nada resultaba necesario identificar y definir con precisión el objeto de observación, es decir, se trataba de responder a la cuestión qué es lo que cambia. Si bien parto de una definición operativa de estructura política, lo cierto es que resultaba necesario identificar las estructuras políticas mexicanas, o más que eso, las estructuras que, entre otras, dotaban de identidad al régimen político mexicano. Partí de la idea de que el cambio puede ser definido como una sucesión, en el tiempo, de diferencias en una identidad persistente. Así que para delimitar mi objeto de estudio resultaba necesario destacar la identidad del régimen, para poder, después, destacar las diferencias.

En cuanto al cómo se sucedió el cambio, procuré centrarme en los mecanismos que operaron esa sucesión de diferencias, lo que, sin duda, resultó poco complicado por ser ésta una de las características más destacadas de la llamada transición mexicana, la utilización de los mecanismos ya institucionalizados para operar los cambios, fundamentalmente las elecciones y las reformas constitucionales y legales. En cuanto a la dirección del cambio, procuré evitar, en la medida de lo posible, prejuzgar el destino del cambio. Por supuesto que la presión de las teorías sobre las transiciones *hacia* la democracia resultó influyente, sin embargo, como de la lectura se desprenderá, omití suponer desde un inicio que el destino del cambio político en México fuera, *ab initio*, la democracia como forma de gobierno. Antes bien, supuse que el destino de cualquier cambio operado en el régimen político tendría como finalidad la gobernabilidad. En el camino, tal vez, ambos objetivos podrían converger.

El tiempo o ritmo del cambio me fue dado por la propia investigación. Acostumbrados como estamos los mexicanos a utilizar como medida del tiempo político el sexenio, en el transcurso del trabajo caí en cuenta que el cambio operado en el régimen político mexicano respondía no a sexenios, sino, quizá de manera apretada, a decenios: 1968, 1977, 1988, 2000. Por lo que hace a las causas, como ya quedó anotado, si bien quedaron al margen del trabajo, se presupusieron y, al final, se evidenciaron: una evolución de la sociedad mexicana, acompañada de un contexto económico de crisis.

En virtud de lo anterior, puedo resumir diciendo que el problema central de la investigación consistió en las preguntas ¿ha cambiado el régimen político mexicano? ¿cuáles son las estructuras de identidad de este régimen, es decir, aquellos elementos que, no obstante presentarse una sucesión de diferencias, le permiten seguir siendo el mismo? ¿Cómo se ha operado y, sobre todo, manifestado este cambio? De estas preguntas, o problemas, se derivan otras más que servirán de base a la formulación de las diversas hipótesis.

Tanto el cambio político en México, como, y sobre todo, el régimen político mexicano, han sido objeto de innumerables esfuerzos académicos. La bibliografía que al final de este trabajo se presenta resulta ser una clara muestra de esta enorme cantidad de trabajos, desde conferencias hasta libros enciclopédicos, pasando por artículos y monografías.

Los textos fundamentales en torno al régimen político de este país fueron escritos en las décadas de los años sesenta y setenta (González Casanova, Cosío Villegas, Córdova, Pereyra y Reyna). En los años ochenta se pueden encontrar, sobre todo, libros colectivos que abordan, desde diversos ángulos, la problemática social, política, económica y cultural del país, aunque también se pueden encontrar textos individuales de trascendencia (Paoli). Hacia el final de los ochenta y durante todos los noventa el interés académico (y político) se centró en el tema de las elecciones y el sistema de partidos (Pacheco, Molinar, Valdéz Zurita, Becerra, Salazar y Woldenberg). En algunos casos es posible encontrar más bien ensayos sobre lo que estaba sucediendo en el país (Aguilar Camín, Lorenzo Meyer o Flores Olea). No es sino hasta 2000 que empiezan a aparecer versiones globales y a la distancia del cambio político en México (Cansino). Si bien se había intentado ya una versión de los sucesos políticos (Basañez), la descripción resultaba esquemática, en razón de la calendarización sexenal de lo reseñado.

Por lo que toca a los autores y estudios extranjeros, si bien en muchas ocasiones pueden ser fuente de atractivas o sugerentes interpretaciones, no son infrecuentes la veces que

los absorbe una candorosa apreciación de nuestra vida pública. Además de que, fuera de los intentos, más bien poco afortunados, de algunos periodistas que se han desempeñado como corresponsales en este país, son escasas, por no decir, casi inexistentes, las explicaciones generales y recientes del cambio operado en México.

Lo que intenté en este trabajo, a partir de los estudios sobre la naturaleza del régimen político, con base en los diversos análisis sobre el sistema de partidos y las elecciones y de los diferentes enfoques ofrecidos, fue ofrecer una versión ampliamente abarcadora del fenómeno del cambio político. Si bien mi objetivo no es, solamente, describir al régimen, lo cierto es que tengo que hacerlo; si bien mi intención no consiste en analizar las elecciones y a los partidos, necesito tomar en cuenta a quienes lo han hecho, con la finalidad de ofrecer un panorama general de lo ocurrido en los cuarenta años anteriores. Por supuesto que ésta intenta ser sólo una más de las diversas versiones al respecto, pero una versión que pretende ser global, panorámica, amplia. Seguramente por ello la profundidad del análisis de cuestiones específicas se verá un tanto demeritada.

Además de intentar escribir una versión panorámica del cambio, intenté ofrecer una perspectiva diferente a las versiones sectoriales que había leído; el análisis que propongo del cambio está orientado por la idea de gobernabilidad, no por la idea de la democracia como finalidad u objeto del cambio. Es decir, dejé que el propio material me sugiriera la dirección de las modificaciones, no la supuse. Y, creo, en ello radica, también la diferencia respecto de otros trabajos similares.

La pretensión de llevar a cabo esta investigación surgió, debo confesarlo, hace ya bastante años. La política mexicana y en particular el Estado mexicano han sido temas que me han atraído desde siempre. Después de leer el famoso libro de Segovia no me queda sino reconocer que mi politización resultó bastante precoz. Si bien mis primeros estudios universitarios se centraron en el derecho, el placer de estudiar la política, el poder y el Estado me llevaron a la ciencia política. Y ya en ésta los tópicos mexicanos fueron los que me atrajeron más.

Además, el contexto resultó determinante, pues no debe escapar a lo anterior que mi niñez se desarrolló en un ambiente de cambio: la crisis del boom petrolero, la insurgencia electoral en el norte del país, las sucesivas devaluaciones de los ochenta y, ya casi en la adolescencia, la oposición cardenista con la secuela salinista. La lectura de los diarios y las pláticas en casa alentaban mi curiosidad por los hechos, pero sobre todo por las explicaciones. Mi padre, uno más de los miles de estudiantes que en 1967-68 protestaban en las calles, alentó mi curiosidad y mi deseo por conocer, pero sobre todo por entender, por comprender, por dotar de una interpretación racional a lo que había sucedido y lo que estaba ocurriendo. Así, mi interés por la ciencia política y por la historia política de este país nació de una necesidad personal: buscar una explicación satisfactoria de la realidad que me ha tocado vivir. Por eso escribí esta tesis, para entender la vida política de mi país.

Los diferentes textos que leí al inicio de mis estudios universitarios lejos de ofrecerme una explicación cabal o satisfactoria generaron una inquietud mayor. Claro, la dispersión de las lecturas tampoco ayudaba. “Mis” primeros clásicos (Cosío Villegas, Córdova o González Casanova) me señalaron apenas el rumbo y la variedad de temas: partidos políticos, sistema electoral, presidencialismo, corporativismo, entre otros. Pero no lograron hacerme encontrar el hilo conductor que me facilitara el abarcar los hechos y las explicaciones en forma amplia, completa.

En mis inicios en la Facultad de Ciencias Políticas me acerqué más a los estudios empíricos, a los trabajos estadísticos; los temas siguieron siendo los mismos: elecciones, partidos políticos, sindicatos, etcétera. Los números me resultaban, por supuesto, convincentes, pero aún así la explicación completa de lo que había ocurrido y estaba ocurriendo en México no lograba encontrarla. Vamos, que lo que obtenía era una descripción de lo que había sucedido y de lo que estaba pasando, mas no lograba articular o encontrar una *interpretación* que me dejara satisfecho. Y es que, ahora lo veo, lo que me faltaba era la perspectiva histórica. Y, como me fue rápidamente enseñado, la perspectiva histórica es, necesariamente, una perspectiva teórica, al menos en ciencia política. A partir de la lectura de los clásicos de la teoría política (Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Montequieu, Rousseau, Constant, Kant, Humboldt, Burke, Toqueville, por ejemplo) comencé a intentar interpretar lo que otros me describían.

Así, al abreviar de los clásicos de la teoría política, intenté interpretar lo que “mis” clásico de la política mexicana me describían y sugerían. La intención, como ha quedado ya anotado, era ofrecer(me) una explicación interpretativa de los sucesos políticos de los últimos cuarenta años, con el objetivo de ser útil para la comprensión de una realidad cada día más confusa. Por eso empecé este trabajo.

En forma muy esquemática puedo exponer que la hipótesis general del trabajo consiste en afirmar que *las estructuras políticas de México han cambiado a lo largo de los últimos 30 años; el cambio se ha orientado sobre todo por la búsqueda de la gobernabilidad, antes que por la búsqueda de la democracia, lo que ha generado la principal característica del cambio político mexicano, la inexistencia de una ruptura del régimen o un cambio del Estado.*

Las hipótesis particulares que se derivan de la anterior son:

- *El cambio político surge como una necesidad del propio régimen, con la finalidad de conservar su capacidad de gobierno.*
- *Tanto en los países de capitalismo avanzado como en los países de la denominada “periferia” se presenta, aunque por diversas causas, la necesidad de reforzar los instrumentos y mecanismos de gobernabilidad de las sociedades. México no es la excepción.*
- *Para analizar el cambio de los regímenes políticos se hace necesario identificar, primero, los rasgos esenciales, es decir, las estructuras características del régimen en análisis y posteriormente su comparación en diferentes periodos para determinar si existió o no cambio.*
- *La identidad del régimen político mexicano, como de cualquier otro, tiene que ser determinada a partir de un estudio histórico. En el caso de México, el parteaguas que dota de identidad al régimen en un primer momento es la revolución.*
- *La democracia, como forma de gobierno, no fue una meta del régimen posrevolucionario, el que se fijó como objetivo principal, la modernización económica del país y la estabilidad política.*

- *De hecho, el objetivo principal del grupo gobernante era la estabilidad, a la que, llegado el momento, se subordinó la pretensión de modernización.*
- *La estabilidad, como un elemento de la gobernabilidad, resultó ser un elemento muy valioso para el grupo gobernante, el cual actuó siempre guiado por ambas ideas.*
- *No obstante lo limitado del inicio del cambio político, diversos factores influyeron para que, alejados de una idea de gobernabilidad, nos fijáramos, como país, el objetivo de la democracia.*

El inicio de la investigación estuvo orientado por los conceptos que sirven para explicar por un lado la gobernabilidad de las sociedades contemporáneas y, por el otro, los cambios políticos llamados transiciones a la democracia. El hilo conductor, el elemento constante tanto en el concepto de gobernabilidad como en los que integran los estudios sobre transiciones resulta ser el régimen político.

La investigación estuvo fundada en las ideas en torno a la relación de poder político; como dije antes, abrego de las fuentes clásicas, de los conceptos fundamentales creados por Locke, Rousseau sobre todo, Kant y Weber. A partir de estos autores construyo el concepto clave que servirá de base para todo el trabajo, el de legitimidad. Una vez definida la legitimidad como la justificación de la relación de mando y obediencia, de la relación de poder político, que sólo puede tener como origen racional el acuerdo de voluntades entre quien manda y quien obedece, continúo con los otros elementos básicos del fenómeno de la capacidad de gobernar: la eficacia y la estabilidad.

Tomo de Morlino la idea de que el cambio político es perceptible cuando se manifiesta en las estructuras políticas, y para ello sigo a este autor en la clasificación de las diferentes estructuras políticas, lo que complemento con la idea de Held de que existen diferentes tipos de crisis que afectan los regímenes políticos; contraste, finalmente, estas ideas con las conclusiones de un estudio llevado a cabo en Europa en 1995 en torno a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Con este pequeño arsenal conceptual llevo a cabo, primero, la identificación de los elementos que caracterizan o identificaban al régimen político mexicano antes de la fecha en que supongo que comienza a gestarse el cambio.

Una vez localizados los elementos de identidad del régimen político mexicano, reviso los principales acontecimientos políticos para, primero, verificar si existe o no un cambio político perceptible, y segundo, para explicar, en caso de que lo haya, dicho cambio. Parecería que mi intención fue escribir un texto de historia política, pero nada más alejado de mi intención; repito que para responder a las diversas preguntas que el tema me planteó hubo necesidad de recurrir a la historia reciente, pero como un paso necesario para encontrar explicaciones e interpretaciones. Quien pretenda llevar a cabo análisis político no puede escapar a la necesidad de conocer la historia política y, para entenderla, la teoría clásica de la política.

Durante la definición teórica de la investigación, caí en cuenta de que la metodología de los estudios sobre transiciones a la democracia puede resultar algo “estrecha” en virtud de la “inmediatez” que los analistas presuponen a los hechos que pretenden analizar; en diferentes textos de especialistas se nota como los hechos (las protestas multitudinarias, las rupturas de los grupos gobernantes, las intervenciones militares, por ejemplo) se les

aparecen de pronto a los autores, los cuales, ante lo arrollador de la ola, no atinan sino a sumergirse en ella, olvidando que muchos hechos que pudieran parecer repentinos o aislados sólo pueden ser explicados cuando se ubican en un contexto, cuando se atiende a las condiciones objetivas, por ejemplo.

Lo que intenté fue explicar que el cambio de régimen político en México se había llevado a cabo a través de procesos electorales, los cuales fueron cobrando una mayor certeza a partir de diferentes reformas estructurales, las cuales fueron resultado de la presión ejercida por la nueva pluralidad política que se presentó *dentro* de las propias estructuras políticas, lo que era resultado de una participación popular cada vez mayor debido al descontento producido por dos causas principales: la ausencia de límites y controles reales en el ejercicio del poder político y las sucesivas crisis económicas con sus secuelas.

El régimen político cambió sin una ruptura traumática de la legitimidad, antes bien se experimentó un tránsito lento, no exento de sobresaltos, de una legitimidad autoritaria (aunque disfrazada de democrática) a una legitimidad plenamente democrática electoral. La existencia y continuidad del Estado mexicano no se cuestionó severamente. Las características estructurales que identificaban al régimen (presidencialismo, partido hegemónico y corporativismo) cambiaron o se vieron alteradas, en tanto que las características funcionales del mismo (reformismo y ausencia de Estado de Derecho) si bien no han desaparecido, resultan una asignatura pendiente en el proceso de consolidación del cambio estructural.

El periodo de estudio comienza en 1968, tomando como punto de partida el hecho de que existe un consenso entre los principales politólogos e historiadores en torno a la importancia de los sucesos de sangre ocurridos en octubre de ese año. No obstante, para comprender algunos temas resultó necesario remitirse más atrás de ese año. Ya después la propia investigación me fue señalando la división periódica que finalmente adopté. A pesar que en algunas ocasiones el trabajo pareciera dividido en decenios, lo cierto es que sólo sigo, en la división, los hechos que consideré fundamentales: la reforma política de 1977-78, la elección del fin del partido casi único (1988) y 2000, con la derrota del PRI en las elecciones presidenciales. Hasta ese año es que abarca este trabajo. Por supuesto que a partir de 2000 se inaugura una etapa por demás atractiva en nuestra historia política, pero ese tema deja de ser objeto de mi investigación, pues el objetivo de ésta era, únicamente, confirmar el cambio político, describirlo y explicarlo. Con el triunfo de un candidato de oposición en las elecciones presidenciales de 2000 pareciera concluir una etapa e iniciar otra, la que deberá ser estudiada en sí misma, pues la problemática que plantea es, necesariamente, diversa a la del cambio que se operó a lo largo de 20 años en México.

En el primer capítulo, que pretende ser el más teórico, defino el marco conceptual que será de utilidad para interpretar lo sucedido en México a lo largo de casi 30 años. Planteo la problemática de la que surge o desprende el concepto de gobernabilidad, así como la identificación y definición de sus elementos. Afirmo que la gobernabilidad se compone básicamente de tres elementos interconectados todos ellos: la legitimidad, la eficacia y la estabilidad, donde los dos términos finales se subordinan al primero; es decir, que afirmo que el de la legitimidad es un tema indispensable al analizar el de la gobernabilidad. Por otra parte, identifico los diferentes tipos de crisis que pueden afectar a un régimen en razón de los tipos de cambios que se pueden llevar a cabo, ya sea estructurales o de procedimientos.

En el segundo capítulo, el que inicia el estudio del caso mexicano, identifiqué las fuentes de la legitimidad del régimen político mexicano a partir de una revisión del suceso que funda al Estado mexicano contemporáneo, la revolución. De ésta, se supone, desprendió el régimen una ideología, además de que inició una relación particular con las masas proletarias. Sin embargo, también revolucionaria se reclamó la idea de unidad nacional, que fue utilizada como ariete en contra de las disidencias, cualesquiera que hubiesen sido.

En el capítulo tercero localizo las características del régimen político mexicano, las que divido en estructurales (el presidencialismo, el partido hegemónico y el corporativismo estatal) y funcionales (la discrecional aplicación de la ley y la facilidad para reformar hasta la constitución). Identifiqué una aparente contradicción del régimen, que es sólo eso, apariencia, pues el régimen nunca negó ni su origen ni su destino: modernización dentro de las estructuras del capitalismo. En el siguiente capítulo describo e interpreto lo que denominé antecedentes del cambio, esos que se generaron entre 1968 y 1978.

La sucesión misma de los hechos me hicieron ver que, lejos del *timing* sexenal, el ritmo del cambio político parece obedecer a decenios; esto se hace manifiesto en el quinto capítulo, dedicado al estudio de los años de la crisis económica, la que redundó en un decaimiento de la situación política. Entre 1978 y 1988 se suceden años que nos llevan de un sobresalto económico y financiero a uno mayor, lo que, definitivamente, se acabará manifestando en los comicios marcados por la rebelión cardenista.

En el último capítulo paso revista a los casi diez años que median entre el terremoto electoral del 2 de julio de 1988 y el triunfo del candidato del PAN a la presidencia de la república (Vicente Fox) en las elecciones de 2000. Durante este periodo se llevan a cabo los cambios estructurales que más afectan al régimen, lo que permiten hablar efectivamente de un cambio político, o quizás y mejor dicho, del inicio de un cambio político estructural. Si bien el trabajo culmina en 2000, la investigación aún continúa, puesto que, me parece, lo mejor del cambio está aún por venir.

La investigación llevada a cabo fue estrictamente documental bibliográfica, en el sentido de que me concreté a revisar y analizar todo, o casi todo, lo escrito en torno al tema de la investigación. Si bien omití la consulta directa a archivos, lo cierto es que el objeto de este trabajo, desde su inicio, fue meramente una *reinterpretación* de las interpretaciones sobre el tema. No obstante lo anterior, la recopilación de material pretendió ser exhaustiva, y si bien no lo conseguí del todo, me parece que la bibliografía de esta tesis puede ofrecer una idea del intento que se hizo por abarcar la mayor cantidad de información disponible.

En ese sentido las bibliotecas del Colegio de México y del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM fueron las principales fuentes abastecedoras de libros y revistas; en virtud de que recibí una beca para continuar la investigación en la Universidad de Salamanca, en España, tuve acceso también a la biblioteca del Instituto de Estudios sobre Latinoamérica y Portugal de dicha universidad, en donde recopilé información de mucha utilidad.

A lo largo del proceso de investigación tuve la oportunidad y el placer de contar con la guía de un excelente *maestro*: el doctor Arnaldo Córdova quien no sólo me inició en el conocimiento y la pasión por los clásicos de la política, sino que también me orientó a lo largo de mi acercamiento a la historia mexicana, la que, también me enseñó, es

maestra de la política. Si algún mérito se le encuentra a este trabajo, es seguro que se debe al magisterio de Córdova.

Finalmente, expreso mi enorme agradecimiento y amor a mi esposa Letty, quien fomentó y facilitó la elaboración de este trabajo, y que siempre estuvo conmigo, a pesar, incluso, de la distancia.

Resumen

Este trabajo tiene como finalidad comprobar el cambio de régimen político mexicano, partiendo de la hipótesis de que el inicio de dicho cambio estuvo orientado por la necesidad de fortalecer la gobernabilidad, y no por la instauración de una forma democrática de gobierno. Así, la llamada transición mexicana comienza por la necesidad de mejorar la capacidad de gobierno eficiente, y en el transcurso de las modificaciones institucionales que lo permitieran desembocó en un cambio de régimen autoritario por uno democrático. Si bien la consolidación democrática no se ha consumado, lo cierto es que la finalidad que orientó el inicio del cambio, es decir, la gobernabilidad, no se ha conseguido.

A lo largo del texto se muestra a) las fuentes de la legitimidad del régimen posrevolucionario mexicano, b) los rasgos o características que identificaban al antiguo régimen, que se convierten en los objetos de la observación, c) las causas de la complicación del ejercicio eficiente de gobierno, d) las medidas implementadas por el propio régimen para fortalecer una gobernabilidad cada vez más afectada, e) las consecuencias institucionales de la voluntad de cambio, que dan como resultado un cambio de régimen.

CAPÍTULO PRIMERO

LA GOBERNABILIDAD

SUMARIO: I. El problema; II. El concepto; III. Los elementos; IV. Resumen.

En los últimos años todos hemos escuchado con bastante frecuencia la palabra “governabilidad” en boca de políticos y académicos. Desde la mitad de los años ochenta se convirtió en un término corriente en el discurso político mexicano. A esta palabra se le han adjudicado diversos sentidos o significados, siendo el más habitual el de capacidad de gobernar de manera eficaz. Sin embargo una definición, por amplia que sea, no es suficiente para dar noticia del contexto en el que la palabra nace y las implicaciones políticas que conlleva. El capítulo que sigue pretende ofrecer, pues, un panorama de la situación problemática en la que aparece el término en ciertas sociedades, además de pasar revista a algunas definiciones y analizar los que se consideran los diferentes aspectos o elementos de la gobernabilidad.

I. EL PROBLEMA.

En las naciones llamadas industrializada o de capitalismo avanzado, el prominente desarrollo económico que se presentó entre los años cincuenta y sesenta y la ausencia de conflictos sociales y políticos mayores durante el mismo periodo, enmarcados en la creencia generalizada de que se estaba viviendo una época de esplendor, caracterizada por la inexistencia de conflictos ideológicos profundos que dividieran a las sociedades y por el sentimiento de lo “correctamente político”, hizo pensar a muchos que esta situación era el momento cumbre de la evolución social, pues se estaba alcanzando, por fin, el equilibrio anhelado, la estabilidad buscada.

En el ámbito de la política, la relación entre gobernantes y gobernados era casi perfecta: ausencia de conflictos serios que generaran polarizaciones, aceptación generalizada de los principios de la democracia liberal, consenso entre los partidos políticos en torno al nuevo papel del Estado, equilibrio internacional de las potencias, ausencia de actos que denotaran desobediencia o desafío a la autoridad, por ejemplo. La capacidad de gobierno parecía casi perfecta: los gobernantes podían orientar la conducta de la comunidad política y los ciudadanos estaban dispuestos a dejarse orientar por quienes eran elegidos para hacerlo. Las bases de esta relación de armonía entre gobernantes y gobernados eran dos: la legitimidad democrática y la efectividad del Estado de Bienestar.

Por lo que toca al segundo elemento, cabe decir que en algún momento se pensó que el factor esencial de la relación de mando-obediencia recaía en la característica contemporánea del Estado: la asunción de nuevas funciones, fuera de las estrictamente tradicionales, por medio de las cuales se buscaba brindar un "bien estar" a la población, sobre todo a los ciudadanos económicamente en desventaja: asalariados, ancianos, enfermos, niños, entre otros, de forma tal que el Estado actuaba en aras de un principio de

corrección del desarrollo capitalista, lo que, a su vez, generaba una situación de estabilidad social. Por otra parte, los principios de la democracia liberal se asumían como la única fuente de legitimidad del poder político, por lo que los inconformes con el sistema, antes que atacar el sistema democrático, exigían la aplicación de los principios que la fundaban: la libertad y la igualdad, sobre todo ésta.

Sin embargo, hacia el final de la década de los sesenta y al inicio de la de los setenta se hicieron más frecuentes las muestras de desacuerdo político y económico. Las manifestaciones de insatisfacción se hicieron comunes y el concepto de “autoridad” comenzó a ser cuestionado, sobre el del Estado. se habló entonces del “colapso” de la democracia y de la pérdida de confianza en la política y los políticos, lo que a su vez generó, para escándalo y preocupación de muchos, la supuesta ruptura del orden tan apreciado, un relajamiento de la disciplina social y el debilitamiento de los líderes políticos, aunado a un déficit en la capacidad del poder político, del Estado, para hacerse obedecer. Ya para el final de la década de los setenta los Estados de las sociedades industrializadas o de capitalismo avanzado se enfrentaban a lo que se denominó “crisis fiscal” o “crisis de racionalidad”.

a) *El Estado de Bienestar.*

Tras la Segunda Guerra Mundial, el establecimiento y desarrollo, en distintos países, de un Estado Benefactor o de Bienestar respondió a la necesidad de corregir, tras la amarga experiencia de los años treinta, las deficiencias de un sistema económico basado, exclusivamente, en las fuerzas libres del mercado. Así, a partir de la idea de otorgar beneficios compensatorios a los mas necesitados, aunada a la mayor intervención rectora del Estado en la economía, éste comenzó no sólo a prestar mayores servicios, sino a ser más responsable frente a la sociedad.

La bonanza económica de los años cincuenta y sesenta ayudaron enormemente al desarrollo y consolidación del Estado interventor y benefactor, de forma tal que la presencia estatal en las actividades cotidianas de los ciudadanos era cada vez mayor; desde la prestación de los servicios públicos más convencionales, hasta el rescate de empresas privadas en bancarota, fueron convirtiendo a la estatal en la mayor y más importante institución oferente de servicios y productos. Todos, asalariados o no, económicamente débiles o no, llegaron a depender de una u otra manera del aparato estatal, que paulatinamente incursionaba en nuevas áreas y desempeñaba nuevas funciones.¹

El referido crecimiento estatal tenía cierta coherencia, pues respondía a la buena marcha de la economía mundial; de esta forma el crecimiento económico del citado periodo promovió, en parte, el ensanchamiento de los límites de la acción del Estado; a mayor riqueza,

¹ “We have grown accustomed to looking to government to provide us with roads and water; we are growing accustomed to lookin to it to provide us with electricity and railway trains; we now, it seems, expect to provide us with, of all things, sugar... During the Irish potato famine, thousands of United Kingdom citizens could nor count on government to provide them with life; today we expect to government to provide us with sugar for our tea.” Cfr. King, Anthony. "Overload: problems of governing in the 1970's", en *Political Studies*, Vol. XXIII, Nos. 2 and 3, June-September 1975, p. 288.

mayores beneficios repartidos colectivamente. Se tenía la idea de que esto no sólo era deseable, sino que además era "lo justo", lo que fue definido en términos de igualdad.²

Mediante la intervención directa en la economía y la dotación de servicios asistenciales a los ciudadanos el Estado de Bienestar, que tiene sus bases teóricas en los estudios de Keynes y Beveridge³, pretendía reducir las tensiones sociales generadas por una economía industrializada, integrando tanto a trabajadores como a empresarios en un objetivo común: mayor crecimiento económico y reducción paulatina de las desigualdades sociales.⁴

En otras palabras, se podía decir que el *Welfare State* "pretendía hacer al capitalismo liberal económicamente más productivo y socialmente más justo"⁵ puesto que, por una parte, la organización estatal debía esforzarse por mantener y crear las condiciones necesarias para el crecimiento de la economía y, por el otro, otorgar a los "damnificados" del mismo servicios indispensables para asegurar condiciones de vida adecuadas al bienestar humano, evitando así, en lo posible, brotes de descontento, pero también proporcionando elementos para la capacitación de la mano de obra; en esta situación el Estado representaba un doble papel, realizaba dos funciones: el fomento a la acumulación de capital y el mantenimiento del orden social, lo que, en opinión de algunos, generó una contradicción.⁶

² La lógica del crecimiento económico llevaría dos posiciones excluyentes, como lo muestra Mishra: "Por un lado hace racional una menor intervención del gobierno en el sector de bienestar y la privatización de servicios. Por otro lado... una sociedad que es más rica año tras año, puede hacer frente a programas sociales más generosos. El aumento de la renta nacional hace posible incrementar tanto el gasto social como los ingresos privados... la opulencia privada y la generosidad pública pueden ir codo con codo." Cfr. Mishra, Ramesh. *El Estado de Bienestar en crisis*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1992, p. 28. Claro, la creación de programas sociales más generosos implicaba una mayor recaudación de fondos por parte del Estado, y aumentar los impuestos nunca ha sido buena idea cuando se compite en elecciones libres; además una cosa es aumentar los impuestos pero lo que verdaderamente importante es cobrarlos. Ahí es donde, en principio, se gestó parte del problema. Según Huntington, lo "justo" se convirtió, en la sexta década del siglo pasado, en sinónimo de igualdad, tanto en lo económico, lo social y lo político. Ello se manifestó claramente en el hecho de que "*the major philosophical treatise of the decade (Rawls, A Theory of Justice) defined justice largely in terms of equality*". Cfr. Crozier, Michel; Huntington, Samuel y Watanuki, Joji. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York. New York University Press. 1975, p. 62.

³ "El keynesianismo... apoyaba la intervención estatal desde el lado de la demanda de la economía para asegurar un alto nivel de actividad económica y pleno empleo", por su parte el componente social del Estado de Bienestar lo constituía "el concepto Beveridgiano de seguridad... (ello significaba hacer) al estado responsable del mantenimiento de unos niveles de vida mínimos" para compensar de los "riesgos de la economía de mercado" a quienes menos tenían. Cfr. Mishra, cit. *supra* nota 2, p. 31.

⁴ Idem, p. 44.

⁵ Idem, p. 33.

⁶ "Una contradicción dentro de un específico modo de producción es la tendencia inherente a destruir las precondiciones mismas de las cuales depende su supervivencia". Cfr. Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid. Alianza Editorial. 1990, p. 119. Para los autores marxistas el Estado de Bienestar, puesto que Estado capitalista, debe realizar funciones contradictorias: a) "mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital", y b) "mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social". Cfr. O'Connor, James. *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona. Península. 1981, p. 26. Según Offe lo primero se consigue situando "a todo propietario de fuerza laboral en una posición que le capacite para encontrar empleo en el mercado de trabajo" y "poniendo las unidades individuales de capital, o el capital en su conjunto, en una posición donde parece efectivamente rentable comprar fuerza de trabajo". Idem, p. 126. Lo segundo implica "satisfacer distintas demandas de los que sufren los 'costes' del crecimiento económico". Cfr. O'Connor, op. cit. p. 28.

El pleno empleo tanto de capital como de mano de obra, así como el mantenimiento de la paz social (estabilidad) se convirtieron en las metas esenciales del Estado llamado de Bienestar. Y para alcanzar tales fines sus áreas de intervención aumentaron, los intereses que debía vigilar se extendieron, aumentaron las funciones que desempeñaba, alejándose cada vez de la concepción policiaca o mínima, extendiendo los límites de su acción. Y al aumento de las actividades estatales correspondió, en forma paralela y complementaria, un aumento del personal que laboraba en la estructura estatal. A mayor cobertura, a mayores funciones, a mayor intervención, más oficinas, más oficiales administrativos, más puestos de trabajo... y más dinero para sostener ese aparato enorme que se necesitaba para satisfacer las crecientes demandas ciudadanas convertidas en competencias estatales.⁷

Si el Estado fomentaba el crecimiento económico (con la construcción de autopistas, por ejemplo), y éste generaba empresas boyantes que producían suficiente excedente de capital como para transferir una parte al propio Estado (en forma de impuestos), suficiente a su vez para que éste proporcionara servicios asistenciales que la sociedad en conjunto demandaba⁸, no había de que preocuparse. Así a mayor crecimiento económico, mayor riqueza; a mayor riqueza, mayores impuestos; a mayores impuestos, más servicios asistenciales; a más servicios asistenciales, mayor igualdad y menor posibilidad de conflicto. Todo parecía indicar el arribo a una etapa de plena prosperidad, mejora continua de la calidad de vida y tranquilidad social y política.⁹ Sin embargo, poco a poco, el gobernar se fue convirtiendo en una tarea cada vez más difícil.

Tras la época de crecimiento y desarrollo económico¹⁰, las naciones industrializadas, y otras colateralmente, sufrieron un severo retroceso al presentarse altos índices de inflación y un aumento severo del desempleo, fenómeno denominado *estanflación*.¹¹ Esta situación

⁷ A este hecho Huntington, dentro del reporte de la Comisión Trilateral, denomina "aumento de la actividad gubernamental". Cfr. Crozier, et al, cit. *supra* nota 2, pp. 64 ss.

⁸ Paulatinamente la oferta de servicios y la demanda de los mismos fue ampliándose, y dejó de circunscribirse solamente a los trabajadores con bajos ingresos o a los desocupados; refiriéndose al caso de Gran Bretaña, King señalaba que en muy poco tiempo el gobierno había llegado a convertirse en una especie de compañía de seguros ilimitada, en el sentido de que cualquier persona, en cualquier momento podía estar protegida contra cualquier riesgo concebible. Cfr. King, cit. *supra* nota 1, p. 286.

⁹ Es por ello que este modelo de Estado gozó de una amplia aceptación, aunque no faltaron las críticas. No obstante, entre los mismos partidos políticos el consenso en torno al Estado Benefactor era casi total, "en aquella época existía un acuerdo social que aparentemente generaba pocos costes y muchos beneficios, entre los que se incluía el mantenimiento de la estabilidad social y el desarrollo de un sentimiento de solidaridad y comunidad nacional." Cfr. Mishra, cit. *supra* nota 2, p. 28.

¹⁰ Puesto que este trabajo no intenta abundar en los aspectos económicos del fenómeno de la gobernabilidad, la sobrecarga de demandas, ni la crisis fiscal del Estado, me limitaré a utilizar el siguiente concepto, claro y sencillo, de desarrollo económico: "un incremento del producto nacional real o del producto *per capita*, y también... una distribución más equitativa del producto." Cfr. González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México. ERA. 1997, p. 13.

¹¹ Rose define la *stagflation*, como "the persistence of both high unemployment and high rates of inflation". Cfr. Rose, Richard. "Ungovernability: is there fire behind the smoke?", en *Political Studies*, Vol. XXVII Num. 3, September 1979, p. 358.; Mishra explica, en este sentido, que "el crecimiento económico permanente de las primeras décadas dio paso a un estancamiento económico acompañado de altas tasas de inflación... el estancamiento con inflación amenazaba con convertirse en recesión con inflación. En términos globales, la economía occidental estaba en recesión. El desempleo había aumentado prácticamente en todos los países. *La presencia simultánea de recesión e inflación... condujo al colapso de la confianza en la capacidad del estado para controlar el funcionamiento de la economía mixta*". Cfr. Mishra, cit. *supra* nota 2, pp. 46 y 47. Las cursivas son mías.

amenazó la capacidad interventora del Estado en la economía (al reducirse su margen de acción) y su papel como proveedor de servicios asistenciales, además de que afectó de manera importante las finanzas públicas, pues los gastos generados por el mantenimiento de tales servicios eran crecientes, en tanto que los recursos captados por el Estado disminuían. Esto creó un desajuste que implicaba que el gasto público creciera aceleradamente, más que los recursos para financiarlo.¹²

La intervención estatal en la economía, así como la misión benefactora del Estado, provocaron el continuo desarrollo de las funciones que éste realizaba, dejando al margen las teorías de la miniatura estatal o la de la reducción a mero vigilante nocturno. La maximización del capital y la fuerza de trabajo requerían que el Estado brindara servicios que ningún sujeto privado podía ofrecer, además la reducción paliativa de las grandes diferencias económicas debía ser también misión estatal, brindando servicios de asistencia a grupos determinados sin ánimo de lucro, característica que hacía que tales servicios carecieran de interés para el empresario privado, pero que eran indispensables para la buena marcha de la sociedad industrializada.

Así las funciones que el Estado cumplía, los servicios que prestaba, las áreas en las que intervenía, aumentaron en pocos años. Pero al mismo tiempo, esa mayor presencia estatal en la vida cotidiana del ciudadano hizo que éste fuera considerando al propio Estado responsable cada vez mayor de su bienestar y de su satisfacción personal. La responsabilidad de los gobiernos aumentó en la medida en que intervenían en mayores asuntos, públicos o privados.

Y la asunción, por parte del Estado, de nuevas funciones derivó en el aumento y complicación de la organización y administración del mismo. Ante la complicación que implicó el crecimiento de la burocracia y de la estructura estatal se llevaron a cabo, en algunos países, reformas administrativas, que más que solucionar los problemas contribuyeron a agravarlos, sobre todo por la concentración de atribuciones y recursos en las administraciones centrales.¹³ De esta forma la expansión de las funciones estatales y el crecimiento de la burocracia (en su mayoría centralizada), aunados a la tortuosidad de los procedimientos administrativos, originaron una lenta pero continua pauperización de los servicios asistenciales que otorgaba el Estado, inclusive los más elementales.

El crecimiento burocrático desarrolló comportamientos de autopreservación, es decir, los encargados de resolver los problemas de marginalidad, pobreza o discapacidad, prestando servicios de asistencia, no sólo se esforzaban por ofrecer meros paliativos, sino que centraban su interés en la continuidad de tales problemas, más que en su solución, puesto que eso justificaba su existencia y mantenimiento. El objetivo perseguido, dentro de la lógica de la autoconservación y expansión burocrática, era la creación de nuevas oficinas, nuevas comisiones, con más personal y más recursos¹⁴. Así, el proceso de toma de

¹² Cfr. O'Connor, cit. *supra* nota 6, pp. 29 ss. Por otra parte Rose señalaba: "*In the 1950's and 1960's... Governments expanded welfare programmes providing major benefits to most citizens in childhood, ill health and retirement... [but] the cost of public policy have been growing at a faster rate than the economy as a hole*", op. cit. p. 357.

¹³ King usa como ejemplo el Servicio Nacional de Salud británico, el cual, tras haber funcionado sin mayores contratiempos, tras ser reformado (con el objetivo de hacerlo eficiente y democrático), se convirtió en un verdadero problema para el gobierno. Cfr cit. *supra* nota 1, p. 285.

¹⁴ Cfr. Mishra, cit. *supra* nota 2, p. 63.

decisiones y el procedimiento de gestión administrativa se complicaron demasiado, tornándose lento e ineficaz el procedimiento de respuesta a las demandas¹⁵. Esto generó, en gran medida, insatisfacción creciente de la población.

Además, ese aumento de las tareas encomendadas al Estado redujo su autonomía respecto a grupos sociales indispensables para el mantenimiento de la estabilidad social y política, pues al crecer el radio de acción del Estado también los hicieron las relaciones de interdependencia respecto a nuevos *participantes* en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas. De esta forma no sólo se veía afectada la capacidad estatal para gobernar a causa del incremento y complejidad del aparato burocrático, sino también debido a la mayor necesidad del Estado de contar con el apoyo, o al menos la *no oposición*, de diferentes grupos sociales para gobernar.¹⁶ Así se presentó la difícil situación de un gobierno cada vez más responsable pero al mismo tiempo menos capaz de gobernar.¹⁷

Por otra parte, la capacidad gubernamental para identificar y explotar fuentes de financiamiento para el sostenimiento de sus programas de asistencia, para el mantenimiento de la burocracia y para la continuidad de las funciones indispensables, se redujo notablemente; por un lado, tras la crisis petrolera de 1973, los gastos estatales se incrementaron, pero no al mismo ritmo que la captación de recursos; ello derivó en un desequilibrio de las finanzas públicas que provocó el aumento de los déficits estatales. La disminución en la captación de recursos fiscales hizo pensar en un decrecimiento de la obediencia ciudadana; no bastaba sólo con aumentar los impuestos, había que cobrarlos.¹⁸

¹⁵ Según Habermas, esto mostraba una parte del problema: “Las crisis de salida tienen forma de *crisis de racionalidad*: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico”, puesto que tal sistema administrativo no genera en la medida necesaria opciones racionales. Cfr. Pasquino, Gianfranco. “Gobernabilidad”, en Bobbio, Mateucci, Pasquino. *Diccionario de Ciencia Política*. México. Siglo XXI Editores. 1988, p. 197.

¹⁶ “*The growth of government can be expected to reduce efficiency, at least marginally, because of the need to co-ordinate a larger and more heterogeneous number of organizations undertaking programs objectives. The twentieth century growth of government has not been just a simple expansion in the scale of existing hierarchical integrated organizations. It has also involved an explosion in the structure of government at central, local and regional levels and outside normal departmental structures as well*” Cfr. Rose, cit. *supra* nota 11, p. 361. A la pérdida de autonomía del Estado Offe le denomina “*pérdida* relativa o incluso absoluta de *capacidad de dirección*” y la explica a partir del hecho de que “*crece exponencialmente el número de funciones estratégicas que deben tener en cuenta los organismos del Estado de Bienestar en la tramitación de las solicitudes de prestaciones, mientras que crece en la misma medida el poder de veto por parte de instancias cuya cooperación le hace necesaria para la realización de los correspondientes programas*”. Cfr. Offe, Claus. *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid. Sistema. 1992, p. 41.

¹⁷ King concluía que la razón por la cual se había tornado más difícil gobernar no sólo Inglaterra sino cualquier otro país, recaía no sólo en el crecimiento y variedad de los problemas que debía resolver el gobierno, ni tampoco únicamente en la disminución de la capacidad del gobierno para resolverlos, sino en la coincidencia de ambos fenómenos al mismo tiempo. Cfr. King, cit. *supra* nota 1, p. 294.

¹⁸ Esto es una cuestión muy importante, pues como Rose lo resalta, no basta con crear nuevos impuestos, lo verdaderamente importantes es cobrarlos; y un sistema que no sólo ha dejado de percibir este tipo de ingresos, sino que además enfrenta la situación de cobrar a la fuerza ve incrementados los costos de la recaudación; de esta manera el de la crisis fiscal se reduce a un problema de obediencia a la autoridad, un problema básico de *eficacia* de las normas fiscales; y resulta que para que la ley, fiscal u otra cualquiera, sea obedecida (evitando el costoso y poco popular recurso de la coerción) debe ser tenida como legítima.

Sin recursos suficientes, el Estado debía continuar ofreciendo servicios más costosos a mayor número de consumidores y demandantes.¹⁹

Esta situación, a la que se denominó "crisis fiscal del Estado" fue remarcada no solamente por los críticos neo-conservadores del Estado de Bienestar (bajo la teoría de la "sobrecarga"), sino también, principal e inicialmente, por los marxistas.²⁰ La base de la explicación de esta crisis fiscal es la incompatibilidad o contradicción que se presenta entre las dos tareas fundamentales que debe desempeñar el Estado en las sociedades industrializadas: el fomento de la acumulación y el mantenimiento de la armonía social.²¹

Aunado a lo anterior la demanda constante y creciente de más y mejores servicios asistenciales, provocó que los servicios y beneficios que brindaba el Estado no fueran apreciados ya por los beneficiarios como excepcionales y dirigidos a grupos específicos (desocupados, ancianos, estudiantes, discapacitados, etc.), sino como parámetros *mínimos* de bienestar y seguridad para *todos* los ciudadanos; así, pronto se dejó de pedir lo mínimo, para exigirse más y de mejor calidad, ya no para algunos, sino para todos²². De esta manera las metas a alcanzar por los gobiernos crecieron y se diversificaron, llegando a ser algunas de ellas excluyentes entre sí.²³

Pero no es nada más que los *clientes*²⁴ demanden más y mejores servicios de asistencia social, sino que se presenta la acción de los grupos bien organizados de la sociedad que

¹⁹ "In the 1979's, Western economies have grown more slowly than before (an annual average of 2. per cent), while the cost of public policy have continued to rise as before. Every major Western government now faces the risk that the growing cost of public policy may consume all the fiscal dividend of economic growth, and then some" Cfr. Rose, cit. *supra* nota 11, p.358.

²⁰ Confróntense las críticas similares, así como diagnósticos parecidos en King, cit. *supra* nota 1, Rose, cit. *supra* nota 11, y O'Connor, cit. *supra* nota 6. Para una visión de conjunto Cfr. Mishra, cit. *supra* nota 2, pp. 118 ss.

²¹ Aunque estos conceptos se toman de O'Connor, Rose también parece distinguirlos claramente, pues señala que la autoridad política depende de dos elementos básicos, la efectividad y el consenso; la una depende de la otra, pero la segunda es esencial no sólo para *continuidad* sino sobre todo para la *obediencia* debida a la autoridad política. Y un elemento que ayuda bastante para lograr el consenso es la efectividad, entendida como el logro de las metas de las políticas públicas, el éxito de la gestión administrativa del gobierno. Sin embargo, el mismo autor reconoce que para el éxito de cualquier acción de gobierno (*public policy*) se requiere la cooperación de los ciudadanos afectados, que no es sino una forma de decir que la base de todo es la legitimidad. Cfr. Rose, cit. *supra* nota 11, p. 354

²² Algunos autores neo-conservadores identifican esto, en forma inversa, como los efectos morales nocivos del Estado de Bienestar; pronto los individuos se dan cuenta que no es necesario esforzarse demasiado para poder tener asegurada la asistencia estatal, se inhibe así el deseo de buscar un empleo o mejorar en el que se tenga, se genera conformismo e indolencia; la solidaridad social decae, todos esperan la mano más que visible del Estado para solucionar los problemas, por lo que no es preciso que cada quien "se ayude a si mismo".

²³ Cfr. Rose, cit. *supra* nota 11, p. 357. Si por un lado las metas u objetivos de los gobiernos aumentan y se diferencian tanto entre sí, por el otro la *capacidad* de los mismo para localizar y explotar fuentes de recursos que financien el logro de tales metas u objetivos se reduce, por lo que se produce una *sobrecarga* de demandas sobre los gobiernos.

²⁴ Offe señala que, respecto al Estado liberal-democrático de Bienestar, los ciudadanos adquieren tres distintos aspectos: a) miembros de la fuente de la voluntad política (noción de soberanía popular); b) "súbditos" que han de obedecer esa voluntad política y cuyos derechos fundamentales imponen límites a la acción del Estado; y c) "clientes que dependen de servicios, programas y bienes colectivos suministrados estatalmente para asegurar sus medios materiales, sociales y culturales de supervivencia y bienestar en sociedad". Cfr. cit. *supra* nota 6, p. 168. Pareciera ser que esa característica de "cliente" que asume el ciudadano es la que trastoca la relación con el Estado, pues al hacer uso de servicios asistenciales estatales los

están colocados en lugares estratégicos del proceso productivo o que realizan actividades esenciales para el mantenimiento de la armonía social. Estos grupos intentan (y logran) incidir en la toma de decisiones políticas, además de que generalmente exigen un trato privilegiado para la satisfacción de las demandas que presentan.²⁵ Además de la sobrecarga de demandas, se tiene que considerar que los clientes del Estado de Bienestar estaban cada vez menos dispuestos a pagar lo que costaba la satisfacción de esas exigencias.²⁶

Por otra parte la creciente intervención estatal en la economía²⁷ originó que los ciudadanos (electores) comenzaran a hacer depender de los buenos resultados económicos su lealtad a los gobiernos, y también a las instituciones estatales, pues se generalizó la idea de que eran de las decisiones políticas de las que dependían esos buenos resultados económicos, sin tomar en consideración la creciente proliferación de actores desestabilizadores, fuera del control directo del Estado; así la responsabilidad estatal aumentó, pero su capacidad de gestión y dirección, en el área económica en principio, más bien se vio reducida.

De esta forma la organización estatal debió poner mayor atención en determinados y específicos "negocios", que no eran de gran importancia en sí, pero que eran considerados esenciales para mantener el apoyo de los electores, o de algunos actores importantes del sistema; es así como se presentó un círculo vicioso que implicaba que al aumento del llamado "sector público" correspondía un incremento de la responsabilidad de los gobiernos y del Estado, y el aumento de ésta implicaba un crecimiento de aquél.²⁸

La estabilidad de los gobiernos o *administraciones*, y la legitimidad del Estado, comenzó a depender de los resultados económicos que se obtuvieran, o del mantenimiento y aumento de los servicios prestados. Este hecho convirtió, por lo regular, a las elecciones en competencias de saliva: los candidatos, con tal de obtener el mayor número de votos, ofrecían y se comprometían a , en caso de salir electos, otorgar nuevos programas sociales y a mejorar los existentes.²⁹ Así se produce un sistema autopropulsado, donde las demandas

primeros se comportan, efectivamente, como parte demandante en una relación mercantil, pero al momento de "pasar la factura", de enfrentar el costo de tales servicios, reaccionan como electores: votos a cambio de servicios gratuitos o subsidiados.

²⁵ Cfr. Brittan, Samuel. *The economic consequences of democracy*. England. Wildwood. 1988, pp. 258 ss. Cfr. Rose, *ibidem*.

²⁶ "The growth of expectations imposes demands for different kind of public spending and intervention which are incompatible both with each other and with the tax burden that people are willing to bear". Cfr. Brittan op. cit. p. 249.

²⁷ Recuérdese que la rectoría económica del Estado busca que tanto los oferentes como los demandantes de mano de obra puedan, ambos, satisfacer sus expectativas, de tal manera que se logre el "pleno empleo de las unidades de valor". De esta forma, el pleno empleo tanto de mano de obra como de capital es el objetivo que persigue el Estado de Bienestar. Cfr. Offe, cit. *supra* nota 6, p. 126.

²⁸ "the point... is that there is now hardly anything in which Government can avoid taking an interest... To be held responsible for everything is to feel compelled to intervene in everything" Cfr. King, cit. *supra* nota 1, p. 287.

²⁹ "The temptation to encourage false expectations among the electorate becomes overwhelming to politicians. The opposite parties are bound to promise to do better and the government party must join in the auction -explaining away the past and outbidding its rival for the future, whether by general hints or detailed promises. Voter may indeed be cynical about promises. Yet citizens' demands for government action and their attribution to it of responsibility for their own or the nation's past performance are altogether excessive". Cfr. Brittan, cit. *supra* nota 25, p. 255. El autor mas adelante señala la similitud de esta situación con la que se presenta en el mercado, con sus anuncios comerciales, con la enorme diferencia de que un elector no puede

umentan y son fomentadas con gran ímpetu por las competencias electorales, propias de la democracia, donde los candidatos, una vez electos, y enfrentados a las promesas y compromisos electorales, tienen que asegurar la lealtad de las masas, y también de ciertos grupos esenciales para el sostenimiento del gobierno y la paz social.³⁰

Es por lo anterior que se llegó a considerar que la democracia había hecho entrar en crisis al Estado de Bienestar, pues ésta facilitaba la aparición y manifestación de excesivas demandas ciudadanas³¹, las cuales ahogaban, por su cantidad y naturaleza, al segundo que se veía imposibilitado, debido a su tamaño y complicada organización, para responder satisfactoriamente a las mismas. Sobrecarga y crisis de la democracia comenzaron a ser los términos que indicaban dos posturas, coincidentes, sobre la situación de ingobernabilidad que se presentaba: las demandas, dentro de un sistema democrático, no sólo se generaban más fácilmente, sino que eran promovidas por el juego electoral, cargando en exceso un Estado que día a día podía responder menos a las mismas, pues no sólo estaba *sobrecargado*, sino que se veía prácticamente imposibilitado para "actuar con autoridad" debido al creciente número de grupos que complicaban la gestión del gobierno.

b) *Crisis de la democracia o crisis por la democracia.*

La forma democrática de gobierno, tras el triunfo de los aliados, se convirtió en la única aceptada, legitimada, en occidente³²; su bagaje liberal (derechos fundamentales del individuo, límites a la acción del Estado, etc.) se complementaba tanto en lo político (participación ciudadana en el ejercicio y control del poder, dentro del marco institucional) como en lo económico (libre mercado, libre competencia, injerencia del Estado sólo para resolver cuestiones límite, etc.) El otorgamiento del voto universal se constituyó como la salvaguarda de ese equilibrio que se estaba alcanzando, pues la virulencia de los reclamos proletarios disminuían al integrarse las demandas sociales y políticas de las clases menos favorecidas al sistema democrático de los partidos políticos y las elecciones periódicas.

El temor de los conservadores (liberales al fin) de que tras el establecimiento del sufragio universal, la ventaja numérica de las masas trabajadoras orillara a una "revolución proletaria" se desvaneció en cuanto los partidos políticos empezaron a servir para atenuar la lucha de clases.³³ Así entendida, la democracia se apreció como un mecanismo que

experimentar, sin un alto riesgo, con una gran variedad de gobiernos y acciones gubernamentales, pues los efectos de una mala elección no los resentirá sólo él.

³⁰ Cfr. Brittan, op. cit. pp. 248 y 256.

³¹ Cfr. Crozier, et al, cit. *supra* nota 2, p. 9

³² "uno de los cambios más notables de este siglo ha sido la virtual desaparición de la abierta negativa a la legitimidad de la participación popular en el gobierno... Ni aún los dictadores más represivos dejan hoy de reconocer el derecho del pueblo a participar en el gobierno, a participar 'gobernando', aunque le nieguen el derecho al debate público." Cfr. Dahl, Robert. *La poliarquía*. Madrid. Tecnos. 1989, p. 16. Mas recientemente, otro autor resaltaba que aún los dirigentes proclives al autoritarismo no podían ignorar la legitimidad democrática, poniendo como ejemplo concreto el caso del presidente peruano Fujimori y la presión internacional de la que fue objeto para dar causas democráticas e institucionales a sus intenciones autoritarias. Cfr. Linz, Juan, J. "Some thoughts on the victory and future of democracy", en *Democracy's victory and crisis*. United Kingdom. Cambridge University Press. 1997, p. 407.

³³ Cfr. Offe, cit. *supra* nota 16, pp. 65 ss.

permitía "mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social". Era una manera de buscar la legitimación del Estado capitalista.³⁴

Además la paulatina desaparición de diferencias ideológicas tajantes, aunado al consenso sobre el papel que el Estado debía representar en una sociedad industrializada avanzada, reducía notablemente la distancia política de los partidos, los cuales centraban cada vez sus ofertas electorales en la maximización de los beneficios y servicios que el Estado podía ofrecer.³⁵

La relación gobernantes-gobernados comenzó a alterarse (y a tornarse menos sencillo el ejercicio del poder político) a partir de una serie de consecuencias imprevistas del binomio Estado de Bienestar/democracia. Pareciera ser que la segunda funcionaba en detrimento del primero, pues minaba la efectividad del mismo, y empezaba a socavar su legitimidad.

Paulatinamente el problema de la *ingobernabilidad*, es decir, la creciente complicación de la función de gobierno, comenzó a inquietar a los políticos y a los científicos sociales, pues aumentó la criminalidad, la desobediencia ciudadana, la imposibilidad de los gobiernos para *decidir* y para *ejecutar efectivamente* las decisiones tomadas. La relación entre gobernantes y gobernados se complicaba, el vínculo entre ciudadanos y Estado se tensaba y amenazaba con romperse. Varias explicaciones fueron presentadas, muchas de ellas coincidentes, hasta el grado de que existieron ciertos puntos en común entre los politólogos de derecha y los de izquierda respecto a las causas de *la crisis*.³⁶

A mitad de la década de los setenta apareció publicado el denominado *Reporte de la Comisión Trilateral*, encargada de hacer un estudio sobre la gobernabilidad de las democracias. Es preciso entender en este punto que gobernabilidad y democracia no están asociadas *per se* formando un solo conjunto, es decir, no son términos sinónimos, sino que deben entenderse de manera independiente entre sí. La gobernabilidad presumiblemente hace referencia a la capacidad de los gobiernos para dar dirección a las economías, a las sociedad y a las comunidades políticas que gobiernan, y hacerlo *efectivamente*.³⁷ Lo que pretendía el mencionado *Reporte* era arrojar luz sobre el severo problema de la gobernabilidad que enfrentaban los Estados, más que sobre la democracia. Así, lo que subyace en el documento es un intento por restaurar tal capacidad de los gobiernos, aún a costa de la democracia.

³⁴ Cfr. Offe, cit. *supra* nota 6, p. 122; O'Connor, cit. *supra* nota 6, p. 26.

³⁵ "Casi todos los partidos políticos a lo largo de los años cincuenta y sesenta creían que, una vez en el gobierno, debían intervenir para reformar la posición de los injustamente privilegiados y ayudar a la posición de los desamparados. Tan sólo la política de un estado intervencionista atento, que incorporase interés y especialización, imparcialidad y habilidad podría crear las condiciones para que el bienestar y el bien de cada ciudadano fuera compatible con el bienestar y el bien de todos." Cfr. Held, David. *Modelos de democracia*. Madrid. Alianza Universidad. 1991, p. 268.

³⁶ Cfr. Offe, cit. *supra* nota 6, p. 173; Mishra, cit. *supra* nota 2, p. 124; Offe, cit. *supra* nota 16, p. 28; Pasquino, cit. *supra* nota 15, pp. 192 ss.; Arbós, Xavier y Giner, Salvador. *La gobernabilidad*. Madrid. SigloXXI de España Editores. 1996, pp. 9 ss.

³⁷ Esta es la definición que aporta Ralf Dahrendorf al discutir el reporte que se reseña. Cfr. Crozier, et al, cit. *supra* nota 2, p. 188.

Para Huntington, autor de la parte más importante del Reporte, coincidente en gran medida con las conclusiones generales del mismo, la vitalidad de “las democracias”³⁸ genera tanto a) el aumento de actividad gubernamental como b) la disminución de la autoridad del gobierno.

“El impulso de la democracia es hacer al gobierno menos poderoso y más activo, aumentar sus funciones y reducir su autoridad”.³⁹ Como quedó anotado, la expansión de la actividad estatal generó crisis fiscal, la cual lejos de ser interpretada como un resultado del sistema capitalista avanzado, era concebida por Huntington como producto directo de la democracia, lo cual llevaba a suponer que los problemas de los Estados eran políticos antes que financieros. Y en ello no se equivocaba este autor.

Evidentemente, la expansión de la actividad estatal producía sus propios problemas, como se precisó arriba. Sin embargo, tales dificultades de orden administrativo se complicaban con el hecho de que surgieran al mismo tiempo claras muestras de una disminución de la autoridad del Estado y del gobierno: desintegración del orden civil, la ruptura de la disciplina social, la debilidad de los líderes, que se presentaban entonces en forma de manifestaciones populares, acciones de desobediencia ciudadana, huelgas de servicios públicos, animadversión de los intelectuales hacia el poder político, etc.

Esta disminución de la autoridad gubernamental la explicaba Huntington a partir de cuatro elementos:

1. El desafío democrático a la autoridad, las bases mismas del origen y fundamento del poder son cuestionadas por una nueva generación inconforme.⁴⁰
2. El declive de la confianza pública, originada por la aparición de un ciclo: a) incremento en la participación política de los ciudadanos, lo que genera; b) un aumento en la polarización de las políticas públicas; al haber mayor número de participantes, se generan más demandas, las cuales pueden ser excluyentes entre sí, y el gobierno al no poder atenderla a todas al mismo tiempo tiene que optar por las que considera prioritarias o electoralmente benéficas, lo cual genera descontentos ante la insatisfacción de las demandas ignoradas -posiblemente promesas de campaña; esos descontentos

³⁸ Por democracias, es de suponer, que los autores se refieren a los Estados capitalistas avanzados, donde la forma común de gobierno es la democrática; pero queda claro, después del estudio del Reporte, que la preocupación que denota la investigación, más que la democracia como forma de gobierno, es el tipo de relaciones de dominación que se presentan en las sociedades de capitalismo avanzado. Esto sobresa claramente con el uso continuo, por parte de Crozier, del término “control social”. Se parte de la búsqueda de las causas de la complicación de la actividad de los gobernantes, desembocándose en la conclusión de que es difícil gobernar porque había habido un exceso de democracia. Por ello es que el título del libro es tendencioso, pues lo que está en crisis es el tipo de relaciones de dominación, a causa, precisamente, de la democracia. Sin embargo, esa crisis de las relaciones de dominación tenía que afectar también a la democracia, en tanto que ésta era la forma institucionalizada de participación de las masas en la política, siendo ella misma parte de las relaciones de dominación.

³⁹ *Cfr.* Crozier, et al, cit. *supra* nota 2, p. 64.

⁴⁰ “Las causas de dicho fenómeno se remontan a las transformaciones culturales de amplio alcance que culminaron en los años sesenta en un tipo de sociedades altamente escolarizadas, expuestas a los medios de comunicación de masas, tendientes a la participación reivindicativa, lanzadas a desafiar a la autoridad en todos los campos y en todas las instituciones, de la familia a la escuela, de la fábrica a la burocracia”. *Cfr.* Pasquino, cit. *supra* nota 15, p. 196.

generan un escepticismo respecto al gobierno, que comienza a lindar con la desconfianza, lo cual va produciendo un *sentimiento* de ineficacia gubernamental.⁴¹

3. La descomposición del sistema de partidos, debido en gran medida a que la identificación ciudadana con los partidos disminuyó, los electores votaban más por candidatos que por partidos y se presentó el fenómeno ampliado de la inconsistencia electoral de los ciudadanos.
4. El sistema gobierno/oposición se desbalanceó, pues los actores (instituciones y sujetos) que desempeñaban las funciones respectivas fueron incapaces para cambiar de *rol*.⁴²

Además, el contexto donde se desarrolla el Estado de capitalismo avanzado había cambiado⁴³:

- Los problemas económicos, ecológicos, poblacionales, etcétera, se “globalizaron”, y por tanto su solución dejó de estar sola y principalmente en manos de los gobiernos nacionales.
- Las economías de las naciones se tornaron totalmente interdependientes
- Se comprobó que el Estado de Bienestar no cumplía cabalmente sus objetivos, pues la desigualdad social no sólo continuó existiendo, sino que se incrementó, lo que originó una mayor polarización⁴⁴, facilitando oportunidades para el surgimiento de dictaduras, tanto de derecha como de izquierda.
- Apareció una “cultura del adversario”, auspiciada por intelectuales influyentes que aprovechan los medios de comunicación masiva para promover como “moralmente correcto” la desobediencia a los centros tradicionales de poder: familia, gobierno, iglesia, escuela, etc.
- Se produce una mutación de los valores sociales, apareciendo un mayor individualismo, egoísmo, privatismo, etc.

⁴¹ Cfr. Crozier, et al. cit. *supra* nota 2, p. 82. Nótese que lo que se provoca es un *sentimiento* de ineficacia, es decir, que aunque el Estado funcionara adecuadamente, lo que se generó fue la apreciación, por parte de los ciudadanos, de que el Estado no funcionaba. Se puede pensar que se magnificó un desajuste funcional estatal, pero ello ocurrió en el peor momento.

⁴² Esto significa que los órganos estatales que cumplían con funciones de control u orientación, como el Congreso norteamericano, ante la posibilidad de ejercer directamente la acción de gobierno, fueron incapaces o estaban impedidos institucionalmente para asumir tal función, quedando ésta en manos de un órgano o actor (el ejecutivo o “el” presidente) disminuido, impopular o ineficiente. Ante situaciones tales parecía que era el Estado, más que el sistema de gobierno (determinado por la relación entre ejecutivo y legislativo) el que resentía el desprestigio y la erosión de legitimidad.

⁴³ Cfr. Crozier, cit. *supra* nota 2, capítulos I y V.

⁴⁴ “A despecho de las innegables ventajas en condiciones de vida de asalariados, la estructura institucional del Estado del Bienestar ha hecho poco o nada por alterar la distribución de ingresos entre las dos clases principales que son el trabajo y el capital. La enorme maquinaria de redistribución no funciona en la dirección vertical sino en la horizontal, esto es, *dentro* de la clase de los asalariados... no *elimina las causas* de contingencias y necesidades individuales... sino que *compensa* (parte de) las *consecuencias* de tales eventos...” Offe, cit. *supra* nota 6, p. 143.

Sin embargo, en el *Reporte* se determina que lo verdaderamente importante son las disfunciones de la democracia, puesto que en ésta “la demanda es fácil y la respuesta difícil”⁴⁵, y el dilema central de la gobernabilidad es, precisamente, que las demandas crecen mientras la capacidad del gobierno se estanca. Por ello se tornó difícil gobernar un sistema democrático: porque los problemas de administración se presentaron y complicaron en el mismo momento que el gobierno encaraba problemas de legitimidad. Lo que determinan los integrantes de la Comisión Trilateral, y algunos estudiosos en forma individual, es que la raíz del problema radicaba en la facilidad que la forma democrática de gobierno otorga para que se *sobrecargue* el Estado.⁴⁶

Si la ingobernabilidad se presentaba por la aparición conjunta de exceso de demanda y reducción de la capacidad de respuesta del Estado, se debía actuar en ambos planos para buscar soluciones.

c) *Las interpretaciones y las acciones.*

Lo que comenzó a manifestarse en la década de los setenta en las llamadas sociedades capitalistas avanzadas (y en otros países después) no fue una ausencia de gobierno (aunque así los pronosticaran varios, hablando de anarquía, guerra civil o revolución), sino una alteración o modificación de la relación entre gobernantes y gobernados que complicó la acción del gobierno, pero en ningún caso esta relación se rompió. Por ello es que el término "ingobernabilidad", en sus inicios, indica la búsqueda de respuesta a una pregunta que entonces comenzó a hacerse común: ¿por qué se volvió tan difícil gobernar?⁴⁷ A partir de tal cuestión se fueron planteando varias respuestas, en forma de diagnósticos sobre *la crisis*.

La ingobernabilidad surge como un problema doble: los gobernantes no pueden gobernar y los gobernados se resisten a ser gobernados; en otros términos, unos ya no podían mandar "como antes" y otros ya no querían obedecer "como antes". Planteadas así las cosas, parecía que lo que estaba en debate era la continuidad del pacto social, fundamento del poder político.

Surgieron varias interpretaciones del problema, y consecuentemente varias propuestas fueron planteadas para buscar una salida al grave problema que entonces se encaraba. Hasta aquí se ha querido ofrecer un panorama que englobe las diferentes interpretaciones, considerando que el fenómeno de la ingobernabilidad no puede ser explicado, cabalmente al menos, atendiendo sólo a una de ellas, sino que, atendiendo a la “novedad” de la dificultad de gobernar, es preciso ubicar sus interpretaciones y posibles soluciones en todo un contexto general de las sociedades, lo que impide reducir las explicaciones y soluciones a un solo punto de vista o de análisis.

⁴⁵ Cfr. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Trd. José F. Fernández Santillán. México. Fondo de Cultura Económica. 1986, p.28.

⁴⁶ “El argumento anterior no sugiere... que la democracia genere en sí misma la ingobernabilidad, sino simplemente que ella estimula demandas por encima del nivel que puede absorber el tamaño del excedente económico y que, en consecuencia, *la propia democracia debe producir mecanismos de gobernabilidad* para manejar el problema”. Achard, Diego y flores, Manuel. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Fondo de Cultura Económica. 1997, p. 29.

⁴⁷ Cfr. King, cit. *supra* nota 1, p. 284.

En general, la ingobernabilidad fue primeramente interpretada como resultado de un crecimiento excesivo del aparato estatal (aumento de funciones), debido a un aumento desmedido de las demandas y expectativas ciudadanas hacia él (el Estado estaba *sobrecargado*); ello provocó una crisis *fiscal* del Estado. La solución propuesta, desde la derecha, consistió en la reducción del tamaño del aparato estatal, desregulación administrativa, descentralización, etc. La izquierda, al atribuir el desajuste gubernamental a la marcha irreversible de la historia del capitalismo, en este sentido guardó silencio.

Tras la publicación del famoso *Reporte de la Comisión Trilateral*, si bien se acepta la idea anterior, se concluye que el problema no consiste en la “acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino más bien” en la “autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones”, es decir, la cuestión no atañe, en un principio, a cuestiones administrativas o económicas, sino más bien al principal ingrediente de las relaciones entre gobernantes y gobernados: la legitimidad. Y la causa de la erosión de la legitimidad parecía ser, paradójicamente, la democracia misma, y los valores que encerraba y promovía su expansión. La propuesta consistía en reducir los espacios donde se practicaba la democracia, infundir valores de acatamiento de la autoridad, promover una menor participación política de las masas y reducir de alguna manera la polarización de intereses y demandas, entre lo más destacable.

Sin embargo, dentro de esta misma posición interpretativa, hubo otras opciones. Si por un lado se recomendaba tratar de disminuir la sobrecarga mediante la reducción de demandas, por el otro se proponía aumentar la capacidad de dirección y eficacia del Estado y el sistema todo. Esta última propuesta tenía, en palabras de Offe, dos versiones: una administrativa y otra política.⁴⁸ La primera consistía en “ampliar por medios *fiscales cuantitativos* el espacio que queda a disposición del Estado” y, por otra parte, “mejorar por medios *organizativos cualitativos* la capacidad de regulación de los gobiernos para lograr mayor eficacia y rendimiento en las actuaciones político-administrativas”.⁴⁹ La versión política del aumento de la capacidad de respuesta del Estado consistía en algo llamado “corporativismo liberal”, es decir, la “institucionalización de alianzas y de mecanismos de concertación entre el gobierno, los sindicatos, las asociaciones patronales, federaciones de organismos territoriales e incluso asociaciones de consumidores”.⁵⁰

Finalmente, una tercera interpretación de la ingobernabilidad, la más general y coherente, pero la más abstracta y por ello la menos operativa, la esgrimió Habermas: “en las sociedades liberal-capitalistas las crisis se hacen endémicas porque los problemas de control no resueltos a tiempo, generados por el proceso de crecimiento económico a intervalos más o menos regulares, amenazan *como tales* la integración social” de tal forma que se presenta un ciclo nocivo: “el sistema económico no crea en la medida necesaria valores consumibles; el sistema administrativo no genera en la medida necesaria opciones

⁴⁸ Cfr. Offe, cit. *supra* nota 16, p. 32.

⁴⁹ *Ídem*, p. 35. Este mismo autor refiere algunos ejemplos, a partir de la propuesta del Partido Socialdemócrata alemán: “reformas sectoriales y funcionales, el recurso más frecuente a indicadores sociales, las técnicas de presupuesto por programas y de análisis coste-beneficio...”

⁵⁰ *Ídem*, p. 36. Estos mecanismos, no obstante su utilidad, encierran dos grandes inconvenientes: a) son formas *extra* o *paraparlamentarias* de representación política de intereses, lo que las coloca al margen de los mecanismos de equilibrio y control del poder en los sistemas constitucionales democráticos; b) precisamente por ello las decisiones adoptadas carecen, frente a la ley, de los atributos de generalidad, abstracción, impersonalidad, coercibilidad, etc.

racionales; el sistema de legitimación no aporta en la medida necesaria motivaciones generalizadas; el sistema sociocultural no genera en la medida necesaria una motivación para la acción".⁵¹

Así estaba el panorama teórico en general; había que esperar entonces la acción de los políticos. Ya fuera atendiendo al criterio de la sobrecarga o al de la crisis fiscal, o bien resaltando los efectos nocivos que sobre la población generaba el Estado de Bienestar, la crítica neo-conservadora encontró campo fértil para sus postulados. Entre los principales se cuentan los consistentes en la reducción del tamaño del Estado, al abandono por éste de funciones consideradas innecesarias, la privatización de empresas estatales, la "desregulación" de la vida económica, el derrumbamiento de barreras que dificultasen el comercio libre, etc.

Todo ello se orientaba a un redimensionamiento del aparato estatal, bajo la opinión de que el tamaño (la obesidad) de éste no sólo lo convertía en una pesada, costosa e ineficiente carga para la sociedad, sino que el rápido desarrollo de ésta (sobre todo en el ámbito comercial) encontraba una gran obstáculo en la maraña de disposiciones legales, las innumerables oficinas otorgantes de permisos y licencias, muchas veces duplicadas o inútiles, la gran cantidad y diversidad de inspecciones, etc. Se propugnaba, pues, por el regreso de un estado que limitase su acción a garantizar la seguridad de la propiedad y el cumplimiento de los contratos, un estado vigilante.

El triunfo electoral de Reagan y de Thatcher marcaron el arribo al poder, a través de mecanismos democráticos, de las doctrinas neo-conservadoras. Se intuyó que si la democracia había fomentado la sobrecarga de demandas y la crisis fiscal, no sería de gran utilidad para defender la integridad del Estado de Bienestar, el cual era amenazado seriamente, desde la derecha triunfante en las elecciones, con la desmantelación radical. Eran, y siguen siendo, los tiempos de la empresa privada, el mercado libre y la competencia feroz; era necesario confiar el crecimiento económico a las fuerzas del mercado y a la iniciativa privada con ánimo de ganancia, pues ya el Estado había mostrado su incapacidad para lograrlo.

Pero a la embestida desmanteladora de los neo-conservadores en Inglaterra y Estados Unidos, la socialdemocracia de los países germánicos (Austria y Alemania) y nórdicos (Suecia) respondió con intentos de mantenimiento del *Welfare State*. Ambas tendencias, convertidas en ofertas electorales, se desarrollaron y compitieron dentro de causas democráticas institucionales, contradiciendo con ello la opinión de los pesimistas que habían ya descartado a la democracia como una forma de gobierno compatible con el Estado de Bienestar, o con ese nuevo modelo estatal que podría estar naciendo.

La experiencia demostró, a lo largo de los 80's, que, aunque el empuje neo-conservador fue enorme, aunque las intenciones fueron muchas e intensas, los programas de bienestar social no lograron ser liquidados del todo, si bien es cierto que no se incrementaron. Esto, según Mishra, más que orillarnos a hablar de la irreversibilidad del Estado de Bienestar, debe plantearse como un triunfo más del sistema democrático, puesto que "dadas las distintas funciones de acumulación y legitimación que realizan los servicios del Estado de Bienestar, dados los intereses creados y dadas también *la competencia electoral y las instituciones*

⁵¹ Cfr. Cita de Habermas que hace Pasquino, cit. *supra* nota 15, pp. 197-198.

democráticas, es improbable que estos servicios sean desmantelados en forma masiva en las sociedades capitalistas y menos aún en el corto plazo".⁵²

Si, según Mishra, la propia democracia ha servido para evitar el desmantelamiento total del Estado de Bienestar, mediante la participación popular en las elecciones que deciden quién gobierna, lo cual le hace concluir que aquél en sí está fuera del debate político, el cual se centra, sobre todo, en las variedades de las políticas de bienestar social⁵³, puede entonces pensarse que la crisis que se vivió a fines de la década de los setenta e inicios de la de los ochenta no recaía sobre el Estado en sí, como estructura política, sino sobre el gobierno o *los* gobiernos en turno, como procesos políticos de cada día.

d) *La ola democrática.*

¿Cómo entender el “resurgimiento” de la democracia? Es posible hacerlo a partir de la comprensión de la naturaleza de los cambios que generaron los problemas de gobernabilidad. La democracia es una forma *institucionalizada* de competencia por el poder político, pero al mismo tiempo es un sistema que facilita, como se vió, no la generación, que obedece a fenómenos más complejos, sino la *expresión* de demandas *no políticas* que, ante la incapacidad de ser transmitidas por canales diversos a los tradicionales, invaden y colman la arena electoral, convirtiéndose finalmente, en demandas políticas. Ha quedado claro que durante la sexta y séptima décadas del siglo pasado se originaron cambios socioculturales fundamentales que generaron novedosas formas de manifestación popular, de intento de participación en los distintos procesos de toma de decisiones, de organización de grupos minoritarios en defensa de sus intereses particulares, etc.

Esa briosa “resurrección” de la sociedad y de muchos grupos dentro de ella no encontró facilidad para canalizar sus manifestaciones de forma *institucional*. De alguna forma también las sociedades industrialmente avanzadas tuvieron *transiciones* hacia la democracia, hacia una democracia “mejorada” pudiera decirse.⁵⁴ Los hechos demuestran que si bien no ha habido un decaimiento de la forma democrática de gobierno, antes bien un aumento de los valores e ideales que informan tal sistema, si ha aumentado la participación política no institucionalizada y ha disminuído la capacidad de los partidos políticos para convertirse en canales de expresión de la sociedad.⁵⁵

Ello haría pensar que la llamada ola democrática antes que ser un fenómeno referido exclusivamente al conjunto de cambios de regímenes autoritarios por democráticos, debiera tratar de analizarse como un cambio global de la manera de gobierno de las sociedades. Debiera ser entendida como un proceso de cambio en la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, como una manifestación de la *governabilidad* de las sociedades.

⁵² Mishra, Ramesh. *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales. 1993, p. 130.

⁵³ Mishra, op. cit. p. 146.

⁵⁴ Cfr. Przeworski, cit. *infra* nota 81, p. 100: “Debido a este desfase entre la organización autónoma de la sociedad civil y el carácter cerrado de las instituciones del Estado, el único lugar donde los grupos recién organizados pueden luchar finalmente por sus valores e intereses es la calle”, es decir, fuera de las *instituciones*: desobediencia de la ley, aumento de la criminalidad, huelgas generalizadas, negativa al pago de impuestos, etc.

⁵⁵ Cfr. Klingemann, Hans-Dieter and Fuchs, Dieter. (Editors). *Beliefs in Government Volume One. Citizens and the State*. Oxford University Press. 1995, capítulos 1 y 14, básicamente.

Para entender el fenómeno global, este de la gobernabilidad de las sociedades, la relación entre los que mandan y obedecen en nuestros días, es preciso distinguir claramente entre gobierno y Estado, por una parte, y entender, por la otra, que en la relación entre el Estado y la sociedad es esta última la que cambió, y de allí se derivó la *crisis* de los setenta, no de las dificultades económicas, las cuales habrían agravado una situación difícil, pero que no la habían provocado.⁵⁶ Parto, pues, de la distinción entre estructuras y procesos políticos para explicar la gobernabilidad:

a) Las *estructuras* del régimen, pueden ser entendidas como “el conjunto de roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos”.⁵⁷ También se denominan instituciones, y no necesariamente son las plasmadas en las constituciones y leyes orgánicas, sino que pueden ser, también, *patrones* de comportamiento.⁵⁸ Morlino señala que existen varios tipos de estructuras:⁵⁹

- de decisión (el ejecutivo, el congreso, los tribunales, la administración pública, entre otros)

- de *enforcement*, encargadas de ejecutar las decisiones, forzar a la obediencia y extraer los recursos necesarios para cumplir con los objetivos propuestos (principalmente las instancias del ejecutivo: la hacienda pública, pero también los propios tribunales); y

- estructuras de “conversión de las demandas”, es decir, estructuras intermedias entre la comunidad y el régimen que enlaza a éstos (como por ejemplo los sindicatos, los partidos, las corporaciones, etcétera).⁶⁰

Existirá *congruencia* entre el Estado y la sociedad, es decir, serán *legítimas* estas estructuras de autoridad, si están fundamentadas en los valores y normas que la comunidad política comparte.⁶¹ A este fenómeno Morlino lo denomina *legitimidad difusa*, la cual tiene

⁵⁶ Cfr. Maravall, José María. *Los resultados de la democracia*. Madrid. Alianza Editorial. 1995, capítulos 1 y 2.

⁵⁷ Cfr. Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1985, p. 39.

⁵⁸ En este sentido es preciso recordar que institucionalización (existencia de “estructuras de autoridad” como les llama Morlino) indica *certeza*, “probabilidad empírica de una conducta”, tanto de los que mandan (el qué, cómo, cuándo y dónde se *puede* ordenar), como de los que obedecen (el qué, cómo, cuándo y dónde se *debe* obedecer). Cfr. Heller, cit. *infra* nota 145, p. 112. Un ejemplo de no coincidencia entre las estructuras de autoridad y los dictados constitucionales es, precisamente, el sistema político mexicano hasta hace apenas una década, más o menos. En el campo del derecho existe una figura que puede ayudar en la comprensión de este fenómeno, la costumbre jurídica, que se compone de dos elementos: la *inveterata consuetudo*, o sea, la presencia reiterada y continua de una conducta determinada; y la *opinio juris seu necessitatis*, es decir la opinión generalizada de la sociedad o comunidad de que una conducta aunque no sea exigida por la legislación positiva es *debida*.

⁵⁹ Morlino, op. cit. p. 45.

⁶⁰ Morlino, op. cit. p. 44

⁶¹ Existe congruencia “when citizens perceive these structures as commensurable with generally accepted values and norms. The more pronounced the commensurability, the greater will be the support which citizens give to the formal structures. This is the core consideration in almost all concepts of legitimacy”. Cfr. Klingemann and Fuchs, cit. *supra* nota 55, p. 3.

sus fuentes, precisamente, en la confianza en las instituciones y en las autoridades y en la “larga duración” de algunas de esas instituciones.⁶²

b) Por otra parte, se pueden identificar los *procesos* políticos cotidianos, entre los cuales el principal es de *gobierno/oposición*, pues es el más efectivo para regular sistemáticamente la insatisfacción ciudadana. Entre mejor funcione este mecanismo (muy propio de la forma democrática de gobierno) más fácil se limitará la generalización de la insatisfacción con las estructuras formales de autoridad.⁶³ Otros procesos políticos importantes son elecciones libres y competidas, los procesos judiciales, la tutela de derechos fundamentales, la rendición de cuentas, entre otros.

Habrá *congruencia* en este nivel cuando los actores especializados (partidos, *gobiernos*, políticos individuales, tribunales) que son los organizadores y vehículos de este proceso, den a los ciudadanos lo que éstos quieren,⁶⁴ es decir, cuando exista equilibrio entre lo que los ciudadanos demandan y la satisfacción que otorguen tales actores, en particular el gobierno. Morlino señala que en este caso se podrá presentar una *legitimidad específica*.⁶⁵

Klingemann y Fuchs afirman que “[n]evertheless, the two levels are systematically related in a manner which is crucial to the functioning of democracy in any country. Acceptance of the formal structures is the precondition for the outcomes of political processes being acknowledged as binding, even when they are not condoned. Such acknowledgment is rooted in the understanding that outcomes come about on the basis of legitimate rules of procedure. The acceptance of formal structures is also a precondition for transforming the inevitable dissatisfaction of a section of the citizenry with the outcomes of political processes into behaviour which is consistent with the system: that is, into appropriate electoral behaviour. This has already been characterized as the government/opposition mechanism.”⁶⁶

Por otra parte, según Held, hay dos clases de crisis: *a*) la parcial (fase de inestabilidad limitada debida sobre todo a los movimientos económicos propios de una sociedad capitalista), y *b*) la de potencial transformador (que implica el cuestionamiento del principio que organiza a la sociedad).⁶⁷

La crisis parcial sería la que se cierne sobre los procesos políticos cotidianos, provocando cambios de gobierno, crisis ministeriales, disolución de parlamentos, convocatoria a nuevas elecciones, etc. Pero cuando la crisis tiene potencial transformador es porque afecta

⁶² Cfr. Morlino, cit. *supra* nota 57, pp. 182 y 187. Es de resaltar que tanto este autor como Klingemann y Fuchs se auxilian de los conceptos de la noción de *satisfacción/insatisfacción relativa*, entendida como “el resultado de la relación existente entre el nivel percibido de necesidades que se satisfacen, por una parte, y el número y la amplitud de las necesidades que se crean y hay que satisfacer, por otra”. Para estos autores existe *congruencia* cuando hay un *equilibrio* entre el nivel de necesidades satisfechas y el nivel de necesidades existentes.

⁶³ Klingemann y Fuchs, cit. *supra* nota 55, p. 3.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ “Conjunto de actitudes de adhesión al régimen y a las autoridades debido a la satisfacción de determinadas demandas por medio de determinados actos del *gobierno*”. Morlino, cit. *supra* nota 57, p. 182. Las cursivas son mías.

⁶⁶ Klingemann y Fuchs, cit. *supra* nota 55, pp. 3 y 4.

⁶⁷ Held, cit. *supra* nota 35, p. 277.

directamente al orden social y político vigente, así como a su principal producto y guardián, el Estado.

La falta de eficacia de los gobiernos (lo que Linz denomina eficacia, a secas, y que Morlino llama eficacia decisoria) origina cambios en las preferencias políticas de los electores, los cuales, seguramente, convertirán a la oposición en gobierno ante la insatisfacción política sufrida. Pero este *proceso* se desarrolla dentro de las *estructuras* estatales que se consideran *legítimas* y que dotan de *efectividad* a las decisiones tomadas, aunque en ocasiones el desempeño gubernativo no arroje los resultados esperados o no satisfaga las demandas planteadas. Gobiernos pueden ir y venir, pero el Estado permanecerá incólume, porque se sostiene en el consenso popular.

Sin embargo, cuando ese consenso popular comienza a romperse, cuando lo que se cuestiona no es el mecanismo gobierno/oposición, cuando lo que se pone en duda no son las opciones desarrolladas dentro de las estructuras formales, sino éstas mismas, lo que peligra no es un gobierno o *administración*, sino el Estado todo, pues el orden del que deriva y de cuyo mantenimiento se encarga, se empieza a cuestionar, lo que puede generar su derrumbe. Esa es entonces una crisis de legitimidad.

Retrospectivamente parece que se acepta la versión de que la que sufrieron los Estados de capitalismo avanzado hace poco más de veinticinco años fue una crisis parcial, es decir, una crisis que recayó sobre el proceso político de satisfacción inmediata de las demandas ciudadanas, más que sobre las estructuras formales. La alarma parece tener su origen en que se confundió la fuente de legitimidad del orden democrático, dentro del cual el Estado es una pieza fundamental. La fuente de legitimidad de las *estructuras de autoridad o de las instituciones políticas* no puede, y de hecho no depende del desempeño económico de los gobiernos, del *rendimiento* de las administraciones:

“Desde el momento en el que el logro de ciertos resultados depende de demasiados elementos externos de tipo técnico o causal, sobre los que las autoridades tienen poco control, no se puede atribuir completamente a la eficacia el que las decisiones se realicen o no.”⁶⁸ La existencia, consolidación y durabilidad de un sistema de gobierno no dependen de su desempeño económico, pues la relación entre economía y regímenes políticos “existe tan sólo en términos probabilísticos: otros factores pueden ejercer una influencia decisiva... la diferencia entre probabilidad y determinación proporciona el margen de maniobra de la política, de las estrategias y del liderazgo.”⁶⁹

Por lo anterior es erróneo confundir los elementos de la crisis de gobernabilidad sufrida en la década de los setenta, pues lo que se presentó fue la coincidencia del incremento de la participación no institucionalizada y el decremento paralelo de la adhesión a los partidos políticos, principales canales de comunicación entre la sociedad y el Estado. Lo que cambió “amplia e irreversiblemente son los procesos de mediación política a través de los cuales se capta y se fija el volumen potencial de las demandas sociales, se valoran y tamizan los posibles modelos políticos”.⁷⁰

⁶⁸ Morlino, cit. *supra* nota 57, p. 221.

⁶⁹ Maravall, cit. *supra* nota 56, p. 25.

⁷⁰ En 1988 Schmitter escribía: “Es muy dudoso, no obstante, que el volumen total de demandas, incluso de las que tienen una ‘carga’ política, haya desbordado las capacidades del Estado... No se ha configurado todavía

Me parece que se utilizaron con bastante simpleza términos como eficacia y legitimidad, haciendo recaer ésta en la obtención de buenos resultados económicos y financieros, sinónimos de la primera. Se confundió también el nivel de análisis y ello ocasionó un error en el diagnóstico: lo que cuestionó la sociedad no fue el pacto societario, el fundamento del poder político, la fuente de la relación mando-obediencia; lo que se puso en duda y se criticó fue (y sigue siendo) la *capacidad* de los *gobiernos* para satisfacer las demandas más inmediatas de unas sociedades más complejas y vastas.

Lo que se presenció no fue la ruptura de contratos sociales, sino el surgimiento de nuevas formas de organización y participación de los ciudadanos en la vida pública, ante la imposibilidad material de los gobiernos para ofrecer solución a problemas más y más complejos. Pero el Estado no ha sido seriamente cuestionado, pues es precisamente éste, con todo y su carácter de benefactor, el *organizador* y *controlador* del cambio que se ha producido en la sociedad.⁷¹

e) *Las transiciones.*

A partir de la segunda parte de la década de los setenta, se comenzaron a presentar en Europa novedosos cambios de régimen, transitando de autoritarismos a democracias. Portugal, Grecia y España se convirtieron, casi de inmediato, en los paradigmáticos ejemplos de ese “renacer” de la democracia. Se trataba de la implantación de esta forma de gobierno en países que habían vivido durante bastante tiempo bajo Estados y gobiernos autoritarios, que habían transitado a la democracia en un clima de paz y estabilidad notable, resolviendo eficazmente los diversos problemas que el cambio de régimen implicaba.

Algunos años después, casi al finalizar el primer tercio de la década de los ochenta, se iniciaron, también, cambios de régimen en países sudamericanos: Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. Como las anteriores, estas transiciones políticas llevaron al re-establecimiento de la democracia. Y hacia el final del mismo decenio, enmarcados por el

ningún ‘contrasistema’ coherente capaz de convocar o de atraer a una masa importante y duradera de seguidores... el orden liberal-burgués-parlamentario y de competencia electoral, ‘*herido pero en pie*’, sigue siendo el centro último de legitimación de las organizaciones políticas de Europa Occidental y América del Norte.” Cfr. Schmitter, Philippe. “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad”, en Berger, Suzanne (Comp.) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Madrid. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. 1988, pp. 355 y 356.

⁷¹ “Existen tres objeciones fundamentales al ‘hilo común’ que recorre las teorías de la crisis de sobrecarga y legitimidad. En primer lugar, no hay evidencia empírica clara que sostenga la existencia de una crisis de la autoridad o legitimidad del estado, progresivamente agravada. En segundo lugar, no es obvio que el poder del estado esté erosionándose... Finalmente, si bien determinados *gobiernos* pueden ser vulnerables a la ausencia de legitimidad, el *estado* mismo no es necesariamente más vulnerable al colapso o la desintegración.” Cfr. Held, cit. *supra* nota 35, p. 286. Las cursivas son del autor. Para complementar lo señalado, es necesario tomar en consideración que, tras estudios empíricos, como los que reclama Held, Klingemann y Fuchs sostienen, con datos “duros”, las objeciones arriba formuladas. Las conclusiones de su trabajo pueden resumirse *grosso modo* así: 1) la participación política institucionalizada fue estable; 2) la participación política no institucionalizada aumentó *dramáticamente*; 3) la apatía política disminuyó; 4) no hubo una disminución general en la adhesión a las organizaciones de interés; 5) hubo una disminución en el adhesión a los partidos políticos; 6) no hubo un incremento general en el adhesión a los nuevos actores colectivos; 7) no se confirmó ni se negó la hipótesis sobre la disminución en el apoyo (confianza) a los políticos; 8) hubo una disminución mínima en el apoyo a las instituciones gubernamentales; 9) y 10) hubo un incremento en el apoyo tanto a los valores individualistas democráticos como al sistema democrático. Cfr. Klingemann y Fuchs, cit. *supra* nota 55, p. 17 y capítulo 14.

“derrumbe” del denominado bloque socialista, los países de Europa del Este transitaron hacia la forma de gobierno, ya para entonces, considerada como la única legítima: la democracia. Es temprano para celebrar su victoria, es mas bien tiempo de preguntarse por el origen de sus crisis, la estabilidad de la misma y, sobre todo ahora, su calidad.

Para entender el fenómeno que ha sido llamado “tercera ola” de la democracia⁷² se debe partir de la base de que al finalizar la séptima década del siglo pasado, ésta se encontraba severamente cuestionada, acusada de provocar ingobernabilidad, condenada a ser transformada o abandonada. ¿Por qué, entonces, algunos países sustituyen regímenes autoritarios o dictatoriales por democracias, si ésta más que generar condiciones para la gobernabilidad hace que la función de gobierno se torne más difícil? Pareciera un contrasentido que el mismo autor (Huntington) que sugería en los setenta promover la reducción de la esfera de la democracia⁷³, en los noventa festinara las transiciones hacia la misma.

Pero el contrasentido es aparente. No hay que olvidar que “la diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, *sino al grado de gobierno con que cuentan*”⁷⁴, es decir, lo verdaderamente importante en un sistema político, en un Estado, no es la *manera* como se gobierna, sino el gobernar en si. Un gobierno que no puede conservar el orden en la sociedad que rige, por muy democrático que sea, está condenado al fracaso, y es deseable que así sea. El primer requisito para hablar de un Estado y de un gobierno democráticos es que existan, en efecto, un Estado y un gobierno y que realmente *funcionen* como tales. Y para que ello suceda, para que un Estado y un gobierno puedan gobernar y, consecuentemente, velar por el mantenimiento del orden en la sociedad, uno y otro deben ser eficaces y, fundamentalmente, legítimos.⁷⁵

⁷² Se denomina tercera ola democrática al conjunto de cambios de régimen político que se presenta entre 1974 y 1990 en 30 países, donde se establecieron instituciones políticas democráticas. Según Huntington, quien acuñó esa frase, había habido en la historia mundial dos grandes ola democráticas: la primera que inició en 1820, con la extensión del sufragio a gran parte de la población masculina en Estados Unidos, continuando todo el siglo hasta 1922, cuando inicia una reversión con la llegada de Mussolini al poder; la segunda ola comienza tras el triunfo de los aliados en la Segunda Guerra Mundial, en 1945, y concluye en 1960 con la denominada “quiebra de las democracias” en algunos países. Cfr. Huntington, Samuel. “Democracy’s third wave”, en Diamond, Larry and Plattner, Marc F. *The global resurgence of democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2nd Edition. 1996, p. 3.

⁷³ Cfr. Crozier, et al. cit. *supra* nota 2, capítulo III.

⁷⁴ Cfr. Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades de cambio*. Barcelona. Paidós. 1997, p.13. Las cursivas son mías. “La forma de gobierno no es lo único importante en un país, ni siquiera lo más importante. *La distinción entre orden y anarquía es más decisiva que la distinción entre democracia y dictadura.*” Cfr. Huntington, Samuel. *La tercera ola*. Barcelona. Paidós. 1994, p. 38. Las cursivas son mías.

⁷⁵ El mismo autor, que pareciera en ocasiones autoritario, reconoce que “las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países cuya política incluye el *consenso general*, comunidad, atributos tales como *legitimidad, organización, eficacia, estabilidad*, y aquellos otros que carecen de muchas de estas cualidades”. Lo verdaderamente importante es un Estado que gobierne y que, consecuentemente, cumpla con su objetivo principal: hacer valer un orden en la sociedad: “Los Estados totalitarios comunistas y liberales de Occidente pertenecen por lo general a la categoría de los sistemas políticos eficaces, no a la de los débiles. Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética *tienen formas de gobierno diferentes, pero en los tres sistemas el Estado cumple su función específica... Si el Politburó, el gabinete o el Presidente adoptan una decisión, es muy probable que se la ponga en práctica por medio del aparato gubernativo*”. *Ibidem*.

En los setenta lo que peligraba era la capacidad estatal para hacer valer un orden que comenzaba a dejar de serlo. Las sociedades estaban organizándose de manera distinta; un nuevo orden estaba apareciendo, y la dificultad que se presentaba para gobernar radicaba en la obsolescencia de los instrumentos tradicionales para ello. No era que la democracia generara ingobernabilidad, sino que promovía un “estado de cosas” diferente al que hasta entonces existía: nuevas demandas, nuevos intereses, nuevas formas de organización y participación, mas y mejores medios de comunicación e información, mayor índice de escolaridad, etc. Y parecía que los mecanismos que la democracia ofrecía para facilitar la relación entre sociedad y Estado comenzaban a ser poco útiles.⁷⁶

Debían, pues, buscarse medios para institucionalizar la novedosa y creciente participación ciudadana. dicho aumento, así como la mejoría de las telecomunicaciones, la “globalidad” de los problemas y soluciones, la multiplicación de los intereses y el resurgimiento de los regionalismos y localismos, entre otros factores, indicaba que el diseño de ese nuevo entramado institucional debía partir de la base de la soberanía popular, la representación de intereses, la participación ciudadana en la toma y ejecución de las decisiones y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Por un lado había que satisfacer la creciente demanda de intervención ciudadana en la esfera del gobierno, y por el otro, crear condiciones estables para la novedosa modalidad de la lucha de clases. La mejor opción, se concluyó, era la democracia, aunque “mejorada”. La democracia es la forma política más adecuada para alcanzar un orden en la sociedad, puesto que facilita la existencia y protección de la libertad individual, proporciona los canales adecuados para que la discrepancia, la oposición y el descontento se expresen dentro del mismo sistema, da oportunidad para cambios de líderes políticos y acciones de gobierno sin necesidad de destruir las instituciones o el sistema todo, entre otras cosas.⁷⁷ En virtud de lo anterior las transiciones políticas que se presentaron en el último cuarto del siglo pasado desembocaron en la democracia. Lo cual no indica que esos cambios de régimen *tenían que* producirse, ni que la transición tuviera como objetivo instaurar la democracia.

En torno a estos cambios políticos se ha ido formando un amplio conjunto de análisis y estudios. Todos han intentado saber y explicar las causas, los medios, los modos y la finalidad de las transiciones; algunas de las explicaciones ofrecidas parten de una visión estructuralista de las sociedades; en tanto que otros intentos de aclarar lo ocurrido y diagnosticar, en lo posible, lo que puede ocurrir, tienen su base en la lógica interna de los cambios, atendiendo a las motivaciones y opciones de los actores, las situaciones generadas y la presunción y confianza en la racionalidad de las conductas.

⁷⁶ “Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden. El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales”. Cfr. Crozier, cit. *supra* nota 2 p. 16.

⁷⁷ Cfr. Huntington, “La tercera ola...” cit. *supra* nota 74, pp. 38 y 39. Este autor incluye entre las razones esgrimidas para postular que la democracia es la mejor forma de gobierno la expansión de una zona de paz en el mundo y el interés norteamericano para “exportar” tal sistema de gobierno. Hay que hacer notar que Huntington apela a la democracia no porque sea un demócrata convencido de que lo “correcto” es “el gobierno del pueblo”, sino porque concluye que para alcanzar el principal objetivo de la constitución de un Estado y la formación de un sistema político, preservar y velar por el mantenimiento de un orden en la sociedad, la manera más sencilla y estable es la democracia política.

Las explicaciones estructuralistas parten del supuesto de que para el establecimiento y buen funcionamiento de la democracia en una sociedad determinada es necesario que, a manera de prerequisite, ésta cuente con niveles promedio de riqueza: “ingresos, consumo y educación históricamente altos, gran diversidad ocupacional, gran proporción de población urbana, marcada merma de la población dedicada a las actividades agrarias, importancia económica relativa de otras actividades... crecimiento económico, aumento continuo del nivel de vida... numerosos grupos y organizaciones relativamente autónomos, sobre todo en la economía”.⁷⁸ En otras palabras, la *conditio sine qua non* de la democracia es, según el estructuralismo, la modernización de la sociedad.⁷⁹

Pero partir de la base de que la democracia solamente se puede instaurar y consolidar en sociedades que tengan determinadas características económicas y sociales, más que explicar los cambios de régimen político los puede llegar a justificar. Y ello conduce a un determinismo ante el cual cualquier político debiera rebelarse, pues esta posición restringe su acción al establecimiento de las condiciones necesarias para que, por el mero transcurso del tiempo, la democracia se instaure en una sociedad. Lo que requeriría mucha y buena administración y poca política.

Si se atiende al modelo estructuralista, una sociedad modernizada, tanto en lo económico como en lo social, no puede ni quiere seguir siendo gobernada mediante métodos que no consideran los cambios experimentados: mayor movilidad social, incremento del nivel educativo, proliferación y fortalecimiento de la pluralidad económica y social, etc. Todo ello requeriría respuestas novedosas por parte de la política, pues de otro modo la función del gobierno se tornaría difícil, tal vez imposible. Ante el cambio estructural, la política debe ofrecer innovaciones que permitan la manifestación y solución institucionalizada de los conflictos que genera tal cambio.⁸⁰

Pero como la democracia requeriría de ciertos prerequisites, sería imposible su instauración en sociedades no modernizadas (carentes de las estructuras socioeconómicas básicas); entonces, con tal alcanzar el estadio de la “modernidad”, se podría justificar cualquier régimen político, en tanto que se considera un mal necesario para lograr el objetivo deseado: la democracia política y la modernidad económica.⁸¹ Y si una sociedad

⁷⁸ Cfr. Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona. Paidós. 1993, p. 301. A las sociedades que cuentan con las características enumeradas arriba, este autor las llama “modernas, dinámicas y pluralistas”.

⁷⁹ Huntington señala varios aspectos de tal modernización: el psicológico, el intelectual, el económico, etc. Los aspectos más importantes de la modernización política pueden ser agrupados, aproximadamente, en tres amplios rubros: a) racionalización de la autoridad, b) diferenciación entre las funciones políticas y las estructuras especializadas para ejecución, c) participación de las masas en política. Cfr. Huntington, *El orden político...* cit. *supra* nota 74, pp. 41 y 42.

⁸⁰ Cfr. Maravall, José María. *La política de la transición*. Madrid. Taurus. 1985, pp. 17 y 18. Cfr. Colomer, Josep M. *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona. Anagrama. 1998, pp. 11-14.

⁸¹ Si bien el estructuralismo es desdeñado, algunos analistas de las transiciones no pueden evitar caer en contradicciones propias que los llevan a admitir, finalmente, algunos postulados estructuralistas; Przeworski, por ejemplo, señala que, de los cuatro factores que pueden explicar el inicio del derrumbe de los regímenes autoritarios, tres están estrechamente relacionados: *i*) los conflictos existentes dentro de un bloque gobernante pueden no llegar a coexistir (generando una ruptura o desintegración), debido a *ii*) la pérdida de la legitimidad del régimen, causada porque *iii*) “El régimen autoritario ya ha cumplido con las necesidades funcionales que llevaron a su establecimiento, y por ende deja de ser necesario (o incluso posible), y se produce un derrumbe”. Cfr. Przeworski, Adam. “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en O’Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Lawrence. *Transiciones desde un*

no cuenta con las estructuras adecuadas para el funcionamiento de la democracia, las formas de gobierno autoritaria o dictatorial pueden ser consideradas *deseables* para mantener el orden, promover la modernización y, llegado el momento, instaurar la democracia.

Por su parte, las explicaciones que parten de la lógica interna de los procesos de cambio, atienden más que nada a la génesis de los mismos⁸². Desde el punto de vista genético la fuente de las explicaciones se encuentra en los determinantes eminentemente políticos del cambio: los actores colectivos e individuales, la elección racional de sus opciones de acción, la estrategia seguida para el cambio, sus concepciones políticas, etc.

Las explicaciones *genéticas* parten de la base de que toda transición política inicia como consecuencia de la ruptura de la “coalición dominante”, una grieta o división entre el grupo que controla “la mayor parte de los cargos, de la influencia, de los recursos coercitivos existentes en el terreno de la toma de las decisiones y en el coercitivo”.⁸³ A partir de esta base intentarán explicar el proceso del cambio⁸⁴: división del grupo gobernante (“blandos” contra “duros”), estrategias de los grupos e individuos, liberalización, resurrección de la sociedad civil (como efecto de la liberalización), la movilización, la negociación, la generación de acuerdos o pactos *procedimentales*, convocatoria a elecciones, consolidación de la democracia.⁸⁵

Este punto de vista para analizar los cambios de régimen, si bien trata de escapar del fatalismo estructural, no logra explicar a cabalidad algunos puntos. En su afán de librarse del determinismo histórico, las teorías genéticas centran toda su atención en los hechos inmediatos, en los sucesos próximos y, se pudiera decir, superficiales del cambio, sin lograr captar las raíces del mismo. No es posible negar el gran aporte que significan los análisis y explicaciones de la “manera” como se realizaron las transiciones; pero describir los hechos no significa explicarlos, ni entenderlos. Lo que los teóricos genéticos de los recientes cambios de regímenes han tratado de explicar es, si de alguna manera pudiera decirse, el

gobierno autoritario. Vol. 3. Barcelona. Paidós. 1994, p. 84. En el caso de México, Aguilar Camín argumenta que la gran paradoja del Estado mexicano posrevolucionario consistió en lograr modernizar al país, para lo cual debió gobernar autoritariamente; al lograr su objetivo, ese Estado fomentó también las condiciones para su extinción. En eso radica, según este autor, la base de la transición mexicana. *Cfr.* Aguilar Camín, Héctor. *Después del milagro*. México. Cal y Arena. 1998, pp. 24-26.

⁸² *Cfr.* Alcántara, cit. *infra* nota 98, p. 211; *Cfr.* Colomer, cit. *supra* nota 80.

⁸³ *Cfr.* Morlino, Leonardo. “Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia”, en Santamaría, Julián. *La transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 1982, p. 98.

⁸⁴ El concepto de democracia que es utilizado como base de los análisis genéticos es el elaborado por Schumpeter: “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”. *Cfr.* Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid. Aguilar. 1961, p. 343. Sólo a partir de esta conceptualización y la subsecuente exposición de sus ventajas que hace el autor es entendible la gran importancia que la visión genética de las transiciones otorga a la división del grupo hegemónico que gobierna.

⁸⁵ *Cfr.* O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol. 4. Barcelona. Paidós. 1994.

oleaje que se presenta en la superficie; pero no han “buceado” en aguas más profundas para localizar las “corrientes” submarinas.⁸⁶

Si se parte de que la transición (en su fase de liberalización) se inicia si y sólo si se produce una división dentro del propio régimen autoritario⁸⁷, atendiendo a la “racionalidad” de los actores, cabría suponer que tal división (entre “blandos” y “duros”) no puede desligarse del contexto en el que se produce. Si “la liberalización y eventual democratización de los regímenes autoritarios puede tener su *aspecto conspirativo*” y luego, hasta que “*algo* ha sucedido - una vez que los ‘blandos’ prevalecieron sobre los ‘duros’... *es probable* que haya una movilización generalizada”⁸⁸ seguramente la conspiración no se lleva a cabo en el vacío, pues dependería para su éxito de “condiciones objetivas”, que seguramente no han sido creadas o fomentadas conscientemente por los conspiradores. La lógica de la acción colectiva indicaría que es altamente probable que nadie conspiraría contra un régimen si no existe la presunción fundada de que se contará con *cierto* respaldo popular.

“El de legitimidad es un concepto difuso *que los analistas políticos deben evitar. Sin embargo, es esencial para comprender* los problemas a los que se enfrentan los regímenes autoritarios a fines del siglo XX”.⁸⁹ Pero algunas teorías genéticas se niegan a buscar explicaciones más a fondo, pues no obstante lo anterior, la explicación de las transiciones apoyada en la hipótesis de la pérdida de la legitimidad ha sido calificada de tautológica o falsa.⁹⁰ Sería tautológica porque si es posible que se organicen de manera colectiva y al margen del régimen autoritario “alternativas” políticas, “significa que se ha desintegrado el régimen”.⁹¹ Sería falsa a partir de que la legitimidad puede *no ser una condición necesaria para la supervivencia de un régimen*.⁹²

Para sostener esta última aseveración Przeworski argumenta que “la primera tesis de Weber - según la cual ‘todo sistema (de dominación) trata de establecer y de cultivar la creencia en su legitimidad...- *no implica necesariamente que un sistema de dominación sea incapaz de sobrevivir sin dicha creencia...* el propio Weber conjeturó la posibilidad de que ‘no todos los casos de sumisión de las personas a las autoridades dotadas de poder están orientados

⁸⁶ Por ello es que en no pocas ocasiones los hechos que describen se les presentan como irrupciones sorprendidas, que aparecen “casi de la noche a la mañana”. Cfr. O’Donnel, op. cit. p. 88.

⁸⁷ “aseveramos que no hay ninguna transición cuyo comienzo no sea consecuencia, directa o indirecta, de divisiones importantes dentro del propio régimen autoritario...” Idem, p. 37; “comienzan a *crearse condiciones favorables* para una crisis cuando se quiebra o se rompe la coalición dominante de actores políticos que apoyan al régimen autoritario”. Cfr. Morlino, cit. *supra* nota 57, p. 97.

⁸⁸ Cfr. O’ Donnel, cit. *supra* nota 85, pp. 36 y 79. Las cursivas son mías.

⁸⁹ Cfr. Huntington, *La tercera ola...* cit. *supra* nota 74, p. 54. Las cursivas son mías.

⁹⁰ Cfr. Przeworski, Adam. *Democracia y Mercado*. Gran Bretaña. Cambridge University Press. 1995, p. 91; Cfr. Przeworski, cit. *supra* nota 81, p. 85.

⁹¹ *Ídem*, p. 91. Según el mismo autor “*a particular regimen would be authoritarian if there existed some power apparatus capable of overturning the outcomes of the institutionalized political process*”. Por lo tanto, a partir de tal definición de régimen autoritario, la aparición de “alternativas” colectivas al margen del mismo no supone su desintegración, pues mientras el régimen mantenga la capacidad efectiva para prevenir resultados políticos altamente adversos a sus intereses, esas alternativas podrán cuestionarlo o hacerlo entrar en crisis, pero no implicarán su desaparición. Cfr. Przeworski, Adam. “Democracy as a contingent outcome of conflicts”, en Elster, Jon and Slagstad, Rune. *Constitutionalism and democracy*. Great Britain. Cambridge University Press. 1989, p. 60.

⁹² “Algunos regímenes autoritarios han sido ilegítimos desde sus inicios y se han mantenido durante cuarenta años”. Przeworski, cit. *supra* nota 81, p. 91. Pero el autor no señala nunca ejemplos de lo anterior.

primordialmente (o, a veces, en ningún grado) hacia (¿por?) esta creencia... Weber continúa diciendo que ‘la gente puede someterse por su debilidad e impotencia individual, *porque no existe otra alternativa aceptable*’⁹³.

Por supuesto que Weber tenía razón; pero a lo que se está refiriendo en los párrafos citados por Przeworski es al “derecho del más fuerte” y el más fuerte no lo es suficientemente como para mandar siempre, a no ser que transforme su fuerza en derecho y la obediencia en deber.⁹⁴ Y la historia ha enseñado que, si bien existieron regímenes autoritarios ilegítimos en sus inicios, éstos tuvieron que buscar, y encontraron en casi todos los casos, cierta y presunta fuente del derecho a mandar: “En los tiempos modernos, el autoritarismo ha sido justificado por nacionalismo y por ideología”⁹⁵. Inclusive los regímenes autoritarios gozan de *cierta* legitimidad, cuyo estudio será indispensable para poder analizar y explicar su naturaleza, desarrollo y caída.⁹⁶

Es por ello que, en el estudio de las transiciones, debe ser primordial el análisis de las condiciones de legitimidad del régimen anterior, para entender el proceso de su caída y la naturaleza de lo nuevo que se crea.

II. EL CONCEPTO.

Jean Leca al definir el término "governabilidad"⁹⁷ señala que ésta es la propensión a (o la posibilidad de) *ser gobernado*, es decir, la posibilidad de adoptar un comportamiento conforme a reglas de un buen gobierno.⁹⁸ El autor pareciera indicar que la definición incluye dos elementos o sujetos, pues menciona al ser gobernado, pero también indica y supone la existencia de uno que gobierna. Así sólo se puede ser gobernado conforme a reglas de un buen gobierno.

Aunque el diccionario no ofrece una definición del término, se puede decir que gobernabilidad es la calidad de governable. Governable es un adjetivo que califica a algo o a alguien que puede ser gobernado; lógicamente, por el contrario, lo que no puede ser gobernado es lo ingovernable. El mismo diccionario define al gobierno como la acción de y efecto de gobernar, o sea, *mandar con autoridad*.⁹⁹

⁹³ Cfr. Przeworski, cit. *supra* nota 81, p. 85.

⁹⁴ Cfr. Rousseau, Jean Jaques. *Del Contrato Social*. Madrid. Alianza Editorial. 1994. Capítulo III.

⁹⁵ Cfr. Huntington, *La tercera ola...* cit. *supra* nota 74, p. 54.

⁹⁶ Cfr. Alcántara, cit. *infra* nota 98, pp. 216 y 217; Cfr. Huntington, cit. *supra* nota 74, pp. 55 ss; Cfr. Linz, Juan J. and Stepan, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore and London. The Johns Hopkins University Press. 1996, p. xiv y capítulos 3 y 4.

⁹⁷ Ralf Dahrendorf, al comentar el Reporte de la Comisión Trilateral, expuso una de las primeras definiciones de gobernabilidad: *capacidad de los gobiernos para dar dirección a las economías, las sociedades y las comunidades políticas que gobiernan, y hacerlo efectivamente*. De tal enunciado se pueden desprender dos elementos esenciales: a) gobernabilidad implica capacidad de gobierno b) gobernabilidad implica gobernar efectiva o eficazmente. Cfr. Crozier, cit. *supra* nota 2, p. 188.

⁹⁸ Cfr. Leca, Jean. "Sur la governabilité" en Leca Jean y Papini, Roberto (comps). *Las democracies. Sont-elles governables?* Paris. Económica. 1985, p. 18, citado en Alcántara Sáez, Manuel. *Governabilidad, crisis y cambio*. México. Fondo de Cultura Económica. 1995, p. 39.

⁹⁹ Los términos “buen gobierno” y mandar “con autoridad” anuncian ya un debate necesario sobre las bases mismas de la relación que implica la gobernabilidad.

Es posible indicar que gobernabilidad es una palabra que denota una relación, lo cual implica dos sujetos de la misma. Entonces el término puede tener dos extremos, dos tiempos: gobernar y *ser* gobernado, cualidad o condición de gobernante y cualidad o condición de gobernado. Esto, en sí, es un perogrullo, pues en una relación de poder (como lo es la de gobierno) siempre existen dos sujetos: quien manda y quien obedece, quien gobierna (quien tiene la capacidad y la *competencia*) y quien es gobernado (quien puede serlo y lo es *efectivamente*).

Tal relación de gobierno, de gobernación¹⁰⁰, requiere de dos voluntades, del que manda y del que obedece. Y esta relación subsistirá mientras tales voluntades así lo acuerden, pues si uno de los dos sujetos *decide* concluir la relación se *puede presentar* una situación de "falta de gobierno", de *ingobernabilidad*.

Regresando a la idea de Leca, el sujeto pasivo de la relación, el que *es gobernado*, lo es en tanto que se presentan dos situaciones: a) la posibilidad de que el gobernado adopte un comportamiento determinado, y b) que tal posibilidad de adopción de determinado comportamiento se funde en la observancia, por parte de quien exige esa conducta, de reglas consideradas "buenas".

La posibilidad de adoptar un comportamiento en particular significa que una relación de poder, en sí misma, no supone fatalidad de hechos o conductas, sino, precisamente, gran posibilidad o probabilidad de que éstos se presenten. Kant señalaba que el hombre no ve restringida su libertad por la existencia de prohibiciones impuestas por el legislador; ni siquiera la posible pena a la transgresión de la prohibición limita la libertad humana. El individuo, al fin y al cabo, puede decidir, puede optar, entre obedecer o no el mandato prohibitivo. En ello radica la raíz del concepto de imputabilidad.

Así, lo que derecho y poder tratan de lograr es aumentar la posibilidad o probabilidad de que se presente cierta conducta, la cual si bien es esperada, y exigida inclusive, no es fatal, no ocurrirá necesaria e indefectiblemente. En otras palabras: el sujeto debe observar determinada conducta, pero ello no significa que realmente la observe. Ahora bien ¿cómo aumentan las posibilidades de que la conducta exigida sea la conducta realizada (por ejemplo pagar impuestos)? Pues ello ocurre, siguiendo el razonamiento de Leca, porque la exigencia de tal conducta está basada en reglas consideradas "buenas", conforme a un "buen gobierno". Nada más que aquí la pregunta es ¿qué se entiende por buen gobierno?¹⁰¹

¹⁰⁰ "f. Acción y efecto de gobernar o gobernarse. 2. Ejercicio del gobierno..." Cfr. *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia de la Lengua Española. Madrid. 1992, T.I, p. 1043.

¹⁰¹ Atendiendo la lección de Bodino y Hobbes, es posible argumentar que un "buen gobierno" es el que obra *justamente*, el que hace *lo justo*, lo que significa distribuir las recompensas, las penas y lo que pertenece a cada uno, según el *derecho natural*. El soberano (el que tiene la facultad perpetua y absoluta de dar la ley), en cuanto tal, no está limitado más que por la ley divina, la ley natural y ciertas leyes humanas comunes a todos los pueblos. El primer principio del derecho natural es la autoconservación del individuo, radicando en ello la justicia. Y como las leyes civiles (el mandato del soberano que hace uso de su poder) *deben ser* equitativas y justas, *deben ser* concordantes con las naturales. Y siendo que el soberano está limitado por el derecho natural, está obligado también a obedecer las leyes civiles. Si no lo hiciera no dejaría de ser soberano, pero se convertiría en tirano (el que pisotea las leyes de la naturaleza); el tirano gobierna en provecho propio, en detrimento de la utilidad general. Y puesto que el pacto entre el príncipe y los súbditos implica mutuas contraprestaciones, cuya finalidad es la utilidad para ambas partes, al dejar una de éstas de percibir beneficio de la continuidad del pacto, éste se rompe, ocasionando que, llegado el caso, el súbdito deje de obedecer o lo haga, si acaso, ya no por *deber*, sino por simple temor.

Alcántara señala que esta expresión indica eficacia, en el sentido que Lipset atribuye al término.¹⁰² Así, es posible señalar que, a pesar de la dificultad que pudiera esconder el término “buen gobierno”, es, mas bien, un elemento que puede permitir entender mejor el concepto de gobernabilidad.

Si, siguiendo a Alcántara, buen gobierno implica eficacia, es decir, “verdadera actuación”, satisfacción de las funciones básicas del gobierno, entonces es posible entender la eficacia, respecto a la gobernabilidad, como “la capacidad del órgano político para *ejercer la acción de gobierno*”¹⁰³; Arbós y Giner entienden por *acción de gobierno* la orientación de la conducta de los ciudadanos (de la comunidad política toda) por medio de mandatos y prohibiciones, lo cual coincide en lo afirmado por Leca, en el sentido de que gobernabilidad implica orientación de la conducta de los gobernados, es decir, posibilidad de que éstos adopten un comportamiento específico.

De lo anterior se desprende que eficacia, en la gobernabilidad, implica probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado; para Giner y Arbós¹⁰⁴ este es el segundo elemento del concepto, y de la relación, de gobernabilidad: el acatamiento que los ciudadanos presten a tales mandatos o prohibiciones, y esto sólo es posible contando con la libre voluntad de los que *deben* obedecer, sin excluir como *ultima ratio* el uso de la violencia¹⁰⁵; la libre voluntad de obediencia sólo puede fundarse en el reconocimiento de la *legitimidad* de quienes gobiernan, de los mandatos o prohibiciones y en el consenso que presupone la relación gobernantes/gobernados en sí.

Así, la posibilidad de encontrar obediencia a un mandato o de adoptar un comportamiento o de orientar la conducta de la comunidad política es muy alta cuando tal mandato es emitido por quien es considerado *legitimado* para hacerlo. Legitimidad es entonces el otro elemento

¹⁰² Cfr. Alcántara, cit. *supra* nota 98, p. 39 y 153. Según Lipset "La eficacia significa verdadera actuación, el grado en el que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno..." Cfr. Lipset, Seymour Martin. *El hombre político*. Madrid. Tecnos. 1987, p. 67. Considero que la función básica de gobierno es hacerse obedecer, es decir, no encontrar resistencia *ilegítima* a sus mandatos. En una relación de gobernabilidad el gobierno es eficaz si alcanza los objetivos que se propone, siendo el primero de ellos orientar la conducta de la comunidad política, hacerse obedecer pues. Entonces el primer y gran objetivo de todo gobierno es "gobernar". Por ello es que al hablar de gobernabilidad el término "capacidad de gobierno" se podría sustituir por el de "eficacia".

¹⁰³ Arbós y Giner, cit. *supra* nota 36, p. 14

¹⁰⁴ Estos autores definen la gobernabilidad como “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”. Cfr. *op. cit.* p. 13. Esta parece ser la definición más precisa del término, en primer lugar porque hace la gobernabilidad la cualidad de toda la comunidad política, abarcando al Estado y a la sociedad, cuya relación es el meollo de la capacidad de gobernar; en segundo término, porque a partir de tal relación las instituciones de gobierno, es decir, el Estado, pero también los partidos políticos por ejemplo, podrán ser calificadas bajo criterios de eficacia y legitimidad.

¹⁰⁵ Los autores no ignoran la tensa y necesaria relación que existe entre consentimiento y represión y así lo apuntan. Ambas, consentimiento y represión, son condiciones necesarias para el ejercicio de la acción de gobierno, por un lado, y para la vigencia de la ley, por el otro. En la relación que implica la gobernabilidad, el uno no puede existir sin el otro. Un gobierno legítimo, pero incapaz de reprimir la manifestación de la oposición *ilegítima*, no sólo es ineficaz, sino que pone en serio peligro su existencia y la de la sociedad que se supone gobierna; y un gobierno represor, pero carente de legitimidad, no sólo es precario, inestable, sino que está condenado a desaparecer.

de la gobernabilidad. Sólo si el poder es legítimo la posibilidad de ser obedecido es mayor, es decir, sólo un poder legítimo puede ser eficaz.

La gobernabilidad requiere de un poder político legítimo y eficaz, lo que permite, de alguna forma, alcanzar el objetivo de ejercer libremente del poder político (concentrado por lo regular en el órgano ejecutivo del Estado). Esa libertad que se persigue no es, obviamente, la ausencia de límites y controles, sino más bien la falta de dificultades a la hora de gobernar. Las naciones se tornan más difíciles de gobernar, parece ser, por problemas económicos, malos o defectuosos diseños de instituciones políticas, bien por incapacidad de mantener el orden o por una combinación de todo ello.¹⁰⁶

Tomando en consideración todo lo antes anotado es posible señalar que *gobernabilidad* es la cualidad de la relación mando-obediencia cuando ésta es eficaz *porque* esta fundada en el consenso de los sujetos de la relación, lo cual permite una mayor capacidad de ejercicio del poder político.

Entre otras definiciones de gobernabilidad encontramos la de Angel Flisfisch, quien escribe que gobernabilidad es la “calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo - ya sea que se trate de un *gobierno o administración*, o de varios sucesivos -”, calificada según criterios de a) oportunidad, b) efectividad, c) obediencia, d) eficiencia y e) coherencia de las decisiones tomadas.¹⁰⁷ En primer término, este autor refiere la definición al gobierno *stricto sensu*, es decir, al órgano del Estado encargado de dirigir la actividad de éste, y no atiende al gobierno como *una función* de éste; su definición se centra en el desempeño de quien se encuentra encargado *temporalmente* del órgano de gobierno, el que ha ganado las elecciones para ocupar el puesto. Así esto más bien se ajusta a un intento por explicar la *estabilidad* de los gobiernos, pero no la relación entre los ciudadanos y el Estado.

En segundo lugar, si bien es cierto que Flisfisch habla de “aceptación social” (que pudiera interpretarse como otra manera de decir obediencia), ésta se presenta como un parámetro de la calificación del desempeño de la administración o gobierno en turno, no como un elemento esencial de la definición. La suya pudiera ser utilizada como explicación en el área de las políticas públicas, más que en la de teoría política, puesto que “el objetivo de análisis queda centrado en el ámbito de lo que hace o deja de hacer el gobierno”¹⁰⁸, lo cual es poner toda la atención en uno solo de los sujetos de la relación de gobierno, el que es dependiente del otro.

Nohlen, por su parte, define a la gobernabilidad como la “interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno”, lo que acertadamente señala la bilateralidad del concepto, además precisa que la gobernabilidad atañe “al sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver”.¹⁰⁹ Además de centrar su interés en ambos sujetos de la relación, el autor avanza en la radicación de la

¹⁰⁶ Cfr. Alcántara, cit. *supra* nota 98, p. 23.

¹⁰⁷ Cfr. Flisfisch, Ángel. "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", en *Revista Mexicana de Sociología* Año L, No. 3, Julio-Septiembre 1989, p. 113. Las cursivas son mías.

¹⁰⁸ Alcántara, cit. *supra* nota 98, p. 40.

¹⁰⁹ Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Working Paper 63. Barcelona. Institut de Ciénces Politiques i Socials. 1992, p. 4.

cualidad de gobernable: el sistema todo, el qué y cómo se decide y el qué y cómo se ejecuta. Ya no se habla de un órgano de Estado, siquiera de Estado, sino de sistema de gobierno, concepto más general, más amplio. El último enunciado de la definición hace pensar, en efecto, en el problema de la eficacia de las decisiones tomadas y ejecutadas.

III. LOS ELEMENTOS.

Una de las principales manifestaciones de la dificultad de gobernar es la desobediencia a los mandatos de la autoridad, es decir, el desafío a la misma. Lo que comenzó a inquietar a los gobernantes, a los analistas y a los académicos no eran, en sí mismos, la reducción de la captación de impuestos, el aumento de la criminalidad cotidiana y común u otras *expresiones* del descontento; lo preocupante era lo que anunciaban tales hechos: la desobediencia de los gobernados. En ello radicaba la causa de las complicaciones del gobierno.

Cierto, algunos concluyeron que la cuestión se complicaba por la ineficacia estatal; pero ello, se dieron cuenta, no era sino otra manifestación del verdadero problema: para la ejecución de cualquier decisión gubernamental, es decir, para la realización de cualquier política de gobierno, no basta con haber tomado la mejor decisión, la más eficaz y eficiente, técnicamente hablando; los buenos resultados de la administración dependían, también y *sobre todo*, de la participación, de la cooperación, del acatamiento, de la obediencia de los ciudadanos. Un gobierno, parecían aceptar, sólo es eficaz si es obedecido; en otras palabras, para ser eficaz un gobierno *necesita* ser obedecido. Y la base de la obediencia, desde siempre, era o el miedo a la represión o la aquiescencia de los que debían obedecer. Y en nuestro tiempo, se sabe y se reconoce, un gobierno y un Estado que basen su existencia y permanencia en el miedo que inspira la represión es poco menos que inaceptable, lo que lo hace precario.

Para hablar de gobernabilidad es necesario entender sus elementos esenciales, sin los cuales es imposible entender *cómo, por qué y para qué* se origina, *por qué* funciona, *qué* altera o *cómo y por qué* puede romperse la relación entre gobernantes y gobernados. Las respuestas a tales preguntas se pueden encontrar revisando los conceptos de legitimidad y eficacia. Pero no basta, pues además de ellos es preciso no olvidar que el objetivo de cualquier gobierno o Estado es durar en el tiempo, permanecer, sostenerse. Claro, la legitimidad y la eficacia ayudan, pero se torna necesario entender esa relación que se presenta entre éstas y la continuidad gubernamental o estatal. A esto se le ha llamado estabilidad política, que no es lo mismo que gobernabilidad, aunque de la eficacia y la legitimidad de un sistema político y de un Estado dependerá la estabilidad del mismo.¹¹⁰ Legitimidad, eficacia y estabilidad serán, pues, los elementos básicos de la gobernabilidad, y materia de estudio de los siguientes apartados.

a) *La eficacia.*

¹¹⁰ Cfr. Lipset, cit. *supra* nota 102, p. 67.

Según Lipset, la eficacia estatal significa, en el mundo moderno, “fundamentalmente un desarrollo económico constante”¹¹¹. Y no puede uno menos que desear que así sea, pues nadie niega que sería adecuado que los Estados ayudasen significativamente para mejorar la situación económica y social de los pueblos que gobiernan.

Sin embargo, más adelante el mismo autor señala que la *estabilidad* de cualquier régimen (en su caso el democrático) no depende *solamente* del desarrollo económico, “sino también de la eficacia y la legitimidad”, por lo que al distinguir entre “solamente” desarrollo económico y eficacia es posible interpretar que ésta, la eficacia, no es “solamente” sinónimo de desarrollo económico; es posible pensar que, más bien, esto último es un resultado, como puede haber otros, de la legitimidad y la eficacia estatales. Y así parece reconocerlo Lipset, cuando define ésta como “verdadera actuación, el grado en el que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno *tales como las consideran la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro de ella como lo son las altas finanzas o las fuerzas armadas*”¹¹².

De lo transcrito se puede deducir que, entonces, la eficacia del Estado consiste en una apreciación, en una opinión, en una creencia¹¹³. Y ello torna totalmente subjetivo el término, pues para calificar la eficacia estatal se atenderá a criterios de oportunidad y a la muy particular *opinión* de los que pueden calificar: “hay ‘problemas’ y son ‘críticos’ cuando como tal los perciben una proporción significativa de activistas y líderes”¹¹⁴. Ello hace muy poco operativo el concepto, pues le priva de la pretendida objetividad necesaria para generalizar un patrón de calificación, que pueda ser útil para cualquier Estado o gobierno, en cualquier época.

Se hace necesario, pues, determinar lo que por “verdadera actuación” del Estado se puede entender. La eficacia¹¹⁵ del Estado debe referirse concretamente a las actividades que éste realiza. Ello conduce directamente a la interrogación sobre las actividades del Estado, pues sólo es posible la eficacia en aquello para lo cual se está capacitado para actuar. De esta forma el problema es doble, según Jellinek: “primero, conocer la limitación que a la actividad del Estado le impone su propia naturaleza; y segundo, investigar la concepción del fin que está contenido implícitamente en las instituciones y funciones modernas del Estado.”¹¹⁶ Cabe, entonces, preguntarse: ¿qué puede hacer el Estado correctamente?

Sobre el debate inacabado e inacabable de los fines del Estado es imposible tratar de fundamentar la búsqueda que he emprendido, puesto que en cada época, cada generación le ha impuesto a la organización estatal los fines u objetivos particulares que la situación ha reclamado. No es posible establecer objetivamente los fines que pretende alcanzar un Estado, ni hablar de los objetivos de “*el Estado*”, puesto que éste es un producto histórico,

¹¹¹ Cfr. Lipset, *ídem*, p. 71.

¹¹² Lipset, *ídem*, p. 67.

¹¹³ Dahl incluye el tema de lo que denomina efectividad en el apartado de su libro relativo a las creencias u opiniones que inciden en las probabilidades de que se establezca y mantenga determinado régimen político. Cfr. Dahl, cit. *supra* nota 32, pp. 121 ss.

¹¹⁴ Dahl, cit. *supra* nota 32, p. 133.

¹¹⁵ “Eficacia: virtud, actividad, fuerza y poder para obrar”. Diccionario, cit. *supra* nota 57, p. 359.

¹¹⁶ Cfr. Jellinek, Jorge. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires. Albatros. 1970, p. 186.

antes que un concepto abstracto. Ni siquiera la idea de “bien común” puede ser útil en el presente ejercicio¹¹⁷.

No queda sino tratar de responder a la primera cuestión, qué es lo que por su propia naturaleza está limitado a hacer el Estado. Desde que Maquiavelo disoció la política de la moral y el derecho, y desde que Kant hizo lo propio entre estos últimos, es más fácil entender que política y derecho se refieren exclusivamente a *acciones humanas*, nunca a intenciones o valoraciones de las mismas. Por ello es que el Estado limita su acción al mundo exterior del ser humano, al mundo sensible, extrínseco; el campo de acción del Estado está representado y limitado por la exteriorización de la voluntad humana.¹¹⁸

El Estado nace, precisamente, como una institución justificada por las necesidades del momento y orientada hacia un fin. Tanto *El Príncipe* como *Los Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, son un canto desesperado por la aparición del individuo que funde una institución que lo trascienda: el Estado, cuya principal misión es establecer un orden y hacerlo cumplir. Posteriormente el pensamiento hobbesiano concibe la situación previa a la existencia del Estado como una guerra de todos contra todos; éste surge, al igual que en Maquiavelo, como una necesidad de orden y certeza.

En el escritor que mejor se aprecia la justificación y necesidad del Estado moderno es en Locke: “Si el hombre en su estado de naturaleza es tan libre... ¿por qué irá a abandonar su libertad y ese imperio, y se someterá al dominio y dirección de cualquier otro poder? Pero eso tiene obvia respuesta, pues aunque en el estado de naturaleza le valiera tal derecho, resultaba su goce precario, y seguidamente expuesto a que lo invadieran los demás; porque siendo todos tan reyes como él y cada hombre su parejo, y la mayor parte observadores no estrictos de la justicia y equidad, *el disfrute de bienes en ese estado es muy inestable y en zozobra...* El fin, pues, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad...”¹¹⁹

El Estado se justifica¹²⁰ hipotéticamente porque la situación previa es un caos, y el sistema económico y social que nacía entonces requería de una certeza necesaria para los negocios y la propiedad. La primera función del Estado es evitar que unos nos roben a los otros, y, por lo tanto, que unos matemos a otros para robarlos. Pero tal Estado policía, guardián nocturno, no basta; además del garrote para evitar carnicerías, es menester la existencia,

¹¹⁷ Ciertamente, se puede sostener que el objetivo de todo Estado es la realización del bien común, pero ¿qué es el bien común? “[N]o hay tal bien común, unívocamente determinado, en el que todo mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional.” Y ello se debe al hecho de que “para los distintos individuos y grupos, el bien común ha de significar necesariamente cosas diferentes.” Es más, “aun cuando resultase aceptable para todos un bien común suficientemente definido... esto no implicaría respuestas igualmente definidas a los problemas singulares”. Demoleedor argumento. Cfr. Schumpeter, cit. *supra* nota 84, pp. 322 y 323.

¹¹⁸ Cfr. Jellinek, op. cit. p. 187.

¹¹⁹ Cfr. Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. México. Porrúa. 1997, p. 73

¹²⁰ Es necesario entender que justificación y legitimidad del Estado no son lo mismo. Inclusive Hauriou señala que la justificación del poder “es un problema filosófico de origen del poder, y la legitimidad es un problema jurídico de transmisión”. Difiero totalmente de esta posición. Considero que la justificación del Estado es la causa que le da origen (el estado de guerra de todos contra todos, por ejemplo), en tanto que la legitimidad del mismo derivará de la forma en que nace el Estado: el contrato. La finalidad, cuestión distinta a la justificación, consistirá en obtener determinados resultados (como por ejemplo, evitar que la guerra de todos contra todos continúe).

como siempre, de un mecanismo o procedimiento para dirimir las controversias que entre humanos se presentan.

Si hacer justicia es dar a cada cual lo suyo, ello implica la existencia de los conceptos *mío* y *tuyo* anterior a la existencia del tercero que decide qué es, en efecto, *mío* y qué le pertenece a otro, pero no porque tal tercero constituya la propiedad, sino que, únicamente, la hace reconocer, la objetiviza.¹²¹

Lo *mío* y lo *tuyo* existían en lo que denominamos estado de naturaleza¹²²; pero no existía quien hiciera respetar ese orden, precario por cierto, y por tanto no muy válido¹²³. El Estado surge como garante de la propiedad, pero también como gran “tercero en discordia”. El Estado tiene, entonces, la función de solucionar los conflictos que entre los individuos surjan, para evitar que se maten entre sí.

Y para cumplir cabalmente con tal función, el ente que surgía debía alcanzar los medios suficientes y necesario para lograrlo. Su función de guardián nocturno reclamaba que el Estado utilizara la violencia, pero las propias condiciones de su nacimiento le reclamaban la concentración de esa violencia pues esa nueva entidad requería de toda la fuerza física necesaria para imponer sus decisiones y mandatos. Era preciso monopolizar la utilización de la violencia legítima. Por ello, una de las principales y definitivas características del Estado moderno, del tipo de Estado que aún existe en el mundo, es lo que Weber llamó monopolio legítimo de la violencia. “Así nos topamos con que la fuerza física constituye la categoría central en la idea del Estado”.¹²⁴

Lo moderno del Estado radica, pues, en esa pretensión de monopolizar la violencia legítima. Y el éxito del mismo dependerá de lograr tal monopolio. Así, la propia naturaleza del Estado le impone a éste su principal *función*¹²⁵: monopolizar el uso de la violencia

¹²¹ “El *título empírico* de la adquisición era la toma de la posesión física...fundada sobre la comunidad originaria del suelo...Pero el *título racional* de la adquisición sólo puede residir en la idea de una voluntad de todos unificada *a priori* (que hay que unificar necesariamente), que se presume aquí tácitamente como condición indispensable...porque por medio de una voluntad unilateral no puede imponerse a otros una obligación, que de otro modo no tendrían por sí. Ahora bien, el estado de una voluntad realmente unificada de modo universal con vistas a la legislación es el estado civil.” Kant, Immanuel. *La metafísica de las costumbres*. Madrid. Tecnos. 1994, p. 80.

¹²² Aunque Rousseau considera que tal estado no es de naturaleza, sino social, es decir, la guerra de todos contra todos se presenta cuando el hombre se hace sedentario y comienza a organizarse en sociedades; de tal forma que la creación del estado político no es sino la oportunidad para que ese conflicto generalizado termine, en beneficio, en primer término, de los propietarios y, en segundo, de todos los individuos.

¹²³ “Weber y Kelsen llegan a la misma conclusión, a la conclusión de que el poder legítimo se distingue del poder de hecho en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero de la noción del poder que tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, el segundo de la noción del ordenamiento normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo...hay una muy consistente tradición del pensamiento político y jurídico por el cual un poder es tanto más legítimo en cuanto es más efectivo, y la efectividad viene introducida, para probar, para explicar o incluso para justificar la legitimidad del poder.” Bobbio, Norberto, “Poder y Derecho”, en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Origen y Fundamentos del Poder Político*. México. Grijalbo. 1984, p. 23. Quien mejor apreció este binomio, así lo considero, fué Kant.

¹²⁴ Cfr. Sotelo, Ignacio. “Estado Moderno”, en Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso. *Filosofía Política II. Teoría del Estado. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía No. 10*. Madrid. Trotta. 1996, p. 35.

¹²⁵ “Conviene empezar por poner en tela de juicio la posibilidad de que pueda obtenerse una definición sociológica del Estado, como se ha intentado repetidas veces, a partir de una enumeración exhaustiva de las

legítima. Por supuesto que la institución estatal nace con la tarea fundamental de imponer la paz y la seguridad entre los individuos. Pero tal misión (que puede ser entendida como un fin que debe perseguir el Estado) requiere necesaria y primeramente, dentro del marco de la modernidad, lograr el aglutinamiento en un solo centro de toda la violencia necesaria (esa que renunciaron a ejercer los individuos cuando abandonan el estado de naturaleza o el estado de guerra de todos contra todos) para tal efecto.

De esta forma, un Estado es eficaz, inicialmente, si logra monopolizar la violencia legítima. Pero esto no es sino una condición, necesaria, aunque no siempre suficiente, para cumplir con su función fundamental¹²⁶: establecer la paz y la seguridad entre los individuos, es decir, crear y mantener un *orden*¹²⁷. Así, un Estado es eficaz si logra crear y mantener un orden determinado entre los individuos que gobierna.

Linz ha hecho operativo lo arriba teorizado al distinguir claramente dos aspectos de la cuestión, ya señalados por Rose en su momento; a “la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político”¹²⁸ le denomina eficacia; en tanto que a la “capacidad para poner realmente en práctica las medias políticas formuladas, con el resultado deseado” le llama efectividad¹²⁹.

Entonces el Estado puede ser eficaz en sí mismo considerado, pues la capacidad para *encontrar soluciones a problemas básicos* depende de su propia estructura y dinámica interna, como la de cualquier organización; el planteamiento de metas específicas, la búsqueda y localización de recursos necesarios para alcanzarlas, así como la elección del método para lograrlo son acciones y efectos intrínsecos al propio Estado.

tareas que realiza, porque cualquiera de ellas que concibamos ha sido o puede ser realizada por el Estado. Por tanto, sociológicamente no cabría definirlo por el contenido -los servicios y funciones que presta son tan variados como cambiantes- sino tan sólo por el medio específico al que recurre legítimamente: ‘Estado es aquella comunidad humana que dentro de un territorio -el territorio es uno de sus caracteres- aspira con éxito al monopolio legítimo de la violencia.’ *Ibidem*.

¹²⁶ “me parece que debieran tenerse presente siempre dos puntos, ninguno de los cuales puede pasarse por alto a mi juicio, sin gran quebranto: uno es determinar la parte de la nación que llamada a mandar y la llamada a obedecer, así como todo lo que forma parte de la verdadera organización del gobierno; otro, el determinar los objetivos a que el gobierno, una vez instituido, debe extender y al mismo tiempo circunscribir sus actividades... Esto último, que en rigor trasciende a la vida privada de los ciudadanos y determina la medida en que éstos pueden actuar libremente y sin trabas constituye, en realidad, el verdadero fin último, pues lo primero no es más que el medio necesario para alcanzar este fin”. *Cfr.* Humboldt, Guillermo de. “Ideas para un ensayo de determinación de los límites que circunscriben la acción del Estado”, en *Escritos Políticos*, México. Fondo de Cultura Económica. 1943, pp. 87-88.

¹²⁷ “El concepto de orden social posee un doble significado... [a] como una determinada manera de obrar de los hombres... desde este punto de vista el orden social descansa en la probabilidad empírica de una conducta... *orden es calculabilidad*... [b] Como un sistema de normas...” *Cfr.* Heller, Herman. *La soberanía*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1965, p. 112. Las cursivas son mías.

¹²⁸ *Cfr.* Linz, Juan, J. *La quiebra de las democracias*. Madrid. Alianza Editorial. 1987, p. 46.

¹²⁹ *Idem*, p. 49. Otra opinión: “Según una definición clásica, entenderemos por ‘eficacia’ (o efectividad) la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas; ‘eficiencia’ es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor ‘costo’ posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación dados. *Cfr.* Amitai Etzioni, *Organizaciones Modernas* (1964), Uthea, México, 1979, p. 15”. *Cfr.* Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. México. Instituto Federal Electoral. 2ª ed. 1995, p. 16.

En tanto que para que sea efectivo, un Estado requiere de la participación de los gobernados, ya que para *poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas*, es necesario que éstos obedezcan los mandatos estatales¹³⁰. En estos términos, *una organización estatal es eficaz si es bien administrada*; en tanto que *el Estado es efectivo cuando y porque es obedecido*.

Ambos conceptos, sugiero, pueden ser encerrados en el de eficacia *lato sensu*: un Estado es eficaz, en sentido amplio, cuando, frente a los problemas que se le presentan, plantea soluciones y las aplica realmente, resolviendo, por lo regular, dichos problemas.

Dahl indica que existen dos tipos de “convenios institucionales” que pueden originar consecuencias importantes para la eficacia de los gobiernos, principalmente los democráticos:¹³¹ a) la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y entre aquél y “las demás fuerzas políticas del país”, por un lado, y, por el otro, b) el sistema de partidos, de cuya fragmentación o compactación dependerá la resolución de los grandes problemas nacionales.

Como se nota inmediatamente, estos “convenios institucionales” se ubican en la esfera del Estado donde ha de residir su capacidad para “encontrar soluciones a problemas básicos”. Entonces, Dahl presupone la capacidad para poner realmente en práctica tales soluciones. Este autor da por un hecho la obediencia al Estado, cuando es lo primero que ha de cuestionarse y analizarse¹³²: “La condición del funcionamiento de un Estado es la obligatoriedad de sus decisiones”¹³³, sólo un Estado que es obedecido por los ciudadanos que gobierna puede ser luego calificado atendiendo a su capacidad para “encontrar soluciones” a problemas de gestión y administración, pues en caso contrario se puede estar en presencia, más bien, de una ausencia de soberanía estatal.¹³⁴

En este sentido, la obediencia debida al Estado no nace de que éste monopolice la violencia; nace, más bien, del hecho de que tal monopolio y tal violencia es *legítima*. Es

¹³⁰ “Los científicos sociales, impresionados por la innegable importancia de las medidas sociales y económicas en las sociedades contemporáneas, han descuidado, sin embargo, considerar algunas de las funciones básicas de todo sistema político, pasado y presente, especialmente el problema de mantenimiento del orden público, seguridad personal, resolución y arbitraje de conflictos, y un mínimo de previsibilidad en la toma de las decisiones, así como en su cumplimiento. Muchos de los regímenes que fracasaron por falta de eficacia debieron su fracaso a dificultades a este nivel más bien que a la forma en que manejaron problemas más complejos”. Cfr. Linz, cit. *supra* nota 128, pp.45- 46.

¹³¹ Cfr. Dahl, cit. *supra* nota 32, p. 113.

¹³² “La eficacia de un gobierno se refiere a los resultados concretos a la hora de atajar problemas significativos.” Alcántara cit. *supra* nota 98, p. 156. Implícitamente, esta definición también presupone que el Estado es obedecido, es decir, que es *capaz de mantener un orden*.

¹³³ Cfr. Kriele, Martin, *Introducción a la Teoría del Estado*, Trd. Eugenio Bulygin, Depalma, Buenos aires, 1980, p. 14.

¹³⁴ “el problema de la soberanía hace referencia a la fuerza de imposición del poder estatal; el problema de la legitimidad, a su justificación... la fuerza de imposición del poder estatal sólo existe mientras es considerada como justificada en términos generales por lo menos por los miembros del aparato del Estado”. *Ídem*, p. 13. Recuérdese que la soberanía debe ser apreciada desde dos ángulos: entre naciones denota independencia e igualdad; en el interior del país, por otra parte, soberanía indica *supremacía* del Estado, y el orden jurídico que garantiza, sobre los individuos y colectividades que se encuentran dentro de su ámbito territorial. Tal supremacía (imposición del poder del Estado) se acepta porque se considera *legítima*.

erróneo sostener que “*toda autoridad que consigue arrancar obediencia es legítima*”¹³⁵, ya que siendo así nada diferenciaría, como temía Heller, al Estado de una banda de ladrones, de un cártel delictivo o cualquier otra organización criminal, que por diversos medios pueden, también, *arrancar* obediencia. La autoridad no es legítima porque es obedecida, sino que es obedecida porque es legítima. Así que “el punto de partida de una teoría de la legitimidad sería preguntarse por los motivos de la obediencia”.¹³⁶

b) *La legitimidad.*

Toda relación de poder o, mejor dicho, de dominación¹³⁷, está sustentada en dos elementos fácilmente identificables: el que manda y el que obedece. Generalmente se asume como algo natural que las relaciones humanas, algunas, deben estar regidas por situaciones de poder. Sin embargo, siendo todos los hombres iguales, y no existiendo un parámetro que permita identificar claramente a quienes pueden ordenar y a los que tienen que obedecer¹³⁸, es menester descubrir la razón o argumento esgrimido para que unos manden a otros, y éstos, a su vez, obedezcan. Por ello es preciso identificar los elementos de la relación de poder:

- a) El derecho de mandar¹³⁹ consiste, esencialmente, en la atribución de emitir mandatos propios que sean obedecidos por otros, independientemente de la aprobación de su contenido; puede presentarse por dos causas:
 - Por la utilización directa de la fuerza física, o la amenaza de su utilización. En este caso el sujeto emisor del mandato está colocado en una situación tal que su propia fuerza física o bien la utilización de alguna herramienta lo coloca en evidente superioridad frente al que obedece, no existiendo ninguna otra justificación; *la única garantía que el emisor tiene de que el mandato será obedecido es la utilización directa de la fuerza física sobre el mandatario*; pero en este caso es un exceso hablar de “derecho”, más bien estamos ante una situación de hecho, ante la cual no se puede hacer mayor cosa, como

¹³⁵ Cfr. Sotelo, cit. *supra* nota 124, p. 38.

¹³⁶ *Ibidem.*

¹³⁷ Siguiendo a Weber, el poder es la “probabilidad de *imponer la propia voluntad*, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y *cualquiera que sea el fundamento* de esa probabilidad” y la dominación implica la “probabilidad de *encontrar obediencia a un mandato* de determinado contenido entre personas dadas”, Weber, Max. *Economía y sociedad*. Trd. José Medina Echavarría. México. Fondo de Cultura Económica, 1944, T. I “*Teoría de la organización social*”, p. 54. Las cursivas son mías.

¹³⁸ “Entre todas las desigualdades humanas ninguna es tan importante por sus consecuencias ni tiene tanta necesidad de justificarse ante la razón, como la establecida por el poder”. Ferrero, Guglielmo. *El Poder. Los genios invisibles de la ciudad*. Trd. Federico López Cruz. Argentina. Editorial Interamericana, 1943, p. 35.

¹³⁹ En este caso la distinción weberiana entre poder y dominación puede ser de utilidad: el poder está fundado en la utilización de la fuerza y en la producción de miedo (puesto que la voluntad del que ordena se impone a la del que obedece simple y llanamente); en tanto que la dominación se sustenta en el acuerdo entre el que manda y el que obedece, pues éste asume como propia la voluntad de aquél, son dos voluntades en una misma dirección, en tanto que en el primer caso es una sola voluntad la que se presenta; esto, finalmente, no excluye la potencial utilización de la fuerza, para conminar a la obediencia pero más que nada como castigo al desacato.

no sea presentar una resistencia física mayor que inhiba la fuerza del que manda¹⁴⁰; o bien

- Por la existencia de un vínculo entre el que manda y el que obedece que indique que el primero lo hace porque un orden convenido, válido y objetivo así lo establece, independientemente de la personalidad de uno u otro.
- b) El deber de obedecer¹⁴¹ propiamente nace, bien por un dictado de la naturaleza o como resultado de la razón; esto es:
- Del miedo: puesto que la primera ley que la naturaleza dicta al hombre es la de la autoconservación y el mantenimiento de la salud¹⁴², cualquier individuo que se enfrentara a una situación en la que se le ordena observar determinada conducta, bajo la amenaza de la aplicación de una fuerza externa, inclusive violenta, debe realizar lo que le es exigido, no por reconocer la calidad del que ordena o el valor de lo ordenado, sino para evitar un probable mal.¹⁴³
 - De una convención: ya que si la orden es dada por un individuo que puede hacerlo porque el orden válido entre los individuos así lo señala, quien obedece lo hará porque está convencido de que su obediencia es debida (es decir, es su voluntad reconocer como móvil de su acción un mandato reconocido como propio, en tanto que el mandato se funda en un orden que él mismo crea), aún sin recurrir al uso de la fuerza, cuya utilización se convierte en la última razón del orden;

¹⁴⁰ “La fuerza es una capacidad física, de cuyos efectos no veo qué clase de moralidad puede derivarse...Supongamos por un momento que [la fuerza es un derecho]...toda fuerza capaz de sobrepasar a la anterior se convierte en derecho. En el momento en que es posible desobedecer impunemente, es legítimo hacerlo, y, puesto que el más fuerte es quien siempre tiene razón, lo único que hay que hacer es conseguir ser el más fuerte.” Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. Trd. José María Villaverde. España. Tecnos, 1988, p. 7. Cuando Rousseau, al igual que Kant, habla de moralidad se refiere a la cualidad del hombre que le permite *decidir, optar*, por alguna de varias alternativas. En el caso de una orden, dentro de una relación de mera fuerza (recuérdese el ejemplo del asaltante en el claro del bosque de Rousseau) el individuo no es libre para decidir, pues en caso de desobediencia sufrirá un mal inmediato; en una relación de jerarquía consensual, por el otro lado, quien recibe una orden puede acatarla o no, independientemente de que a su desacato suceda un castigo. En el primer caso el individuo está colocado en una situación tal que su conducta no puede ser otra distinta a la que realizó; en el segundo, en cambio, el sujeto es *imputable*.

¹⁴¹ “A la pregunta ‘¿por qué unos tienen el derecho de mandar y otros el deber de obedecer?’, no hay más que una respuesta que satisfaga la razón...el derecho de mandar [y el deber de obedecer] no puede justificarse más que por *la superioridad*.” Ferrero, cit. *supra* nota 138, p. 36. Resta preguntarse ¿a qué superioridad se refiere el autor? Puedo decir que sólo es posible referir esa “superioridad” a la convención entre los hombres, es decir, a una superioridad artificial, creada por los mismos sujetos de la relación de poder: “Puesto que ningún hombre tiene autoridad *natural* sobre sus semejantes, y puesto que la naturaleza no produce ningún derecho, sólo quedan las convenciones como único fundamento de toda autoridad legítima entre los hombres”. Rousseau, op. cit. p. 8.

¹⁴² “...la ley natural -...- es lo que dicta la recta razón en cuanto lo que se debe hacer u omitir para conservar, tanto como nos sea posible, la vida y los miembros durante largo tiempo.” Hobbes, Thomas. *De Cive*. Trd. Andrée Catrysse. Venezuela. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela. 1966, p. 74. En el mismo sentido escribió Rousseau: “(la) libertad común es una consecuencia de la naturaleza humana, cuya primera ley es velar por la propia conservación”. Op. cit. p. 5.

¹⁴³ “Ceder ante la fuerza es un acto de necesidad, no de voluntad; o, en todo caso, es un acto de prudencia.” Rousseau, *ibidem*.

Estos elementos pueden ser combinados de tal forma que una relación de poder fundamentada en la mera coacción - en la amenaza simple de utilizar la fuerza -, nos llevará a identificar la obediencia resultante como un producto directo del miedo del individuo; esta es una relación transitoria y, por tanto, precaria, ya que subsistirá mientras la fuerza actuante como catalizadora de la obediencia pueda ser superior a cualquier otra fuerza existente; en el momento en que una fuerza mayor aparezca, la obligación de obediencia cesa. Esta es, reitero, no una situación de derecho, sino una mera imposición.

En cambio, una relación mando-obediencia sustentada en la convención de la existencia de un orden válido y objetivo, originado igualmente por el consenso de los individuos, de tal manera que uno manda y otro obedece porque así lo establece una *voluntad objetiva*¹⁴⁴, derivada de la costumbre, una situación de interés, o la probabilidad de aplicación de una sanción fundamentada en una norma fundamental resultado de la convención originaria, resultando un *deber* de obediencia para el que obedece, y uno de *derecho* de mandar para el que manda.

Si una relación de poder se puede sustentar en una convención entre los sujetos de la misma, partiendo de la existencia de un orden válido y objetivo (derivado también del acuerdo entre dichos sujetos) que determina quién manda y quién obedece y por qué, valiera entonces preguntarse qué es lo que motiva que ese orden sea reconocido como válido. Esto es, hay que buscar la razón por la que se reconoce *ese* orden y no otro distinto. Lo que se busca es determinar la legitimidad del orden que engendra la relación de poder.

El orden¹⁴⁵ no es sino un conjunto de máximas¹⁴⁶ que orientan la acción de los individuos, el cual es válido porque éstas son consideradas obligatorias por lo propios sujetos o individuos que convienen en crearlo y mantenerlo. Y por ello existe una alta probabilidad de que la acción sea orientada por esas máximas.¹⁴⁷

Validez y legitimidad son conceptos cercanos, casi similares, aunque tratados por ciencias diferentes. El derecho es o no válido; el poder es o no legítimo. No obstante, el poder se justifica en razón de que se origina, se transmite y se ejerce conforme a un orden válido.

¹⁴⁴ El principio de legitimidad no es un fundamento histórico de la constitución civil, sino “una *idea* como principio práctico de la razón: el deber de obedecer al poder legislativo actualmente existente, sea cual fuere su origen”. Kant cit. *supra* nota 121, p. 150.

¹⁴⁵ En Rousseau el orden social no puede ser fundamentado sino en las convenciones que llevan a cabo los hombres entre sí. *cfr. cit. supra* nota 94, p. 4. Según Heller, el orden social puede ser apreciado desde dos perspectivas: a) como “una determinada manera de obrar de los hombres”, o b) “como un sistema de normas”. En este trabajo se precisa centrar la atención en el primer caso, puesto que así entendido “el concepto de orden social expresa el hecho, comprobado a través de la experiencia, de que dentro de un determinado círculo social y bajo ciertas circunstancias, sus hombres se conducen, de hecho, en una forma determinada... el orden social descansa en la probabilidad empírica de una conducta... *orden es calculabilidad*”. *Cfr.* Heller, Hermann. *La soberanía*. Trd. Mario de la Cueva. México. Fondo de Cultura Económica. 1995, p. 112.

¹⁴⁶ “La máxima es el principio subjetivo para obrar, que el sujeto mismo toma como regla (es decir, cómo *quiere* obrar). Por el contrario el principio del deber es lo que la razón le manda absolutamente, por lo tanto objetivamente (cómo *debe* obrar)”. Kant, cit. *supra* nota 121, p. 32. Las cursivas son mías.

¹⁴⁷ Weber, cit. *supra* nota 137, p. 30. Por otra parte: “*cada* orden social es sólo posible merced a un principio único, en virtud del cual, cada una de las normas del orden considerado tiene que prevenir, explícita o implícitamente, que una persona, en una cierta situación, debe comportarse en una forma determinada.” *Cfr.* Heller, cit. *supra* nota 145, p. 113.

Simplificando al máximo puede decirse que tanto legitimidad como validez significan “reconocimiento interno” del orden social.¹⁴⁸

Cierto, “‘obligar’ significa algo distinto de ‘forzar’”¹⁴⁹, no es lo mismo *sentirse obligado* que *tener una obligación*.¹⁵⁰ La diferencia consiste, precisamente, en la capacidad del individuo para cuestionar y decidir sobre la obligatoriedad del orden en el que vive. Cuando el sujeto ha cuestionado dicha obligatoriedad y ha *decidido* aceptarla el derecho es válido y el poder legítimo, puesto que han sido reconocidos internamente como tales por los miembros de la comunidad.

No obstante, hay que tener cuidado con el manejo de la expresión “reconocimiento interno”. Para Garzón Valdés la *legitimidad* se diferencia de la *legitimación*: la primera es la *justificación moral*, la calificación ética del sistema político (que es realizada por el observador que describe, desde un “punto de vista externo”, al sistema); en tanto que la segunda es netamente *descriptiva*, y hace referencia “al hecho de la ‘aceptación o aquiescencia’ del sistema por parte de sus miembros”.¹⁵¹ Por supuesto que no es posible sostener que la legitimidad es una calificación ética del poder, pues eso implicaría negar la independencia teórica y pragmática de la política, el gran aporte de Maquiavelo.¹⁵²

La política, el poder y el Estado son fenómenos históricos y como tales tienen que ser estudiados y clasificados. Para entender estos conceptos y su lugar en la historia de las ideas y en la historia universal, es preciso prescindir del “mordisco normativo”, puesto que si la legitimidad es la “justificación moral” del sistema político que “tiene que ser juzgada de acuerdo con *pautas ajenas al mismo*”, quien estudie la política en general, más que hacer eso, se convertirá en un juez que decide si el sistema o el Estado en análisis es *injusto* o *ético* y no entenderá lo que tales instituciones fueron ni cómo y por qué existieron, funcionaron y desaparecieron.

Se puede convenir en que la *legitimación* es el “punto de vista interno” de quienes obedecen cierto orden social, lo que lo convierte en válido, puesto que existe el sentimiento de obligación de obediencia. Para efectos concretos esto es la legitimidad, y nada más. A riesgo de caer en relativismos u otras falacias, considero que es el punto de vista interno de los obligados por un orden el que realmente cuenta, el indispensable al momento de estudiar y tratar de entender un sistema político. Ese punto de vista interno es la única referencia concreta que se puede tener para tratar de identificar empíricamente la

¹⁴⁸ Cfr. Krielle, cit. *supra* nota 133, p. 28.

¹⁴⁹ Cfr. *Ídem*, p. 17

¹⁵⁰ Esta distinción la hace Garzón Valdés, siguiendo a Hart (combatido, curiosamente, por Krielle): “la distinción hartiana... entre ‘tener una obligación’ y ‘sentirse obligado’ subraya la diferencia entre quienes aceptan las reglas por considerarlas correctas y quienes las cumplen por hábito o por razones prudenciales” aunque en ambos casos el resultado es el mismo: las normas son obedecidas. Cfr. Garzón Valdés, Ernesto. *El concepto de estabilidad en los sistemas políticos*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1987, p. 17.

¹⁵¹ Cfr. *Ídem*, pp. 8 ss.

¹⁵² “Maquiavelo comienza a inventar la ciencia política en el momento mismo en que reconoce en los hechos de los hombres una forma especial de actuar... Para poder conocerlos, pero sobre todo, para poder actuar sobre ellos, es indispensable verlos tal y como son, en su propia realidad, sin inventarles significados que no tienen, *sin verlos como quisiéramos que fuesen o pensáramos que debiesen ser.*” Cfr. Córdova, Arnaldo. “Maquiavelo. La invención de la Ciencia Política”, en *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. México. Grijalbo. 13 a ed. 1984, p. 99. Las cursivas son mías.

legitimidad del Estado, puesto que aquí se busca enunciar proposiciones *externas* de legitimidad, únicas válidas para el estudio de la política como ciencia.

Cierto, la obediencia de la ley y el derecho, y al Estado en sí, está garantizada, *en última instancia*, por la aplicación de la fuerza. Entonces, la aceptación interna del orden y el Estado pasan a segunda plano, puesto que se obedece por temor. Puede suceder, aunque no necesariamente. La obediencia debida al orden vigente y al poder que de éste emana puede ser un claro signo de legitimidad, *no sólo* de temor. Aquí seguimos a Kriele: “Un orden vale (es reconocido internamente) cuando la *inobservancia* de sus disposiciones hace surgir la representación de la obligatoriedad de sus disposiciones”, por lo que la validez del derecho “se muestra a menudo recién en caso de una *desobediencia* del derecho”, ya que entonces, y sólo entonces “se toma conciencia de la validez, es decir, se despierta la representación de la obligatoriedad”.¹⁵³

Por lo tanto “*no hace falta en general una reflexión moral y decisión para el reconocimiento de la obligatoriedad del derecho, sino en todo caso una reflexión y decisión moral contra la obligatoriedad. Si no hay razones muy especiales en contra, el régimen... es reconocido como obligatorio. Pero si hay tales razones, es la conciencia autónoma la que decide sobre la obligatoriedad*”.¹⁵⁴ Tal autonomía moral del individuo, de la que ya hablaban Rousseau y Kant, es ineludible, pues la historia misma lo confirma, ya que “se suceden de tiempo en tiempo erupciones volcánicas de revoluciones, golpes de estado, resistencia y guerra civil.”¹⁵⁵

Es así como una relación de poder, se presupone *legítima*, salvo prueba en contrario, puesto que el individuo sometido al poder de otro siempre tendrá, en todo momento, aún arriesgando su integridad física o su vida, la posibilidad de rebelarse o protestar. La obediencia del orden establecido, si bien sustentada y apoyada por el temor a la coacción, es un buen signo, muy bueno, en general, de la legitimidad del mismo.

El orden, para llegar a ser válido, requiere ser legítimo¹⁵⁶, y la única fuente de legitimidad que se puede reconocer es el consenso, la convención entre los hombres a ese orden sometidos; es decir, las máximas orientadoras de la acción de los individuos tienen que ser reconocidas por éstos como tales, o sea, que los individuos acuerdan someterse a ese orden y no a otro porque las leyes que integran tal orden han sido dadas por una voluntad unida de todos los individuos sometidos a tal orden.

Entonces, los *elementos* de un orden legítimo son *a)* un conjunto de máximas orientadoras de la acción individual, *b)* la probabilidad de que se realice determinada conducta esperada y *c)* la probabilidad de que se presente la coacción (al fin la reprobación es también un medio de coacción) para obligar a la observancia de ese orden o el castigo en caso de transgresión. Sin embargo, el *fundamento* de tal orden es la convención popular, lo que hace que dicho orden sea aceptado y respetado.

¹⁵³ Cit. *supra* nota 133, p. 35 y 36.

¹⁵⁴ Kriele, cit. *supra* nota 133, p. 26.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Weber nunca lograr indicar un significado claro de lo que entiende por “legitimidad”. Sobre los conceptos de validez y legitimidad se debate todavía en el ámbito de la teoría del Derecho. *Cfr.* Bobbio, cit. *supra* nota 123.

La relación mando-obediencia que nace en un orden legítimo, como se aprecia, está sustentado en principios racionalmente aceptados¹⁵⁷ como generadores de deberes, en la *probabilidad* de realización de ciertas conductas regidas por tales principios y en la *posibilidad* del uso de la fuerza. Esta última no desaparece, pero es eso únicamente, una *posibilidad*, cuya actualización depende de la acción voluntaria del individuo. Esta es una relación de derecho, que no de fuerza¹⁵⁸, en el entendido de que el derecho nace de la convención voluntaria de los individuos (garantizada finalmente por la posibilidad de utilizar la fuerza), no de la imposición violenta de una voluntad unipersonal, cuyo único sustento es la utilización desnuda de la fuerza.¹⁵⁹

Así pues, la legitimidad puede ser entendida como el principio de razón¹⁶⁰ que hace de una relación de mando-obediencia una relación de derecho sustentada en una convención entre quien manda y quien obedece; es decir, el principio de legitimidad *crea* una relación contractual que origina derechos y obligaciones, cuya garantía descansa en la posibilidad de aplicación de la fuerza, pero no de cualquier fuerza, sino sólo de aquella que se ha reconocido como necesaria para hacer cumplir el acuerdo.

Hasta el momento se ha pretendido hablar de la legitimidad, en general, de un orden establecido convencionalmente por los individuos sujetos al mismo. El gran garantizador de ese orden es el Estado, que originalmente no lo produce, sólo lo garantiza.¹⁶¹ La manera de garantizar ese orden, y al mismo tiempo facilitar su cambio, radica en la existencia de instituciones y procedimientos que *institucionalizan los conflictos* que surgen en la sociedad. El Estado no es la única institución de un sistema político, pero sí la más importante, puesto que la legislación (producida por órganos estatales) es el canal más importante para encausar *institucionalmente* los conflictos y buscar sus soluciones; la función de la ley en el orden válido es predecir los conflictos y resolverlos.

¹⁵⁷ “Todos los principios de legitimidad son, pues, al menos en parte, instrumentos de la razón...[sin embargo] son justos y racionales hasta cierto punto, es decir, *en ciertas condiciones* y se vuelven absurdos si faltan esas condiciones...” Ferrero, cit. *supra* nota 138, pp. 36-38, las cursivas son mías. Estoy totalmente de acuerdo con Ferrero, es decir, la legitimidad responde a condiciones de tiempo y lugar, porque el *principio* de legitimidad en sí mismo variará, no así el *fundamento* de la legitimidad, que será siempre la convención. Lo cambia es el contenido, que no la forma de producir la legitimidad.

¹⁵⁸ Y en una relación de derecho si es posible manejar el concepto de *imputabilidad*; en una relación de mera fuerza ésta es impensable.

¹⁵⁹ “Convengamos, pues, en que la fuerza no constituye derecho, y que únicamente se está obligado a obedecer a los poderes legítimos”, es decir, a los poderes instituidos *convencionalmente*. Rousseau, cit. *supra* nota 94, p. 8.

¹⁶⁰ El jurista Kriele critica al sociólogo Weber, puesto que no basta, para hablar de *racionalidad* en la relación de poder, con el respeto a la ley por quien manda; “una acción es racional cuando puede ser justificada con razones que pueden ser discutidas... *No la legalidad, sino la justificabilidad es lo esencial de la legitimidad racional*”. Kriele, cit. *supra* nota 133, p. 37.

¹⁶¹ “lo primero que el hombre se ve obligado a decidir...es el principio: es menester salir del estado de naturaleza, en el que cada uno obra a su antojo, y unirse con todos los demás...para someterse a una coacción externa legalmente pública...en cuanto a la forma, las leyes sobre lo mío y lo tuyo en el estado de naturaleza contienen lo mismo que prescriben en el estado civil, en cuanto éste se piensa sólo según conceptos puros de la razón; solo que en este último *se ofrecen las condiciones bajo las cuales aquellas logran realizarse...*” Kant, cit. *supra* nota 121, pp. 312 ss.

La legitimidad del Estado¹⁶², es parte indispensable de la legitimidad total del orden; de hecho, la legitimidad del Estado¹⁶³ depende de la legitimidad del orden por él garantizado y luego producido.

La legitimidad del Estado descansa en la creación del mismo como resultado del consenso de los individuos a él sometidos¹⁶⁴ y en el apego de la actuación del mismo a la voluntad general; la forma mejor conocida de que la voluntad popular se manifieste es a través de elecciones populares y la designación de representantes, los cuales son llamados a crear la ley, a la que se habrán de someter tanto los mandan como los que obedecen.

La legitimidad es producto, pues, del consenso popular; la ley es resultado de la decisión de los representantes populares, escogidos mediante elecciones libres; la ley, en sí, es producto de la voluntad popular, y de ello proviene su obligatoriedad. Legalidad y legitimidad son conceptos vecinos pero diferentes.¹⁶⁵

c) *La estabilidad.*

La eficacia y la legitimidad de Estado son condiciones necesarias para la estabilidad del mismo, entendiendo por ésta la duración en el tiempo. La legitimidad (aceptación interna del orden social y del poder que del mismo emana) es una condición indispensable para la eficacia del Estado (capacidad para encontrar soluciones a problemas básicos y aplicarlas). Y tanto la primera como la segunda facilitan, aunque no garantizan, la duración temporal del orden y Estado que lo protege.

La duración temporal de un orden, de un sistema o de un Estado no debe indicar, necesariamente, *resistencia al cambio*. Estabilidad no debe implicar inmutabilidad, sino, por el contrario, adaptabilidad. El concepto que aquí se propone es, precisamente, el de

¹⁶² “Las instituciones necesitan para subsistir poder ser justificadas racionalmente ante la conciencia de cada generación...toda generación por una necesidad psicológica se formula ante el Estado esta pregunta: ¿Por qué existe el Estado como un poder coactivo? ¿Por qué debe el individuo posponer su voluntad a la de otro? ¿Por qué y en qué medida ha de sacrificarse él por la comunidad? La respuesta a estas cuestiones ha de enseñar al individuo por qué ha de reconocer al Estado. No se apoyan ellas sobre la base en que descansa el ser de las cosas, sino sobre aquella otra sobre que gravita el deber ser; no son cuestiones de naturaleza teórica, sino de naturaleza práctica.” Jellinek, cit. *supra* nota 116, p. 137.

¹⁶³ “atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza”, “Legitimidad”, en *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI ed. 1991, p. 866.

¹⁶⁴ Aunque si se aprecia la teoría del contrato social de Rousseau el individuo, si bien se somete al Estado y a su ley, ambos son producto de la voluntad general, en la que el propio individuo participa, resultando que el individuo al obedecer al Estado y su ley no obedece sino a sí mismo.

¹⁶⁵ “La legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta *tenga el derecho* de tenerlo (no sea un usurpador). Cuando se hace referencia a la legalidad del poder se pide que quien lo detenta *lo ejerza* no con base en el propio capricho, sino *de conformidad con reglas establecidas* (no sea un tirano). Desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta su derecho; la legalidad es lo que establece su deber. Desde el punto de vista del súbdito, al contrario, la legitimidad es el fundamento de su deber de obediencia; la legalidad es su derecho a no ser oprimido... lo contrario del poder legítimo es el poder de hecho; lo contrario del poder legal es el poder arbitrario. Mientras el recurso a los principios de legitimidad sirve para dar una justificación a la existencia de los gobernantes y de los gobernados, la utilización del principio de legalidad sirve para distinguir el buen gobierno del mal gobierno.” Bobbio, Norberto, cit. *supra* nota 123, p. 30. Las cursivas son mías.

estabilidad entendida como posibilidad de cambio sin ruptura del orden. Si se conviene en que estabilidad puede definirse como la existencia de un objeto político que posee la capacidad de prevenir contingencias que impidan su sobrevivencia¹⁶⁶, entonces estabilidad no denota ausencia de conflictos, sino previsión de los mismos y su encausamiento, búsqueda de soluciones por medios procedimentales *institucionalizados*, de forma tal que el Estado y el sistema permanezcan en el tiempo.

Para poder establecer un concepto de estabilidad política que facilite la modificación constante se debe poner atención al hecho de que “el juicio de estabilidad es *descriptivo* y su verdad o falsedad depende de la existencia de características *empíricamente comprobables*”¹⁶⁷, en tanto que, el juicio de la legitimidad, si bien sigue siendo descriptivo, busca explicaciones *históricas*. El análisis de la estabilidad se puede hacer con la comprobación de que un Estado o un sistema ha o no cambiado; pero el estudio sobre la legitimidad va muchos allá: por qué y para qué ha o no cambiado un Estado o un sistema, independientemente del juicio normativo que le merezca al “observador externo”.

El concepto de estabilidad política pretende englobar la capacidad del Estado y el sistema para durar en el tiempo y, en forma simultánea, su capacidad para cambiar y adaptarse, por lo que se debe buscar el o los elementos que nos permitan hablar de cambio sin ruptura o sustitución de un Estado o sistema por otros distintos. En otros términos ¿cómo es que un Estado puede cambiar y seguir siendo el mismo? ¿Qué es lo que identifica al Estado que, a pesar de modificar su estructura y organización, dura en el tiempo?

Garzón Valdés señala que la “estabilidad” es una propiedad de los sistemas políticos que requiere de la existencia de ciertas condiciones para que se manifieste; sólo ante la presencia de tales condiciones se puede indicar si el sistema tiene cierta capacidad, tendencia o propensión a mantener sus *características esenciales*: “si la estabilidad ha de ser definida como la disposición de un sistema político a reaccionar de forma tal que mantenga su identidad, habrá que explicar en qué consiste esta identidad y cuáles son los cambios que un sistema puede experimentar sin que ello implique la pérdida de su identidad.”¹⁶⁸

Este autor toma de la teoría hartiana del derecho el concepto de “regla de reconocimiento”, consistente en la existencia, dentro de un sistema jurídico-político, de determinada característica que permite identificar indiscutiblemente a una regla como parte del orden vigente. Ello le permite formular una definición de estabilidad, señalando que un sistema es estable cuando, en situaciones de normalidad o crisis, tiende a reaccionar de tal forma que los cambios operados en el mismo no modifiquen los elementos que lo identifican (su “regla de reconocimiento”).¹⁶⁹ “Estudiar la estabilidad política significa, ante todo,

¹⁶⁶ La estabilidad política es “*the state in which a political object exists when it possess the capacity to prevent contingencies from forcing its not-survival*”. Esta definición, traducida y traicionada libremente, se toma de Dowding, Keith M. y Richard Kimbert. “The meaning and use of ‘political stability’”, en *European Journal of Political Research*, 11, 1983, pp. 229-243, citado en Alcántara Sáez, cit. *supra* nota 98, p. 25.

¹⁶⁷ Cfr. Garzón Valdés, cit. *supra* nota 150, p. 5.

¹⁶⁸ Cfr. Garzón Valdés, cit. *supra* nota 150, p. 14.

¹⁶⁹ “Un determinado sistema político es estable si y sólo si en los casos vinculados con el ejercicio institucionalizado del poder, sean éstos ‘normales’ o ‘límites’, tiene la tendencia reaccionar de forma tal que sus cambios son una explicación eficaz de su ‘regla de reconocimiento’ y esta tendencia se mantiene durante un lapso significativo desde el punto de vista de su contexto histórico y regional”. *Ídem*, p. 44.

esforzarse por individuar las *características que debe conservar un régimen para sobrevivir* y las características que debe modificar para adaptarse a las nuevas condiciones ambientales”.¹⁷⁰ ¿Cómo localizar la regla de reconocimiento de un sistema? o en otras palabras, ¿cómo descubrir la “identidad” del mismo? Esto, atendiendo a la naturaleza descriptiva del juicio de estabilidad, debe responderse señalando que el cambio se manifiesta de manera *perceptible*, lo que permite su comprobación empírica, en las estructuras de autoridad y en las normas o reglas que integran el orden vigente, pues “sólo la transformación estructural es identificable con una dificultad menor y de modo unívoco”.

Por lo tanto, el estudio de la estabilidad política, además de prescriptivo es netamente individual, puesto que se centra en la identificación de los elementos de identidad de *determinado* sistema. Posteriormente es necesario poner atención en las condiciones de mantenimiento de tales elementos (propiedad disposicional de la que habla Garzón). Y finalmente, es preciso explicar la génesis y las causas de tales fenómenos.

IV. RESUMEN.

Se puede afirmar, en vista de lo arriba señalado, que la gobernabilidad es la característica de la relación que se establece entre quienes gobiernan y quienes son gobernados que se presenta cuando las decisiones de quienes gobiernan son eficaces debido a, o en razón de que, quienes gobiernan y las decisiones que toman son consideradas legítimas por los gobernados, lo que genera la duración o permanencia en el tiempo del régimen así fundado.

La importancia de la gobernabilidad radica en las consecuencias que genera: estabilidad social y económica (en la mayoría de los casos), lo que a su vez se manifiesta en seguridad jurídica, seguridad pública, eficiencia gubernamental, reducción de los costos de la obediencia de disposiciones desventajosas, canalización institucional de los conflictos, entre otras muestras. De aquí se sigue que la gobernabilidad no es un elemento que defina o caracterice a un sistema o forma de gobierno en particular, sino sólo una característica de los regímenes políticos que puede o no presentarse. Así, tanto en regímenes democráticos como en regímenes autoritarios es posible hablar de gobernabilidad; en otras palabras, se puede hablar de gobernabilidad democrática o de gobernabilidad autoritaria.

Por otra parte, entre el final de la década de los años setenta y el inicio de la de los ochenta del siglo pasado se experimentó, en diferentes países con distintas características económicas, un cambio de regímenes políticos, sustituyendo los autoritarismos por democracias. Al mismo tiempo, en diferentes países de capitalismo avanzado o también llamados industrializados, se presentaron diversos problemas: aumento de los déficits estatales, imposibilidad de mantener una estructura estatal ampliada que desempeñaba funciones asistenciales, complicación de los procesos burocráticos y políticos, pérdida de confianza ciudadana en los procesos políticos, distanciamiento entre los votantes y los partidos políticos, aumento de la criminalidad y de la “desobediencia civil”, entre otros.

Tanto en el caso de las transiciones hacia la democracia como en el de las crisis de las democracias (que recibieron, entre otros, los nombres de crisis fiscal y crisis de racionalidad) se puede distinguir un mismo fenómeno: la alteración de la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, la afectación de la gobernabilidad en los diferentes

¹⁷⁰ Morlino, cit. *supra* nota 57 p. 130.

países. Lo que también indica la concurrencia de los hechos es la existencia de diferentes tipos de problemas que afectan a los regímenes políticos.

Existen problemas que afectan las estructuras de los regímenes políticos, es decir, las instituciones dentro de las cuales se desarrolla la vida política y en las que participan los diferentes actores políticos. Por otra parte se encuentran las complicaciones o problemas que afectan los procesos políticos cotidianos, los que se desenvuelven dentro de las estructuras o instituciones.

Por lo regular, los problemas que se ciernen sobre las instituciones o estructuras son potencialmente transformadores, puesto que tales problemas pueden derivar en un cuestionamiento del principio de organización de la sociedad. En cambio, las crisis que se generan en torno a los procesos políticos cotidianos tienen como resultado, regularmente, un ajuste en la correlación de fuerzas políticas dentro de los márgenes institucionales o estructurales. Para decirlo en otros términos: cuando existen problemas a nivel estructural se puede llegar a cuestionar la legitimidad del régimen, en cambio cuando se genera una crisis sobre los procesos políticos las diferencias parten del acuerdo en torno a las diversas reglas de los procedimientos.

Así, es posible sostener que en los países que transitaron hacia una forma democrática de gobierno se generaron problemas estructurales, en tanto que en países como Inglaterra y Estados Unidos, y en menor medida Francia y Japón, se vivieron crisis de los procesos políticos cotidianos. De lo anterior hay que concluir que, no obstante la diferencia económica que existía entre España y Japón, o entre Argentina e Inglaterra, los hechos políticos son muy semejantes y pueden ser explicados utilizando la misma metodología en virtud de que todos estos países, y México, se han desarrollado dentro del esquema del capitalismo y en todos ellos se presentan los mismos fenómenos, aunque en cada uno con características más o menos propias.

Por ello, se puede sostener que en los años que siguieron a los maravillosos sesenta se vivió, en forma global, una crisis de gobernabilidad, tanto de las democracias como de los autoritarismos; una se resolvieron en la transformación de las estructuras de los regímenes y otras en la modificación de los procesos políticos diarios. Los países que vivieron transformaciones de sus estructuras políticas adoptaron, a partir de entonces, la forma democrática de gobierno, en mayor o en menor medida, muy similar a la de los países que experimentaron crisis en sus procesos políticos.

Lo anterior respondió a que la democracia es funcional al tipo de capitalismo que se ha desarrollado durante la segunda mitad del siglo XX: desconecta los conflictos políticos de la economía, encauza la lucha de clases y la atenúa, genera la aceptación de los damnificados por el propio capitalismo, fomenta la esperanza del cambio, etcétera. Esto, aunado a la desaparición de los países donde se aplicó el llamado comunismo real, generó la aceptación globalmente generalizada de la democracia como la forma de gobierno más aceptada. Por ello es que la democratización se convierte en un proceso en el que no sólo participan los habitantes de un país, sino las diferentes instancias internacionales (países hegemónicos, organismos multinacionales, organismos civiles internacionales, entre otros).

Conforme a lo escrito, el de la gobernabilidad es un término a través del cual es posible analizar un régimen político a partir de la legitimidad de la que goza, la eficacia con la que

opera y la estabilidad que es capaz de mantener. Por ello se hace necesario definir en forma operativa estos elementos.

La eficacia de un régimen, o más específicamente del Estado, se traduce en la capacidad de éste para encontrar e implementar soluciones a los problemas básicos que se le plantean. Para ello es importante atender a los procesos políticos a través de los cuales se deben tomar las decisiones, tales como la relación entre el ejecutivo y el legislativo (o el mecanismo gobierno/oposición), la relación entre la administración y otros actores políticos (como los tribunales, el propio congreso, los sindicatos o las agrupaciones empresariales) o el sistema de partidos.

Pero además de la capacidad estatal para tomar decisiones, para hablar de eficacia es preciso atender la capacidad que se tiene para ejecutar o implementar realmente las decisiones tomadas; y un elemento muy importante de toda decisión es el de su obediencia, de forma tal que la resistencia a la decisión aumenta el costo de su ejecución y complica el proceso político. Así, un elemento generador importante de la eficacia es la legitimidad.

La legitimidad es el acuerdo o consenso que se genera entre quienes forman una comunidad política en torno a las relaciones de poder político, de forma tal que la relación mando-obediencia es percibida por los sujetos de la misma como “correcta”. El origen de esta corrección de la relación entre gobernantes y gobernados no es otro que el consenso, el acuerdo, aunque también pueden serlo las tradiciones (los paradigmas) o alguna ideología.

La legitimidad de un régimen político se refiere tanto a sus estructuras como a sus procesos y se manifiesta, fundamentalmente, como aquiescencia, obediencia, observancia de la ley, participación en la toma de decisiones colectivas, es decir, actitudes que no cuestionan la corrección de la relación entre gobernantes y gobernados.

Por ello es que un problema de legitimidad es fácil y rápidamente perceptible, pues se traduce en actitudes ciudadanas negativas. Así es que Lipset afirma que la legitimidad es *evaluativa*: porque son los propios gobernados los que evalúan la corrección del régimen, de las estructuras, de los procesos y de los resultados políticos; es el “punto de vista interno” que dichos gobernados tienen del propio régimen que los gobierna.

La estabilidad es una característica descriptiva, en oposición a la valorativa (legitimidad) y a la instrumental (eficacia), de los regímenes políticos; se puede decir que un régimen es estable en la medida en que es capaz de durar o permanecer en el tiempo; pero ello requiere identificar cuales son las características que identifican al régimen y qué otras características no, de forma tal que se pueda identificar lo que puede cambiar de un régimen para seguir siendo considerado el mismo y qué no puede modificarse so pena de hallar un régimen diferente, distinto, nuevo. En pocas palabras, se trata de identificar las características que debe conservar un régimen para seguir siendo el mismo a pesar del cambio.

Para ello es posible utilizar el concepto de regla de reconocimiento, que se importa de la teoría del derecho de Hart, que consiste en identificar, en un sistema jurídico, esa regla o norma que se convierte en última razón de cualquier otra regla o norma, de forma tal que si una regla no concuerda con la regla de reconocimiento o bien no se creó conforme a ésta, tal regla no pertenece al sistema. En el ámbito de la política, se trataría de identificar la

característica que todo acto, regla o conducta debe tener para poder ser catalogada como perteneciente al régimen.

Todo lo anterior bien puede sintetizarse de la siguiente manera:

A. Legitimidad

a) Fuentes:

- Consenso: acuerdo sobre el orden vigente, el origen, la forma de ejercicio y la forma de transmisión del poder político.
- Tradiciones: producen adhesión a ciertas instituciones.
- Ideologías: sistemas de valores y creencias que intentan justificar el orden vigente, el origen y las formas de ejercicio y transmisión del poder político.

b) Tipos:

- Específica: conjunto de actitudes de adhesión al *régimen* y a las *autoridades*, debido a la satisfacción de determinadas demandas por medio de determinados actos de *gobierno*.
- Difusa: apoyo genérico al *sistema político* que nace y se manifiesta como:
 - confianza en las instituciones (utilización y funcionamiento adecuado)
 - confianza en las autoridades (obediencia a las mismas)
 - larga duración del sistema

c) Parámetros

- Actitudes positivas de apoyo:
 - obediencia voluntaria a la ley
 - acatamiento de directrices políticas desventajosas
 - porcentaje de participación electoral relativamente alto
- Factores de ilegitimidad:
 - presencia constante de violencia no regulada y colectiva contra objetivos públicos, y en ocasiones también privados.
 - represión (legal o ilegal) ejercida por las autoridades sobre los particulares.
 - adhesión popular a movimientos, grupos o partidos *antirégimen*.

B. Eficacia

a) Tipos

- De decisión: capacidad del régimen (estructuras de autoridad) para tomar decisiones y encontrar soluciones a problemas básicos; (eficacia decisoria)
- De ejecución: capacidad para poner *realmente* en práctica las decisiones tomadas; capacidad de *enforcement*:
 - obtener recursos
 - hacer valer con autoridad las decisiones tomadas, y
 - defensa de los ataques de oponentes

b) Localización

- Estructuras de decisión (procesos)
 - a) Relación entre:
 - ejecutivo y legislativo
 - ejecutivo y demás fuerzas políticas
 - b) Sistema de partidos (Estructuras intermedias o de conversión de demandas)
- Estructuras de *enforcement* (estructuras propiamente dichas)
 - Ejecución de las decisiones
 - Forzamiento de obediencia

- Extracción de recursos

c) Parámetros

- Eficacia de las estructuras de decisión
 - Toma de decisiones mediante procesos ordinarios
 - Programación económica
 - Nombramientos de gobierno y de la administración
- Eficacia de las estructura de *enforcement*
 - Correctos funcionamiento de estructuras de extracción: baja evasión fiscal, diferencia entre recursos ordinarios y extraordinarios, etc.
 - Capacidad para mantener el orden público: ausencia de violencia no regulada y colectiva; ausencia de prácticas de represión estatal al margen de la ley, etc.

C. Estabilidad

a) Identificación e individualización de las características que debe conservar el régimen para mantener su identidad:

- ¿Cuál era el acuerdo sobre el que se fundaba la legitimidad?
- ¿Cuáles eran las instituciones o estructuras de autoridad?
- ¿Cómo operaba:
 - el mantenimiento del orden
 - la resolución de conflictos
 - la elección de líderes?
- Identidad del régimen

b) Causas de la estabilidad

- Ausencia de turbaciones externas, lo que evita cuestionar la identidad del régimen (durabilidad por ausencia de “casos límite”, o por causas fortuitas)
- Casos límite: aquellos cuya solución se mueve en la línea fronteriza entre la confirmación y el desarrollo del régimen y la mutación o modificación de los fundamentos del mismo.

c) Regla de reconocimiento, que puede ser una forma o manera de producción de las decisiones o un arreglo institucional. Se trata de especificar alguna característica cuya posesión por una regla o acto es considerada como una indicación de que se trata de una regla o acto del grupo que ha de ser sustentada por la presión social que éste ejerce.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FUENTES DE LEGITIMIDAD DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO

SUMARIO: **I.** *Una fecha de importancia;* **II.** *La ideología de la revolución;* **III.** *La política de masas;* **IV.** *La idea de unidad nacional;* **V.** *El desarrollo estabilizador;* **VI.** *La legitimidad del régimen.*

Como se desprende del capítulo anterior, un elemento indispensable en el análisis de la gobernabilidad es el de la legitimidad del régimen político cuya capacidad de gobierno eficaz se está estudiando. Esto es así porque el acuerdo de voluntades del que nace el sentimiento de obligatoriedad de las decisiones políticas facilita el acatamiento u obediencia de las directivas o prescripciones gubernamentales. Así, la eficacia del gobierno depende en buena medida del grado de obediencia que, de manera voluntaria, logren obtener sus decisiones. Por lo tanto, se torna indispensable conocer las fuentes de la legitimidad del régimen político mexicano, para, a partir de allí, tratar de analizar y entender su capacidad de gobernar en forma eficaz.

I. UNA FECHA DE IMPORTANCIA.

Hacia 1968, por un lado, eran varios los análisis de muy diverso tipo, realizados por nacionales y extranjeros, que señalaban la inminencia de algún tipo de crisis en México¹⁷¹. Por el otro, la actitud asumida por el gobierno mexicano después de este paradigmático año, especialmente la asombrosa campaña electoral del candidato del PRI en 1970, el discurso manejado durante la misma y las acciones y declaraciones de Luis Echeverría, una vez presidente de la república, denotan una apreciación crítica de los hechos violentos acaecidos durante la sexta década del siglo pasado, los que desembocaron en los hechos lamentables del 2 de octubre de 1968 en la Plaza de Las Tres Culturas.¹⁷²

Por otra parte, existe cierto consenso entre diferentes especialistas sobre el significado de tal fecha¹⁷³ a la luz del desarrollo posterior de la vida política en México; 1968 se revela

¹⁷¹ Cfr. Martínez de Navarrete, Ingenia. *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*. México. UNAM. 1960; Vernon, Raymond. *The dilemma of Mexico's Development*. Boston. Harvard University Press. 1963; González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México. ERA. 1965; Kaldor, Nicolás. *Reforma General del Sistema Impositivo*. México, apud. González Casanova; en otro sentido, aunque no menos importante, Ross, Stanley R. *Is the Mexican Revolution Dead?* New York. Knopf. 1966.

¹⁷² La actitud de "crítica" al modelo de desarrollo estabilizador asumida por Echeverría durante la campaña, sus anunciados deseos de reforma, así como la denominada "apertura democrática" realizada durante los primeros años de su gobierno. Además confróntese lo señalado por el líder de la Cámara de Senadores en el sexenio de Adolfo López Mateos: Moreno Sánchez, Manuel. *La crisis política de México*. México. Extemporáneos. 1970; del mismo autor, *México: 1968-72: crisis y perspectiva*. Austin. The University of Texas Press, 1973.

¹⁷³ Aquí la lista se hace mucho mas larga, así que me limitaré a anotar sólo algunos nombres: Arnaldo Córdova, Sergio Zermeño, Soledad Loaeza, Lorenzo Meyer, Rafael Segovia, Héctor Aguilar Camín, Carlos

como el año del inicio del fin del milagro mexicano, de la estabilidad política y el crecimiento económico espectacular, y además como aquél en el que se anuncian ya las necesidades del cambio y los riesgos del mismo. Así, 1968 es considerado por sociólogos, economistas, políticos, politólogos e historiadores, un parteaguas en la trayectoria histórica (economía, política, sociedad) mexicana.

Existen varias opiniones en el sentido de que el régimen mexicano, si bien es cierto no buscó, inicialmente, su justificación en los procedimientos democráticos de acceso y ejercicio del poder político, *sí disfrutó* de un *cierto* tipo y grado de legitimidad. Es decir, el Estado mexicano no fundamentó su existencia en la mera utilización de la violencia, en la represión indiscriminada o arbitraria. La duración del régimen mexicano se debe, en gran parte, a que tal violencia era considerada legítima, al igual que el centro monopolizador de la misma: el Estado mexicano posrevolucionario.

El régimen político mexicano contemporáneo fundó su legitimidad en su propia génesis: la revolución. Fue democrático en el sentido de ser consecuencia de una guerra civil en la que participaron directamente las masas populares, el pueblo en sí y por sí. La guerra la hicieron las masas, aunque no la hayan ganado, y el Estado que se instituye en Querétaro en 1917 se funda en una alianza con esas mismas masas. La mayoría, la masa, es puntal indiscutible del régimen, por tanto, si democracia significaba el gobierno del pueblo, que mejor ejemplo que el de un Estado erigido y sostenido por las masas, por el pueblo mismo. Por ello se puede caer en una confusión de los términos: el Estado mexicano fue legítimo porque fue un Estado popular, fundado en el pueblo; pero ello no quiere decir que fuera democrático.¹⁷⁴

Algunos sostienen que la legitimidad del régimen mexicano fue producto, en gran parte, de la bonanza económica que vivió México durante parte de los años cincuentas y sesentas. Sin embargo, ¿cómo fue posible que esta bonanza económica, que benefició a una parte de la población en detrimento de otra, apuntalara a un régimen que era, en sí mismo, discriminatorio? Además, ¿por qué sobrevivió el Estado una vez presentada una crisis económica que redujo considerablemente los buenos resultados económicos? Pero este tipo

Pereyra, Ilán Semo, Miguel Basáñez, Judith Hellman, Octavio Paz, Carlos Fuentes, Carlos Monsiváis, entre otros.

¹⁷⁴ "El gobierno por el consenso del pueblo, y la experiencia mexicana lo demuestra con toda evidencia, no es necesariamente, un gobierno democrático". Cfr. Córdova, Arnaldo. "La historia, maestra de la política", en *La revolución y el Estado en México*. México. ERA. 1989, p. 21; "Frente a otros regímenes autoritarios, el mexicano tenía la ventaja de contar con orígenes revolucionarios que le permitían reclamar una legitimidad democrática sustentada en la representatividad popular del Estado, antes que en elecciones libres". Cfr. Loaeza, Soledad. "México, 1968: los orígenes de la transición", en Semo, Ilán, et al. *La transición interrumpida. México 1968-1988*. México. Universidad Iberoamericana-Nueva Imagen. 2a. ed. 1994. Esta cita se inserta porque confirma lo sostenido sobre la legitimidad del régimen mexicano, no porque se comparta, en este instante, la calificación del mismo. La misma autora sostiene, en concordancia con lo escrito por Córdova, que el Estado mexicano tiene una fuente *democrática* de legitimidad en su origen revolucionario, a la cual sumó, durante el transcurso de algunas décadas, "una forma nueva y complementaria de legitimidad fundada en la prueba de la competencia y del éxito económico". Cfr. Loaeza, Soledad. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha. 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México. Fondo de Cultura Económica. 1999, pp. 59 y 60. La autora señala que el de México comparte algunas características con los Estados que emprenden una "Revolución blanca", es decir, el cambio social y político realizado desde el poder sin que peligre el orden social liberal (capitalista). Cita como ejemplos los gobiernos de Napoleón III, Kemal Atatürk o Bismarck. Las semejanzas que señala la autora serán las que, en su caso y con las distancias guardadas, llevarán a algunos autores marxistas a hablar de un Estado "bonapartista" en México.

de preguntas sólo pueden ser contestadas al final de este trabajo. Por ahora sólo cabe cuestionarse si en verdad la legitimidad del Estado mexicano, en 1968, estaba construida sobre la base de la buena marcha de la economía.

Expongo, a continuación, las que son, en mi opinión, las fuentes subsecuentes de la legitimidad del Estado mexicano contemporáneo. Se presentan en el orden en que fueron apareciendo, lo que indica la relación que entre ellas existe.

II. LA IDEOLOGÍA DE LA REVOLUCIÓN.

Considero que, como se ha sostenido ya por otros investigadores, es imposible comprender la historia mexicana de este siglo sin partir del hecho que la determina: la revolución mexicana. La política, por supuesto, no puede escapar a este juicio.¹⁷⁵ Hay que regresar continuamente a la guerra que inicia en 1910. Parto del supuesto de que existió una lucha ideológica, tanto antes de la armada como durante la misma. Entre los más importantes ideólogos, cabe recordar, entre otros, a Wistano Luis Orozco, Andrés Molina Enríquez, los hermanos Flores Magón y el núcleo del Partido Liberal Mexicano, el mismo Francisco I. Madero, etcétera. Inclusive, Emilio Rabasa, teórico de la presidencia fuerte y tráfuga del porfirismo, resultaría no sólo precursor del constitucionalismo, sino inspirador del nuevo régimen.

Pero de la complicada coexistencia de tantas teorías, doctrinas y mentalidades resultaría casi imposible destilar coherentemente algo que pueda ser denominado *la* ideología de la revolución mexicana. Córdova lo acota de manera excelente al señalar, atendiendo lo anotado por Molina Enríquez, que tal ideología no es otra sino la de la clase dominante¹⁷⁶, es decir, la ideología de los que ganaron la guerra: los constitucionalistas encabezados por Carranza y luego por Obregón.

Esto lleva de inmediato a plantearse la naturaleza de la revolución de 1910. Como queda ya de manifiesto tras la cita anterior, soy partidario de la tesis de que la mexicana fue una revolución política, encabezada por una parte de la burguesía y cuyo destino e identidad será el reformismo. Las masas proletarias perdieron la guerra, aunque participaron en ella, la *hicieron* propiamente; su irrupción, y derrota, fue compensada con la constitucionalización de las llamadas reformas sociales.

¹⁷⁵ "Nuestra época, nuestro tiempo histórico, está marcado por ese fenómeno de trascendencia no sólo nacional sino también continental que es la Revolución Mexicana. La problemática social que ella inaugura... define el periodo sucesivo, política, social, económica y culturalmente, que hoy, a través de grandes transformaciones sucesivas, seguimos viviendo". Córdova, *op. cit.* p. 17.

¹⁷⁶ Al inicio de su clásico texto sobre el tema así lo señala el autor. *Cfr.* Córdova, Arnaldo. *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen.* México. ERA. 12a. reimp. 1995, (1a. ed. 1973), p. 35. Córdova sigue a Molina Enríquez en el sentido de que el primero indica que la ideología de la revolución mexicana es la ideología de la clase dominante, la triunfadora en la guerra, puesto que como sostuvo el segundo "Toda constitución política fundamental, emanada de una revolución política victoriosa, *aunque haya sido impuesta por una minoría*, debe ser considerada, como la exacta expresión de la voluntad nacional, porque resume la acción de los que la imponen, la sanción de los que consienten, y la impotencia de los que resisten". Molina Enríquez, Andrés. "Postulados generales de la Constitución de Querétaro que sirven de base al artículo 27", en *Boletín de la Secretaría de Gobernación.* México. 1922.1.1 n. 4, p. 11, *apud* Córdova, *op. cit.* p. 227. Las cursivas son mías.

La revolución mexicana fue *política* que no social, en el sentido de que buscaba únicamente un cambio de las estructuras y de las personas que ejercían el poder político. Ciertamente, al calor de la refriega ese poder se destruyó, pero al formarse de nuevo se siguió, casi al pie de la letra, el modelo desaparecido. Sobre todo, y esto es lo más importante, la revolución, mejor dicho, los jefes revolucionarios (Villa, Zapata, Carranza u Obregón), no pretendieron en ningún momento sustituir la propiedad privada por otro tipo de propiedad, o destruirla simplemente. La base del modelo capitalista de producción no estuvo amenazada.¹⁷⁷

La mexicana fue una revolución encabezada por la burguesía. Los orígenes sociales de Carranza y Obregón, por mencionar a los principales, así lo comprueban. Villa y Zapata, jefes proletarios de ejércitos proletarios no pudieron dirigir *ideológicamente* la guerra, fueron incapaces de presentar a tiempo un proyecto de Estado y de nación y un programa de gobierno. Los generales proletarios fueron abandonados por las masas proletarias que, al agruparse bajo la dirección de los generales burgueses (Carranza y Obregón, fundamentalmente), los combatieron posteriormente. Las masas participaron en la revolución, ellas pusieron casi todos los muertos; pero su participación no fue independiente, estuvo guiada por la burguesía.

La dirección burguesa de las masas proletarias mexicanas revolucionarias se debió, principalmente, a la utilización política de las reformas sociales. Los constitucionalistas ganan la guerra no porque derrotan militarmente a los generales proletarios (eso ocurrió después), sino gracias al apoyo que reciben de las masas, resultado de la oferta de reformas sociales respecto a la cuestión agraria y la problemática laboral, esencialmente. De la utilización política de la promesa de reformas sociales desprende Córdova la naturaleza populista de la revolución mexicana.¹⁷⁸

Las reformas sociales (reparto agrario y mejoramiento de condiciones laborales de los obreros) son utilizadas en la guerra para atraerse a las masas populares. Pero una vez derrotados los generales proletarios, los constitucionalistas, excepción hecha de Carranza, se dan cuenta del potencial movilizador que encierra la promesa de las reformas. Pero no sólo eso, hubo quienes consideraron que el objetivo de la revolución debía ser las reformas mismas, que la revolución se había hecho para lograr el reparto agrario y mejorar las condiciones de los obreros mexicanos, que era una revolución "socialista".¹⁷⁹

De cualquier forma, el hecho es que una vez integradas al texto de la constitución, las reformas sociales se convirtieron en el marco ideológico dentro del cual se erigiría el nuevo Estado. Si tales reformas constituían, en los hechos, como el mismo Carranza temía, una alianza con las masas proletarias, de la que resultaba un Estado comprometido con los

¹⁷⁷ La revolución política "es aquella que está dirigida a destruir un poder político que, como el feudal, se confunde directamente con la propiedad, haciendo de ella una propiedad privilegiada... la revolución política no implica una transformación revolucionaria de las relaciones de propiedad sino únicamente su reforma. Una revolución social, por el contrario, no sólo significa la destrucción del orden político existente, sino además, la eliminación de la propiedad misma." Cfr. Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. México. ERA. 12a. reimp. 1991, (1a. ed. 1972), pp. 24 y 25.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 32

¹⁷⁹ "el programa de reformas sociales les hacía creer [a los constituyentes], a la vez, que la Revolución había sido una revolución socialista y que socialista era la Constitución que la coronaba... las reformas sociales daban para todo: lo mismo que cuando se trataba de conducir a las masas trabajadoras que cuando se imponía la apología del capitalismo". Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 176, p. 27.

intereses populares, y tal Estado era resultado de la revolución, ésta, entonces, había sido una revolución "comprometida" con los intereses populares: se había hecho para beneficio de campesinos y obreros, y habían instituido un Estado que debía buscar el constante mejoramiento de las clases económicamente en desventaja.¹⁸⁰

De esta forma, el Estado que nació de la revolución se presentó a sí mismo como comprometido con el bienestar del proletariado. La ideología de la revolución, la ideología del nuevo régimen, sería la de las reformas sociales, principalmente las contenidas en los artículos 27 y 123 de la nueva constitución. En ellos se contenía el programa revolucionario, el que cada gobierno estaba obligado a cumplir, al menos parcial y sucesivamente. Así, la constitución mexicana, más (o menos) que norma jurídica, se erigió en programa de acción y en proyecto justificatorio.

El reparto y financiamiento agrario y la elaboración de la legislación reglamentaria del artículo 123 constitucional se convirtieron en constantes ofertas políticas; algunas en verdad se tradujeron en hechos, sobre todo durante el sexenio de Cárdenas; otros ejemplos sobresaliente serían la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, la estatización de la industria eléctrica o la legislación sobre el reparto de utilidades que se promulga durante el gobierno de López Mateos. Aplicar el articulado constitucional se convirtió en un ejercicio gracioso (de gracia), sujeto a la voluntad presidencial y a la oportunidad política.¹⁸¹ Sin embargo, sería un error considerar la permanencia del régimen mexicano dependiente sólo del control que éste ejerció, tanto sobre los obreros como sobre los patrones y empresarios, por ejemplo.

El presidente no era, en verdad, un autócrata y tirano, totalmente libre de cualquier límite y control. En una situación de esta naturaleza, por supuesto que el consenso no es necesario, pues es suficiente con los mecanismos de represión del aparato estatal. El consenso, si bien es cierto que se presentó por omisión, como apunta Monsiváis, existió, y no solamente entre la élite gobernante, y se fundó en lo que Padgett llamó "*a pantheon of heroes and events which legitimize the system... and a series of policies for bringing greater material*

¹⁸⁰ "Transformadas en normas constitucionales, las reformas sociales devinieron de inmediato el marco ideológico en el que las nuevas instituciones se iba a desarrollar, y lo que es aun más importante, la base (real e ideal a la vez) sobre la que se iba a levantar toda el armazón del colaboracionismo social posrevolucionario". Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 177, p. 21.

¹⁸¹ Cfr. en particular Purcell, Susan Kaufman. "Decision-Making in an Authoritarian Regime: theoretical Implications from a Mexican Case Study", en *World Politics* Vol. XXVI, October 1973, Num. I. En ese mismo artículo la autora sugiere que un específico tipo y grado de consenso entre la élite que gobierna no es una característica definitiva de un régimen autoritario, como el mexicano que analiza. Kaufman utiliza el modelo "autoritario", elaborado por Linz, para analizar al sistema mexicano. Este modelo, tan en boga en los últimos veinte años y tan unido a los estudios sobre transiciones a la democracia, ha sido enriquecido con otros aportes teóricos y empíricos. Destaca, para efectos de crítica bibliográfica, el hecho de que Merlino, al teorizar al respecto, indica que la primera fase o etapa de la transición es la *crisis autoritaria*, que no es otra cosa que la "quiebra o ruptura de la coalición dominante de actores políticos que apoyan al régimen autoritario", lo que denota *cierto tipo y grado* de consenso, al menos, en la élite gobernante. Todo lo contrario a lo sostenido por Kaufman en 1973. Esta distinción es básica al momento de tratar de explicar la transición mexicana siguiendo el modelo de O'Donnell, Schmitter y compañía, pues ellos distinguen y resaltan, al igual que Merlino, el momento en que el consenso en la élite se rompe, lo que da origen al enfrentamiento de "blandos" contra "duros". Cfr. Morlino, cit. *supra* nota 83, p. 97.

and psychic rewards to the population"¹⁸², que no es otra cosa que el mito de la revolución y la expectativa de las reformas sociales.

Hay que recordar que, según Weber, la legitimidad de un orden puede estar garantizada, inclusive únicamente, "por la expectativa de determinadas *consecuencias externas*; o sea, por una situación de intereses; pero por expectativas de un determinado género"¹⁸³, es decir que en tal situación se puede prescindir, según este autor, de la garantía "*puramente íntima*" de la creencia en la validez absoluta del orden establecido.¹⁸⁴ Para Córdova el consenso político es la adhesión duradera, estable y pacífica de los ciudadanos al régimen político bajo el cual viven. En un "sistema político no democrático o autoritario", tal adhesión se funda, *sobre todo* en "una *expectativa*, en algo que se identifica como propio y que no es otra cosa que el *mito de la época o mito histórico*. El mito de nuestra época es el mito de la *revolución popular*"¹⁸⁵, y ese mito sirvió (¿sirve aún?) como fundamento de la legitimidad del Estado que instauró tal revolución, un Estado comprometido con las reformas sociales.

El temor de Carranza, de crear un Estado doblegado a las exigencias proletarias, durante más de cincuenta años no se justificó.¹⁸⁶ Ciertamente, se instituyó un Estado comprometido, obligado, pero en tal condición, las masas no encontrarían justificación alguna para destruirlo, sino que, a lo más, forzarían el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Ello redundaba en que no se cuestionaba la legitimidad del orden establecido, ni menos la del guardián del mismo; el *status quo* se justifica en sí mismo, producto de la revolución, la que origina un Estado obligado a realizar reformas en beneficio de las mayorías, de las masas. El cambio, por el contrario, no encuentra cabida, no se concibe; lo único a lo que se aspira es a la aplicación de las normas constitucionales, que el Estado lleve a cabo las tareas pendientes, siempre pendientes. De esta forma el orden permaneció intacto. El Estado se legitimó.

III. LA POLÍTICA DE MASAS.

"Una política de masas consiste en la institucionalización de los conflictos sociales que genera la expansión de la sociedad moderna, capitalista, lo que opera como elemento promotor de la estabilidad y la integración de las sociedades nacionales".¹⁸⁷ Es otras palabras, una política de masas no es otra cosa que la participación masiva de ciudadanos en los procesos políticos de la sociedad en que viven. Por supuesto que tal participación se presenta a través de las instituciones establecidas para tal efecto, principalmente los procesos electorales, el parlamento o congreso, principalmente. Esto se debe destacar puesto que esa enorme cantidad de ciudadanos que participan en política no son otra cosa

¹⁸² Cfr. Pagdett, Vincent L. *The Mexican Political System*. Boston. Houghton Mifflin Company. 1966, p. VII.

¹⁸³ Cfr. Weber, cit. *supra* nota 137, p. 32. Las cursivas son mías.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 174, p. 21. Las cursivas son del autor.

¹⁸⁶ "Carranza temía por el destino que pudiera tener la institución presidencial [y con ella el Estado]; aborrecía el militarismo y sospechaba que, bajo la enseña de las reformas sociales, cualquier caudillo inescrupuloso y demagogo hiciera naufragar la instauración en México de un auténtico orden político y jurídico..." Cfr. Córdova, Arnaldo. "*La lucha ideológica en la Revolución Mexicana*", en *La revolución*, cit. *supra* nota 174, p. 73.

¹⁸⁷ Cfr. Córdova, Arnaldo. "México: revolución burguesa y política de masas", en *La revolución*, cit. *supra* nota 174, p. 27.

que masas proletarias, encauzadas para que den la *lucha de clases*, de la que los conflictos sociales no son sino una expresión, en una forma superior.

La participación institucionalizada, dentro de márgenes determinados y ciertos, asegurados por la coerción de un Estado legítimo y, por tanto, eficaz, es considerada un rasgo indudable de *modernidad* política.¹⁸⁸ En nuestro país, la participación de las masas, obreras pero sobre todo campesinas, había ocurrido en forma violenta: habían intervenido en la revolución, habían constituido los ejércitos que se batieron en la guerra; bajo el mando de jefes proletarios o burgueses, las masas se convirtieron en factor decisivo para el triunfo, pues quien lograra el monopolio de su dirección no sólo triunfaría, sino que adquiriría un poder hasta entonces desconocido: el de las masas movilizadas.

Los constitucionalistas ganaron la guerra, *hicieron* la revolución, impusieron su hegemonía e instituyeron un Estado bastante poderoso, en el papel al menos. No obstante, las masas, las mismas que habían ayudado a ganar la revolución, las mismas con las que el Estado se había obligado, por mandato de la constitución, a realizar las *reformas sociales* ofrecidas al fragor de las batallas, podían convertirse, y ese era el temor de Carranza, en el ariete que derrumbara las instituciones que tan penosa y precariamente reconstruían. El régimen, fundado en el apoyo de las masas, podía caer por el empuje de las mismas. Obregón, tras lograr la modificación constitucional que le permitía ocupar por segunda ocasión la presidencia de la república, con el apoyo, precisamente, de esas masas, se convirtió en el paradigma del caudillo *populista* que, tras ganarse su apoyo, las había utilizado para echar abajo uno de los dogmas de la revolución: la no reelección.

Ante la presión, el empuje de las masas, ninguna institución estaba a salvo. Caudillos y masas movilizables eran dos factores de inestabilidad y debían, por ello mismo, ser desterrados de la vida política mexicana. La mejor manera de lograrlo consistió en *institucionalizar* la intervención política de las masas¹⁸⁹. De los caudillos me ocuparé más tarde.

En los países de capitalismo avanzado (y central, dirán algunos), ya lo mencioné, la participación masiva se *canalizó* por medio de las instituciones de la *democracia liberal*: partidos políticos, elecciones, parlamentos. El temor burgués a las masas desapareció en el

¹⁸⁸ Huntington, al escribir sobre los aspectos más importantes de la modernización política, señala que se pueden agrupar en tres amplios rubros: a) "*racionalización de la autoridad*" donde sigue a Weber; b) diferenciación de funciones y desarrollo de estructuras de gobierno; y c) "*una creciente participación en política de grupos sociales de toda la comunidad*", que es una manera de decir, sin decirlo expresamente, una participación política de las masas proletarias. El mismo autor sostiene que el aspecto "más fundamental de la modernización política es la participación en esta actividad [la política] -por encima del nivel de la aldea o la ciudad- de grupos sociales de toda la comunidad, y *el desarrollo de nuevas instituciones políticas* -por ejemplo, partidos- para *organizar dicha participación*". Cfr. Huntington, *El orden político...* cit. *supra* nota 74, p. 42 y 43. Las cursivas son mías.

¹⁸⁹ Cuando hablo de *institucionalizar*, me refiero a la previsión y aceptación de un hecho o fenómeno determinado. Cuando una conducta o un hecho es previsto, existe la probabilidad empírica de que suceda, es calculable (Heller), se convierte en una *institución*, puesto que se *instituye*, se convierte en una costumbre sancionada por la comunidad, no solo es esperado el hecho o conducta, sino que se considera como *debida*. Para decirlo en términos jurídicos: no sólo existe la conducta o hecho reiterado, sino que también se presenta la *opinio iuris seu necessitatis*.

momento en que se comprobó que el radicalismo proletario se atemperaba en cuanto se integraba a partidos políticos obligados a luchar, no social, *sino políticamente*.¹⁹⁰

Así, la lucha política a la que ingresan las masas proletarias les hace aceptar que la misma se presentará dentro del orden establecido, a través de instituciones dadas, las cuales no pueden ser cuestionadas sino mediante los mecanismos previstos por el mismo orden, los cuales no son sino procedimientos de *reforma*, nunca de destrucción. La lucha social (entendida como destrucción del orden establecido), por su parte, queda desterrada, al considerarse *ilegal e ilegítima*. Y las pugnas de carácter económico (entre dueños de los medios de producción y proletariado) se resuelven, también, por medios *institucionales*, lejos del cuestionamiento al orden vigente.

Lo primero de lo que hubo necesidad en México fue de controlar a las masas desatadas por la revolución. Y en este caso las reformas sociales mostraron ser el instrumento adecuado. Lo primero que había que evitar era la destrucción de un orden en construcción; se anotó ya que, al ser las reformas sociales parte de ese orden que se instauraba, las masas, antes que buscar la modificación o destrucción del mismo se convirtieron en su mejor defensa. Ellas colaborarían con el Estado y con cualquier gobierno que les ofreciera llevar a cabo las anheladas reformas.

El propósito de todo Estado es mantener un orden; el propio Carranza así lo exponía en su mensaje al Congreso Constituyente: era preciso crear un orden, pero además se requería instituir un instrumento eficaz que lo garantizara, un Estado presidencial. Las reformas sociales, si bien no introducidas con ese fin, se convirtieron en los mejores mecanismos de mantenimiento del orden establecido.¹⁹¹

Las masas, entonces y ahora, no pueden aspirar a mucho de más de lo que consigna la constitución de 1917; cualquier reclamo, lejos de atacar el orden por ella instaurado, puede, a lo más, exigir su plena vigencia; el reclamo se presentaría por la aplicación cabal de las normas previstas, es decir, para hacer efectivo el orden, no para suprimirlo. De esta forma, las revoluciones en México podían comenzar a formar parte del pasado. Al mismo tiempo, la utilización ideológica de las reformas sociales, motiva que, al promover la movilización de las masas, puedan ser utilizadas como armas políticas en manos de los gobernantes, utilizables y utilizadas contra las "clases poseedoras".¹⁹²

¹⁹⁰ En este caso, puede ser de utilidad la distinción que hace Córdova entre revolución *política* y revolución *social*: la primera pretende reformar el orden social, la segunda sustituirlo por otro.

¹⁹¹ "las masas se convirtieron en un auténtico factor de poder, no sólo como el disolvente de la vieja sociedad oligárquica, sino también y sobre todo como la verdadera fuerza propulsora del proceso de creación y consolidación de las instituciones políticas modernas del México del siglo XX". Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 187, p. 27.

¹⁹² "las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder; *primero*: constituyen un eficazísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; *segundo*: hicieron del Estado comprometido [aunque a su arbitrio] con los intereses de las clases populares y dieron pábulo fácil a que se teorizara y se teorizara a la Revolución como revolución 'socialistas'... *tercero*: fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y nacientes clases poderosas; *cuarto*: permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines... *quinto*: daban al statu quo un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerlo realmente en peligro". Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 177, pp. 21 y 22.

Lo anterior reforzó la autonomía del Estado; en ese sentido, no obstante que la movilización masiva, motivada por la utilización política de las reformas, no se haya utilizado o no se utilice frecuentemente contra la clase económicamente poderosa de allí no se desprende que el Estado haya dejado de ser autónomo, sino que algunos *gobiernos* no tuvieron voluntad de hacerlo en razón de las coyunturas que han enfrentado. Pero, potencialmente, las reformas son utilizables como movilizadoras de masas.

La *institucionalización*¹⁹³ de la participación de las masas en la vida política mexicana se realiza durante el gobierno de Cárdenas. En su sexenio, este presidente procuró erradicar la posibilidad de que los caudillos pudieran utilizar el potencial de las masas movilizadas para luchar por el poder político. Para el michoacano la institucionalización tenía dos objetivos: 1) ayudar al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del proletariado, y 2) reforzar las instituciones políticas nacional, en especial el Estado y su órgano principal, la presidencia.

Para Cárdenas institucionalizar fue sinónimo de dar certidumbre a las relaciones entre las masas y el poder. El poder político era monopolio del Estado, por lo tanto, era preciso definir, aclarar y delimitar las relaciones entre éste y las masas. Pero para ello era preciso que, primeramente, éstas estuvieran organizadas, encuadradas en organizaciones que contaran con *dirigentes* que *representaran* a las masas. Éstos serían los verdaderos interlocutores del Estado, y al mismo tiempo devendrían en auténticos agentes de control de éste sobre las masas.¹⁹⁴

A lo largo del sexenio cardenista el ánimo de agrupar a las masas proletarias en organizaciones nacionales, representativas y controladas por el Estado es constante y fructífero. La Confederación de Trabajadores de México, si bien una organización obrera más entre otras, se convierte, con ayuda de Cárdenas y bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano, en la principal organización obrera reconocida estatalmente. La CTM sería la columna vertebral de la política frentista del cardenismo posterior a la expropiación petrolera, y sería también indispensable para el apoyo y promoción de la idea de "unidad nacional", base y motivo del *colaboracionismo* obrero durante y al finalizar la segunda guerra mundial, en el que se fundaría el "milagro mexicano": el desarrollo del capitalismo.

La creación de la Confederación Nacional Campesina, primera organización de esta naturaleza reconocida por el Estado, es una clara muestra de cómo éste se convierte en el organizador de las masas; Cárdenas expidió un decreto en el cual ordena al partido de la revolución se aboque a la organización de las masas campesinas. Éstas servirían, una vez organizadas e institucionalizada su participación, como contrapeso a las masa obreras. Cárdenas ayudó a consolidar el predominio de la CTM, pero tuvo que recurrir al partido del

¹⁹³ En 1964, Scott señalaba, como clara muestra de la modernización política u "*occidentalización*" de México, que "*The haphazard and all too often irrational acts of personalistic leaders are being replaced by a more formalized policy-making process, rooted in the real political culture of all (or at least most) of the Mexicans and based upon the activities of an effective and rather elaborate political structure*". Cfr. Scott, Robert E. *Mexican Government in Transition*. Urbana. University of Illinois Press. 2nd. edition revised, 1964, p. 9.

¹⁹⁴ "En México, las organizaciones obreras no son el movimiento obrero, sino que más bien ejercen control sobre el movimiento obrero" Cfr. Camacho, Manuel. "Control sobre el movimiento obrero en México", en V. A. *Las fronteras del control del Estado mexicano*. México. El Colegio de México. 1976, p. 85. Algunos autores escriben, mas bien, sobre "burocracias sindicales" con intereses propios y control sobre las masas obreras, por medio de instrumentos represivos, pero también por medio de relaciones clientelares.

Estado para dotar a los campesinos de órganos de dirección y representación, con los cuales era posible *dialogar* y llegar a acuerdos.

Igualmente sucedió con los burócratas y los militares, pilares fundamentales de cualquier Estado moderno. En todos los casos, la institucionalización consistió en determinar *legalmente* las relaciones entre el Estado y las masas. Así se originó la certidumbre del comportamiento de las mismas, se les marcó límites a su acción y se especificaron los deberes del primero respecto a las segundas y viceversa.

VI. LA IDEA DE “UNIDAD NACIONAL”.

Al finalizar la contienda armada (convengamos en que sucedió en 1917), la gran tarea por delante era la construcción y consolidación del Estado instituido en la constitución. Las reformas sociales, cuya promesa fue utilizada para movilizar a las masas durante el conflicto, una vez integradas al texto constitucional y asumido el compromiso estatal de su aplicación en cuanto normas y, más que nada, en cuanto programa de "los gobiernos de la revolución", fueron relegadas paulatinamente.

La escasa repartición agraria, la casi nula financiación agrícola y la represión constante ejercida sobre el movimiento obrero desorganizado, realizada principalmente por dirigentes de organizaciones obreras aliados al gobierno en turno, habían desprestigiado al Estado producto de la revolución. El descontento crecía lenta pero constantemente.¹⁹⁵ La política de masas del cardenismo vino a renovar las expectativas de las masas y, sobre todo, sentó el precedente de que el Estado, sin el apoyo de las masas, sin su lealtad, asegurada a través de la efectividad de los dictados constitucionales traducidos en acciones *distributivas* de gobierno, difícilmente podía sobrevivir.

La idea de la utilización ideológica de la promesa de reformas sociales desactivó muy a tiempo una lucha violenta de clases. Pero al mismo tiempo, una vez conseguido el apoyo de las masas a la causa constitucionalista, éstas se convirtieron en el mejor elemento de la *contrarrevolución*, la lucha violenta de clases no podía tener cabida en nuestro país por la sencilla razón de que las reformas sociales la hacían innecesaria, contraproducente. La revolución no se había desatado para destruir la propiedad privada, sino para reformarla¹⁹⁶. Antes que suprimirla, la revolución, y el Estado que originó, la presupuso. Capitalistas y proletarios existirían siempre, y lo mejor, lo único, que se podía hacer era proteger a los segundos de la rapacidad de los primeros.

¹⁹⁵ "La década de los veinte trajo consigo la experiencia, por lo menos para un gran sector de los revolucionarios, de que, para sostenerse en el poder y transformar al Estado, no bastaba con haberlo conquistado, sino que era indispensable seguir contando con el apoyo de las masas. En realidad, éste nunca les llegó a faltar, pero durante aquel tiempo se dio casi gratuitamente, sin que a cambio las masas recibieran sino muy poco. Era en este renglón que el balance fallaba, entrañando peligros de la mayor gravedad para el Estado de la Revolución. Lo que en la Revolución había sido esencial, su *política de masas*, era lo que en los hechos se había paralizado después de concluida la lucha". Cfr. Córdova, Arnaldo. *La política de masas del cardenismo*. México. ERA. 1974, p. 13.

¹⁹⁶ Esta posición fue también compartida por Lorenzo Meyer, quien escribió que la revolución trató "simplemente de eliminar la concentración extrema de la tierra a la que se había llegado en el Porfiriato, pero sin eliminarla", es decir, no se buscaba la destrucción del sistema capitalista. Cfr. Meyer, Lorenzo. "El Estado mexicano contemporáneo", en V.A. *Lecturas de política nacional*. México. El Colegio de México. 1977, p. 21.

Había que reformar, no que revolucionar. La manera de entender así la nueva etapa de la historia nacional la presentó Obregón: "Hemos terminado el periodo de la tragedia - afirmaba en marzo de 1928-; ya no será necesario que los campesinos vuelvan a ofrecer su sangre para conquistar con la violencia lo que está escrito en nuestras leyes. *Bastará* con que los campesinos, los obreros, la clase media, todas las fuerzas del país que estén enroladas en la misma ideología revolucionaria, *seleccionen su personal para que los represente en los puestos públicos y exijan conscientemente las responsabilidades que asuman al aceptar sus altas investiduras...* Las clases adineradas, por las facilidades que su posición económica les brinda, no necesitan de ese apoyo del Estado (el brindado para que las masas se organicen, se defiendan y resuelvan sus problemas); ellas tienen bastantes elementos para proteger y defender sus intereses y sólo deben exigir el amparo que a sus intereses y a sus personas les otorgan nuestras leyes".¹⁹⁷

Tras declaraciones como la anterior, y hechos tan contundentes como la política de masas del cardenismo, inscritas ambas en el contexto de una revolución que llegó a llamarse "socialista"¹⁹⁸, no es sorprendente que a finales de la sexta década del siglo pasado resultara "paradójico" que el Estado posrevolucionario hubiese "favorecido tanto a sus nuevas élites industriales, comerciales y agrícolas y que, salvo la distribución de la tierra, haya hecho menos, directamente, por la capa inferior de la sociedad".¹⁹⁹ Esa gran paradoja, de la que tanto se hablará a partir de 1968, sólo puede ser entendida si se toma en consideración la idea de "unidad nacional" y la estrategia política que de ella derivó.

Propiamente, la mencionada idea fue expresada, también, por Obregón: "El periodo de reconstrucción nacional es el que tenemos enfrente y en pleno desarrollo, y él exige que todos y cada uno de los que nos enrolamos en este gran movimiento evolutivo, pongamos a su servicio el contingente máximo de nuestro músculo y de nuestra inteligencia..."²⁰⁰ Iniciaba el periodo de la "conciliación de clases", que llevaría al casi abandono de la *política de masas*. Sin embargo, tras la experiencia cardenista, caracterizada por las expropiaciones y repartos agrarios, el financiamiento agrícola, el apoyo a las demandas de las organizaciones obreras, la institucionalización de la relación del Estado con las masas, la continuación de la labor de profesionalización y mejoramiento del ejército nacional y, en fin, la utilización de la política fiscal como "arma de promoción del desarrollo

¹⁹⁷ Obregón, Alvaro. *Discursos*. Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar. México. 1932, t. II, p. 328, *apud* Córdova, cit. *supra* nota 176, p. 268. Las cursivas son mías.

¹⁹⁸ El "socialismo" de la revolución mexicana es *sui generis*, como lo muestra la definición que del mismo hace Obregón: "*El socialismo lleva como mira principal tender la mano a los de abajo para buscar un mayor equilibrio entre el capital y el trabajo*, para buscar una distribución más equitativa entre los bienes con que la naturaleza dota a la humanidad", lo cual, señala Córdova, "no significa, de ninguna manera, que intente llevar a cabo la igualdad entre los hombres", puesto que lo más que puede hacerse, a lo que se pueden comprometer los gobernantes revolucionarios es a "*que los de arriba sientan más cariño por los de abajo*, que no los consideren como factores de esfuerzo a su servicio únicamente, sino cooperadores y colaboradores en la lucha por la vida, para quienes deben mayores consideraciones y mayores atenciones en el pago de sus esfuerzos". Cit. *supra* nota 176, pp. 270 y 271. Las cursivas son de Córdova.

¹⁹⁹ Cfr. Ross, Stanley R. *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?* Trd. Héctor David Torres. México. Setenta y siete, Secretaría de Educación Pública, 1972 (1a. ed. en inglés, citada en nota 1), p. 18. Este autor dice apoyar su declaración en Hansen, Roger. *Mexican Economic Development: Today's "Miracle" and Yesterday's Heritage*; Cfr. Hansen, Roger. *La política del desarrollo mexicano*. México. Siglo XXI Editores. 21a. ed. 1993 (1a. ed. en inglés 1970), p. 119.

²⁰⁰ Cfr. Obregón, *op. cit.*, p. 268.

económico"²⁰¹, se había generado una polarización creciente entre algunos grupos de la sociedad mexicana y entre algunos jefes revolucionarios.

A ello se aunaba la situación de guerra inminente en Europa. La importación de ideas fascistas, estando tan reciente la conclusión de la guerra cristera y tan presentes las protestas contra la educación socialista, motivaban que se tomaran ciertas medidas que evitaran que, en primer lugar, la polarización se acentuara, y, en segundo, que la situación de descontento pudiese ser aprovechada por jefes militares y políticos, inconformes con la forma tan personal de gobernar de Cárdenas, en la muy próxima coyuntura electoral.

Por ello, una vez pasada la oportunidad política que facilitó la expropiación petrolera y tratando de superar el enfrentamiento entre el Estado y los empresarios, el presidente trató de dar a éstos un trato menos duro, invitándolos a que se consideraran parte, al igual que los otros sectores sociales, del gran proyecto nacional. Para Cárdenas la situación, tanto doméstica como internacional, se presentaba tan propensa a disturbios y conflictos que decidió evitar confrontaciones: Ávila Camacho sería un sucesor que, si bien no profundizaría las acciones realizadas durante el periodo cardenista, tampoco las rectificaría indiscriminadamente.

El general Manuel Ávila Camacho tenía ante sí un tremendo reto: dar certeza a la dividida sociedad mexicana de que la división no se fomentaría; al contrario, era preciso mostrar unidad ante el riesgo de una guerra lejana, pero que al incluir la participación de Estados Unidos influiría necesariamente en nuestro país. Además, el riesgo de la propagación y radicalización de las ideas de corte fascista era real y bastante grande. Y quienes podían apoyar ese tipo de propaganda eran los más estigmatizados durante el sexenio del general michoacano: los empresarios.

Además, la precaria situación de las finanzas nacionales tampoco era propicia para nuevos enfrentamientos. El llamado de unidad, lanzado tanto para los obreros como para los empresarios, no sólo pretendía erradicar el peligro de enfrentamientos entre la familia revolucionaria por el poder político; también pretendió fomentar la inversión privada, necesaria para generar los recursos (en forma de impuestos) que el Estado necesitaba para su sobrevivencia.²⁰²

Tras la lectura presidencial de los famosos "catorce puntos" en Monterrey, el Estado se había convertido en la mayor amenaza para el llamado "sector privado". El temor ante acciones radicales se había manifestado en el descenso del monto de inversiones privadas y en la fuga de capitales nacionales. Los empresarios no sólo desconfiaban de Cárdenas, sino del Estado que había fundado su autonomía en el apoyo masivo de los trabajadores. Cárdenas, tratando de facilitar la tarea de su sucesor, había ya emprendido un intento de

²⁰¹ Cfr. Solís, Leopoldo. *La política económica y el nacionalismo mexicano*", en cit. *supra* nota 196, p.61.

²⁰² "Una de las principales debilidades del Estado mexicano bajo el nuevo régimen revolucionario fue la precaria situación de la economía, que le restaba tanto legitimidad como recursos para afianzar su autoridad. El sector moderno y dinámico de la economía estaba principalmente en manos extranjeras... Las empresas extranjeras contaron siempre con la protección de sus gobiernos, de tal manera que en más de una ocasión lograron echar por tierra los planes gubernamentales para aumentar la carga impositiva que permitiría al Estado desempeñar más eficazmente sus funciones". Cfr. Meyer, "El Estado mexicano...", cit. *supra* nota 196, p. 16.

acercamiento con los empresarios.²⁰³ Pero el momento estelar del reencuentro entre gobernantes y sector privado se dio durante la campaña de Ávila Camacho.

El 16 de abril de 1939, en la Plaza El Toreo, el candidato del PRM, ante la multitud, declaraba que "Puesto que las masas trabajadoras han afirmado sus garantías, deben abrirse los grandes recursos del país a las inversiones legítimas y al estímulo de la iniciativa privada, rodeándolas de una justa seguridad, siempre que garantice el respeto a la libertad económica de México y a las conquistas del proletariado..."²⁰⁴ Y ante el temor de la iniciativa privada a la radicalización de las exigencias obreras, apoyadas por el Estado, el candidato declaraba ante "la nación entera, con toda mi convicción, emanada del conocimiento obrero, que me hago responsable, si mi candidatura triunfa, de que la conducta y los propósitos de las organizaciones sociales será un una factor confianza para todas las fuerzas creadoras de la nación".²⁰⁵

La "nación" reclamaba la unión de los mexicanos, de todos ellos, pues estaba en peligro: ideas extrañas a nuestro suelo podían generar nuevos brotes de violencia, que aprovecharían los enemigos de la revolución, "los reaccionarios", para acabar con un régimen cuya divisa era el reformismo social. Las divisiones *ideológicas* en la sociedad mexicana debían ser desterradas. Las diferencias políticas no encontrarían, por lo tanto, campo fértil para su presencia. Sólo presentando una nación unida se podía hacer frente al peligro de la guerra mundial y a la propagación de ideas destructoras de la mayor victoria revolucionaria: las reformas sociales.

"Hay algo más alto que nuestras luchas transitorias y es el sentimiento de la patria mexicana... Que nuestro patriotismo prepondere ante todo. Inspirándose en estas ideas todos los mexicanos unidos, formando un solo frente, consolidando nuestras riquezas .materiales y espirituales que la Revolución nos ha entregado, debemos imponemos el mayor esfuerzo para engrandecer al país, acallando en nuestro espíritu todo sentimiento contrario a la verdadera justicia social"²⁰⁶, declaraba en El Toreo el candidato Ávila Camacho.

La idea de unidad nacional tendría varios efectos en el desarrollo de la vida política en México. El primero de ellos, y el de inmediato beneficio, fue el de negar la división entre izquierda y derecha. Ni una ni otra importaban, sólo la unidad de los mexicanos, la nación. Esta negación del campo ideológico de la política mexicana repercutiría considerablemente en la formación del sistema de partidos políticos, sobre todo en la relación entre los partidos de oposición, el Estado y los electores.

²⁰³ "A mediados de 1939... en un discurso ante la Cámara de Comercio de Saltillo, Coahuila, el Presidente declaraba: Los considero representantes de un importante sector social, de un poderoso grupo de trabajo; los conceptúo parte constitutiva de respetables fuerzas vivas del país... Invito a ustedes, cordialmente, a cooperar en la obra de reconstrucción nacional... me complazco en manifestarles que los industriales que hacen escuela de acatamiento a la ley, de buena voluntad, de comprensión y patriotismo, tienen de parte del Gobierno completas y estimuladoras garantías para sus inversiones..." Cfr. Medina, Luis. "Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional", en cit. *supra* nota 196, p. 97.

²⁰⁴ *Idem*, p. 108.

²⁰⁵ Fragmento del discurso pronunciado por Ávila Camacho el 23 de julio de 1939, en el Monumento a la Revolución. Cfr. *op. cit.* p. 111.

²⁰⁶ Cfr. cit. *supra* nota 203, p. 109.

Otra consecuencia importante, de hecho la trascendental para la explicación de la paradoja del desarrollo mexicano, consistió en la inversión de las prioridades del Estado mexicano²⁰⁷. Durante el periodo presidencial de Cárdenas la meta estatal principal, lograr la estabilidad política, había dependido de la consecución de una mayor independencia nacional (lógica que siguieron las expropiaciones de los ferrocarriles y el petróleo), y de una distribución más equitativa de la riqueza. Una vez esgrimida y consolidada la estrategia de la unidad nacional, sobre todo a partir del sexenio de Miguel Alemán, la prioridad estatal fue el crecimiento económico, el cual sería producto de un par de factores: el control político sobre las masas, especialmente sobre el movimiento obrero, y la industrialización impulsada por las acciones del Estado: inversiones en infraestructura, créditos en condiciones favorables para los empresarios, proteccionismo comercial, etc.²⁰⁸

La redistribución de la riqueza, trasfondo de las reformas sociales, no podía llevarse a cabo sin que antes se creara la riqueza a distribuir. Así que lo primero era generar condiciones propicias para el crecimiento económico del país. Y a este fin debían subordinarse las corporaciones de masas. De esta forma, es posible sostener que la estabilidad política no dependió, ni principal ni únicamente, del crecimiento y desarrollo económicos, sino al contrario, éstos se apoyaron en los instrumentos que generaban estabilidad política. Si originalmente la organización y control de las masas proletarias habían tenido como objetivo fortalecer la autonomía del Estado, una vez marcada la nueva meta éste utilizaría los instrumentos a su disposición para alcanzarla; el corporativismo fue funcional al crecimiento económico.²⁰⁹

En este sentido, las reformas sociales, en especial las contenidas en el artículo 123 constitucional, relativo a las relaciones obrero-patronales, fueron vistas más como un *límite* a la acción reivindicativa del proletariado, y menos como una *base* a partir de la cual los grupos económicamente en desventaja podían exigir nuevas reformas. La plena vigencia de los postulados de la constitución, los relativos al mejoramiento de las masas proletarias, sería alcanzada poco a poco, de forma gradual y dependiente, sobre todo, de la *modernización* económica del país. La constitución se convirtió en un programa y se alejó de su naturaleza normativa.

²⁰⁷ "Si bien es cierto que antes de que surgiera la idea de la unidad nacional el tema principal de los gobiernos era el político, después de ella el lugar central lo va a ocupar el desarrollo económico". Cfr. Medina, cit. *supra* nota 203, pp. 77 y 78.

²⁰⁸ Ross, en 1966, señalaba que el progreso económico y la continuidad política caracterizaban al "escenario mexicano". Contrastado con el devastador "escenario" de los demás países latinoamericanos, el régimen mexicano era objeto de curiosidad y admiración. Sin embargo, la observación general se redujo a considerar que la "continuidad política" era resultado del "progreso económico", sobre todo tomando en consideración la teoría lipsetiana de que la estabilidad política depende, principalmente, del desarrollo económico. Cfr. Ross, cit. *supra* nota 199, p. 10. Sobre la inversión de las prioridades estatales, cfr. Levy, Daniel y Székely, Gabriel. *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*. México. El Colegio de México. 1985, p. 72.

²⁰⁹ "La viabilidad de la política de "unidad nacional" dependía de que las organizaciones de trabajadores se *solidarizaran* con ella. La lógica de la acumulación capitalista, fincada en la actividad industrial, reclamaba que la clase obrera se sujetara a los designios económicos, es decir, que sus demandas se limitaran o neutralizaran para asegurar la expansión económica". Cfr. Peschard, Jacqueline. "La consolidación institucional", en "De Ávila Camacho a Miguel Alemán", en V.A. *La evolución del estado mexicano*. México. Ediciones El Caballito. 4a ed. 1993, p. 45. Las cursivas son mías; es obvio que los trabajadores no se "solidarizaron" *motu proprio*, sino que para tal efecto fue de gran ayuda el aparato coercitivo que el Estado había construido para controlar al movimiento obrero: las corporaciones y la burocracia sindical.

Ese nuevo *consenso nacionalista*, marcado fuertemente por la ideología tradicional de lo que se ha dado en llamar "la derecha", tenía dos grandes vertientes, que daban lugar, a su vez, a distintos efectos sobre el sistema político, especialmente sobre la relación entre el Estado y la sociedad mexicana.

En primer lugar, la idea de unidad nacional sirvió como un agente desmovilizador de las masas, sobre todo en sus aspectos ideológicos. Si durante el cardenismo había sido preponderante la idea de la lucha de clases, sobresaliendo el Estado no sólo como arbitro de la misma, sino como aliado efectivo de las masas, a partir de Ávila Camacho, pero sobre todo durante el sexenio alemanista, se puso mayor énfasis en la solidaridad nacional, en la importancia de la unidad de la nación, en oposición a la solidaridad de clase.

Las demandas de mejoramiento del proletariado, al ser problemas de índole eminentemente económico, debían ser atendidas y resueltas como meras manifestaciones de *imperfecciones* muy particulares, resultado de situaciones concretas. No debían ser expresión de lucha entre clases, sino de lo inacabado del programa revolucionario. Por ello, las demandas se fragmentaban, se particularizaban, pues se trató, a partir de entonces, a los demandantes en forma individual, caso por caso. En ello jugó un papel muy importante el partido de Estado, pues se anuló el potencial político de los reclamos sociales al pregonarse la unidad nacional: los conflictos se convirtieron, según la lógica del poder en México, en la excepción, siendo resultado de situaciones muy particulares que no debían atentar contra la "buena marcha" del desarrollo nacional. De esta forma la solidaridad de clases es destruida al evitar un trato uniforme a cada clase social. Se empieza a gobernar para la sociedad en general y se atienden los reclamos de cada grupo en particular.

Más que participar en la lucha interclasista, los obreros y campesino debían colaborar, junto con los empresarios nacionalistas, para hacer de México un país industrializado y moderno. Las batallas entre las clases mexicanas habían terminado, las masas tenían ya lo que necesitaban (las reformas sociales) y por lo tanto, era entonces la oportunidad de los capitalistas para ayudar al desarrollo mexicano. Todos tenía que colaborar. La movilización de masas sólo sería útil, a partir de ese tiempo, para apoyar las acciones gubernamentales, cuando así se requiriera, y para legitimar electoralmente al candidato del partido oficial. Fuera de esos momentos, las masas no debían ser movilizadas, ni por el Estado ni por ningún otro actor del sistema capaz de hacerlo.

Por otra parte, tomando como referente histórico la expropiación del petróleo, el nuevo grupo dirigente fomentó, basado en un nacionalismo cuyas raíces se encuentran en la actuación de Carranza durante la primera gran guerra, la idea de que en nuestro país, resultado de su revolución *social*, se estaba gestando una nueva forma de Estado y de política, distinta a las dos preponderantes al inicio de la guerra fría: ni capitalismo ni comunismo, sino una *revolución institucionalizada*. De esta forma no sólo se reforzaba el desprestigio de la lucha ideológica en el interior del país, sino que se intentaba postular, de alguna manera, el rechazo del Estado mexicano a cualquier forma de intervención extranjera, tratando de mantener incólume el prestigio del nacionalismo popular generado por la expropiación petrolera.

En segundo lugar, si bien la idea de unidad nacional, como estrategia política, nació durante la campaña de Ávila Camacho para combatir las ideas fascistas, reducir el impacto de la campaña almanista y dar confianza a los empresarios, tanto nacionales como extranjeros,

una vez finalizada la segunda guerra mundial, y frente al nuevo escenario internacional, esa misma idea se postuló frente a la nueva bestia negra del mundo occidental: el comunismo. El nacionalismo mexicano de aquellos años, entre 1946 y 1970, es un nacionalismo agresivo y defensivo, que tuvo como finalidad, además de lo descrito arriba, descalificar al comunismo como alternativa política e ideológica. Los obreros mexicanos debían defender al régimen de la revolución de la asechanza comunista, pues amenazaba con destruir el gran logro de la revolución: el carácter reformista del Estado.

Desmovilización de las masas, *mexicanidad* de las formas políticas, rechazo a cualquier clase de pretensión intervencionista y anticomunismo son las notas características del nacionalismo mexicano de Estado hasta, por lo menos, finales de la década de los setenta.

V. EL DESARROLLO ESTABILIZADOR.

Hacia finales de los años sesenta, diversos analistas ponían en duda los resultados del milagro mexicano; algunos, como Vernon, Hansen o Purcell, por ejemplo, trataron de responderse a tal cuestionamiento estudiando el sistema político mexicano. Y no erraron sus intentos. Muchos de ellos llegaron a la misma conclusión: el Estado mexicano y el sistema político que generó habían sido *funcionales* al crecimiento económico del país.²¹⁰ El poderoso aparato estatal había sido *útil* para "frenar la dinámica externa de la desigualdad", se había constituido en "un excelente instrumento para el arranque del desarrollo nacional"²¹¹. Sin embargo, ese mismo instrumento se había convertido en el mayor obstáculo para la continuidad del desarrollo y, sobre todo, para la mejor distribución de la riqueza: había sido incapaz de romper "la dinámica interna de la desigualdad".²¹²

Esta paradoja resultó ser producto de la funcionalidad de la idea de unidad nacional respecto a la consecución del desarrollo económico como meta de la Revolución.²¹³ El cambio en las prioridades del régimen revolucionario se operó gracias, fundamentalmente, a esa idea, sin cuyo cabal entendimiento la paradoja no sólo es incomprensible, sino que llega a diluirse totalmente.²¹⁴

²¹⁰ Cfr. Flores Olea, Víctor. "Poder, legitimidad y Política en México", en Martínez Ríos, Jorge, et al. *El perfil de México en 1980*. México. Siglo XXI Editores. 8a. ed. 1982, pp. 497-499.

²¹¹ Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 87.

²¹² *Ídem*, pp. 87 y 88.

²¹³ Si bien el cambio de las prioridades estatales se realiza entre los sexenios de Ávila Camacho y Alemán, es hasta 1963 cuando el aparato ideológico del Estado, el partido, reconoce al desarrollo económico como finalidad revolucionaria, lo que sucede durante la Primera Reunión Nacional de Programación: "reconocido y aceptado el desarrollo económico como meta esencial revolucionaria, la lucha de clases -al menos en su acepción clásica- da paso a 'la solidaridad de clases en proseguir el crecimiento económico; hay lucha pacífica de clases al tratarse de la distribución del ingreso nacional'. Como todo partido nacionalista y autoritario, el PRI no será ya un partido de clase sino un partido de clases, "ejidatarios, pequeños propietarios, trabajadores manuales e intelectuales, los cooperativistas, la clase media mexicana y el sector de empresarios pequeños y medianos". Cfr. Segovia, Rafael. "El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)", en cit. *supra* nota 196, p. 51.

²¹⁴ Llega a diluirse, a desaparecer, en el sentido de que sin ella el Estado posrevolucionario, con su carácter autoritario, queda desnudo de cualquier justificación ideológica y sólo se comprende su continuidad en el tiempo como resultado de su capacidad represiva, posición de casi todos los autores que lo analizan utilizando los conceptos de Linz y Dahl, de los que se servirán los analistas que recientemente han estudiado la "transición" mexicana". Si desde un inicio el régimen mexicano pretendió fomentar el crecimiento económico, con la desigualdad del reparto de la riqueza que lo caracterizó, la paradoja no existe, pues la

Para repartir era necesario crecer. Tal parece que fue la divisa que orientó la vida política mexicana hasta 1970: "El atraso del país... se traducía en un desorden permanente que había que liquidar... la causa radicaba en la pobreza generalizada que prohibaba ignorancia e instintos sociales suicidas. Sólo que la riqueza social era poca y se encontraba en pocas manos. Expropiarla habría equivalido al asesinato de la nación, se pensaba; lo más cuerdo era hacer que quienes la poseyeran gozasen de la protección y la seguridad indispensables para que ellos mismos pudieran desarrollarla. Así de fácil resultó justificar e imponer el privilegio de los propietarios... Los elementos perturbadores fueron aniquilados o integrados al sistema..."²¹⁵

Lo anterior lo escribe Córdova respecto de la dictadura porfirista. Sin embargo, y a ello obedece la cita, la lógica que aplicó el grupo gobernante a partir de 1940 es muy semejante. Y tal semejanza se funda en el hecho indiscutido de que tanto el porfiriato como el régimen posrevolucionario atendieron a un fin específico: el impulso al capitalismo como única forma aceptada para el desarrollo nacional: "El porfirismo y la Revolución son etapas del mismo proceso que consiste, por lo menos a partir de la Reforma, en un esfuerzo nacional que tiende a la consolidación y al desarrollo del sistema capitalista".²¹⁶

Sólo ante esta perspectiva histórica es posible comprender nuestro pasado inmediato. No es que pretenda realizar un análisis estructural, sino que el estudio de las coyunturas, clave en la ciencia política, sólo se puede emprender a partir de una visión amplia, de conjunto, del régimen que se analiza. La naturaleza del Estado mexicano, su relación con la sociedad que gobierna y el cambio de la misma se debe ubicar *estructuralmente* en el ámbito del desarrollo capitalista²¹⁷, con la pretensión de evitar caer en meras descripciones de lo sucedido. Nuestro país inició un proceso de modernización política al finalizar la lucha revolucionaria; y tal proceso tenía como objetivo último la modernización económica.

Ello no quiere decir que el Estado posrevolucionario fuera, desde su creación, un instrumento en manos de la burguesía nacional, en primer lugar porque ésta no existía como tal, y en segundo porque la idea rectora del grupo gobernante, del grupo que construyó y controló al régimen desde 1917 y hasta, por lo menos, 1970, fue la prevalencia de "lo político", que en nuestro país significó preponderancia de la formación del poder político sobre la formación de una clase dominante, preferencia de la estabilidad política (entendida como indisputabilidad del poder político fuera del grupo gobernante) sobre la coherencia y planeación económica.

ideología revolucionaria es un mero artificio retórico; pero entonces las acciones de gobiernos como el de López Mateos o el de Echeverría, por ejemplo, carecerían de lógica dentro de este esquema.

²¹⁵ Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 176, p. 16 y 17.

²¹⁶ *Ídem*, p. 16. Este mismo autor hace notar que "Quizá en un punto, sin embargo, la diferencia entre el porfirismo y el régimen revolucionario se haga más crucial que en ningún otro: el nuevo poder de decisión que se otorga al Estado, y especialmente al Ejecutivo, en virtud de los artículos 27 y 123 de la Constitución". Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 177, p. 19; es decir, la gran diferencia entre ambos regímenes radica en el compromiso que el de la revolución adquiere frente a las masas proletarias y la base de autonomía estatal que de tales preceptos se deriva.

²¹⁷ Esto significa que para la explicación de fenómenos políticos en México se requiere atender también la situación política global, pues si bien nuestro país no es de los de capitalismo avanzado, su incrustación en el sistema mundial del capitalismo motiva que sucesos similares se presenten tanto en países avanzados como en aquellos en vías de desarrollo. La crisis económica de los setenta y la creciente ingobernabilidad se dejaron sentir tanto en México como en Inglaterra, Francia, Japón o Estados Unidos.

Por ello, la idea de unidad nacional, se ha visto, surge como una estrategia política que, una vez superada la coyuntura para la que se pensó inicialmente, resultó ser *funcional* al crecimiento económico: por ello es posible sostener que el nacionalismo unitario de los años cuarenta tuvo como objetivo crear las condiciones necesarias para lo que se denominó "milagro mexicano": crecimiento económico inusitado.

A partir de 1940, o quizá un poco antes, el Estado mexicano comienza a dar señales obvias a los empresarios, sobre todo nacionales, de que era el tiempo de las inversiones para el crecimiento. El acuerdo tácito al que se llegó consistió en la promoción estatal de las situaciones adecuadas y favorables para el desarrollo de una industria nacional; el sector privado mexicano, por su parte, asumía su incapacidad para inmiscuirse en la búsqueda del poder político y, siguiendo la lógica del capitalismo, se conformó con *influir* en las acciones de gobierno tendientes a la satisfacción de sus demandas.

El crecimiento económico mexicano se inicia gracias a causas externas: la guerra mundial provocó demanda de materias primas y manufacturas nacionales, además de que generó la reducción de la oferta de bienes de consumo importados. Así que las exportaciones aumentaron y las importaciones disminuyeron, quedando el mercado nacional dispuesto a que la industria nacional satisficiera sus necesidades. Los empresarios, al momento de emprender novedosas aventuras, recibieron, durante el gobierno de Ávila Camacho, el apoyo crediticio necesario, vía Nacional Financiera.

Por supuesto que las nuevas empresas nacionales no arrancaron de cero, las acciones del cardenismo y de otros gobiernos dejaron ver su beneficio: la creciente urbanización de la población nacional dotó de un muy respetable ejército laboral de reserva a los industriales, además de que los contingentes tradicionalmente urbanos del mismo mostraron una elevación del nivel educativo; por otra parte, las expropiaciones agrarias del sexenio de Cárdenas motivaron cierta desconfianza de los capitalistas, que temerosos de nuevas acciones similares, prefirieron invertir su dinero en la prometedor industrialización mexicana.²¹⁸

No obstante, tras el final de la guerra, y como consecuencia del mismo, la economía nacional pareció entrar en crisis. La reducción de la demanda de manufacturas y el incremento de la oferta de bienes importados afectó no sólo la balanza de pagos, sino que colocó a la industria nacional en serio peligro de subsistencia, pues ésta no estaba en condiciones adecuadas para competir con la industria extranjera, sobre todo la norteamericana. A ello obedeció la estrategia del proteccionismo comercial que caracterizó a nuestro país hasta bien entrada la década de los ochenta.

Por otra parte, los recursos económicos del Estado fueron utilizados, dentro del acuerdo alcanzado con el sector privado, preponderantemente, para la creación de la infraestructura necesaria para el surgimiento y desarrollo de la industria nacional. El sexenio alemanista se caracterizó, principalmente, por su furor constructivo: presas, caminos, instalaciones hidráulicas, fomento agropecuario, crédito barato, etc. Aunque al final tales acciones se concentraran en zonas donde no beneficiaban a los "hijos predilectos del régimen": los ejidatarios y campesinos proletarios. Por el contrario, el apoyo del gobierno de Alemán recayó en áreas y personas que prometían mucho más al crecimiento económico: los

²¹⁸ Cfr. Vernon, Reymond. *El dilema del desarrollo económico de México*. México. Ed. Diana. 13a. imp. 1986 (la ed. en español 1966), pp. 111 ss.

grandes valles norteños, semidespoblados y con gran potencial para la producción de exportación, y los "medianos" y "pequeños" propietarios, en los que se veía al futuro empresario del campo, más cercano al *farmer* norteamericano que al ejidatario mexicano.

En el ámbito industrial Nacional Financiera continuó su apoyo decidido a las empresas nacionales, facilitando créditos en condiciones muy favorables y actuando en muchas ocasiones como un socio que aseguraba contra riesgos fortuitos. Pero Alemán también abrió las puertas de la casa nacional al empresariado extranjero, especialmente al del vecino del norte. La única condición que se impuso, para mantener la idea del rechazo a la intervención extranjera consistió en la necesidad de que los inversionistas extranjeros se "asociaran" con los nacionales, y que éstos no perdieran nunca el 51% de la propiedad de las empresas creadas.

Esta renovada recepción de inversiones del exterior se centró en la radicación de fábricas manufactureras, filiales de las norteamericanas, en donde obreros mexicanos se limitaban a ensamblar o finalizar el armado de los bienes producidos en las centrales ubicadas más allá del Río Bravo. Otra gran polo de inversión se creó en el desarrollo de proyectos turísticos, aprovechando las potencialidades del territorio nacional.

Por supuesto que los compromisos *reformistas* del régimen no se abandonaron en lo absoluto. Las demandas sociales siguieron satisfaciéndose, lenta pero continuamente, aunque no siempre de manera cabal. Al ser destinados los recursos ordinarios del Estado, en su mayor parte, a la creación de la infraestructura necesaria para el crecimiento económico, y para la satisfacciones de las demandas del sector privado, los recursos requeridos para la labor de mejoramiento de las clases en desventaja se reducían notablemente. Y no se podía asumir el riesgo de que el descontento potencial creara situaciones impropias para la inversión privada. Así que de algún lado tenía que salir el dinero para mejorar la situación de las masas.

Salud pública, educación, expropiaciones agrarias, refaccionamiento agrícola y demás, fueron financiados con recursos *extraordinarios*, principalmente provenientes de préstamos del exterior, tanto de instituciones privadas como de organismos internacionales. Este hecho desequilibró de nuevo la balanza de pagos, lo que generó inflación y devaluaciones. Por si fuera poco, al finalizar el periodo presidencial de Miguel Alemán era tal la corrupción gubernamental y el derroche presupuestario que en el mismo discurso de protesta como presidente Adolfo Ruiz Cortines, sucesor de Alemán, se distanció del gobierno que concluía y condenó la deshonestidad que lo caracterizó.

La apertura a las inversiones extranjeras continuó, no sin ciertas restricciones y desconfianzas, durante el sexenio de Ruiz Cortines. Tal periodo se vio beneficiado también por la constante fluidez de divisas producto de auge turístico de aquellos años. La inversión pública, como generadora de la inversión privada y del crecimiento económico, continuó orientándose hacia la creación de infraestructura. El ritmo del crecimiento disminuyó pero no se presentaron grandes alarmas respecto al futuro inmediato. No obstante los intentos realizados, la inflación continuó siendo el enemigo a vencer, y el gobierno no escapó al descrédito de nuevas devaluaciones.

Por ser característico de este periodo, esta etapa del "milagro mexicano" se conoce con el nombre de "desarrollo con inflación". Correspondería al Secretario de Hacienda de Adolfo

López Mateos la autoría del denominado "desarrollo estabilizador", cuya principal virtud consistió en romper ese círculo vicioso de devaluación-inflación.

La estabilización del desarrollo mexicano consistió en la financiación de las inversiones públicas mediante el ahorro interno y el aumento de la capacidad de endeudamiento del país. Por una parte se promovió ese ahorro interno reduciendo las tasas impositivas sobre el capital y evitando aumentarlas sobre el ingreso, de tal forma que los mexicanos que podían ahorraran voluntariamente. Por otra parte, se llegó a la conclusión de que el incremento de la actividad promotora del Estado generaría mayores inversiones privadas, lo que en efecto sucedió, y que ello motivaría que el confianza en el crédito mexicano aumentara, por lo que la capacidad de endeudamiento se incrementaría también, como en efecto sucedió.

De esta forma, los recursos provenientes del exterior se canalizaron, al contrario que en la etapa anterior, a la creación y mantenimiento de la infraestructura para el crecimiento, en tanto que el gasto social se financió con recursos internos, principalmente el ahorro privado. No obstante la balanza de pagos comenzó, de nuevo, a desequilibrarse debido, ahora, a la necesidad de importar alimentos, puesto que durante el periodo de López Mateos y Díaz Ordaz el campo fue marginado como área de inversión, supeditando su función a la necesidad de generar insumos para el crecimiento económico entendido como industrialización. Comenzó una crisis alimentaria que motivó, como se dijo, la importación de comida. Las divisas generadas por el turismo no eran suficientes y la industria nacional, protegida y ausente de la competencia internacional, tampoco generaba grandes sumas. Al final de los sesenta la economía nacional se encontraba en peligro, debido, sobre todo, a las presiones sobre la balanza de pagos, pero también a la inminencia de la crisis del siguiente decenio, la que afectaría a todos los países capitalistas y que marcaría el inicio del contraataque conservador.

El crecimiento económico de México careció de estrategia²¹⁹, salvo el periodo conocido como *desarrollo estabilizador*. Y este defecto se aprecia tanto mejor en cuanto se considera la inequitativa distribución de los frutos de ese crecimiento. En 1966 González Casanova, al escribir sobre la situación de la democracia en nuestro país, señalaba que si bien se había crecido, en el sentido del aumento del ingreso promedio *per capita*, el contrasentido era que el país no se había desarrollado, es decir, no había logrado distribuir equitativamente ese aumento del producto.²²⁰ El Estado mexicano había sido una herramienta estupenda para el arranque del proceso de *modernización*, pero su propio diseño, fundado en el control férreo sobre el movimiento obrero y la aquiescencia de los empresarios, había generado la acentuación de la "dinámica de la desigualdad".

²¹⁹ "Durante el crecimiento de México no hubo un plan consistente, ni para redistribuir las utilidades de la producción a amplios sectores de la economía, ni para retenerlos en favor de algún grupo especial. De tiempo en tiempo, en respuesta a la presión de intereses urbanos o rurales, uno u otro presidente mexicano ampliaba alguna de las características del sistema de seguridad social o daba mayor apoyo al sector agrícola. En otras ocasiones, los presidentes siguieron políticas que incrementaron la producción industrial, aumentaron la demanda de mano de obra y propiciaron mayores utilidades a los inversionistas y hombres de negocios". *Cfr.* Vernon, cit. *supra* nota 218, p. 109. En esta falta de estrategia o planificación del crecimiento económico se apoya también la tesis aquí sostenida de que éste estaba determinado por el objetivo eminentemente político del grupo dirigente; la prevalencia de lo político le llamó Muñoz Ledo, *cfr.* Loeza, cit. *infra* nota 303.

²²⁰ "Al hablar de desarrollo económico implícita o explícitamente pensamos en el incremento del producto nacional real o del producto *per capita*, y también en una distribución más equitativa del producto. Todo país desarrollado tiene un producto mayor y una mejor distribución del producto. En ningún caso un país desarrollado deja de reunir ambas condiciones". *Cfr.* González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 13.

Los resultados del "milagro mexicano" estaban pésimamente distribuidos, aunque como lo anotaba Vernon, el de nuestro país no había sido el caso de los ricos haciéndose más ricos y los pobres más pobres²²¹; de hecho el gran orgullo del grupo gobernante era la clase media, joven pero con altas probabilidades de expansión.

La situación de una gran parte de la población nacional, incluso de algunos grupos obreros y campesinos, mejoró no como resultado de políticas públicas cuya finalidad fuera, precisamente, una redistribución equitativa de la riqueza, sino por efectos colaterales del crecimiento económico: al aumentar el número de industrias, nacionales o extranjeras, se amplió el número de puestos de trabajo disponibles en áreas urbanas, donde resultaba más fácil y barato permitir el asentamiento de inmigrantes a los que se podía abastecer de los servicios básicos. Además, la calidad del empleo también mejoró, y ello se benefició, e influyó a su vez, en la capacitación de los futuros empleados, pues se tuvo mayor acceso a la educación, al menos la básica.²²²

La clase media mexicana nació, creció y se benefició del milagro nacional; sin embargo no lo hizo a costa de la redistribución del ingreso de los grupos de mayores ingresos, sino, principalmente, de los grupos con menos ingresos y menor o nula capacidad de organización. En 1965 González Casanova describía al menos dos "Méxicos": uno, controlado políticamente a través de sus organizaciones, pero con canales efectivos de comunicación con el gobierno, que atendía, en vista de las coyunturas, sus reclamos; otro, desorganizado, aislado y marginado políticamente, que era ignorado tanto por el México organizado como por las instituciones estatales, al que se condenaba a ser la parte olvidada y "fea" del milagro nacional.²²³ Diecinueve años después ese "otro" país, ese México "bronco" o "profundo" que Reyes Heróles había recomendado no despertar, rompería el proyecto modernizador del régimen político mexicano.

¿Por qué, entonces, sobrevive el régimen mexicano, promotor de esa situación de marginalidad de grandes masas proletarias? El régimen mexicano sobrevive, cierto, por la utilización eficaz de los instrumentos represivos con los que cuenta cualquier régimen político y, también, por los propios y característicos del mexicano: corporativismo, cooptación, acoso policial encubierto, corrupción o, inclusive, asesinato. Pero un régimen

²²¹ Cfr. Vernon, cit. *supra* nota 218, p. 111.

²²² "una proporción muy considerable del pueblo mexicano parece haber mejorado su nivel de vida en un margen sustancial, durante el periodo de veinte años... Esta mejoría se produjo a través, cuando menos, de dos rutas diferentes. El número de empleos aumentó más que el número de habitantes y el tipo de empleos disponibles para los trabajadores mexicanos, mejoró progresivamente", *Ídem*, p. 110.

²²³ "si hoy existe en México una proporción menor de población marginal, sin embargo en números absolutos, hay una cantidad mayor que en el pasado de mexicanos marginales, que constituyen un problema -económico, cultural y político- de magnitud nacional... esta población marginal tiende a ubicarse en el campo y a ser marginar no sólo en un aspecto sino en varios a la vez, con lo que tenemos una población marginal integral, desprovista -según los indicadores que hemos usado- de todos los bienes mínimos del desarrollo, de la alimentación, el calzado, la educación, etc. Ambos hechos... dan a la estructura social de México las características de una sociedad dividida en dos grandes sectores, la de aquellos mexicanos que participan del desarrollo y la de aquellos que están al margen del desarrollo, que son marginales al desarrollo". Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, pp. 97 y 98. Esta división de la sociedad mexicana será aprovechada por Levy y Székely al momento de proponer el análisis del sistema político mexicano a partir de la existencia de dos subsistemas: uno pluralista y potencialmente participativo y otro autoritario y sin mayor probabilidad de participación en la vida política. Cfr. Levy y Székely, cit. *supra* nota 208, p. 132.

fundado meramente en el terror no puede sobrevivir por mucho tiempo, tanto como el mexicano.

Un elemento básico en el análisis de la estabilidad del Estado mexicano radica en lo que, como ya se anotó, Córdova llama *expectativas*, y que González Casanova bautizó como *factor esperanza*. El fundamento del Estado mexicano no fue cuestionado severamente, a pesar de los resultados económicos tan desequilibrados que generaba, por la sencilla razón de que nunca abandonó del todo la política de masas; de una forma u otra, todo gobierno continuó el reparto agrario, promovió beneficios para determinados sectores de obreros de industrias consideradas estratégicas o prioritarias, creó satisfactores para la creciente y mimada clase media urbana, etc. Ante la evidencia de *ciertos* beneficios, por magros que fueran, la posibilidad de ser el próximo agraciado por el régimen no se perdía aún.

La esperanza, como bien se dice, muere al último. Y la confianza de que "la revolución hiciera justicia", es decir, mejorara la situación individual de cada mexicano, se resistía a desaparecer. En eso consistía el *factor esperanza*: "la idea del individuo de que se puede salvar individualmente, de que puede resolver sus problemas personales y familiares *dentro* de los carriles que le ha trazado el propio desarrollo, *sin modificaciones sustanciales ni actitudes radicales*".²²⁴

El régimen posrevolucionario ofrecía todavía la promesa de las reformas sociales, del continuo mejoramiento de las condiciones de vida de las masas populares, siempre y cuando ese mismo régimen no fuera atacado ni destruido. Cuando los ferrocarrileros presentaron, durante las huelgas de 1958 y 1959, la petición de construcción de viviendas a cargo de la empresa, se le consideró excesiva; no obstante, tal prestación se consignaba en el artículo 123 de la constitución y en la entonces vigente Ley Federal del Trabajo; "Como en el caso de algunas otras garantías constitucionales, esta había sido sancionada selectivamente... En el contexto de la cultura política de México, tales errores de omisión son aceptados por lo común como *lagunas temporales* en el cumplimiento del gran plan de México para un futuro perfecto. La insistencia de los ferrocarrileros en remediar esta laguna, aunque legítima constitucionalmente, era embarazosa en extremo para la administración del sistema ferroviario y para el mismo gobierno nacional".²²⁵

En la existencia de tal promesa de mejoramiento, la misma que se había producido durante la revolución y se había reforzado con hechos a lo largo del sexenio de Cárdenas, radicaba el enigma de la estabilidad política mexicana: "Durante treinta años se vivió de los dividendos del cardenismo; se hizo de las reformas sociales un mero factor de manipulación y cuando no servían para eso simplemente se recurría a la represión".²²⁶

VI. LA LEGITIMIDAD DEL RÉGIMEN.

El Estado que surge de la revolución mexicana y el régimen político que posteriormente se desarrolló no pueden ser entendidos sin una referencia directa a la misma revolución mexicana. Sobre todo a la manera en que ésta terminó: con la subordinación de las masas

²²⁴ Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 133. Las cursivas son mías.

²²⁵ Cfr. Stevens, Evelyn P. *Protesta y respuesta en México*. Trd. René Cárdenas Barrios. México. Editorial Diana. 1979 (1a. ed. en inglés 1974), p. 100.

²²⁶ Cfr. Córdova, Arnaldo. "Las reformas sociales y la tecnocratización del Estado mexicano", en *La Revolución*, cit. *supra* nota 174, p. 230.

proletarias a líderes burgueses y la consolidación de un modelo capitalista de desarrollo con atenuantes o mecanismos correctivos, que eso resultaron ser las reformas sociales.

Los artículos constitucionales que consignaron normas protectoras o benéficas para las clases sociales en desventaja, como los campesinos y los obreros en concreto, se convirtieron en mecanismos de control social, puesto que fueron vistas como un programa a desarrollar y no como normas jurídicas que reclaman eficacia directa o inmediata. La existencia de tales normas permitió que el Estado, el régimen político, esgrimieran como justificación de sus acciones, e inclusive de su existencia misma, la tutela de los intereses de las masas frente a enemigos siempre difusos: el empresariado, los latifundistas, los explotadores, los acaparadores, etcétera.

La existencia de estas normas programáticas, aunada a la ausencia de una definición clara y precisa de la naturaleza de la revolución mexicana, generó la idea de que ésta había sido una revolución social (socialista se llegó a decir) llevada a cabo por los obreros y los campesinos, y que éstos habían ganado la guerra civil y habían instaurado un Estado protector. A esta confusión contribuyeron diferentes historias que sobre la revolución mexicana se escribieron, sobre todo las auspiciadas por el propio Estado. La revolución mexicana no tuvo más ideología que la impuesta por el grupo burgués que ganó la guerra: convertir al Estado en el motor del desarrollo nacional, utilizando para ello cualquier herramienta, ya fuera de control, de represión o de generación.

En aras de alcanzar el objetivo planteado, las reformas sociales consignadas en la constitución funcionaron como instrumentos de control de las masas, pues éstas no podían sino convenir con las acciones de un Estado que se decía tutor de las mismas; por otra parte, estas mismas normas programáticas fueron utilizadas, según las circunstancias, para movilizar a las masas en torno de fines demasiado concretos y específicos, sobre todo cuando el Estado parecía desafiado por los dueños del capital.

Pero una vez superado el punto de confrontación entre Estado y empresarios, mediante el acuerdo de reparto de las funciones políticas y económicas entre ellos, surge la idea de la unión de la nación, convocando el Estado a la concordia entre los factores productivos con el argumento de que el objetivo inmediato era el crecimiento y la generación de una riqueza que alcanzaría para todos. Así, el final de la lucha de clases es anunciado y el régimen, a través de su instrumento electoral, el partido de la revolución, intenta agrupar a todos los actores bajo una misma bandera: la estabilidad, la unidad, la paz social en aras del desarrollo (capitalista) del país.

La política de contención y represión, justificada por la unidad nacional y la existencia de normas programáticas, sentó las bases para lo que se conoció como desarrollo estabilizador, período en el cual en nuestro país se generó un factor que vendría a reforzar la justificación del régimen político: el factor esperanza, la expectativa de mejoría socio económica compartida por casi todos los individuos que componían la sociedad mexicana. A ello contribuyó el nacimiento y florecimiento, por primera ocasión en México, de una clase media.

De esta forma, las fuentes de la legitimidad del régimen político mexicano pueden ser fácilmente identificadas: una ideología revolucionaria poco clara, sujeta a la interpretación coyuntural, con un objetivo bien definido; una política de masas (consistente en el control,

contención y movilización de las mismas, según el caso) desarrollada por el Estado mexicano; la necesidad de la unidad nacional como justificación para el control y represión de conflictos sociales y, sobre todo, políticos, apoyada tanto en la vaga ideología revolucionaria, que enterraba en un mismo panteón a Villa junto a Carranza y Calles, por ejemplo, como en la necesidad práctica de que los diferentes grupos de la sociedad no se enfrentaran (puesto que los enfrentamientos impedían la buena marcha de la república y la consecución de las “metas” de la revolución: la aplicación o implementación de las reformas sociales); finalmente, el crecimiento económico del país, apoyado sobre todo por el régimen político, generó la masificación de la expectativa de mejoramiento social y económico.

Los factores anteriores generaron un consenso en torno a la naturaleza y forma del estado mexicano producto de la revolución; este consenso legitimó al Estado y sus acciones, aunque, como bien se percibe, no resultó ser un consenso democrático fundado en procedimientos de elección y toma colectiva de decisiones. Pero ello no impide que no pueda considerarse al mexicano como un régimen legítimo.

CAPÍTULO TERCERO

LAS CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO (1934-1968)

SUMARIO: **I.** *Un Estado autónomo;* **II.** *El ejercicio autoritario del poder político;* **III.** *Una aparente contradicción;* **IV.** *Los mecanismos de control.*

Con la intención de responder a la pregunta esencial en torno a qué es lo que cambia, y puesto que se puede entender el cambio como una sucesión de diferencias en el tiempo en una identidad persistente, es preciso localizar la identidad del régimen político mexicano, para, a partir de allí, observar las diferencias en el tiempo y poder determinar con certeza si ha habido o no un cambio político en México. El siguiente capítulo se aboca, precisamente, a la localización de los rasgos esenciales del régimen mexicano, esos que lo dotaban de identidad. En los capítulos subsecuentes se registrará la modificación o la persistencia de tales rasgos o características esenciales.

I. UN ESTADO AUTÓNOMO.

La trayectoria política del México contemporáneo, la que convencionalmente inicia en 1910, está marcada por la revolución que desencadena Madero. A partir de 1915, y más específicamente a partir de 1917, la formación y consolidación del poder político fueron los objetivos que determinaron la referida trayectoria. Y esa formación y consolidación convergieron en una meta inmediata: la construcción del Estado moderno, y modernizador, en nuestro país.

Por ello, y porque el Estado se convirtió rápidamente en el gran organizador de la sociedad, en el promotor del desarrollo económico, dentro de la estructura capitalista, en el rector indiscutido de la economía nacional, en el tutor de las masas proletarias, entre otras cosas, es que el estudio de la política mexicana debe tener como referente indispensable al Estado. Cualquier estudio o análisis de la vida política mexicana que prescinda de este elemento es incompleto.

El Estado es autónomo si el poder político que detenta está separado de las relaciones de propiedad, si la institución estatal está por encima de todas las clases sociales, es decir, si gobierna *a y para* toda la sociedad en su conjunto.²²⁷ En el momento en el que las relaciones políticas, específicamente las relaciones de poder o dominación, dejan de estar sometidas a las relaciones *socioeconómicas*, es entonces cuando surge la autonomía del

²²⁷ “El Estado moderno aparece como una entidad con existencia *autónoma* respecto de la sociedad y de los hombres... Es el órgano del poder social, porque también *se sitúa por encima de la vida social*... El Estado como poder separado de su base social, de la sociedad en su conjunto, es un fenómeno netamente moderno, que no tiene nada que ver con la teocracia oriental o la *polis* griega o la *civitas* romana, en las que *sociedad* y *Estado* parecen confundirse en una sola y única entidad, o con el *feudo* medieval, en el que lo político se confunde con la propiedad territorial y la comunidad natural que le es propia como forma de organización económica”. Cfr. Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en mundo moderno*. México. Grijalbo. 13a. ed. 1984, p.21. Las primeras cursivas son mías.

poder político, y de su concentrador: el Estado. La autonomía es, por lo tanto, una característica, la definitiva quizá, que denuncia la modernidad de los regímenes políticos. Por supuesto que las circunstancias económicas influyen, tanto en la formación como en el ejercicio del poder político, pero son eso, circunstancias, que no factores determinantes.

El aporte de Rousseau en este sentido es excepcional: la desigualdad entre los hombres es una situación poco reversible; en el mundo de las transacciones mercantiles, de los negocios, en el mundo del *burgués*, la igualdad cabe sólo lo indispensable. Por ello es necesario, en un intento justiciero, tratar de hacer, de nuevo, a todos los hombres iguales. La mejor manera que imaginó el ginebrino consistió en un mundo en el que los individuos actuaran *como si* no existieran desigualdades entre ellos: el mundo del *ciudadano*, el mundo de la política. Sólo ahí todos los hombres pueden ser totalmente iguales²²⁸; el poder político, el Estado mismo, no anula la propiedad privada, sino que la presupone, y a partir de ella, *emancipándose* de ella, suprimiéndola *simbólicamente*, se construye y se fortalece ese mismo poder, ese Estado que es, por ello, *moderno*.²²⁹

El Estado moderno, autónomo por definición, no puede entenderse fuera de las *estructuras* del capitalismo, también moderno. Por ello es que, se dice que todo Estado es clasista, no porque *se* gobierne ni gobierne para provecho directo de una clase en particular: la dominante, la burguesía. El Estado moderno es clasista porque existe y actúa *dentro* de las estructuras del capitalismo, y la lógica de éste lleva a hacer prevalecer los intereses de la clase dominante. Es la propia lógica del funcionamiento de las estructuras socioeconómicas la que lleva a resultados benéficos para la burguesía, independientemente de quién y cómo gobierne.

Resulta, entonces, que el Estado moderno, autónomo en sentido político, para serlo tiene que evitar convertirse en un instrumento de la clase dominante; sin embargo, ese mismo Estado está obligado o condenado “por su posición dentro de una formación social dada a preservar o reproducir esa formación social”²³⁰, es decir, el modelo capitalista que privilegia el beneficio de la burguesía.

La autonomía estatal se define a partir de la relación entre poder político y clase dominante; es, digamos, una propiedad disposicional, pues es una característica del Estado que no se

²²⁸ Cfr. Rousseau, cit. *supra* nota 94, p. 23.

²²⁹ “El Estado como Estado anula... la *propiedad privada*, el hombre declara la propiedad privada como *abolida* de un modo político cuando suprime el *censo de fortuna* para el derecho de sufragio activo y pasivo... Sin embargo, la anulación política de la propiedad privada, no sólo no destruye la propiedad privada, sino que lejos de ello, la presupone. El Estado anula a su modo las diferencias de *nacimiento*, de *estado social*, de *cultura*, y de *ocupación*, al declara el nacimiento, el estado social, la cultura y la ocupación del hombre como diferencias *no políticas*, al proclamar a todo miembro del pueblo, sin atender a estas diferencias, como partícipe *por igual* de la soberanía popular, al tratar a todos los elementos de la vida real del pueblo desde el punto de vista del Estado. No obstante, el Estado deja que la propiedad privada, la cultura y la ocupación *actúen a su modo*, es decir, como propiedad privada, como cultura y como ocupación, y hagan valer su naturaleza *esencial*. Muy lejos de acabar con estas diferencias *de hecho*, el Estado sólo existe sobre estas premisas, sólo se siente como Estado *político* y sólo hace valer su *generalidad* en contraposición a estos elementos suyos”. Cfr. Marx, Carlos y Engels, Federico. “La cuestión judía”, en *La sagrada familia y otros escritos*, México, 1959, pp. 22-23, *apud*. Córdova Arnaldo, *Sociedad y Estado...* cit. *supra* nota 227 p. 22. Las cursivas son del original.

²³⁰ Cfr. Hamilton, Nora. *México: los límites de la autonomía del Estado*. México. ERA. 2a. reimp. 1991, p. 22. Esta autora, para la elaboración de su modelo teórico sobre la autonomía del Estado se inspira en Miliband (instrumentalismo) y Poulantzas (estructuralismo).

percibe de inmediato, sino que depende, para poder ser apreciada, de la presencia de condiciones circunstanciales. Y esta observación bajo determinadas circunstancias parte de la presunción de que el Estado defiende los intereses de la clase dominante. Tal presunción se funda en el hecho de que las estructuras dentro de las que se desarrolla, motivan que la acción del Estado esté, en principio, limitada.

La autonomía consiste en la “habilidad de aquellos que controlan el aparato estatal para utilizarlo para fines diferentes y particularmente contrarios a los de la clase dominante, puesto que es esta clase la que se beneficia de la reproducción por parte del Estado del modo de producción existente”.²³¹ Así la existencia de la autonomía de un Estado en particular dependerá de las acciones concretas de éste frente a la clase dominante.

Las acciones estatales dependen de la voluntad de quienes gobiernan, del llamado grupo gobernante²³², por lo que la autonomía *instrumental* del Estado dependerá, en gran medida, de la voluntad de ese grupo gobernante. Algunos parámetros auxiliares para verificar la autonomía estatal son el reclutamiento de los miembros del grupo gobernante, la *voluntad* de éstos para dirigir las acciones del Estado a fines diferentes a los de la clase dominante (sin intentar cambiar la estructura básica del modelo de producción existente), la ausencia o presencia de *influencia o intervención directa* de la clase dominante en el gobierno.²³³

Si el Estado puede realizar acciones tendientes a alcanzar fines *opuestos* a los intereses reales de la clase dominante, atentando contra las estructuras mismas del modelo capitalista, entonces se han roto los *límites estructurales* que restringían la acción estatal “a opciones específicas dentro de una determinada estructura de clase”, la clase dominante está debilitada y comienza propiamente una auténtica revolución social.

Pero el Estado autónomo, si bien se define como tal a partir de su relación con la clase dominante, no puede ignorar la presencia de las masas proletarias, ni mucho menos sus reclamos políticos y económicos. El Estado gobierna sobre toda la sociedad en general, es garante de un orden, por lo que su primera tarea es hacer todo lo posible por conservarlo. En las sociedades capitalistas, por el desarrollo propio del modelo de producción, las desigualdades, crecientes y bastante marcadas, entre burguesía y proletariado pueden dar lugar a brotes de descontento entre las masas, que pueden alterar el orden establecido. El Estado actúa para mantenerlo, pero no sólo por medio de sus instrumentos represivos, sino también a través de acciones que no siempre son del agrado de la burguesía.

Mediante la seguridad social, los subsidios, la asistencia médica y la educación pública gratuitas, la limitación de los precios de artículos de consumo básico, el dinamismo de los impuestos y demás, el Estado trata de re-equilibrar, o tomar menos inequitativa, la distribución de la riqueza en la sociedad. Esta intervención en la economía es motivo

²³¹ *Ídem*, p. 35. La referida definición parece centrarse en el carácter instrumentalista de la autonomía estatal. Desde el punto de vista institucional, Córdova sostiene que la autonomía es la “tendencia general del Estado a separarse y colocarse por encima, en primer término, de todos los grupos o facciones de la clase dominante y, en segundo término, de todas las clases sociales a fin de darse una adecuada representatividad social y poder así ejercer el dominio de la sociedad en su conjunto”, esta es, según este autor, “la principal ley del desarrollo del Estado capitalista”. *Cfr.* Córdova, cit. *supra* nota 227, pp. 49 y 50.

²³² *Cfr.* Labastida Martín del Campo, Julio. “Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio”, en Martínez Ríos, Jorge, et al. *El perfil de México en 1980*. México. Siglo XXI Editores. 8a. ed. 1982, p. 164.

²³³ *Cfr.* Hamilton, cit. *supra* nota 230, p. 25.

muchas veces del reproche de la clase dominante. Sin embargo, tales acciones estatales intentan paliar la irracionalidad del proceso capitalista de acumulación, mantener y reproducir la fuerza de trabajo y al mismo tiempo evitar que se desaten continuamente olas de descontento que puedan poner en jaque la continuidad misma de la estructura.

Así, la autonomía del Estado depende de la relación entre éste y clase dominante; y un elemento básico en esta relación es la participación de las masas proletarias en la vida política. La autonomía estatal puede estar fundada en una *alianza* entre el grupo gobernante y las clases dominadas. Aunque también la alianza se puede establecer entre el Estado (como institución) y esas clases, en particular las masas proletarias. Pero la existencia de tal alianza es *accidental* a la autonomía del Estado moderno, ya que no siempre se presenta como fundamento o garante de ésta, más bien, ello depende de la manera y el “grado en que se hayan establecido un modo de producción y una estructura de clases determinados”.²³⁴

En México, la estructura de clases y el propio modelo capitalista de producción salieron muy lastimados de la guerra civil de principios del siglo XX. Los constitucionalistas pudieron evitar que se desatara la lucha armada de clases, pero a costa de la aceptación (y subordinación) de la intervención de las masas proletarias en la vida política. La promesa de reformas sociales fue el instrumento por el cual se domesticaron los reclamos campesinos y obreros.

Una vez concluida la etapa armada de la revolución, los triunfadores se dieron a la tarea de construir un nuevo Estado y de rediseñar a la sociedad mexicana. En este empeño se siguió la labor iniciada por Juárez y su grupo liberal, continuada, no sin vicios, por Díaz y los científicos: la *modernización* del país. Y para realizar tal tarea el instrumento eficaz por antonomasia fue el Estado. A partir de la acción estatal la sociedad mexicana se reorganizó y la economía nacional comenzó a sanar. El Estado paulatinamente moldeó a la sociedad a partir de *su* proyecto modernizador.

Esto motivó que la primera tarea que se planteara el nuevo Estado nacional fuera la de consolidar el poder político. Poco a poco éste se institucionalizó y acabó por imponerse a todos los grupos de la sociedad y a todos los integrantes de la llamada “familia revolucionaria”²³⁵. Durante el periodo sexenal de Cárdenas se establecen las bases sobre las cuales el Estado propiciará la organización de las clases y grupos sociales, lo que dará origen a una relación de subordinación, sustentada en la línea de masas de los diferentes gobiernos posrevolucionarios.

El Estado auspicia la organización de la sociedad porque necesita, por una parte, interlocutores *institucionales*, organizaciones permanentes que regulen la conducta de sus integrantes, tanto para poder atender sus demandas como para controlarlos. El corporativismo se consideró necesario para gobernar. Y tanto obreros, como campesinos, tanto burócratas, como empresarios y patrones, se agruparon en distintas organizaciones

²³⁴ Cfr. Hamilton, cit. *supra* nota 230, p. 24

²³⁵ “Mexico is rule by an élite. For the sake of convenience, and to suggest the nature of this leadership group, it will be assigned the label of ‘Revolutionary Family’, or simply ‘Family’. The Revolutionary Family is compose of the men who have run Mexico for over half a century, who have laid the policy-lines of the Revolution, and who today hold colective decision-making power”. Cfr. Brandenburg, Frank. *The making of modern México*. New Jersey. Prentice-Hall. 1964, p. 3.

que los identificaba como tales. La sociedad fue organizada, entonces, a partir de las intenciones y acciones estatales.

Por otra parte, la economía nacional debió ser intervenida crecientemente por el Estado para poder lograr salir del bache en el que había caído; “observar el principio de no intervención del Estado en la economía habría implicado ‘dejar hacer’ al subdesarrollo y a la intervención de las compañías monopólicas extranjeras y de sus respectivos Estados; cumplir con el derecho irrestricto de la propiedad habría significado mantener la propiedad semi-feudal y extranjera, y un *statu quo* que hace imposible la creación del mercado interno y la capitalización nacional”.²³⁶ La intervención estatal en la economía respondió al propio modelo que se trataba de imponer, el de la modernización. El ideal de los liberales del último tercio del siglo XIX había sido hacer del nuestro un país desarrollado económicamente, aunque para ello debieran combatir a nacionales y a extranjeros, aunque para ello debieran sacrificar las formas democráticas; la defensa del objetivo que se perseguía justificaba los medios empleados.

El Estado posrevolucionario, en presencia de las carencias y desventajas de los escasos empresarios nacionales, no sólo los apoyó con la creación de infraestructuras, aranceles protectores, facilidades fiscales, créditos cómodos, seguros contra vaivenes de la economía mundial, etcétera. El Estado ayudó a la burguesía nacional también de otra manera: empezó a generar sus propios empresarios; muchos generales revolucionarios y cuadros medios y altos de la nueva administración pública se dieron cuenta de los beneficios que generaba el pasar a engrosar las filas del no muy (oficialmente) querido sector privado.

Los contactos personales, el acceso a información privilegiada, la capacidad de influir en decisiones gubernamentales y administrativas, en fin, todo el “capital” que se adquiriría durante el paso por los laberintos del poder público era muy bien apreciado por las empresas extranjeras deseosas de hacer negocios en México. Así es como la burguesía, llamada a ser la clase dominante según el proyecto modernizador impuesto *por* el Estado, no sólo fue favorecida por las acciones estatales, sino que se integró y engrosó con gran cantidad de ex-servidores públicos y generales revolucionarios. Así es como el Estado *fomentó* la formación de la clase dominante contemporánea en este país.

El Estado mexicano deriva su autonomía no precisamente de su fuerza, sino de la debilidad relativa de las clases sociales una vez concluida la revolución.²³⁷ El régimen se organizó y consolidó más rápidamente que las instituciones sociales y que los grupos sociales. Esta es

²³⁶ Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 87.

²³⁷ “En un estudio de Jean Meyer que cubre los últimos años de la primera etapa formativa del Estado mexicano, dice que era un aparato a la vez omnipotente y débil, a pesar de que la intervención estatal empieza a extenderse a campos cada vez más amplios. Señala Meyer en ese trabajo que lo sorprendente no es tanto su poder real, sino el aniquilamiento progresivo de cualquier otro poder o recurso de intermediación. La afirmación anterior explica parcialmente que desde los orígenes del nuevo Estado mexicano, sus principales artífices pensaran fundamentalmente en términos de poder y del poder como un monopolio. Esta concepción se iba a reflejar claramente después en la constitución y desarrollo del partido del Estado”. Cfr. Paoli, Francisco José. *Estado y sociedad en México 1917-1984*. México. Océano. 2ª ed. 1986, p. 32. En ese mismo sentido Labastida sostiene que “[l]a consolidación de los grupos dominantes después de la Revolución va a realizarse en torno al Estado, cuyo control, de manera inmediata, es ejercido por el grupo dominante... éste sigue manteniendo un margen de independencia de acción respecto de los otros grupos sociales relativamente amplio, incluso de aquellas fuerzas sociales a las que se encuentra más ligado: a la clase dominante”. Cfr. Labastida Martín del Campo, cit. *supra* nota 232, p. 137.

la gran diferencia entre el mexicano y los regímenes burocrático-autoritarios del resto de Latinoamérica: allá ocurrió primero la agrupación y consolidación de las clases y grupos sociales, y luego la formación del poder político. Allá las masas resultaron demandantes e incontroladas, la clase dominante se consolidó y dominó antes que el Estado alcanzara la autonomía. Por ello los demás Estados latinoamericanos estuvieron sujetos a las fuertes luchas entre las clases sociales, nunca se pudieron colocar por encima de ellas y terminaron convirtiéndose en verdaderos instrumentos de una u otra.²³⁸

En México la prevalencia de los intereses eminentemente políticos del grupo gobernante es resultado de la evolución específica del Estado nacional mexicano, el cual, si bien compartió, fomentó y protegió los intereses de la clase dominante, en virtud de que el modelo modernizador (capitalista) que impulsaba así lo contemplaba, no permitió en momento alguno la intervención directa de ésta en el gobierno. En la relación que tempranamente entabló el Estado con las masas proletarias y otras clases dominadas, el primero utilizó como herramientas de *alianza* y de *control* las reformas sociales y el crecimiento económico. La represión se consolidó como la *ultima ratio*, pero en ningún caso se cuestionó su utilidad.

En nuestro país, entonces, las bases de la autonomía estatal eran, por un lado, la formación y consolidación del poder político antes que la burguesía nacional, la debilidad estructural de la clase dominante, el papel promotor del Estado en la industrialización del país, las circunstancias internacionales durante el cardenismo; y por el otro lado, la utilización política de las reformas sociales contenidas en la constitución, proclives a facilitar la movilización de masas, ya fuera en apoyo del gobierno o del partido de Estado o en contra de grupos de interés o empresarios en particular.

Lo anterior supone que si bien la autonomía estatal en México estaba *institucionalizada*, no por ello se puede afirmar que el Estado podía romper con los límites estructurales que el modelo y el objetivo que perseguía le fijaban. El Estado mexicano de la posrevolución, por su propia naturaleza, por la lógica que lo guiaba, por los objetivos que perseguía, no pudo ni hubiera podido (ni siquiera en tiempos de Cárdenas) ir más allá del modelo capitalista. Quienes critiquen la trayectoria política estatal, sosteniendo la bandera de la traición a la revolución, de la interrupción de una revolución proletaria, del abandono de la política populista del cardenismo, están ignorando que la revolución mexicana, y el Estado que se constituyó después y a partir de ella, no buscaron sino la modernización del país, dentro del modo capitalista de producción. Nunca se intentó ir más allá.

Sostengo que la autonomía estatal estaba *institucionalizada* porque se fundaba en los preceptos de la constitución de 1917; en especial en el artículo 27 que regula las relaciones de propiedad. La capacidad del Estado para determinar en qué momento se considera de utilidad pública una propiedad y proceder a su expropiación, sin que mediara previo pago, era una espada damocliana que motivó siempre la suspicacia de los inversores extranjeros.

²³⁸ In "South American cases, the inauguration of... bureaucratic-authoritarian (B-A) regimes... occurred in the context of relatively advanced industrial economies and supplanted very different types of class coalitions and political structures. In Mexico, many of the authoritarian and corporatist features of such regimes were already in place at the very onset of the industrialization experience, the outgrowth of the civil war and of the Cárdenas reforms". Cfr. Kaufman, Robert R. "Mexico and Latin American Authoritarianism", en Reyna, José Luis and Weinert, Richard S. (Ed.) *Authoritarianism in México*. Philadelphia. Institute for the Study of Human Issues. 1977, p. 194.

Por otra parte, el Estado podía también señalar las modalidades imponibles a la propiedad privada. Además el reparto agrario funcionó como *cemento* de la relación entre campesinos y organizaciones estatales.

Por otra parte, el Estado era el arbitro de las disputas obreros patronales, según el artículo 123. Pero no era un arbitro muy neutral. La acción estatal en este sentido debía estar orientada a buscar el bienestar de los obreros, pues éstos concurrían al arbitraje en desventaja por su condición económica y social. Así que el Estado debía arbitrar las disputas laborales tratando de beneficiar en lo posible al trabajador. Ante tal compromiso, se consideró oportuno y adecuado instaurar *juntas de conciliación y arbitraje* antes que tribunales laborales. Las conquistas obreras consignadas en la carta magna, pero no reglamentadas y por lo tanto sin vigencia, eran blandidas, dependiendo de las coyunturas, como amenazas o como premios sexenales: a los empresarios se les mostraba el garrote, a los obreros la zanahoria, siempre en función de su conducta frente al Estado.

Además, la expropiación de la industria petrolera durante el sexenio cardenista fomentó el reforzamiento de la autonomía estatal frente a las empresas extranjeras, ya que dio al Estado mexicano la herramienta y la capacidad suficiente para exigir, y lograr en la mayoría de los casos, un trato de igualdad frente al resto de naciones, especialmente frente a las naciones de capitalismo avanzado. Es así como se somete al capital extranjero a los tribunales nacionales y se cancela la opción de que recurran a la protección de sus respectivos Estados.

Esa autonomía se apreció sobre todo en la legislación de corte proteccionista que velaba por la sobrevivencia de la industria nacional; también se nota en la extrema regulación de la inversión privada foránea, y sobre todo en la existencia de una política exterior independiente de los propósitos y directrices norteamericanas, mucho más si se contrasta con la política exterior del resto de países latinoamericanos.

Sin embargo, el hecho de que la autonomía *instrumental* del Estado esté consignada en la propia constitución no significa que éste “será necesariamente capaz de ejercer esta autonomía... Al Estado se le puede impedir que actúe autónomamente... mediante la resistencia presentada por la clase dominante. Incluso... los miembros individuales pueden ejercer sanciones negativas... que, de ser suficientemente difundidas, tendrán como efecto desestabilizar la economía”.²³⁹

Esto significa que, como se apuntó, aunque se prevea evitar que el Estado se convierta en instrumento de la clase dominante, la autonomía estatal dependerá, finalmente, de la *voluntad* del grupo gobernante y de su *capacidad* para imponer sus decisiones a la sociedad en general y a la clase dominante en particular.

Hasta finales de la sexta década del siglo XX, no había evidencia de que la burocracia política mexicana fuera reclutada dentro de la clase dominante. No existía, en breve, una *élite del poder*. Smith, a mediados de los años setenta, señalaba la existencia de dos élites distintas, que competían por el liderazgo ideológico de la sociedad: el sector público y el sector privado, la burocracia política y los empresarios nacionales. Estos pequeños grupos compartían intereses y objetivos (modernización como crecimiento económico), y además

²³⁹ Hamilton, cit. *supra* nota 230, p. 23.

se respaldaban mutuamente, pues se necesitaban uno al otro.²⁴⁰ El reclutamiento político hasta los años sesenta se realizaba entre distintos grupos de las clases dominadas, especialmente las clases medias urbanas.

Por otra parte, si bien es cierto que durante el sexenio de Miguel Alemán algunos prominentes hombres de negocios fueron integrados a las altas esferas de la burocracia política, no existió una participación directa marcada ni sustancial de la clase dominante en el gobierno. Ésta actuaba en forma de grupos de presión, o incluso grupos de interés, pero jamás intentó romper el pacto que existió entre grupo gobernante y clase dominante: “el Estado conservará el derecho de veto (nada de radicalismos) y la iniciativa privada se llevará las ganancias (nada de ideas políticas)”.²⁴¹ La proliferación de grupos de interés y de presión, señalada en la década de los sesenta, era vista ya como una amenaza para la autonomía estatal²⁴²; sin embargo, antes que detenerse su crecimiento, éste se intensificó, sobre todo por la ausencia de otros canales de intervención o participación de la iniciativa privada en los procesos políticos.

Monsiváis señala un elemento de la relación que resultó determinante; una vez dado por terminado el ciclo de reivindicaciones proletarias que significó el cardenismo, el Estado

²⁴⁰ Cfr. Smith, Peter H. “Does Mexico have a power elite?”, en Reyna and Weinert, cit. *supra* nota 238, p. 148. Esta competencia entre la élites mexicanas había sido señalada anteriormente por Vernon, cit. *supra* nota 218, capítulos 5 y 6. Por otra parte, esa relación de necesidad recíproca da origen a un cierto tipo de cohesión entre esas élites, la cual “reside, por una parte, en el acuerdo logrado entre el grupo gobernante y los grupos económicamente dominantes acerca del papel del Estado y los sectores empresariales en el proceso de desarrollo” y, por la otra parte, en la “cohesión interna, la fuerza y la flexibilidad” del grupo gobernante, suficientes para “ser el depositario de la legitimidad del sistema de dominación, cumplir la función de arbitro en los conflictos entre las distintas clases y grupos sociales y traducir en políticas concretas los intereses y proyectos de los grupos que tienen mayor peso en la estructura social”. Cfr. Labastida, cit. *supra* nota 232, p. 103. Para Smith, las premisas sobre las que descansaba la relación entre empresarios y Estado eran: “(1) *the popular masses, especially labor, should be kept under control*; (2) *the public and private sectors must often act in explicit coordination*; and given these conditions, (3) *entrepreneurs and politicians can still compete for relative superiority*”, op. cit. p. 146.

²⁴¹ Cfr. Monsiváis, Carlos. “La ofensiva ideológica de la derecha”, en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coord.) *México. Hoy*. México. Siglo XXI Editores. 8a. ed. 1980, p. 312; “En más de un sentido puede afirmarse que en el esquema que en forma más o menos explícita adoptaron los gobiernos revolucionarios para reconstruir el país, se fijó a los empresarios un papel, producir, y en concordancia con este objetivo se crearon las condiciones necesarias para alcanzarlo. Los empresarios aprovecharon ampliamente las nuevas oportunidades y realizaron fructíferas inversiones en la industria, en el comercio y en ciertas zonas de la agricultura. A cambio de ello se les vedó el acceso a la administración pública y a los puestos de elección popular. Dentro de este esquema, los empresarios podían manifestar a través de las cámaras respectivas y antes las ‘instancias correspondientes’ sus puntos de vista y defender sus intereses profesionales, pero no expresar un punto de vista global sobre el desarrollo y funcionamiento de la sociedad. Esta tarea correspondió al Estado, controlado por miembros de otros grupos sociales cuyo origen, formación y reclutamiento ha sido diferente al de los miembros del sector privado.” Cfr. Arriola, Carlos. “Los grupos empresariales frente al Estado”, en *Los empresarios y el Estado*. México. Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica. Colección SEP/80. 1981, p. 14. “La clase empresarial no tenía razones fundamentales para enfrentarse a un Estado que la prohió siempre, aunque evitando que tales grupos participaran en la toma de decisiones políticas fundamentales”. Cfr. Paoli, cit. *supra* nota 237, p. 70.

²⁴² Tanto Vernon como Padgett indicaban que el presidencialismo mexicano se había colocado una camisa de fuerza, al tratar de cooptar todas las demandas y reclamos, sobre todo de los grupos de la clase dominante. Por otra parte, según Reyes Heróles, en 1963 la reforma política intentó, también, terminar con la creciente intervención informal de esos grupos en la gestión cotidiana del gobierno. Cfr. Reyes Heróles, Jesús. “La Revolución y el desarrollo político de México”, en *La historia y la acción. La Revolución y el desarrollo político de México*. Madrid. Seminarios y Ediciones S.A. 1972, p. 229.

adoptó, durante los siguientes tres sexenios, políticas más bien conservadoras, sin abandonar la retórica revolucionaria y los gestos de la política populista de la línea de masas. El comunismo era presentado como una plaga de la que nuestro país debía escapar, así que el populismo gubernamental devino contrarrevolucionario, pues se utilizaron las reformas sociales como herramientas de desmovilización y control. Nada de radicalismos que todos, bajo la idea y estrategia política de la unidad nacional, debían trabajar por alcanzar el objetivo dorado: la industrialización del país, la modernización económica. Ya después se repartiría la riqueza, primero había que crearla.

Ante tal situación es que el gobierno de López Mateos despertó sospechas en el empresariado. La reforma constitucional y la reglamentación del reparto de utilidades, la expropiación de los ferrocarriles y de la industria eléctrica y la poco oportuna declaración sobre la ubicación ideológica de su gobierno (“de extrema izquierda dentro de la constitución”)²⁴³ motivaron que la iniciativa privada preguntara públicamente “¿Hacia dónde Señor Presidente?”: “la ‘gota que derramó el vaso’ y motivó la constitución del CMHN (Consejo Mexicano de Hombres de Negocios) fue la adquisición, por parte del gobierno, de las salas cinematográficas. Este hecho fue considerado como un franco exceso y una señal de que si el gobierno se inmiscuía en una actividad tan intrascendente desde el punto de vista económico, ello debía interpretarse como una señal de que se adoptaba el camino de la ‘socialización’”.²⁴⁴

Después de varios decenios de tranquila relación, los empresarios reaccionaban ante las acciones estatales que consideraban muestra de las “desviaciones” del régimen. Es decir, la conducta del grupo gobernante, específicamente del presidente, eran interpretadas por el sector privado, por la burguesía nacional, como *opuestas* a los fines que ésta perseguía. No discuto la naturaleza real de las acciones o las intenciones gubernamentales, lo importante aquí es entender que la clase dominante, o al menos un grupo importante de la misma, consideró que, tras la conducta presidencial y las acciones gubernamentales, el régimen podía ser utilizado para fines diversos a los que perseguía la clase dominante, dentro del esquema capitalista.

Cierto, poco tiempo después de las declaraciones de Guaymas las palabras del presidente fueron *interpretadas* en la forma correcta y las aguas regresaron a su cauce. Sin embargo, hechos como los narrados muestran que *potencialmente* el régimen podía perseguir objetivos distintos a los de la clase dominante, y que existía la *prosibilidad*, y una *probabilidad* que variaba sexenalmente, de que el grupo gobernante utilizara al Estado para fines incluso contrarios a los de la burguesía nacional. Y ésta aun no era lo suficientemente

²⁴³ La declaración sobre la ubicación ideológica de su gobierno la efectuó López Mateos en Guaymas, Sonora, el 1 de julio de 1960. “Puede aventurarse la idea de que la verdadera naturaleza de estas declaraciones presidenciales radicaba en la necesidad del régimen de presentar un rostro menos conservador, para contrarrestar así los efectos del desprestigio ocasionado por la represión a los trabajadores, y para abrirse un espacio de maniobra distanciándose *de palabra* de la política estadounidense hacia Cuba y de los grupos internos más conservadores...” Cfr. Valdés Ugalde, Francisco. *Autonomía y Legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*. México. Siglo XXI Editores. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 1997, p. 143.

²⁴⁴ Juan Sánchez Navarro en entrevista en Valdés, *op. cit.* p. 145.

fuerte como para desafiar al grupo gobernante o imponer decisiones²⁴⁵. El Estado no era instrumento de la burguesía, seguía siendo autónomo.

Según Loaeza, esa autonomía implicaba, básicamente, arbitrariedad e “imposibilidad de la sociedad de llamar a cuentas a sus gobernantes”²⁴⁶. Hacia finales de los sesenta, el Estado mexicano era un muy poderoso aparato de poder, que se concentraba en la presidencia de la república, desde donde se ejercía de forma autónoma, según entendían los gobernantes de aquella época este concepto: ejercicio incontrolado del poder y ausencia de responsabilidad. Era, por supuesto, un concepto erróneo de autonomía.

Con la expresión “autonomía estatal” me refiero a la “tendencia general del Estado a separarse y colocarse por encima, en primer término, de todos los grupos o facciones de la clase dominante y, en segundo término, de todas las clases sociales a fin de darse una adecuada representatividad social y así ejercer el dominio de la sociedad en su conjunto”.²⁴⁷ No adopto el concepto de autonomía de Loaeza, porque ella con esta expresión se refiere a la ausencia de límites y controles sobre el poder político, que se relaciona más bien a la inexistencia de un Estado de Derecho. Si la autonomía estatal es resultado, inicialmente, de la posición del Estado dentro de la sociedad de clases, la batalla por la autonomía del Estado mexicano comenzó cuando la burguesía intentó hacer del régimen un instrumento, no conformándose con su vinculación estructural.

La arbitrariedad es el ejercicio ilimitado e incontrolado del poder; el llamar a cuentas a los gobernantes recibe en inglés un doble significado: *accountability* por una parte, y *responsability* por el otro. La primera se podría traducir como responsabilidad política, la segunda como responsabilidad legal; la primera es la que puede ser exigida por un órgano de control político, la segunda sólo es declarada, tras un procedimiento contencioso, por un órgano especializado en verificar la legalidad o constitucionalidad de los actos de los órganos estatales, así como de determinar la posible comisión de ilícitos en el ejercicio de algún cargo estatal.

El mexicano era un Estado “autónomo” porque se había colocado por encima de las clases sociales y de todas las facciones de la clase dominante; el Estado no era un instrumento de la clase dominante, y potencialmente podía ejercer acciones que afectaran los intereses de ésta; por otra parte en el grupo gobernante primaba lo estrictamente político, y no se tomaban decisiones en función de los intereses económicos de un grupo; por otra parte, el poder político *dentro del Estado* era ejercido en forma arbitraria puesto que el grupo gobernante, en particular el presidente, que controlaba los restantes órganos de gobierno, ejercía sus facultades sin atender a los límites jurídicos y sus actos no eran verificados ni controlados; así, el poder político del Estado mexicano, que se ubicaba por encima de las diferentes clases sociales (era autónomo), era ejercido sin ningún límite y fuera del control de la sociedad (era arbitrario).

²⁴⁵ “desde el punto de vista de las relaciones de fuerza, la élite económica no alcanzaba todavía un grado de unidad y homogeneidad, en correspondencia con su fuerza económica, que le permitiera una acción concertada en el mediano y largo plazos entre sus principales componentes”. Cfr. Valdés, *op. cit.*, p. 146.

²⁴⁶ Cfr. Loaeza, cit. *supra* nota 174, p. 36.

²⁴⁷ Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 187, p. 49.

II. EL EJERCICIO AUTORITARIO DEL PODER POLÍTICO.

El poder político en el México posrevolucionario se formó en torno al Estado, y ahí se concentró. Dentro de éste el poder fue monopolizado por el presidente de la república, el órgano ejecutivo federal. El presidente era el Estado. El mexicano era un Estado presidencialista.²⁴⁸

Ya se han escrito excelentes textos sobre los orígenes, causas y trayectoria del presidencialismo mexicano. Los autores coinciden en ubicar sus raíces en la restauración republicana que llevó a cabo el grupo juarista. Para nadie es un misterio la forma tan personal de gobernar que caracterizó a los sucesivos gobiernos de Juárez, ni que, junto con su secretario Lerdo de Tejada intentó reformar la constitución para facilitar la función de gobierno. Será este último, siendo ya presidente, el que logre dividir al congreso y fortalecer de alguna manera al ejecutivo.

Porfirio Díaz, según Rabasa, no tuvo más alternativa que obedecer la constitución sin cumplirla. El gran reto que significaba la modernización del país implicó echar mano de cualquier herramienta. Ante el altar del progreso se sacrificaron los ideales básicos por los que había peleado el grupo liberal, del que había surgido el héroe del 2 de abril: no reelección, federalismo, equilibrio de poderes, control sobre el ejecutivo, plena vigencia de las garantías individuales, conformación del Estado de Derecho, etc. La tarea era monumental, y quien la realizó era, también, el Estado. En aquél entonces el Estado era el presidente; era, más precisamente, Porfirio Díaz.

Al inaugurar las sesiones del congreso constituyente en Querétaro, Carranza manifiesta en su discurso que era necesario, una vez destruido el viejo orden y con él su gran guardián, construir uno nuevo a partir del proyecto original, planteado por Juárez y sus colaboradores y continuado, con sesgos y desvirtuado, por Díaz y los grupos ilustrados que lo rodearon: la *modernización* del país. Y para lograrlo era necesaria la intervención estatal. Los problemas nacionales, como grandes males, requerían de grandes remedios: un Estado fuerte, con un presidente fuerte.

Carranza planteó su propuesta a partir de las ideas dominantes en el derecho constitucional de la época: elección directa del ejecutivo federal, iniciativa legislativa y facultad de veto al presidente y dos cámaras legislativas, entre otras medidas. El diseño institucional carrancista respondía tanto a la dinámica de la guerra como a la influencia de Rabasa²⁴⁹ y Molina Enríquez, aunque sólo éste tuvo una participación directa en los trabajos constituyentes, como asesor de comisiones.

Sin embargo, una vez terminada la elaboración de la nueva carta magna, ésta incluía novedosos artículos que contemplaban lo que genéricamente se denominó “reformas

²⁴⁸ “El Estado era la Presidencia y los demás poderes y todas las fuerzas sociales y políticas no eran más que sus aditamentos en el supremo designio de hacer realidad el gobierno de la sociedad mexicana”. Cfr. Córdova, Arnaldo. “La concepción presidencial del Estado en México”, en *La revolución*, cit. *supra* nota 174, p. 286.

²⁴⁹ “Emilio Rabasa... estaba obsesionado por la idea de liberar al Ejecutivo de cualquier atadura que le pudiesen imponer los otros dos poderes de la Unión, en especial, el Legislativo... A Rabasa se deben tres principios fundadores del presidencialismo mexicano: uno, el de la elección por el voto universal del presidente; otro, el derecho del Ejecutivo a iniciar leyes; y otro más, la facultad de vetar las disposiciones del Legislativo”, *Ídem* p. 270.

sociales”, que no eran sino facultades otorgadas al Estado, al presidente en concreto, que incidían directamente en las relaciones entre las diversas clase sociales²⁵⁰; por un lado, se contemplaba el reparto agrario y por la otra el tratamiento preferencial a los obreros en sus pugnas laborales con los patrones. Además, el polémico artículo 27 daba al Estado mexicano la titularidad del territorio nacional, dándole facultades para que dictara las modalidades que tendría la propiedad privada, además de estar facultado para decretar, en caso de que se considerara de utilidad pública, la expropiación de bienes privados.²⁵¹

Las reformas sociales, se ha señalado, habían sido los instrumentos de los que se valió el ejército constitucionalista para evitar que las masas proletarias engrosaran, aún más, las filas de los ejércitos de Villa y Zapata. La táctica resultó provechosa, no sólo para vencer a éstos, sino también para asegurar la lealtad de obreros y campesinos al nuevo régimen. Carranza consideraba que el mejoramiento del proletario nacional debía promoverse por medio de legislación secundaria, tratando de evitar que el Estado estuviera comprometido con cualquier grupo en especial, pues lo que se pretendía era recrear un aparato, en el sentido más liberal del término, neutral, ajeno a las disputas entre las clases.²⁵²

Carranza temía que un compromiso demasiado claro y específico con las masas, para fomentar su mejoramiento, reduciría la capacidad de maniobra del Estado, el que debía estar concentrado en las funciones clásicas: legislar, ejecutar lo legislado e impartir justicia; pero justicia a secas, sin mas adjetivos. Además, la legislación preconstitucional se consideraba ya una gran avance para el proletariado, no estaba bien visto ni ofrecer ni que pidieran más.²⁵³ Pero los constituyentes reunidos en Querétaro no eran todos de la misma opinión. Tras discusiones memorables, se terminó por incluir en el texto constitucional las novedosas funciones estatales, las que tenían como objetivo llevar a cabo la reforma de la sociedad, de las clases proletarias mexicanas.

Lo que al inicio irritó a Carranza se convirtió, con el paso del tiempo, en el pilar fundamental del nuevo régimen y, sobre todo, en la base sólida del presidencialismo mexicano: el reformismo social. La aplicación de los artículos constitucionales, su

²⁵⁰ “Para conjurar la oposición sin reservar, alternativa siempre abierta, el poder presidencial estaba provisto de una carta que desde un principio aprendió a jugar con maestría: la carta de las reforma sociales. Cada periodo presidencial se significa por su desempeño de diverso grado en la continuación de las reformas sociales; su realización es siempre parcial, pero está constantemente en juego”. *Cfr.* Córdova, cit. *supra* nota 177, p. 59.

²⁵¹ Años antes de que estallara la revolución, Andrés Molina Enríquez señalaba que “ no hay verdadero poder político allí donde el Estado no tiene el poder efectivo de intervenir y regular la propiedad. Al otorgar esa facultad al gobierno federal, el Constituyente hizo del Estado el rector del desarrollo económico del país”. *Cfr.* Córdova, cit. *supra* nota 176, p. 271.

²⁵² “Según Carranza, el deber primordial del gobierno es facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, lo que equivale a cuidar que se mantengan intactas todas las manifestaciones de la libertad individual; de esa manera, al desarrollarse el elemento social, podrá conseguirse la coexistencia de todas las actividades y realizarse la unidad de esfuerzos y tendencias en la consecución de la felicidad de todos los asociados”. *Cfr.* Córdova, cit. *supra* nota 176, p. 221.

²⁵³ “Al hacer entrega de su proyecto al Congreso Constituyente de Querétaro, el lo. de diciembre de 1916, don Venustiano Carranza volvió a insistir en el propósito de que las reformas sociales no quedaran incluidas en el articulado del máximo código político... el artículo 27 deja al Estado la facultad de llevar a término la reforma agraria, pero sin incluirla en el texto como una tarea específica, y mediante el artículo 27 lo faculta, además, para que a través de la legislación derivada resuelva el problema obrero; en ambos casos, *se faculta* al Estado, pero *no se le obliga* a llevar a cabo las reformas a largo plazo”. *Ídem*, pp. 220 y 221. Las cursivas son del autor.

legislación secundaria y la ejecución misma fueron producto de la subsecuente evolución política de nuestro país. Internacionalmente el Estado mexicano (el presidente) resultó objeto de presiones de diversas potencias, especialmente Estados Unidos e Inglaterra, pues se consideraba que el artículo 27 atacaba las propiedades que ciudadanos de esos países tenían en el nuestro. Obregón mismo tuvo que aclarar que la aplicación del dictado constitucional no sería retroactiva para poder negociar con el vecino del norte el reconocimiento a su gobierno. En el interior las reivindicaciones de las clases en desventaja económica fueron utilizadas como bandera electoral y como instrumento de control, tanto sobre las masas como sobre la burguesía naciente.

El ejecutor de las reformas era, por supuesto, el presidente. Pero además de las facultades previstas en los artículos 27 y 123 de la constitución, el ejecutivo contaba con un importante arsenal de instrumentos por medio de los cuales ejercía el poder sin mayores límites.

Desde el siglo pasado había sido práctica reiterada la *delegación* de facultades legislativas al ejecutivo. Por supuesto que ello se realizaba conforme a la letra de la constitución. Una vez que los constitucionalistas triunfaron, pretendieron desterrar esta práctica tan poco republicana. Sin embargo, siete días después de haber entrado en vigor la constitución de 1917, Carranza obtuvo la autorización del congreso para legislar en materia hacendaria.

A partir de entonces la delegación de facultades legislativas al presidente se convirtió, nuevamente, en costumbre. Así gobernaron los presidentes hasta que Cárdenas comprendió que no necesitaba más que las facultades que expresamente le concedía la constitución, y que las reformas sociales eran un instrumento hasta entonces poco aprovechado. Promovió en consecuencia una reforma a la carta magna bastante peculiar: adicionó un párrafo al artículo 49 constitucional para reiterar lo que ya mencionaba, que únicamente en las situaciones previstas por el artículo 29 de la constitución, y previa declaración de suspensión de garantías individuales por un tiempo y en un lugar determinados, se podía autorizar al ejecutivo a legislar en las materias necesarias para afrontar los peligros.²⁵⁴

Lo destacable del hecho radica en que Cárdenas se propuso terminar con la práctica viciosa de la delegación de facultades legislativas en el presidente, pues se preveía que la continuación de esta práctica degeneraría en un conflicto abierto con el congreso o con la corte y que ello sería destructivo para el Estado que se consolidaba. El ejercicio del poder dentro de los márgenes señalados por las leyes del país, la observancia, aunque sea aparente, de la *regla del derecho*, era destacado en los años sesentas como un rasgo más de la modernidad de nuestro país. Cárdenas desterró una práctica degenerativa del Estado de Derecho, y al mismo tiempo *institucionalizó* el presidencialismo.²⁵⁵

²⁵⁴ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa. 32a. Ed. 1998, pp. 234 ss.

²⁵⁵ La solicitud y correspondiente autorización de facultades legislativas al presidente iban aparejadas de la “renuencia sistemática a poner en práctica el programa revolucionario de reformas sociales contenido en la Constitución. Cárdenas se limitó aplicar bien la ley y a seguir los principios del orden constitucional. Consiente del colosal poder que la misma Constitución concentraba en el Ejecutivo, en un acto espectacular Cárdenas renunció a las facultades extraordinarias derivadas de las leyes secundarias o reglamentarias, corrigiendo así un vicio en el que habían incurrido todos los presidentes del Estado de la Revolución. De esta manera, precisamente, la Presidencia de la República comenzará a ser una verdadera *institución* política”. Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 177, p. 273. Las cursivas son mías.

Cárdenas despersonaliza las facultades presidenciales y las limita al dictado constitucional, sentando el precedente de no apartarse del mismo. Las facultades extraordinarias son aquellas que, para hacer frente a una situación de peligro, el poder legislativo federal concede al presidente; según la letra de la constitución esas facultades se debían otorgar previa la declaración de suspensión de garantías individuales, sin embargo en la práctica, desde los tiempos de Juárez y Lerdo, ello no funcionó así. La suspensión de garantías y la concesión de facultades extraordinarias se desvincularon y éstas se otorgaron con cierta liberalidad. Pero lo que está en el fondo de la autorización de las mencionadas facultades (que por lo regular se concentraban en la de legislar) es una cuestión de *oportunidad política*.

Aunque la constitución contempla la posibilidad y el mecanismo para dotar al presidente de estas atribuciones, las mismas son una excepción, se otorgan ante situaciones anómalas, *extraordinarias*, y su autorización depende de que el presidente logre convencer a la mayoría legislativa. En otras palabras, son facultades fuera de lo normal cuya autorización depende de la capacidad de persuasión o negociación del presidente en turno, y ello denota *incertidumbre*. Cuando Cárdenas se constriñe a ejercer las facultades expresamente señaladas por la carta magna, está eliminado, de alguna manera, la falta de certeza en el ejercicio del poder.²⁵⁶

La consolidación del presidencialismo, dentro de los márgenes previstos por la constitución, señala el final de la época de los caudillos, de los hombres fuertes, de los jefes máximos. El paso del caudillismo al presidencialismo es el que significa en verdad el tránsito de un país de un hombre a un país de instituciones: “el presidencialismo se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización” y es “la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte”.²⁵⁷ Este cambio denota la transición de un poder fundado en el carisma a un poder fundado en la legalidad, es decir, se racionaliza la autoridad. Este elemento es básico para poder entender la necesidad constante de los presidentes mexicanos de amoldar siempre su conducta a las normas, aunque para ello tengan que reformar primero dichas normas.

La perfecta muestra de lo anterior es la modificación que en 1951 se hace a los artículos 49 y 131 de nuestra constitución; el primero, se mencionó ya, se refiere a la división de poderes y a la prohibición de que dos poderes se depositen en un mismo órgano o el

²⁵⁶ Además, debe tomarse en cuenta el hecho de que el abandono de esta práctica indica que la toma de las decisiones y su ejecución se comenzó a realizar mediante los procesos ordinarios, es decir, los previstos para situaciones habituales en la constitución. Esta es una clara muestra de que el Estado mexicano comenzaba a funcionar eficazmente.

²⁵⁷ Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 177, pp. 49 y 52; “El paso del caudillismo al presidencialismo debía corresponder a la eliminación o la transformación del carisma del caudillo, fundado en el poder de hecho, para que el poder se institucionalizara como *presidencialismo constitucional*”, *ídem*, p. 53. Las cursivas son del autor. Por su parte, Scott lo había señalado antes que Córdova: una de las características de los Estados no-occidentales (es decir, no-modernos) era la tendencia a los liderazgos carismáticos; en nuestro país quedaban algunos vestigios de ellos, pero el norteamericano señalaba que “*the office of the president has become institutionalized and his actions restricted by formalized pattern of duties and responsibilities to a much greater extent than appears on the surface... This is due to the development of a structured political system and an official revolutionary party which serve that system, more than to expanding loyalty to the formal constitution. Nonetheless, present-day political conditions in Mexico have brought a greater adherence to the outward forms of constitutional government and an end to charismatic leadership in the country* “. Cfr. Scott, cit. *supra* nota 193,p. 13.

legislativo en una sola persona, en tanto que el segundo, *grosso modo*, otorga a la federación la facultad de gravar las importaciones y las exportaciones. A ambos se agregaron sendos enunciados para facultar presidente de la república, previa autorización del congreso, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación *expedidas por el propio Congreso* y para *crear* otras. Se faculta al Congreso para que delegue facultades legislativas en el ejecutivo en materia de comercio exterior.²⁵⁸

Esta reforma constitucional confirma la tendencia iniciada por Cárdenas en el sentido de que el presidente sólo podrá actuar conforme a la constitución, aunque para ello fuera necesario reformarla. Esto indica la naturaleza del régimen, que es contradictoria: el poder es ejercido, por el presidente, conforme a la constitución; pero la constitución se reforma para que el poder pueda actuar conforme a la misma.

Cuando se hablaba del presidencialismo mexicano se hacía referencia no particularmente al hecho de que nuestro sistema de gobierno fuera presidencial, según la caracterización correspondiente, sino a otro hecho, más notorio y significativo: el de que el sistema de gobierno presidencial en nuestro país había sido reforzado (y desvirtuado) más allá de los dictados constitucionales.

Juan Linz caracteriza el régimen presidencial por contar con un ejecutivo elegido por el pueblo (directamente o por un colegio electoral electo para tal propósito) para un periodo de tiempo fijo, con poderes considerables en la constitución, generalmente con control total en la composición de su gabinete y la administración, y que no es dependiente de un voto de confianza de los representantes en un parlamento electo democráticamente; el presidente no es sólo poseedor del poder ejecutivo, sino la cabeza simbólica del Estado y no puede ser destituido, excepto en raros casos de *impeachment*.²⁵⁹ De lo anterior se puede derivar que las características del sistema presidencial serían:²⁶⁰

1. El poder ejecutivo es unitario, es decir que no existe la dualidad en las jefaturas del Estado y del Gobierno.
2. El presidente es el electo por el pueblo o, como sucede en Estados Unidos, por un colegio electoral específicamente designado para ello.
3. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
4. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
5. Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
6. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
7. El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

Otras importantes características del sistema presidencial que se han de remarcar es que el presidente tiene alguna autoridad o participación en el proceso legislativo, garantizada

²⁵⁸ Cfr. Tena, cit. *supra* nota 254, pp. 234 ss.

²⁵⁹ Cfr. Linz, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en *The Failure of Presidential Democracy*. United States. The Johns Hopkins University Press, 1991, p.6.

²⁶⁰ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México. Siglo XXI ed. 1993, p. 14.

constitucionalmente²⁶¹ y además el hecho de que tanto el presidente como el congreso son electos para un periodo preestablecido, fijo y “rígido” por un mismo cuerpo electoral.

Para definir y clasificar a los regímenes de gobierno es posible adoptar el criterio propuesto por Biscaretti di Ruffía, consistente en “la determinación del *órgano competente para trazar la dirección política general*”, donde dirección política general “quiere indicar la orientación específica que se imprime, en primer lugar, a la actividad ejecutiva y de gobierno, y, en segundo término, también a la legislativa, no sólo en casos particulares, por conducto de la expedición de expresos actos normativos del poder ejecutivo, sino también en vía ordinaria, mediante la iniciativa legislativa o, al menos, la facultad de dirigir mensajes al Parlamento”.²⁶²

Tomando lo anterior en consideración, se puede entonces precisar que las formas de gobierno serán variantes derivadas de la relación que se presente entre el ejecutivo y el legislativo. Un sistema será parlamentario cuando la dirección política general recaiga en un miembro del legislativo; y será presidencial cuando esa dirección la ejerza un servidor público electo *ex profeso* para tal encargo, sin formar parte del legislativo, que encabece el poder ejecutivo.

Es claro que en México la dirección política general ha recaído en el presidente; es decir, en la relación entre ejecutivo y legislativo el primero es preponderante, según el diseño constitucional. Pero el esquema previsto en la constitución sufrió alteraciones severas, las cuales influyeron para que la relación entre los poderes mencionados fuera cada vez más desequilibrada. Por una parte el presidente aumentó su poder, y por la otra, el congreso federal se debilitó. Esta relación tan dispareja fue la principal facetas de lo que se denominó *presidencialismo mexicano*. Otra importante manifestación de este fenómeno fue el centralismo (en vez del sistema federal prescrito en la constitución), aunque éste encontraba en gran medida su explicación a partir del primer elemento.

En nuestro país, en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo federales (y el esquema se repitió a nivel estatal), existió una preponderancia del primero sobre el segundo. Tal preponderancia derivó, como muchos han afirmado, en primer lugar, del diseño constitucional creado por el Congreso Constituyente de 1917: elección directa del presidente, facultad de iniciativa legislativa al titular del ejecutivo, facultad de veto a éste mismo, y demás. Pero como otros han concluido, las causas directas del presidencialismo mexicano, de la preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo, desde el punto de vista *político*, debían buscarse en las atribuciones que en materia de reforma social tenía el presidente: máxima instancia en materia agraria, facultad de expropiación, facultad para señalar las “modalidades” que podía (*debía*) adoptar la propiedad en el país, máximo árbitro de las disputas laborales, ejecutor directos de los dictados programáticos de la constitución (salario digno, prestaciones de seguridad social, vivienda, reparto de utilidades, etc.).

²⁶¹ “*the president has some constitutionally granted lawmaking authority*”, *cfr.*, Shugart, Matthew y Carey, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Estados Unidos. Cambridge University Press, 1992, p. 19.

²⁶² *Cfr.* Biscaretti di Ruffía, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Trd. Héctor Fix Zamudio. México. Fondo de Cultura Económica. 1996, p. 155. Las cursivas son del autor.

Las reformas sociales “que cobraron vida institucional con su consagración en los artículos 27 y 123 de la Constitución del 17, y que *constituyen, por lo demás, un medio insospechado* por los porfiristas *para la organización del poder en México*, forman y definen todo lo nuevo logrado con la revolución, desde el punto de vista estructural, social y político”.²⁶³

Muchos podrán sostener que estas tareas, más que del presidente, estaban encomendadas al Estado mexicano en su conjunto, lo cual es cierto. No obstante, se debe partir de un hecho fundamental: la concepción del Estado en México ha sido *presidencialista*, es decir, en nuestro país al Estado, lejos de entenderse como ficción jurídica, como una abstracción, se le ha representado mediante la figura del presidente de la república. En México el Estado era el presidente.

Lo anterior no significa que a la organización estatal, sus intereses y fines, se le identificara automáticamente con el individuo que ocupaba la titularidad del poder ejecutivo. Calles y Cárdenas dieron los pasos definitivos para dejar atrás al país de los caudillos y hacer de éste un país de instituciones: al Estado se le identificaba con *el presidente*, como institución, no con quien la encarnaba en algún momento. Por ello es que las atribuciones que, genéricamente, la constitución asignaba a todo el Estado mexicano eran ejercidas, monopólica e irresponsablemente, por el presidente, haciendo a un lado la intervención de los otros poderes federales y las entidades federativas.

La esencia del presidencialismo mexicano residía en la preponderancia del titular del ejecutivo federal sobre los otros poderes del Estado. El presidente controlaba al congreso y, de manera atenuada, también a la Suprema Corte. Y a través de estos órganos federales, pero principalmente mediante el control que el presidente ejercía sobre el congreso de la unión, el ejecutivo controlaba a los gobernadores de los estados, e incluso a las legislaturas locales. Así, la base del presidencialismo mexicano consistía en el control que el presidente ejercía sobre todos los órganos federales e incluso sobre los locales.

Dicho control tenía su piedra angular en el predominio del ejecutivo sobre el legislativo. El presidente controlaba al congreso, y de ahí derivaba el resto. Hace ya algunos años Weldon y Casar describieron las condiciones necesarias de operación del presidencialismo mexicano: a) un régimen presidencial de gobierno constitucionalmente instituido; b) un gobierno unificado, es decir, un partido político que “penetra” tanto la arena del poder ejecutivo como la del legislativo y que, además, es dominante o hegemónico; c) los miembros de este partido dominante o hegemónico se comportan con un muy alto grado de disciplina; y d) el líder de este partido hegemónico o dominante y altamente disciplinado es el presidente de la república.²⁶⁴

²⁶³ Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 177, p. 16. En un sentido similar, y abrevando de esta fuente, *cfr.* Calderón, José María. *Génesis del presidencialismo en México*. México. Ediciones “El Caballito”. 5ª ed. 1985, capítulos IV y V.

²⁶⁴ Cfr. Weldon, Jeffrey. “The political sources of presidencialismo in Mexico”, en Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew Soberg (Editors), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press. 1997, p. 227; Casar, María Amparo “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, num. 1, 1996.

A. LAS FUENTES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

Weldon y Casar coinciden en sostener que el presidencialismo mexicano tiene sus fuentes políticas en cuatro elementos básicos: el diseño constitucional, es decir la institución de una forma de gobierno presidencial en la propia constitución; el fenómeno de los gobiernos unificados, es decir la existencia de un partido político que controla o domina tanto al ejecutivo como al legislativo; la disciplina férrea que imperó dentro del partido hegemónico y el hecho de que el presidente de la república ejerciera la jefatura del partido hegemónico.

a) *El diseño constitucional.*

La constitución federal establece un sistema de gobierno presidencial típico, puesto que se señala que el poder ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, el cual es electo directamente por el pueblo mediante comicios libres, auténticos y periódicos. El presidente de la república nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado, aunque para designar a los agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda y oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, así como al procurador general de la república, requiere la aprobación del senado; no obstante, para remover es estos últimos servidores públicos no se necesita autorización de la segunda cámara federal.

Los cargos de secretario y subsecretario de Estado son incompatibles con los de diputado y senador. Nada impide que el presidente milite en un partido distinto a aquél que tenga mayoría de diputados y/o senadores. Además, el presidente no tiene facultad constitucional ni legal para disolver el congreso o alguna de las cámaras que lo integran, ni tampoco el congreso puede censurarlo o destituirlo, salvo en el raro caso de la comisión de delitos graves del orden común y de traición a la patria, por lo cual es responsable el presidente únicamente durante el tiempo de su encargo. Esto ha generado la total impunidad e irresponsabilidad del ejecutivo federal.

Como salta a la vista el diseño constitucional da origen a un sistema presidencial, pero ello no es causa única ni eficiente del mal funcionamiento del mismo, que eso y no otra cosa es el presidencialismo mexicano un funcionamiento deficiente del sistema constitucional de gobierno. El origen de dicho desempeño erróneo se ubica más allá del diseño constitucional.

b) *Gobiernos unificados.*

La presidencia de la república en México ha sido el centro en torno al cual ha girado la vida política del país; nuestro calendario político, económico y hasta cultural utilizaba como medida el sexenio, más que cualquier otra. El cambio de presidente, más que las elecciones (éstas eran sólo la forma ritual del cambio, las formalidades de la sustitución), marcaba los ritmos a los que se movía el país en todas las áreas.

Sin embargo, esa marcada influencia del presidente en la vida nacional tiene una contraparte, sobre todo a lo largo del siglo pasado. La historia mexicana del siglo XX es incomprensible sin un gran referente, sin el cual la evolución política mexicana resulta inexplicable: el partido de la revolución, con sus sucesivos nombres. Más adelante se profundizará el estudio de esta institución política fundamental del México contemporáneo, por ahora sólo es necesario explicar su relación con el fenómeno del presidencialismo.

Ya en los años setenta Daniel Cosío Villegas había advertido la perversa consecuencia para el sistema constitucional que resultaba de la preponderancia del partido político en el que habían militado los presidentes mexicanos desde 1929. Don Daniel señalaba que los diputados eran presa de sus propias ambiciones y de la imposibilidad de buscar la reelección inmediata, por lo que, si querían seguir en la vida política, tenían que disciplinarse a las instrucciones del presidente en turno.

El hecho de que el titular del ejecutivo y la mayoría de los miembros de legislativo militen en un mismo partido hace suponer, de entrada, cierta atenuación de la división de poderes. Esto fenómeno se presenta no sólo en México y no únicamente en sistema presidenciales, sino que incluso el sistema parlamentario presupone necesariamente la existencia de una mayoría legislativa de la que saldrá el ejecutivo. Sin embargo, en nuestro país esta circunstancia se vio acompañada de un deficiente sistema de partidos y de un sistema electoral bastante sospechoso. Así, el partido del presidente dominó tanto el órgano ejecutivo como el legislativo, y esta dominación favoreció la preponderancia del primero sobre el segundo, haciendo inoperante uno de los principios básico del Estado de Derecho: la separación de poderes y el control entre ellos.

Desde su fundación, el partido de la revolución había ganado todas las elecciones presidenciales en las que compitió, o sea que las había ganado todas. Al mismo tiempo, el PNR-PRM-PRI obtuvo suficientes triunfos para alcanzar en la Cámara de Diputados una mayoría arrolladora, incluso superior a las tres cuartas partes de sus integrantes, votación necesaria para reformar la constitución (véase cuadro 1); en el senado de la república, por otra parte, su dominio fue tal que ningún otro partido político tuvo representación en esta segunda cámara.

Cuadro 1: Escaños del PRI en la Cámara de Diputados (1946-1970)									
	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970
Mavoría relativa	134	142	151	152	152	172	175	177	178
Total	134	142	151	152	152	172	175	177	178
% de la Cámara	91.15	96.59	93.78	94.40	94.40	96.62	83.33	83.49	83.56
% de Votación	73.52	93.91	74.31	89.86	88.20	90.25	86.3	86.3	80.1

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México. Cal y Arena. 2ª Ed. 1993, pp. 50 y 74 y Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz, Fernando. *Legislación y estadísticas electorales 1814-1997*. Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie IV. El Congreso y las políticas nacionales. Vol. III. Sistemas políticos y electorales. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa. 1997.

En 1963 se instituyen las denominadas “diputaciones de partido”, es decir, se facilita el acceso de partidos políticos de oposición a la primera cámara mediante la asignación de cinco diputados a los partidos políticos nacionales que hubieran alcanzado un umbral de 2.5% de la votación nacional en elecciones para diputados federales. Se asignaba un diputado más por cada punto porcentual arriba del mínimo señalado, hasta un máximo de 10. El partido mayoritario no era beneficiario, por obvias razones, de este sistema, por lo que el PRI no recibió, durante este periodo, diputados de partido, y no los necesitaba. El senado de la república, supuesta cámara de representación federal, se integraba exclusivamente por militantes del PRI; en la cámara de diputados, por otra parte, este partido tenía mayorías que lindaban con la totalidad. Así, el partido de la revolución, con

sus distintos nombres, dominó *el acceso al poder político* tanto en el órgano ejecutivo como en el legislativo federales.

Las causas de la preponderancia del partido de la revolución deben ser localizadas, en primer lugar, en el sistema de partidos. Lo primero que se debe analizar es el “sistema de actores en competencia”, luego las condiciones de competencia misma²⁶⁵ y, finalmente, la eficacia o capacidad real de triunfo de esos actores en competencia.

Respecto al sistema de actores en competencia es necesario resaltar que el acceso de los partidos políticos a la competencia electoral estaba restringida y condicionada; la concesión del registro a los partidos era una *gracia* estatal que dependía, no de el cumplimiento cabal de los requisitos legales, sino de la voluntad política del presidente. De esta forma, los “invitados a la fiesta” electoral eran sólo los que el ejecutivo aceptaba, no los que la sociedad apoyaba. De esta forma, y de entrada, el partido de la revolución no competía con todos los actores que pudieran surgir, sino sólo con aquellos a los que, potencialmente, les podía ganar.

- *Número de partidos o actores en competencia.*

En México los partidos políticos fueron, por muchos años, los damnificados del sistema político; presa de los intereses y ambiciones personalistas, pocos, hasta 1968, habían podido sobrevivir más allá de las competencias electorales. Pero la debilidad del subsistema de partidos no se originó únicamente por la peculiar forma de la política en México; también se originó por la especial voluntad estatal.

Según Molinar, el periodo que corre de 1946 a 1963 “puede considerarse como parte de los prolegómenos o de la gestación del sistema de partido hegemónico contemporáneo y se caracteriza por una notoria inestabilidad relativa en el número y tipo de partidos con licencia”.²⁶⁶ Dicha inestabilidad tiene su fuente, como ya se mencionó, en la lucha electoral fundada en personalidades, en distinguidos miembros de la *familia revolucionaria* que rompen con ésta y se convierten en adversarios electorales del partido de la revolución; Vasconcelos, Almazán, Padilla y Henríquez son ejemplos de ello. Estas *personalidades* crearon, casi en todos los casos, partidos que eran registrados poco antes de las elecciones presidenciales y que no lograban sobrevivir mucho tiempo.²⁶⁷

Se nota en esta etapa, como lo señala Molinar, una voluntad estatal de permitir que las rupturas de la familia revolucionaria derivaran en oposiciones electorales; no obstante,

²⁶⁵ Cfr. Lujambio, Alonso y Vives, Horacio. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México. Océano. 2000, p. 45.

²⁶⁶ Cfr. Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México. Cal y Arena. 2ª ed 1993, p. 29.

²⁶⁷ Obviamente no son éstos los únicos candidatos presidenciales que compitieron contra el partido de la revolución, pero son los ejemplos más claros de cómo la competencia en los comicios estaba centrada en *personalidades*, en individuos que encabezaban algún grupo descontento y que formaban partidos *electoreros*, es decir, aquellos que surgían estando ya próximas las elecciones y cuyo objetivo era presentar la candidatura de alguna de esa *personalidades*, no teniendo, en la mayoría de los casos, una vida institucional significativa, ni antes ni después de efectuadas las elecciones para las que fueron creados. Por otra parte, Molinar sostiene que una causa de la precaria o nula existencia de los partidos políticos en ese período es que éstos “eran organizaciones fundadas con la única intención de apoyar candidatos específicos, casi siempre desprendidos de la propia élite política revolucionaria”. *Ibidem*, p. 31

luego de la experiencia henriquista, el Estado modificó su actitud respecto a la creación de nuevos partidos, sobre todo los denominados electoreros, es decir, aquellos que surgían poco antes de la elección presidencial con el único fin de sostener la candidatura de alguna *personalidad*. Hasta las elecciones presidenciales de 1952 el Estado mexicano había tolerado las rupturas de la *familia revolucionaria*, que por lo regular habían devenido en agrupaciones políticas cuyo fin único era la postulación presidencial de aquél que había encabezado la ruptura.

Sin embargo, tras los violentos hechos de 1952 y la polarización de esa misma familia que ayudaba a la institucionalización política, el aparato estatal decidió clausurar la opción de salida de los miembros distinguidos del partido de la revolución: endureció los requisitos de constitución y registro de los partidos políticos y, por otro lado, se manifestó, como nunca antes, la discrecionalidad en la aplicación de la ley electoral.

Ante la eventual posibilidad de éxito electoral de los disidentes del partido de la revolución (como las tendencias habían comenzado a señalar), era necesario evitar que éstos contaran con facilidades para competir libremente en la única área permitida de competencia, la electoral. El primer paso para erradicar la indisciplina revolucionaria consistió en disminuir las opciones de salida para los descontentos. Ante la reducción del número de partidos y las dificultades para crear otros nuevos, los políticos mexicanos sólo podían tratar de acceder al poder mediante las organizaciones *toleradas*. De esta forma, la salida o ruptura con la familia revolucionaria se tomó peligrosa, inclusive suicida.

Por otra parte, el reconocimiento *oficial* de la existencia de un partido, lo que derivaba en el otorgamiento de cierto status a la organización que como tal se constituyera, era privilegio del Estado, el cual desempeñaba esta función a través de la Secretaría de Gobernación, dependencia del poder ejecutivo, es decir, a las órdenes del presidente. Así, este último decidía a cuáles organizaciones otorgarle el registro como partido político y a cuáles no, teniendo como móvil de su acción, sobre todo, la ventaja o desventaja política que pudiera derivarse de tal decisión, no importando, en muchos casos, las normas jurídicas aplicables.

Cuadro 2: Condiciones de acceso a la competencia institucional

	Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 de julio de 1918	Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946	Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951
Autoridad que registra	No se preveía el registro de los partidos.	Secretaría de Gobernación (artículo 27).	Secretaría de Gobernación (artículo 32).
Requisitos	Para intervenir en “las operaciones electorales” (Art. 106): I. Que hayan sido fundados por una Asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos; II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste; III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno; IV. Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva conste por acta formal; V. Que no lleve denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia;	De constitución (Art. 24): I. Contar con un número de asociados no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las Entidades Federales se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una; II. Obligarse a normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el respeto a las instituciones nacionales que ella establece; III. Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros;	De constitución (Art. 29): I. Organizarse, conforme a esta ley, con más de mil asociados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas y siempre que el número total de sus miembros en la República, no sea menor de treinta mil; II. Obligarse a normar su actuación pública por los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a respetar las Instituciones que ella establece; III. Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender de Partidos Políticos Extranjeros;

	<p>VI. Que la Junta Directiva nombrada publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;</p> <p>VII. Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos...</p> <p>VIII. Que la misma Junta Directiva o las sucursales que de ella dependen, nombre sus representantes en las diversas Municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente.</p>	<p>IV. Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones o asuntos de carácter religioso o racial;</p> <p>V. organizarse conforme a las bases que establece la ley;</p> <p>VI. Obligarse a encauzar su acción en medios pacíficos;</p> <p>VII. Formular un programa político que contenga las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.</p> <p>De registro (Art. 28):</p> <p>I. En cada entidad deberá celebrarse una asamblea en presencia de un Notario o funcionario que haga sus veces, quien comprobará la identidad de las personas que se afilien para formarlos y su residencia, dando fe de que hay por lo menos el número mínimo que exige la ley. En dichas asambleas designarán representantes para la reunión general que deberá celebrarse para formalizar la constitución de la agrupación política ante Notario Público, y</p> <p>II. Que los estatutos y programas, después de aprobados, sean protocolizados ante Notario.</p>	<p>IV. Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racial;</p> <p>V. Encauzar su acción por medios pacíficos, y</p> <p>VI. Hacer una declaración de principios que sustente y en concordancia con éstos, formular su programa político precisando los medios que pretenda adoptar para la resolución de los problemas nacionales.</p> <p>De registro (Art.33): acreditar I. Que se reúnen los requisitos que señala el artículo 29, así como que los estatutos previeran (Art. 30):</p> <ul style="list-style-type: none"> • un sistema de elección interna para designar candidatos; • métodos de educación política de sus miembros; • sanciones aplicables a los miembros; <p>funciones, obligaciones y facultades de sus diferentes órganos</p>
<p>Causales de Pérdida del registro</p>	<p>Al no existir registro de partidos. Éstos no podían perderlo.</p>	<p>Cancelación temporal del registro, procedía cuando (Art. 36);</p> <p>a) los partidos no funcionaran por medio de sus órganos fundamentales (Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos estatales);</p> <p>b) los partidos no sostuvieran una publicación periódica propia, por lo mensual, y oficinas permanentes, debiendo justificar ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos cada seis meses que se cumplen estos requisitos*; o bien</p> <p>c) los partidos no verificaran elecciones internas para designar candidatos*</p> <p>Cancelación definitiva del registro, procedía por (Art. 36);</p> <ul style="list-style-type: none"> • no normar su actuación pública por los preceptos de la Constitución y no respetar las Instituciones que ella establecía*; ■ pactar o acordar la obligación a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros; ■ por adoptar una denominación propia que contenga alusiones o asuntos de carácter religioso o racial; ■ no organizarse conforme a las bases que establece la ley*; y ■ no encauzar su acción por medios pacíficos; 	<p>Cancelación temporal o definitiva del registro, procedía cuando (Art. 41):</p> <p>a) resulte que un partido no llenaba los requisitos legales o que su actuación no se ciñera a la ley;</p> <p>b) La cancelación definitiva procedía por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • no normar su actuación pública por los preceptos de la Constitución y no respetar las Instituciones que ella establecía; • no encauzar su acción por medios pacíficos; • incumplimiento de las obligaciones que señala el artículo 29** <p>c) la cancelación temporal procedía:</p> <ul style="list-style-type: none"> - por no verificar elecciones internas para designar candidatos o por que no funcione por medio de sus órganos fundamentales (Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos estatales) (Art. 31); - no sostener una publicación periódica propia por lo menos mensual, y oficinas permanentes debiendo justificar ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos cada seis meses, que cumplen con esos requisitos (Art. 38); y - por no sostener centros de cultura cívica para sus miembros (Art. 38)
<p>* Reformas realizadas al texto original el 21 de febrero de 1949.</p> <p>** Reformas realizadas al texto original el 7 de enero de 1954.</p>			
<p>Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz, Fernando. <i>Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997</i>. Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie IV. El Congreso y las políticas nacionales. Vol. III. Sistemas políticos y electorales. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa. 1997.</p>			

Pero el ejecutivo no sólo decidía quiénes participaban en las elecciones, como partidos políticos que eran y que monopolizaban la presentación de candidaturas; el presidente, a través del secretario de Gobernación, también decidía, *discrecionalmente*, en qué casos era procedente revocar el registro a algún partido, echándolo de la competencia, aún antes de que se presentara; Molinar señala que ésta es, precisamente, una causa de la inexistencia de partidos políticos, la cual “está cargada de una fuerte *discrecionalidad*: las leyes han establecido desde 1946 una serie variable pero siempre amplia y *flexible* de causales de pérdida o cancelación de registro partidario. Desde 1946 hasta 1977, la Secretaría de Gobernación fue la encargada de ejecutar *esta función de Estado*”²⁶⁸

Cuadro 3: Certificación y cancelación de registros a partidos políticos nacionales (1946-1976)		
Partido	Publicación del registro	Cancelación del registro
Revolucionario Institucional	1/IV/1946	Vigente entonces
Acción Nacional	1/IV/1946*	Vigente entonces
	8/VI/1948	
Federación de Partidos del Pueblo Mexicano	1/IV/1946*	1/III/1954
	18/VI/1951	
Democrático Mexicano	1/IV/1946*	*
Nacional Constitucionalista	2/V/1946*	*
Nacional Reivindicador Popular Revolucionario	7/V/1946*	*
Nacional Demócrata Independiente	7/V/1946*	*
Frente de Unificación Revolucionaria	7/V/1946*	*
Comunista Mexicano'	13/V/1946*	*
Fuerza Popular	13/VI/1946*	1/1/1949
	11/VI/1948	
Demócrata Revolucionario	30/V/1946*	*
Popular (Socialista)	8/VI/1948	Vigente entonces
Nacionalista de México	18/VI/1951	31/III/1964
Auténtico de la Revolución Mexicana	6/VIII/1957	Vigente entonces
No se incluye el siguiente registro del PCM porque lo obtuvo después de 1976, límite de este cuadro.		
* El registro fue transitorio (por una sola elección), por lo cual se perdía sin proceder la cancelación; si un partido deseaba volver a gozar de registro debía solicitarlo de nuevo, como hicieron PAN, FPM y PFP.		
Fuente: Molinar Horcasitas. Juan. <i>El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México</i> . México. Cal y Arena. 2ª Ed. 1993, pp. 32 y 33.		

- *Efectividad de los partidos.*

El control que el Estado ejercía sobre la vida política nacional, en especial sobre la lucha electoral, gracias al mecanismo de registro y cancelación del mismo a los partidos políticos, se veía reforzado por la dinámica misma del sistema de partidos. Por un lado, era voluntad estatal (*exclusivamente* presidencial) autorizar a los actores que participaban en la contienda electoral, y por el otro, en ésta los partidos de oposición no lograban mayores triunfos, es más, éstos eran casi inexistentes, lo que hacía de los opositores partidos poco eficaces. De esta forma, las *personalidades* de la familia revolucionaria encontraban, poco a poco, menos incentivos para romper con ésta y más para mostrarle “lealtad”.

Las cosas se pueden poner en términos llanos: había cada vez menos partidos (puesto que el Estado había cerrado el libro de registro y gustaba de cancelar el de los revoltosos), y los

²⁶⁸ Molinar, cit *supra* nota 266, p. 31. Las cursivas son mías.

pocos que había *no alcanzaban* (aunque muchos pueden sostener que no se les reconocían) triunfos importantes²⁶⁹; ello generaba que los políticos y, en general, todos aquellos interesados en participar en la vida política nacional, no tuvieran más que una opción de participación eficaz: el partido de la revolución (véase el cuadro 4). Todo ciudadano que quisiera llegar a ser presidente municipal, síndico, edil, diputado local o federal o senador sólo contaba con una opción real de triunfo: la candidatura del PRI.

Cuadro 4: Efectividad de los partidos en elecciones para diputados federales (1943-1967)
(Porcentajes del número total de votos válidos)

Partido	1943	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967
PRI	92.13	73.52	93.91	74.31	89.86	88.20	90.25	86.24	83.35
PDM		23.78							
PAN	5.33	2.24	5.59	8.67	9.17	10.22	7.58	11.51	12.29
FPP				15.88					
PCM	0.46								
PP-PPS			0.50	0.88	0.69	0.70	0.95	1.37	2.76
PNM				0.66	0.28	0.31	0.28		
PARM						0.44	0.49	0.73	1.41
Otros	2.54					0.14	0.45	0.14	

Fuente: Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México. Cal y Arena. 2ª Ed. 1993. pp. 50.

De esta forma los partidos de oposición no representaban alternativas al partido de la revolución, ni en el ámbito electoral (no eran opciones factibles de participación política), ni mucho menos en la arena legislativa, donde, a nivel federal, el PRI era más que preponderante como se nota en el cuadro 5. Como se mencionó, en la Cámara de Senadores la dominación priista era tal que, en el periodo en estudio, en ningún caso triunfó un candidato de oposición.

²⁶⁹ Es ya un lugar común en análisis del tipo del presente que se señale que no es posible comprobar empíricamente la existencia de fraudes electorales ante la ausencia de datos verídicos y confiables. Por ello, antes que sostener el no reconocimiento por parte del Estado de triunfos electorales de partidos distintos al PRI, es preciso señalar lo que los hechos y los datos sustentan: los partidos políticos de oposición no obtenían suficientes votos para tener un mayor acceso al poder político de los órganos del Estado.

Cuadro 5: Porcentaje de la votación total y diputados obtenidos por partido (1943-1967)

Partido	1943		1946		1949		1952		1955		1958		1961		1964		1967	
	%	D	%	D	%	D	%	D	%	D	%	D	%	D	%	D	%	D
PRI	92.13		73.52	134	93.91	1.1	74.31	151	89.8	152	88.20	152	90.2	172	86.3	175	83.3	177
PAN	5.33		2.24	4	5.59	4	8.67	5	9.17	6	10.22	6	7.58	5	11.5	20	12.4	20
PP-PPS	-	-	-	-	0.50	1	0.88	2	0.69	2	0.70	1	0.95	1	1.4	10	2.8	10
PNM	-	-	-	-	-	-	0.66	1	0.28	1	.31	1	0.28	-	-	-	-	-
PARM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.44	1	0.49	-	0.7	5	1.3	5
PDM	-	-	23.78	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FPP	-	-	-	-	-	-	15.88	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PCM	0.46		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros	2.54		-	4	-	-	-	-	-	-	0.14	-	0.45	-	0.1	-	0.2	-

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos contenidos en Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México. Cal y Arena. 2ª Ed. 1993, pp. 50, 51 y 74; y en Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz, Fernando. *Legislación y estadísticas electorales 1814-1997*. Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie IV. El Congreso y las políticas nacionales. Vol. III. Sistemas políticos y electorales. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa. 1997, p. 463

Respecto de los congresos estatales cabría apuntar que el fenómeno de dominación del PRI se repetía, con la peculiar circunstancia de que el tamaño de esos órganos impedía la presencia, aunque fuera mínima, de representantes de otros partidos; es decir, el tamaño de algunos congresos estatales impedía que algunos lugares fueran ocupados por candidatos de la oposición, puesto que al haber pocos espacios éstos eran ocupados por las élites priistas locales. Por ejemplo, el congreso de Nayarit se integraba por 9 diputados, por lo que ante la escasez de curules todas eran ocupadas por militantes del PRI.²⁷⁰ Así, los partidos distintos al PRI no representaban alternativas reales de competencia política, simplemente porque no eran eficaces en tanto partidos políticos: sus candidatos no alcanzaban el poder.

c) *La disciplina dentro del partido hegemónico.*

Al margen de que un mismo partido controle los órganos ejecutivo y legislativo, bien puede suceder que los congresistas o legisladores del mismo partido del presidente adopten conductas críticas e incluso opuestas a las de éste, como sucede, por ejemplo, en el congreso de los Estados Unidos de América. En tales casos la denominada disciplina de partido es bastante flexible o inexistente, puesto que no se dan las condiciones para que el jefe del partido exija obediencia a directrices específicas, bajo amenaza de alguna sanción. Por el contrario, hay “incentivos” para la acción independiente de cada legislador, ya sea porque es permitida la reelección inmediata, porque son posibles las candidaturas

²⁷⁰ Sobre este muy importante tema que había pasado desapercibido entre los investigadores y teóricos de la transición mexicana consúltese la documentada obra de Lujambio en la cual señala que antes de la introducción de los diputados de partido en los congresos estatales, éstos semejaban “cámaras soviéticas”, “en el sentido de que todos sus diputados pertenecían a un solo partido”; igualmente, sostiene que en tales circunstancias de composición monopartidista, “más que asambleas legislativas, aquellos cuerpos colegiados parecían cabildos municipales”, pues el promedio en los 31 congresos era de 12.03 escaños. *Cfr.* Lujambio, cit. *supra* nota 265, p. 54.

independientes o porque hay diversas posibilidades reales (partidos) de éxito en la contienda electoral al margen del partido en el cual se milita.

En México, por el contrario, las condiciones institucionales motivaban la observancia de una disciplina férrea dentro del partido hegemónico, considerando que el jefe de dicho partido era el presidente de la república; así, el jefe del partido controlaba a los otros militantes del partido (es decir a los diputados y senadores y a quienes aspiraban a serlo) fundamentalmente debido a dos causas: sólo los partidos podían presentar candidatos a puestos de elección popular y los candidatos postulados por el partido hegemónico contaban, por ese mismo hecho, con una alta probabilidad de éxito, de triunfo.

- *Monopolio partidista de las candidaturas.*

La primera condición para que un partido logre imponer disciplina entre sus miembros es la capacidad de los dirigentes para otorgar premios o imponer castigos, dependiendo de la obediencia obtenida. Para un político el mayor premio o incentivo es alcanzar el poder. Un partido que logra tener control sobre el acceso a los puestos del poder será, muy seguramente, un partido disciplinado.

En México el PRI y el presidente encontraron rápidamente esta forma de control sobre la familia revolucionaria: restringieron la competencia electoral, la lucha por los puestos de elección popular, únicamente a los partidos políticos. Sólo los partidos políticos registrados podían presentar candidaturas en las elecciones. De esta forma, aquellos que no fueran postulados por algún partido con registro simplemente no podían participar, por más que contarán con un amplio respaldo popular. Las candidaturas eran monopolio partidista.²⁷¹

Cuadro 6: Monopolio partidista de las candidaturas		
Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 de julio de 1918	Ley Electoral federal de 7 de enero de 1946	Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951
Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos... (artículo 107).	Solamente los partidos podrán registrar candidatos (artículo 60).	Solamente los partidos nacionales podrán registrar candidatos... (artículo 68)
Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz, Fernando (Coords.) <i>Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997.</i> en Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie IV. El Congreso y las políticas nacionales. Volumen III. Sistemas políticos y electorales. Tomo 2. México. Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Legislativas y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.		

Así, por un lado, se restringe el registro de nuevos partidos o se cancela el de partidos peligrosos para el PRI; y por el otro, se limita la presentación de candidaturas, de tal manera que únicamente podían participar en los comicios los candidatos de los partidos “aceptables”, marginando a aquellos ciudadanos que, aún sin partido, podían representar alguna amenaza de derrota para el partido del presidente. Y a esto se aunaba el hecho de que, fuera del partido de la revolución, la posibilidad de alcanzar un triunfo electoral que permitiera el acceso al poder en los órganos del Estado era mínima, casi nula. Así, el

²⁷¹ Es de hacer notar que este monopolio no tenía un fundamento constitucional, pues era derecho de los ciudadanos mexicanos (como lo sigue siendo) ser votado para los cargos de elección popular, sin que el enunciado constitucional señalara condicionante alguna, como la de ser postulado por un partido.

entramado institucional fue estableciendo las condiciones para el surgimiento de un partido dominante altamente disciplinado. Aclarando que no era dominante porque disciplinara a sus cuadros o dirigentes, sino que exigía disciplina por su posición dominante.

Esto significaba que las dirigencias de los partidos tenían un excelente medio de control sobre sus militantes, puesto que las candidaturas podían otorgarse a discreción, premiando lealtades y castigando actitudes independientes o contrarias a las directrices de los dirigentes. Y en el caso del PRI éste era el primer mecanismo para garantizar la disciplina de diputados y senadores, puesto que, al finalizar su ejercicio la postulación a un nuevo cargo de elección dependía de la dirigencia nacional o local, según correspondiera, y, al cabo, del “visto bueno” del presidente.

Esto hay que agregarlo al hecho de que, como titular del órgano ejecutivo federal, el presidente es el jefe de la administración pública federal, la cual era muy grande y contaba con considerables recursos financieros, por lo que, en potencia, y casi siempre en acto, el presidente era el primer y principal empleador de los militantes del PRI. De esta forma, el futuro político inmediato de los muchos militantes priistas dependía del presidente, lo que representaba un enorme desincentivo para la independencia de los miembros de los poderes legislativos del país.

- *La no reelección inmediata de diputados y senadores.*

El medio de control arriba señalado, ejercido a través del partido, por medio del cual el presidente influía (o decidía directamente) sobre el futuro político inmediato de diputados y senadores, se complementaba con la prohibición constitucional de reelección inmediata de éstos.

Este control presidencial sobre los legisladores federales (y locales incluso) se fundaba en que en un país donde la única manera de hacer una carrera política “exitosa” era la militancia en el partido de Estado, y ante la imposibilidad de que los legisladores pudieran reelegirse inmediatamente, teniendo el presidente injerencia directa en las listas de candidatos, e integradas las cámaras federales casi en su totalidad por militantes del PRI, las posibilidades de autonomía se reducían notablemente. Un legislativo federal integrado por diputados y senadores cuyas carreras políticas dependen de aquél a quien, en teoría, tienen que controlar a través de los instrumentos constitucionales, se vuelve un órgano débil.²⁷² Y eso era el congreso federal en aquellos años, un órgano débil, no por errores institucionales, sino por deformaciones derivadas del sistema de partidos y por disposiciones como la imposibilidad de reelección inmediata.

²⁷² “Teóricamente, la subordinación del poder legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República... Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante. Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia de la voluntad presidencial”. Cfr. Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. México. Cuadernos de Joaquín Mortiz. 21a. reimp. 1992,p.29.

Cuadro 7: No reelección inmediata de los senadores y diputados (Art. 59 constitucional)	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE (única reforma del 29 de abril de 1933)
Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos al día de la elección.	El texto original de este artículo pasó a serlo del artículo 58, para quedar como sigue: Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.
Fuente: Tena Ramírez, Felipe. <i>Leyes Fundamentales de México</i> . México. Porrúa. 19ª edición. 1995. pp. 841 y 896; Barquín Álvarez, Manuel. “Comentario al Artículo 59” en <i>Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones</i> . México. Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. 4ª edición. 1994, pp. 271 ss.	

- La “certeza de éxito” y la “opción de salida”.

El número reducido de partidos políticos que podían participar en las elecciones, las condiciones inequitativas de competencia electoral a favor del partido hegemónico, la desigual efectividad de los partidos políticos y el monopolio partidista de las candidaturas generaban que aquellas personas que aspiraran a algún cargo de elección popular tendrían una enorme probabilidad, casi certeza, de éxito si eran postuladas por el PRI. Una vez obtenida la candidatura priista, las elecciones sólo eran un trámite, en la mayoría de los casos. Como se ha mostrado en los cuadros 4 y 5 y de lo que se desprende del 8, los candidatos a diputados del PRI resultaban altamente eficientes, pues la gran mayoría de ellos triunfaba.

Esta “certeza de éxito” en la competencia electoral si se competía por el partido de la revolución institucionalizada fomentaba una disciplina estricta dentro del partido, en virtud de que las candidaturas eran vistas como recompensas por los servicios prestados y sobre todo por la obediencia observada a las directivas de los dirigentes del partido, en especial las del jefe del mismo, el presidente de la república.

Correlativamente a lo anterior la posibilidad de que un miembro del partido, tal vez molesto por no haber sido favorecido con alguna candidatura, renunciara a éste y se postulara por un partido diferente era remota, puesto que el “costo” de salir del partido no implicaba nada más la pérdida de cualquier otra posibilidad de obtener otra candidatura en un futuro próximo, sino que competir bajo la bandera de otro partido reducía de manera muy significativa las probabilidades de éxito en la competencia; en otras palabras, abandonar el partido representaba el término o final de una carrera política, no sólo por lo que toca a los puestos de elección popular, sino, y quizás sobre todo, a los puestos de la administración pública que eran controlados por el presidente; por ello los priistas veían la salida del partido como una opción última debido al alto costo que se debía pagar.

Cuadro 8: Competencia de los partidos en las elecciones para diputados federales																
Número de candidatos presentados por partido (% respecto al total de candidatos)																
Partido	1946		1949		1952		1955		1958		1961		1964		1967	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
PRI	147	100	147	100	160	99.4	162	100	178	100	178	100	178	100	178	100
PAN	64	43.5	69	46.9	143	88.2	90	55.6	139	85.8	98	55.1	174	97.75	176	98.87
PP-PPS	N.R.		N.R.		129	80.1	65	40.1	69	42.6	85	45.5	166	93.25	175	98.31
PNM	N.R.		N.R.		129	80.1	65	40.1	69	42.6	85	45.5	N.R.		N.R.	
PARM	N.R.		N.R.		N.R.		N.R.		47	29	57	32	113	63.48	123	69.10
Distritos	147		147		162		162		162		178		178		178	

Fuente: Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México. Cal y Arena. 2ª Ed. 1993 pp. 40 y 72.

d) *El presidente como jefe del partido hegemónico.*

El auténtico dirigente del partido de la revolución era el presidente de la república, más que sus dirigentes formales tales como el presidente o el secretario general del partido. En el apartado respectivo al análisis del partido de la revolución se menciona la relación de control que el Presidente de la República ejercía en el partido y a través del partido; por lo tanto, en el presente inciso cabe sólo afirmar que el Presidente de la República era el jefe real del partido. Y la militancia en el PRI sólo reconocía un dogma: la obediencia a las instrucciones del presidente. El poder presidencial dentro del partido se fundaba en el hecho de que era el presidente el que decidía sobre candidaturas, designaba burócratas o proponía a ministros. El control que el ejecutivo ejercía sobre los otros poderes y sobre los estado de la federación se fundaba en su control sobre el partido, y especialmente sobre los legisladores.

B. MANIFESTACIONES DE LA DEBILIDAD DEL CONGRESO.

a) *La creación de la ley.*

Constitucionalmente el presidente de la república participa en este procedimiento en varias etapas: tiene la facultad de presentar iniciativas legislativas, interponer el veto y hacer publicar las leyes aprobadas. El presidente mexicano, siguiendo una tendencia mundial, se convirtió en el principal promovente de iniciativas legislativas; sin embargo, el sistema político hizo del ejecutivo el verdadero legislador, no en el sentido de una usurpación inconstitucional de funciones, sino en el de que el ejecutivo era el iniciador más efectivo de los autorizados por la constitución, es decir, las presentadas por el ejecutivo eran las iniciativas que con mayor rapidez se turnaban al trámite parlamentario respectivo, las que más rápidamente se dictaminaban y se pasaban al pleno y, finalmente, las que con mayor frecuencia se aprobaban, se aprobaban por altos porcentajes (véanse los datos de los cuadros 9 y 10) e incluso sin hacerles modificaciones mayores.

Cuadro 9: Porcentaje de iniciativas presidenciales aprobadas por unanimidad en la Cámara de Diputados (1947-1964)										
Año	1947	1949	1953	1955	1959	1960	1961	1962	1963	1964
%	73.68	76.92	59.18	62.16	94.86	87.50	82.14	88.00	96.77	85.00

Fuente: González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, ERA, 1997, p. 235.

No sólo las iniciativas presidenciales eran aprobadas en su casi totalidad, sino que las respaldaban, casi siempre, la unanimidad de los diputados. Este fenómeno llevó a González Casanova a afirmar que la función del poder legislativo mexicano era más bien *simbólica*, pues se limitaba a dar validez constitucional a las decisiones presidenciales.²⁷³

Año	1947	1949	1953	1955	1959	1960	1961	1962	1963	1964
%	2.80	3.18	3.00	5.34	4.37	2.79	2.88	3.58	3.03	12.07

Fuente: González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, ERA, 1997, p. 235.

La preponderancia presidencial, o control del ejecutivo sobre el legislativo, se nota también en el ejercicio de la facultad de veto por parte del ejecutivo. En teoría, el veto pretende ser un instrumento del presidente para evitar la precipitación del legislativo y la invasión e imposición del congreso,²⁷⁴ es decir, el veto es una herramienta para equilibrar a los poderes ejecutivo y legislativo, de forma que el primero puede impedir la conclusión del procedimiento legislativo. Sin embargo, en nuestro país, donde la casi totalidad de los legisladores federales militaban en el mismo partido del presidente, y donde las iniciativas legislativas de éste se aprobaban por lo general por unanimidad, el veto se interpuso pocas veces.²⁷⁵

1943	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1954	1956	1963	1964	1965	1969
1	2	1	3	10	3	7	2	2	2	4	6	12	1

Fuente: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo en México*, México, Siglo XXI editores, p. 91.

El presidente, finalmente intervenía en el procedimiento legislativo en la etapa de publicación del decreto correspondiente a la reforma o creación de la ley. La constitución señala que una vez aprobado un proyecto en el cámara de su origen, pasará a su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. La transcrita disposición constitucional hace referencia expresa a la facultad de veto presidencial. Sin embargo, el mismo texto establece la obligación del ejecutivo federal de publicar la ley aprobada cuando no interponga su veto. Pero no se prevé una sanción a la posible infracción de este texto normativo.

Un presidente bien podría haberse abstenido de interponer su veto a una ley aprobada, por cualquier causa. Pero ello no necesariamente implica que esté de acuerdo con el texto legislativo que se encomienda mandar publicar. Hay que considerar que estas herramientas

²⁷³ Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 32.

²⁷⁴ Cfr. Carpizo, cit. *supra* nota 260, p. 85.

²⁷⁵ “De 1941 a 1976, el presidente *no interpuso* ningún veto en los años 1944, 1945, 1953, 1955, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1966, 1967, 1968, 1970, 1971, 1972, 1973, 1973, 1974, 1975 y 1976.” Cfr. Carpizo, cit. *supra* nota 260, p. 91. Las cursivas son mías.

constitucionales, lejos de responder a consideraciones jurídicas, son utilizadas con criterios eminentemente políticos, es decir, de oportunidad. Y bien pudo o puede suceder que la interposición del veto presidencial no sea la mejor opción política en un momento dado. Así que pudo o puede ocurrir que un presidente no *haga observaciones* a un proyecto de ley aprobado en ambas cámaras y se entienda como abstención del ejercicio del veto. El presidente no entra en conflicto con el congreso, recibe la ley aprobada... la guarda en su bolsillo y se “olvida” de ella.

Esto, que los norteamericanos llaman *pocket veto*, no podía ni puede ocurrir en nuestro país, según Carpizo.²⁷⁶ Difiero. La posibilidad de que el presidente se niegue a publicar una ley aprobada por las cámaras es real, y, lo peor, no hay mecanismos constitucionales que obliguen al presidente a cumplir con su obligación y mucho menos que le impongan un castigo por su conducta. Hasta donde tengo noticia, el presidente nunca ha ejercitado el veto de bolsillo, pero eso no significa que no pueda suceder. El diseño institucional, ahora sí, facilita la preponderancia presidencial sobre el congreso.

b) Facultades hacendarias.

“Las facultades de las Cámaras en materia hacendaria, se ejercen principalmente a través de tres actos: la expedición de la ley de ingresos, la expedición del presupuesto de egresos y la aprobación de la cuenta anual”.²⁷⁷ La constitución de 1917 estableció como facultad exclusiva de la cámara de diputados la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo. En la distribución del gasto público federal el senado de la república (supuesta cámara de representación federal) no tiene injerencia alguna.

Por otra parte, la constitución establece la facultad del *congreso de la unión* para “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”. Anualmente, el ejercicio de esta facultad da como resultado la ley de ingresos, que como toda ley, según la constitución, “es obra del Congreso de la Unión y sigue por lo tanto, los trámites comunes a la formación de cualquier ley, salvo en el punto relativo a que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados”.²⁷⁸ Es paradójico que el senado no tenga intervención en la determinación de la manera como se gastarán los recursos federales, pero sí la tenga en la fijación de las cargas fiscales de las que derivarán los recursos que gastará el gobierno federal.

La cámara de diputados tiene también la facultad de revisar los estados contables y financieros y la demás información que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos, así como, en general, la incidencia de tales operaciones en el activo y pasivo total de la hacienda pública federal. A esto se le denomina comúnmente “revisión” y, en su caso, aprobación, de la cuenta pública. Para desempeñar cabalmente esta facultad la cámara de diputados se auxiliaba de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, cuyo titular era nombrado por la mayoría de ésta a propuesta de la comisión de vigilancia.

²⁷⁶ Carpizo, cit. *supra* nota 260, p. 91

²⁷⁷ Cfr. Tena Ramírez, cit. *supra* nota 254, p. 323.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 327.

“La revisión de la Cuenta Pública llegó a ser, en años anteriores, un mero trámite burocrático, para el que solían pasar inadvertidas las anomalías del documento revisado. Con objeto de atenuarlas en lo posible, la frac. XXVIII del art. 73 (actualmente derogada por la reforma de 77) disponía que el examen de la Cuenta debía comprender ‘no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas’. A pesar de esta exigencia constitucional, la Cuenta Pública continuó siendo un documento que instrumentado por el criterio político, resultaba insuficiente a todas luces para imponer respeto al Presupuesto por parte del Ejecutivo”.²⁷⁹

El desapego del presidente al presupuesto, lo que tipificaba propiamente una causal de responsabilidad e inclusive un ilícito penal, antes que ser castigado por la cámara de diputados, era objeto de justificación, para lo cual se llegó a la lamentable práctica de aprobar partidas extraordinarias posteriores para “autorizar” gastos ya realizados con anterioridad. Es decir, el presidente gastaba y luego, ya después y con calma, los diputados aprobaban dicho gasto.

Por lo que toca a la intervención presidencial en cuestiones económicas, cabe recordar que, fundamentada en los artículos 73-X, 4 y 27 párrafo tercero, el 30 de diciembre de 1950 fue promulgada la *Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica*, por virtud de la cual se facultaba al presidente para intervenir en un conjunto importante de actividades del proceso industrial y comercial del país, tanto en la fase de la producción como en la de la distribución; el ejecutivo tenía facultades para imponer precios máximos al mayoreo y menudeo, obligar a que diversos artículos (alimenticios, materias primas, etc.) se pusieran a la venta, imponer racionamiento, organizar la distribución para evitar a los intermediarios innecesarios, *determinar los artículos que preferentemente debían producir las fábricas*, decretar la ocupación temporal de las mismas cuando fuera indispensable mantener o incrementar la producción de los artículos señalados, etc. Y esto es sólo un ejemplo, pues hay que mencionar también la facultades para contratara empréstitos, autorizar montos y áreas para la inversión pública, la autorización a la inversión extranjera, etc.

c) *Nombramientos.*

Originalmente el artículo 76-II de la constitución federal establecía como una de las facultades exclusivas del Senado de la República la de ratificar los nombramientos que el Presidente hiciera de:

- a) Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales;
- b) Empleados Superiores de Hacienda; y
- c) Coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional.

Como es bien sabido la teleología de esta disposición constitucional, al tener que examinarla a la luz de la técnica de la separación de funciones, consiste en hacer intervenir a varios órganos del Estado en la designación de las personas que ocuparán cargos que por su importancia es necesario que estén al margen de las luchas electorales, y que en su nombramiento no intervengan criterios partidistas. Esta es una forma de contrapeso al

²⁷⁹ *Ibidem*, p.340.

poder de nombramiento del presidente en cualquier sistema presidencial, como el norteamericano, el prototipo clásico.

En México la finalidad buscada era la misma: controlar la facultad que el presidente tenía de nombramiento. Al inmiscuirse a la cámara que supuestamente representaba a las entidades federativas se pretendía que éstas intervinieran en la formación de la voluntad de la federación al nombrar a los titulares de cargos que trascienden al gobierno central y son de importancia capital para toda la federación: fuerzas armadas, representación diplomática de la unión y recaudación y manejo de los impuestos.

Sin embargo, la intervención de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal no fue precisamente muy activa, si se toma en cuenta que durante mucho tiempo imperó en el país la idea de que esta intervención de los estados en la formación de la voluntad federal sólo podía darse a través del proceso de reforma constitucional, puesto que se abandonó y desprestigió la teoría que indica que la cámara de senadores o segunda cámara es donde convergen los representantes de cada una de las entidades federativas, para dar paso al argumento de que los senadores, si bien se elegían *en* los estados, no se elegían *por* las entidades federativas, por lo que representaban realmente a la ciudadanía en general.

Además, todavía en 1968 no habían tenido acceso al senado los partidos políticos de oposición, por lo que el PRI manifestaba ahí, no digamos su hegemonía, sino su *unicidad*.

Por lo regular la ratificación de los nombramientos hechos por el presidente no provocaron mayor debate en el senado y casi todos fueron ratificados. Los nombramientos de los agentes diplomáticos fueron los menos cuestionados, pero no los más ratificados. González Oropeza precisa que únicamente en dos casos no se ratificó el nombramiento presidencial: el 23 de septiembre el senado negó ratificar a Alfonso Castellet y el 6 de diciembre de 1982 suspendió la ratificación de Carlos Ferrer Argote, aunque luego la realizó.²⁸⁰

Por lo que toca a la ratificación de los *empleados superiores de hacienda*, cabe hacer notar que esta frase ha estado sujeta comúnmente a la interpretación que de la misma han hecho tanto la cámara de senadores como el secretario de hacienda en turno, pues no se ha expedido una ley que reglamente y defina esta facultad del senado. Atendiendo a los antecedentes consignados en los diarios de debates de los diferentes congresos constituyentes mexicanos, los senadores han interpretado esta facultad que tienen como referida todos los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, *excepto* al titular de la misma; es decir, que el secretario de Hacienda no requería ser ratificado por el senado.

El 21 de noviembre de 1935, según González Oropeza, es la fecha en que se ratificaron por última ocasión (hasta 1987) al Oficial Mayor, al Contador de la Federación, al Tesorero de la Federación, al Director General de Egresos, al Director General de Aduanas y al Director General de Bienes Nacionales: “súbitamente terminó la ratificación de empleados superiores de hacienda, aunque fueron relevados por la ley de Justicia Fiscal del 27 de

²⁸⁰ Cfr. González Oropeza, Manuel. “La ratificación de nombramientos presidenciales”, en VA. *El Senado mexicano*. Libro Dos. México. LIII Legislatura del Senado de la República. 1987, p. 304.

agosto de 1936, por la ratificación de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación”.²⁸¹

Por lo que respecta al nombramiento de los altos mandos del ejército y armada nacionales, cabe hacer mención que han sido contadas y muy raras las ocasiones en que la ratificación no se ha concedido. La última ocasión que no se ratificó un nombramiento presidencial en esta materia lo fecha González Oropeza en 1967. Puede destacarse que en 1954 no se ratificó en un nuevo grado a Félix Galván López, quien en 1982 llegaría a ocupar la titularidad de la secretaría de la defensa nacional.²⁸²

Mención aparte merecen los nombramientos de los ministros de la suprema corte de justicia, puesto que, a diferencia de lo que sucedía con la ratificación de las designaciones presidenciales arriba señaladas, en este caso se trata de la integración de un órgano del Estado mediante la colaboración de los otros dos. Originalmente, la constitución federal señalaba que los miembros de la suprema corte de justicia eran electos por el congreso de la unión en funciones de colegio electoral por mayoría absoluta de votos de cuando menos las dos terceras partes del total de diputados y senadores. Eran las legislaturas de los estados las que proponían un candidato cada una.

Como se nota claramente, el nombramiento de los ministros lo hacía únicamente el poder legislativo federal, con la intervención, menor pero intervención, de las legislaturas de los estados. El presidente no intervenía en absoluto. Bajo este diseño se nombraron, entre 1917 y 1928, un total de 30 ministros.²⁸³

En 1928 el entonces candidato electo a la presidencia de la república, Alvaro Obregón, presenta, al margen de la constitución, varias iniciativas de reforma a la carta magna, entre las que destaca la referida al nombramiento de los ministros de la corte.²⁸⁴ Se propone el mecanismo de nombramiento que privilegiaba la intervención directa del presidente y permitía la participación simbólica del senado de la república, como se aprecia en el cuadro 12.

²⁸¹ *Idem*, p. 303.

²⁸² *Idem*, p. 309.

²⁸³ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. México. Fondo de Cultura Económica. 2ª reimp. 1999, p. 628.

²⁸⁴ La otra materia que tocó esta iniciativa y a la postre reforma constitucional fue el gobierno del Distrito Federal y consistió, fundamentalmente, en la supresión de la forma municipal de administración y gobierno de la capital de la república, es decir, la abolición del ayuntamiento de la ciudad. “No deja de llamar la atención que ha sido la única reforma constitucional iniciada por un ciudadano sin cargo alguno, pues Alvaro Obregón no ejercía ninguna función pública el 19 de abril de 1928, cuando presentó su iniciativa en la Cámara de Diputados...” *Cfr.* González Oropeza, Manuel. *La constitución del Distrito Federal*. México. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. 2000, p. 54.

Cuadro 12: Nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<i>Texto Original</i>	Reforma de 20 de agosto de 1928
<p><i>Artículo 96.</i> Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.</p>	<p><i>Artículo 76.</i> Son facultades exclusivas del Senado: ... <i>VIII.</i> Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República;</p> <p><i>Artículo 96.</i> Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o aprobará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado no podrán tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En el caso 'e que la Cámara de senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba, o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento cesará desde luego sus funciones el ministro provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado en los términos señalados.</p>

Entre 1928 y 1968 fueron nombrados 98 ministros de la suprema corte por 9 presidentes de la república con aprobación del senado. No se tiene noticia de que se haya negado la aprobación de esta cámara a algún nombramiento de ministro hecho por el presidente. Ahora bien, cada presidente nombró a un número variable de ministros en razón del aumento gradual de la composición de la suprema corte. La razón esencial de este aumento del número de ministros radica en la intención de abatir el rezago en la resolución de litigios de los que conocía dicho tribunal.

Cuadro 13: Número de nombramientos de ministros de la Suprema Corte por periodo de gobierno (1946-1995)

Presidente de la República	Ministros nombrados	% de ministros nombrados respecto del total
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	18	69
Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958)	5	19
Adolfo López Mateos (1958-1964)	12	46
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	13	50

Fuente: Fix Fierro, Héctor. "Poder Judicial", en González, María del Refugio y López Ayllón. Sergio, *Transiciones y diseños institucionales*. México. UNAM. 1999, p. 188.

Respecto a la facultad de nombramiento de la que ha gozado el presidente de la república, independientemente de la que corresponde a los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos, cabe una mención aparte sobre la del jefe del Departamento del Distrito Federal. La importancia social, económica y política de esta entidad federativa no requiere mayor explicación; el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo directamente del presidente de la república, el cual lo ejercía por conducto del jefe del Departamento correspondiente, el cual era nombrado y removido discrecionalmente por el jefe del ejecutivo federal.

Pero esto no siempre fue así; hasta 1928 había estado funcionando, a pesar de los avatares, un ayuntamiento que gobernaba el municipio de la ciudad de México. Sin embargo, en ese

año, antes de asumir el cargo de presidente de la república, Alvaro Obregón presentó una iniciativa de reforma constitucional para suprimir dicho municipio y su gobierno, y dar el control político sobre el distrito federal al presidente. Desde entonces, el presidente nombraba directamente al jefe de un departamento administrativo encargado del gobierno y administración de esta importante urbe.

d) *Remoción de gobernadores.*

El presidente controlaba al congreso federal, y a través de éste a los gobernadores de los estados, puesto que mediante el procedimiento previsto en la constitución para declarar la desaparición de poderes y el nombramiento de un nuevo gobernador, el presidente influía totalmente en la conducta de los ejecutivos locales. De nuevo, fue Cárdenas el presidente que mostró claramente a sus sucesores la manera de aplicar este mecanismo de control, que sin quebrantar el orden constitucional, generó la inhibición del federalismo. Por ello el ejemplo de Cárdenas es importante: institucionalizó el presidencialismo, puesto que mostró que es suficiente con ejercer el poder dentro de los límites señalados, siempre y cuando tenga el apoyo y el control sobre un partido hegemónico.

Cuadro 14: La intervención presidencial en la declaración de desaparición de poderes (período 1917-1933)	
Presidente de la República	Declaraciones efectivas de desaparición de poderes
Venustiano Carranza	3
Adolfo de la Huerta	9
Alvaro Obregón	6
Plutarco Elías Calles	4
Emilio Portes Gil	2
Pascual Ortiz Rubio	5
Abelardo L. Rodríguez	1
Total	30
Fuente: González Oropeza, Manuel. <i>La intervención federal en la desaparición de poderes</i> . México. UNAM/IIJ 2ª ed. 1987 (1ª ed. 1983), p. 253.	

La desaparición de poderes y la subsecuente remoción de los gobernadores y nombramiento de otros resultó ser una práctica frecuente hasta el sexenio de Ávila Camacho, a partir del cual se convierte en un medio excepcional de control político en manos del presidente. Este mecanismo “se ideó únicamente como una medida para solucionar el vacío de poder ocurrido en los estados federados, pero se ha aplicado en forma extensiva, como remedio efectivo para solucionar la corrupción de los gobernantes estatales, para dirimir algunas cuestiones electorales o, en el peor de los casos, para servir de correctivo en las relaciones personales e institucionales no cordiales, entre los gobernantes locales y federales”.²⁸⁵

²⁸⁵ Cfr. González Oropeza, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. México. UNAM/IIJ 2ª ed. 1987 (1ª ed. 1983), p. 85.

Cuadro 15: La intervención presidencial en la declaración de desaparición de poderes (período 1934-1970)	
Presidente de la República	Declaraciones efectivas de desaparición de poderes
Lázaro Cárdenas del Río	9
Manuel Ávila Camacho	3
Miguel Alemán	1
Adolfo Ruiz Cortines	1
Adolfo López Mateos	0
Gustavo Díaz Ordaz	1
Total	15
Fuente: González Oropeza. Manuel. <i>La intervención federal en la desaparición de poderes</i> . México. UNAM/III 2 ^a ed. 1987 (1 ^a ed. 1983). p. 253.	

Así pues, las facultades constitucionales del presidente marcaban ya una preponderancia de éste sobre el congreso, misma que, paulatinamente y debido al funcionamiento del sistema político, se fue incrementando, lo que trastocó el diseño constitucional. Basta, sólo para resumir, la capacidad para nombrar presidencial para designar a servidores públicos: además de a todos los secretarios de Estado, al Procurador de la República, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, el presidente nombraba, previa ratificación del Senado, a los altos jefes militares, a los ministros y agentes diplomáticos y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, la legislación le facultaba para designar a los directores de diversos organismos: IMSS, ISSSTE, PEMEX, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otros.

También se anotó la importante intervención presidencial en la vida económica del país, al habersele facultado al presidente para intervenir en un conjunto importante de actividades del proceso industrial y comercial del país, tanto en la fase de la producción como en la de la distribución.²⁸⁶ Pero sobre todo hay que destacar las reformas sociales: el presidente, según el dictado del artículo 27 tenía atribuciones para reglamentar la extracción y utilización de aguas subterráneas y de propiedad nacional, otorgar concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de recursos del dominio de la nación, resolver las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas, fijar los límites que podían adquirir o poseer las sociedades mercantiles; derivado de lo anterior, la ley agraria le facultaba para, entre otras cosas, crear nuevos centros de población y privar de derechos individuales a ejidatarios.

Aunado a lo anterior, existían ciertas facultades presidenciales que no se contenían en la constitución o ley alguna, y que Carpizo denominó “metaconstitucionales”, las cuales son producto del propio sistema político mexicano, caracterizado según Cosío Villegas, por un presidente con amplias facultades y un partido político oficial predominante.²⁸⁷ Esas facultades eran: la jefatura real del PRI, la designación del sucesor y el nombramiento y remoción de gobernadores;²⁸⁸ y cabría agregar: la autorización de candidatos a diputados federales y a senadores.

²⁸⁶ Cfr. Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México. Siglo XXI Editores. 1978, p. 136.

²⁸⁷ Cfr. Cosío Villegas, cit. supra nota 272, p. 21.

²⁸⁸ Cfr. Carpizo, cit. supra nota 286.

Pero estas facultades, que nunca estuvieron señaladas en documento alguno, sino que eran muestra de la costumbre política, no son producto de *ingeniería* alguna, sino resultado de las circunstancias: el poder político concentrado en la presidencia y existencia de un partido de Estado; cuando desaparezcan estas condiciones esas facultades dejarán de existir o se modificarán. Abundaré más cuando trate el tema del partido de Estado.

III. UNA APARENTE CONTRADICCIÓN.

Según algunos autores el significado y trascendencia política de la movilización estudiantil de 1968 y la consecuente represión estatal dejaron ver claramente la naturaleza propia del régimen mexicano emanado de la revolución: la contradicción.

Básicamente, la tesis de la contradicción del Estado mexicano²⁸⁹, deudora del pensamiento marxista, consiste en afirmar que dentro de una estructura capitalista el Estado mexicano no está comprometido con una clase social en específico, sino con la conservación, en general, de la estructura capitalista. Dentro de esta lógica, al mexicano, como al resto de los Estados capitalistas, corresponden dos funciones “contradictorias”²⁹⁰: a) el mantenimiento de circunstancias propicias para la acumulación rentable del capital, y b) el control social, es decir, la erradicación de cualquier conflicto de clase que pueda poner en peligro la estructura capitalista.²⁹¹

Para conseguir lo primero, según Offe, el Estado actúa en dos frentes, por un lado, debe situar a todo propietario de fuerza laboral “en una posición que le *capacite para encontrar empleo* en el mercado de trabajo”, y, por el otro, debe promover que “las unidades individuales de capital o el capital en su conjunto” se coloquen “en una posición donde parece efectivamente rentable comprar fuerza de trabajo”.²⁹² Para lograr lo segundo, crear y mantener la armonía social, el Estado debe “satisfacer distintas demandas de los que sufren los ‘costes’ del crecimiento económico”.²⁹³

Dentro de esta última función se ubican las reformas sociales, entendidas como “concesiones” a las masas proletarias para, por un lado, evitar brotes revolucionarios y, por el otro, crear condiciones para el pleno empleo tanto de la mano de obra (salud, educación, capacitación para el empleo, seguridad social, etc.) como del capital (mantenimiento y capacitación constante de un considerable ejército laboral de reserva).

²⁸⁹ La tesis ha sido expuesta por Basáñez de la siguiente forma: “el Estado no es neutral, pero tampoco está comprometido con una determinada clase social, ya sea capitalista o popular. Más bien encuentra que el Estado mexicano está comprometido con una lógica social y económica específica: la del capitalismo. Esta línea... propone que, independientemente de los hombres que estén a cargo y en el control de las posiciones estatales, el Estado de todas maneras produce resultados similares dadas las restricciones estructurales e históricas que limitan su acción”. *Cfr.* Basáñez, Miguel. *La lucha por la hegemonía en México. 1968-1990*. México. Siglo XXI Editores. 10a. ed. 1996, p. 56. Esta tesis será de gran utilidad para analizar la autonomía del Estado mexicano, además de que será la base para descartar la teoría de la sobrecarga de demandas como adecuada para explicar la ingobernabilidad en México.

²⁹⁰ “Una contradicción dentro de un específico modo de producción es la tendencia inherente a destruir las precondiciones mismas de las cuales depende su supervivencia”. *Cfr.* Offe, cit. *supra* nota 6, p. 119

²⁹¹ *Cfr.* O’Connor, cit. *supra* nota 6, p. 26.

²⁹² *Cfr.* Offe, *ibidem*. Las cursivas son mías.

²⁹³ *Cfr.* O’Connor, *ibidem*. p. 28.

La diferencia entre el mexicano y otros Estados capitalistas de aquellos años radicaba en el hecho de que el nuestro era producto de una revolución que errónea o dolosamente había sido calificada como “social” o incluso “socialista”.²⁹⁴ La paradoja que detectó Hansen buscó ser explicada en cuanto manifestación de la naturaleza contradictoria del Estado mexicano. Pero, ¿en verdad existía tal contradicción?

Considérese lo señalado respecto al ciclo histórico dentro del cual se inicia la guerra civil en 1910; según Leopoldo Solís²⁹⁵, la revolución no inauguró un nuevo periodo en la vida económica de nuestro país, sino que, al contrario, ella misma es un fenómeno propio del ciclo iniciado durante el último tercio del siglo XIX: la modernización económica, que no es sino el desarrollo del modelo capitalista. En este sentido, el porfiriato cumplió con parte de la tarea, sin embargo se convirtió en un obstáculo para la modernización política; la revolución no buscó, repito, la destrucción o sustitución de propiedad privada, base del modelo capitalista.

Así vista, la revolución, una vez triunfadora, no buscó sino continuar con la labor realizada por la burocracia porfirista, interrumpida por la guerra: continuar la labor de modernización, tanto en el aspecto económico como en el político. Y esa tarea de modernización se ubica *únicamente* dentro del modelo capitalista. El Estado mexicano nace para promover la *modernización* del país, que no se concibe sino como promoción del capitalismo como forma de producción y de la democracia como forma de gobierno. Esas son las tareas básicas del Estado que nace en 1917.²⁹⁶

Las reformas sociales, como se apuntó más arriba, fueron utilizadas durante la guerra civil como táctica disuasiva sobre las masas; el objetivo que perseguían los constitucionalistas era atraerse a los obreros, pero sobre todo a los campesinos, evitar que engrosaran las filas del zapatismo o del villismo, que se radicalizaran y convirtieran la *revolución política* en una *revolución social*. Había que evitar a toda costa que el proletariado iniciara una lucha de clases. Para ello la promesa de las reformas sociales sirvió a la perfección.

Pero no bastó con la legislación preconstitucional elaborada durante la lucha contra los ejércitos proletarios; una vez reunidos en Querétaro, algunos generales constitucionalistas, a la sazón constituyentes, habían asumido un genuino compromiso con las masas, por lo que pelearon y lograron la inclusión de las reformas sociales en el texto constitucional. Carranza temió un Estado *sitiado* por las masas exigentes. Obregón intuyó y demostró la gran herramienta que resultaron ser las multicitadas reformas para movilizar a las masas, especialmente para fines electorales. Cárdenas legó al régimen el uso de tal movilización para fortalecer la autonomía estatal.

²⁹⁴ Se ha visto ya el concepto tan peculiar que del socialismo tenía Obregón.

²⁹⁵ Solís, Leopoldo. “Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México”, en *Demografía y Economía*. México, 1967, vol. I, n. 1, p. 42, citado en Córdova, Arnaldo, cit. *supra* nota 177, pp. 14 y 15.

²⁹⁶ Ciertamente, la democracia como forma de gobierno no fue la característica del régimen mexicano; pero no puede perderse de vista que en ningún momento se dejó de considerar a la democracia como una meta a la que había que llegar, una vez que el país se hubiese *modernizado*, una vez que el pueblo mexicano estuviese maduro, *listo* para ello. Así es como se entiende que tanto Porfirio Díaz (en la famosa entrevista con Creelman) como los diferentes gobernantes de la posrevolución hablaran de la democracia como un punto terminal y no como un mecanismo para lograr esa modernización.

Así pues, las reformas sociales no pueden motivar contradicción en el Estado mexicano, pues al mismo tiempo son generadoras de condiciones favorables para la *acumulación rentable de capital* y crean condiciones propicias para la consecución de la armonía social. Más que crear una situación conflictiva, las reformas sirven para promover y garantizar el desarrollo del capitalismo mexicano. El Estado mexicano no es, pues, contradictorio en sí mismo, sino perfectamente coherente: “*reformas sociales*, Estado de gobierno fuerte, presidencialismo, encuadramiento corporativista de las masas populares, institucionalización de las clases y conflictos sociales y Constitución populista confluyen en el proyecto que todo lo pacifica y todo lo resuelve: la *industrialización*”.²⁹⁷

Lo esencial del régimen mexicano es su naturaleza clasista, porque promueve el desarrollo capitalista, donde son, principalmente, *los intereses* de la clase dominante los que prevalecen. Las reformas sociales parecen engañar a quien lo analiza; pero lejos de producir contradicciones, las reformas refuerzan la naturaleza clasista del régimen, su perfil capitalista. Cuando mucho el reformismo social del Estado mexicano es una característica peculiar, pero eminentemente accidental²⁹⁸, que no lo define como *sui generis*, sino que sólo lo hace particular. El reformismo precoz es una adaptación vernácula del proceso de modernización u *occidentalización* de nuestro país.²⁹⁹

La tensión que se puede generar entre exigencia de mejoramiento socioeconómico de las masas y sostenimiento de condiciones propicias para la acumulación capitalista, esa que se presentó en otros países, en México no se dio, esencialmente porque los mecanismos e instituciones propios para articular y transmitir tales demandas populares no existían: los sindicatos eran controlados por una burocracia obrera más interesada en el mantenimiento del *status quo* que en la promoción de los intereses de clase, el corporativismo autoritario desalentaba o desradicalizaba cualquier exigencia mayor, los partidos políticos no funcionaban como vehículos del descontento, etc.

Las reformas sociales, como característica accidental (en cuanto adaptación nacional del Estado capitalista y la incorporación de las masas a la política), provocan cierta peculiaridad del Estado mexicano; la forma que en nuestro país revestirá la lucha de clases es el *reformismo*, es decir, el *mejoramiento* económico de las masas por medio de acciones

²⁹⁷ Córdova, cit. *supra* nota 177, p. 66. Las primeras cursivas son mías; Carmona señala que “la aparente paradoja... de la revolución no es tal: aquellas reformas son todas *burguesas*”. Cfr. Carmona, Fernando. “Estado y capitalismo en México, imbricación creciente con la sociedad civil”, en Alonso, Jorge (Coord.) *El Estado Mexicano*. México. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen. 1982, p. 25.

²⁹⁸ Accidental en el sentido de que es la forma peculiar que adoptan las instituciones y formas políticas modernas en México.

²⁹⁹ “En la medida en que México se *moderniza*, o como quieren algunos se *occidentaliza*, el proceso de su desarrollo exige la continua conformación de modelos políticos modernos a su propia realidad, cosa que implica... el que tales modelos, al aplicarse, se modifiquen y se transformen”. Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 177, p. 46. Cuando habla de *occidentalización*, Córdova hace velada referencia a Scott, quien sobre el particular señala: “*The fact that these mechanisms and the values which motivate them are peculiarly Mexican in their form does not mean that the political system itself cannot be classed as Western. On the contrary, but the very fact that Mexico has achieved a synthesis of others habits and values with those resulting from change, the country has fulfilled the most basic of all requirements for a Western political system... in short, a workable and working system that includes the entire country... this is more in accord with Mexican reality than a law that does not accurately reflect the country’s conditions and values system*”. Cfr. Scott, cit. *supra* nota 193, p. 17. Un juicio parecido realizó González Casanova.

estatales tendientes a satisfacer las demandas de aquellos damnificados del crecimiento económico. Esas es la verdadera naturaleza del Estado en México, y no una aparente contradicción o una supuesta paradoja.

Pero decir que las reformas son respuestas a demandas de las masas sería mucho decir, puesto que, debido a los mecanismos de control que sobre el proletariado tenía el régimen, difícilmente se articulaban o expresaban reclamos; ni obreros ni campesinos podían hacerse escuchar muy alto ni muy seguido. Así que el reformismo social del Estado mexicano puede ser visto como una estrategia política tendiente a renovar constantemente la impresión de que el régimen estaba comprometido con el “constante mejoramiento económico” de las clases sociales en desventaja.

El temor carranzista a que el Estado fuera sitiado por las masas exigentes careció de fundamento a partir de la existencia de efectivos medios de control sobre las mismas. En ello estriba el carácter contrarrevolucionario del reformismo social mexicano: el propio Estado organizó y encabezó las demandas de mejoramiento económico, evitando que el proletariado se organizara de forma autónoma.

Entre los años cincuenta y setenta se presentó en nuestro país cierto fenómeno denominado “milagro mexicano”, consistente en un crecimiento económico sin precedentes ni comparación, aproximadamente de seis por ciento anual en promedio, combinado con una apreciable estabilidad política, sobre todo tomando en consideración la quiebra de las democracias latinoamericanas a partir de los años sesenta. México fue capaz de lograr tal crecimiento económico sin tener que recurrir a regímenes militaristas, burocráticos-autoritario o dictatoriales³⁰⁰. Pero es que tampoco lo necesitó.

Se ha señalado que la gran diferencia entre el resto de países latinoamericanos y el nuestro, lo que hizo posible que aquí no se presentara una “ruptura” del orden constitucional (golpe de Estado), radicó en la muy particular configuración del Estado mexicano y su relación con la sociedad civil y sus organizaciones.

La explicación, como se ha intentado demostrar, de muchos fenómenos políticos en nuestro país debe buscarse en el proceso de formación y consolidación del poder político; uno de los primeros enunciados que se consideran certeros y que deben ser sometidos a la duda es el de la prevalencia de la economía sobre la política; sólo a partir de tal cuestionamiento puede entenderse mejor la trayectoria política de este país.

Por supuesto que si se atiende al crecimiento económico y al reparto de la riqueza producidos durante treinta años se sospechará de la “neutralidad” del régimen, y se condenará la hipocresía de un Estado comprometido pública, constitucionalmente con las

³⁰⁰ Cfr. Ross, cit. *supra* nota 199, p. 10; por su parte, Cosío Villegas, en su clásico ensayo, escribió que “[e]stos dos hechos: gran estabilidad política y señalado avance material, cobran una singularidad todavía mayor si se piensa en la agitación aparentemente inexplicable en que viven los otros países latinoamericanos, y en su progreso económico siempre inferior al mexicano, a excepción del muy reciente de Brasil... La singularidad, notable en sí misma, de esta estabilidad política y de semejante progreso económico crece si se reflexiona que México los ha conseguido sin acudir a ninguna de las dos fórmulas políticas consagradas: la dictadura o la democracia occidental”. Cfr. Cosío Villegas, cit. *supra* nota 272, pp. 20 y 21. Las afirmaciones de Cosío tendrían que ser matizadas, puesto que se demostró posteriormente que, si bien nuestro país tuvo un crecimiento económico superior al resto de Latinoamérica, los resultados del mismo se distribuyeron menos inequitativamente en países como Brasil o Argentina, donde no se había vivido una revolución.

clases desposeídas, pero que, como los hechos demuestran, actuó a favor únicamente de la burguesía, tanto nacional como extranjera. Pero entonces, al no existir contradicción estatal, la paradoja deja de serlo³⁰¹, pues se concluiría que en ningún instante hubo compromiso alguno entre masas y Estado, pues, a la vista de los resultados, todo parece indicar la presencia de un *pacto de dominación* por el cual la burguesía sometió al proletariado utilizando como instrumento al Estado posrevolucionario, el cual era *administrado* por un grupo dependiente de la clase dominante.

Analizando la política nacional desde la óptica de los resultados económicos (generación de crecimiento y reparto inequitativo de la riqueza), por supuesto que se encuentra una relación *funcional* entre política y economía. A la luz del desarrollo económico nacional, el régimen político mexicano fue *útil* por muchos años. El proyecto político de la revolución, la *modernización* entendida como *democratización*, estuvo sometido, según esta interpretación, al proyecto económico de la burguesía: *modernización* entendida como *industrialización y crecimiento*.

Cierto, crecimiento económico y estabilidad política coincidieron en el tiempo. Pero de esa coincidencia no se puede derivar una relación de inmediata dependencia o subordinación. Se ha visto ya que la relación entre economía y política es de probabilidad, que no de necesidad.³⁰² El desarrollo económico no generó directamente la democracia en México. Pero tampoco reforzó el autoritarismo. *El régimen político creó las condiciones adecuadas para la promoción del desarrollo; pero la estrategia del desarrollo no moldeó al régimen; los resultados económicos se buscaron como apoyos de éste, el desarrollo no se privilegió sobre la estabilidad política; “lo político” prevaleció siempre sobre lo económico, en ello radicó la eficacia del sistema creado por el Estado.*³⁰³

Si la política hubiese sido *función* de la economía, la estabilidad no requeriría de mayor explicación, pues bastaría con hacer un recuento de los medios coercitivos de los que el Estado dispone y de las ocasiones en que los utilizó; sin embargo, hacerlo nos daría un resultado algo “extraño”: existieron experiencias de represión estatal, cierto; pero tales hechos fueron localizados, particulares, *excepcionales*. Y sobre todo, tales represiones tiene una nota común: se presentaron cuando las manifestaciones de descontento reprimidas atacaron las formas políticas de dominación, no cuando eran reclamos eminentemente económicos.

³⁰¹ “En las características de nuestra estructura económica, con un crecimiento desigual y combinado, y en las características de nuestro sistema político, creemos hallar una *adecuación* esencial, una correspondencia *funcional* que explicaría la estabilidad dentro de la polarización de nuestro desarrollo... un sistema político que ha servido para modernizar al país ha sido también instrumento eficaz para ejercer dominio y neutralizar el conflicto social y la lucha de clases, al menos en sus formas más abiertas y violentas. *En este sentido no vemos contradicción entre el desarrollo económico y la estructura del poder en México; la política ha sido rigurosamente funcional al tipo específico del desenvolvimiento de nuestras fuerzas productivas*”. Cfr. Flores Olea, cit. *supra* nota 210, pp. 447-449.

³⁰² Cfr. Maravall, cit. *supra* nota 56.

³⁰³ “La eficacia del sistema mexicano ha dependido, en mayor medida que de ningún otro factor, de la flexibilidad que ha demostrado para mantener la primacía de lo específicamente político”. Muñoz Ledo, Porfirio, “México: el cambio se ha iniciado el país no será ya más el mismo”, en *El Día*, 3 de mayo de 1971, citado en Loaeza, Soledad. “*El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México*”, en cit. *supra* nota 196, p. 186.

Las demandas económicas de las masas, o en particular, de determinados grupos, siempre gozaron de cierta receptibilidad en el régimen; las exigencias de cambios políticos nunca fueron toleradas. Los conflictos socioeconómicos se resolvían como tales, fragmentándolos y evitando polarizarlos. La disputa por el poder político no se toleraba: por ello la muy particular configuración del sistema político mexicano, donde los partidos políticos y las elecciones carecían de importancia, puesto que se pregonaba continuamente, a partir de la estrategia de la “unidad nacional”, que los problemas políticos habían sido resueltos ya (la formación del Estado revolucionario, la creación de un partido del Estado, pluriclasista, pragmático, nacionalista y comprometido con la promoción de los intereses populares) y que restaba, como gran tarea del presente y del futuro, la solución del problema económico del país, su modernización, o sea, su *desarrollo económico*.

“Una historia mínima de la violencia en México durante los últimos años mostraría permanentes luchas y conflictos de carácter gremial, campesino, estudiantil y político. Con una característica: que los ajustes económicos parecen resolverse casi siempre por vía de la negociación, mientras que las pugnas de carácter político y por reivindicaciones estructurales: democracia sindical y desplazamiento de líderes, despojados de tierra o su ocupación por campesinos, protestas por abusos de autoridad, imposiciones del aparato político... etcétera, desembocan frecuentemente en la violencia... Las posibilidades de acuerdo son grandes *dentro* de los canales oficiales, pero cuando se trata de modificar prácticas y abusos el conflicto llega a ser irreductible. En cierta forma, *el sistema de intereses políticos parece menos flexible que el sistema de intereses económicos*”.³⁰⁴

El análisis de los principales conflictos “sociales” a los que se enfrentó el Estado antes de 1968 parecen corroborar lo anterior. Los ferrocarrileros, los telegrafistas, los maestros y los médicos, lejos de centrar sus demandas en aspectos meramente económicos, aún cuando el motivo inicial de las huelgas haya sido salarial, representaron una amenaza potencial para el régimen porque trastocaban la estabilidad política, al menos como entonces se entendía: “no ausencia de conflicto, sino su aislamiento y control para resolverlo en sus propios méritos, pero siempre sobre la base de que no rebasara los cauces de la ley ni atacara la dignidad del gobierno”,³⁰⁵ es decir, “*dentro* de los canales oficiales”.

Los reclamos sindicales atentaban más contra el régimen político que contra los intereses de la burguesía. Sobre todo porque los realizaban trabajadores del propio Estado. Lo cual demuestra que la burocracia sindical controlaba eficazmente al movimiento obrero del sector privado, pero comenzaba a mostrar fisuras respecto al del sector público.

El problema político común a todos esos movimientos era el de la representatividad de las dirigencias sindicales; más que conflictos laborales o económicos, la disidencia sindical de aquellos años buscó la autonomía de los trabajadores al servicio del Estado. Eso se demuestra por el hecho de que en casi todos los casos las huelgas y movimientos de protesta no finalizaron al ser satisfechas las demandas salariales, sino que continuaron; ello con el objetivo de sustituir a los dirigentes *charros* por líderes *representativos*.³⁰⁶

³⁰⁴ Cfr. Flores Olea, cit. *supra* nota 210, p. 464. Las cursivas son mías.

³⁰⁵ Cfr. Medina Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado. México. 1920-1994*. México. Fondo de Cultura Económica, 1a. reimp. 1996, p. 169.

³⁰⁶ “Podríamos pensar que el fracaso de los telegrafistas por conseguir que sus intereses fueran realmente representados, se debió a la estrategia utilizada para la consecución de tal fin: abandonar su sindicato y

El cuestionamiento de las burocracias sindicales y el intento por sustituirlas ponía en entredicho una de las bases sobre las que se sostenía el régimen: el control sobre el movimiento obrero organizado, es decir, se alteraba una de las condiciones esenciales de sobrevivencia del Estado: la movilización de las masas era competencia y monopolio exclusivo del régimen. La movilización independiente era motivo de alteración de la estabilidad, porque se carecía de control sobre las masas. Las “legítimas aspiraciones de mejoramiento económico” no inquietaban a los gobernantes, antes bien eran motivo para mostrar regularmente que el Estado, a pesar de todo, seguía comprometido con el proletariado. Pero el desafío a las estructuras de autoridad no eran permitidas.

Por ello es sostenible que el régimen no buscó, como meta única y a la que subordinó su acción, el desarrollo económico. El Estado fue *funcional* al crecimiento en tanto éste era propiciado por la forma de gobierno, pero de ninguna manera el régimen se estructuró y consolidó para servir únicamente a la clase dominante, pues los hechos muestran que las estructuras de autoridad respondieron siempre a la lógica de la autoconservación.

Ahora bien, se ha descartado ya la tesis de la contradicción del Estado mexicano, puesto que, en verdad, no hay tal. No se aprecia siquiera paradoja alguna en la relación entre un Estado revolucionario comprometido con las masas y un crecimiento económico inusitado con inequitativo reparto de la riqueza. La historia y el análisis de las estructuras nacionales así lo demuestran. Sin embargo, a lo largo de la investigación se identificó una constante en los diversos análisis sobre el régimen político mexicano: la falta de certidumbre respecto a las acciones estatales. Sostengo que es ésta la auténtica contradicción del Estado que nos gobierna.

Scott sostenía a mediados de los años sesenta que México se encontraba en plena modernización, nuestro país estaba *en transición*, y la culminación de tal proceso sería, seguramente, la democracia occidental como forma de gobierno. Uno de los hechos relevantes que denotaban tal proceso era la erradicación de la incertidumbre y el personalismo en las relaciones políticas, especialmente en la acción del Estado. Vamos, que nuestro país se modernizaba en términos políticos en tanto el ejercicio del poder, las relaciones políticas todas, se *institucionalizaban*.

Córdova, en 1972, sostenía que la gran diferencia entre el porfirismo y el régimen posrevolucionario residía, más que en otra cosa, en la *institucionalización* de la relación entre los grupos organizados de la sociedad (las corporaciones de masas principalmente) y el Estado; más aún, el poder político de la posrevolución está *institucionalizado*, al contrario de lo que sucedió en el porfirismo; el paso de la etapa de caudillos y hombres fuertes a la del presidencialismo incontestado es una muestra de modernización, de *occidentalización*. Nuestro país comenzaba a ser un país moderno.

pretender formar una nueva organización”. En el caso del movimiento magisterial, su objetivo político consistía en “hacer respetar el derecho de los agremiados a elegir, sin cortapisas ni presiones, a sus representantes, y lograr que la lealtad en la gestión sindical se oriente, en todo momento, hacia las bases y no hacia otras esferas de poder”. *Cfr.* Loyo, Aurora. “La movilización sindical, factor decisivo en la elección de López Mateos”, en Martínez Assad, Carlos (Coord.) *La sucesión presidencial en México. 1928-1988*. México. Editorial Nueva Imagen. 2a. ed. 1992, pp. 171 ss. *Cfr.* Stevens, cit. *supra* nota 225, capítulos 4 y 5.

Para Córdova institucionalizar quiere decir *previsión y aceptación del hecho o fenómeno*, o en otros términos, “probabilidad empírica de una conducta... calculabilidad”³⁰⁷. Institucionalizar denota la creación de *un* orden en el sentido weberiano del término. Para Huntington implica un “proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos”.³⁰⁸ Una de las mejores formas, hasta el momento, de dar certeza a las conductas humanas, de regularlas de manera estable y permanente, es la *legislación*, es decir, la tipificación de la conducta deseada o indeseada. Y ello obedece a que sólo la ley tiene tras de sí un recurso lo suficientemente *persuasivo* como para orientar la acción humana: la posibilidad de reprimir.³⁰⁹ Weber, al respecto, señaló que una asociación de dominación debe llamarse “asociación política cuando y en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, estén garantizados de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de un cuadro administrativo”.³¹⁰ Y cuando la validez del orden está garantizada por la probabilidad de la coacción (física o psíquica), entonces se está en presencia del “Derecho”.³¹¹

Así pues, la instituciones no son sino la regulación estable y permanente de las conductas humanas, certidumbre de las acciones, calculabilidad del comportamiento. Y una buena garantía de esa certidumbre es la ley.

La contradicción que se encuentra en el Estado mexicano consiste, precisamente, en que se *institucionaliza la incertidumbre*³¹²: “El tratamiento de favor o privilegio se ha institucionalizado también. La misma corrupción gubernamental constituye un fenómeno *previsto y aceptado*”.³¹³

Tras la finalización de la contienda armada, los constituyentes debían crear un nuevo orden y un guardián eficaz del mismo. Constituyeron al nuevo Estado mexicano, con las tradicionales facultades que marcaba la teoría constitucional de la época. Pero fueron más allá: introdujeron las reformas sociales, e hicieron del Estado, específicamente del presidente, el órgano encargado de, comprometido a, *ejecutar* dichas reformas. Éstas, las experiencias de Obregón, Calles y Cárdenas lo probaron, se convirtieron en auténticas armas políticas, utilizables tanto contra las propias masas supuestas beneficiarías del reformismo, como contra la nueva burguesía emergente.

La aplicación, desarrollo legislativo o ejecución de las normas constitucionales referidas a las reformas de carácter social quedó supeditada a la voluntad del presidente; el hecho de

³⁰⁷ Cfr. Heller, cit. *supra* nota 127, p. 112.

³⁰⁸ Cfr. Weber, cit. *supra* nota 137, p. 30; cfr. Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires. Paidós 1972, p. 23.

³⁰⁹ Kant lo significa bajo el enunciado: “al derecho está unida a la vez la facultad de coaccionar a quien lo viola, según el principio de contradicción”. Cfr. Kant, Immanuel. *La metafísica de las costumbres*. Trd. Adela Cortina y Jesús Conill. Madrid. Tecnos. 3a. ed. 1999, pp. 40 y 41.

³¹⁰ Weber, cit. *supra* nota 137, p. 54.

³¹¹ *Idem*, p. 32.

³¹² Aunque utilizo la misma frase de Przeworski el sentido es distinto: una cosa es no saber quién ganará las elecciones y otra muy distinta es no tener certeza de qué se va decidir, cuándo y por cuánto tiempo, aunque se tenga certidumbre en torno a quien tomará dicha decisión.

³¹³ Córdova, cit. *supra* nota 177, p. 43.

que las reformas no se utilizaran como armas contra alguna de las clases sociales, no indica que hubieran dejado de serlo, sino que algunos gobierno (presidentes) no quisieron utilizarlas como tales, atendiendo a las distintas coyunturas que enfrentaron. Pero, potencialmente, eran aplicables en cualquier momento, y la naturaleza presidencial del sistema de gobierno (partido de Estado, congreso sumiso al presidente, poder judicial limitado en su autonomía, es decir, carencia de límites y controles efectivos a la voluntad presidencial), motivaba la incertidumbre de esas clases, pues se veían vulnerables ante presidentes con voluntad de no aplicar los dictados constitucionales, o de hacerlo conforme a su muy particular forma personal. El presidencialismo mexicano generaba *incertidumbre*, y las reformas sociales *temor*.

La configuración paulatina del sistema político mexicano motivó que en nuestro país se generaran costumbres que pronto alcanzaron la fuerza de leyes; entre esas prácticas reiteradas y sancionadas, destacaba la de la aplicación arbitraria de la ley; la ejecución de ésta era objeto de negociación, de componendas, pues la legislación, con el transcurso del tiempo, llegó a ser también un *arma política*.

Arma política, en eso se convirtió la ley en México; no en cuanto producto de un debate real entre las diversas fuerzas políticas nacionales, no como resultado de la intervención o influencia de grupos de interés o de presión en el proceso legislativo; la ley era arma política, instrumento de control en cuanto su aplicación podía ser condicionada, negociada. El presidente gozaba casi siempre de un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución de las leyes; lo contradictorio es que tal discrecionalidad se la otorgaba la propia legislación, incluso la misma constitución.

Vernon señaló este problema, haciendo notar incluso que el hecho denunciaba la existencia de un universo amplio de intereses, un cierto pluralismo, pero al mismo tiempo acusaba la inexistencia de igualdad en la aplicación de la legislación; ese era el meollo de la relación entre el Estado y el sector privado, por un lado, una extrema minuciosidad de algunas leyes, y, por el otro, una enorme discriminación en la aplicación de los “poderes reguladores”: “son menos los casos que se deciden automáticamente, ciñéndose a una regla fija, y más son resueltos por decisiones específicas *ad hoc*.”³¹⁴ Esta ausencia de seguridad jurídica en los tratos entre sector público y sector privado no era casual.

El Estado mexicano hizo de esta desigual aplicación de las leyes uno más de sus instrumentos de control, tanto sobre las masas como sobre la burguesía. La posibilidad de dejar sin validez ciertas normas jurídicas, daba al régimen un margen de maniobra enorme, pues podía aplicarlas a ciertos individuos y a otros no, dependiendo del interés que se tuviera en cada caso. La ejecución de la legislación llegó a ser un mecanismo para “premiar” o “castigar” a los grupos sociales o a los individuos prominentes: la casuística era entonces “*una norma permanente de nuestra vida política*”.³¹⁵

La inexistencia de presiones a los legisladores mexicanos, en comparación a las constantes peticiones y reclamos de que era objeto el presidente muestran claramente que lo importante en nuestro país no era la *elaboración* de la ley, sino su *aplicación*. El propio

³¹⁴ Cfr. Vemon, cit. *supra* nota 218, pp. 43 y 44.

³¹⁵ Cfr. Segovia, Rafael. “Tendencias políticas en México”, en *Las fronteras del control del Estado mexicano*. México. El Colegio de México. 1976, p. 5.

Vernon señalaba que el presidencialismo mexicano, el mítico poder omnímodo del ejecutivo, era un espejismo; ante la existencia de múltiples grupos o individuos interesados en evitar o negociar la aplicación de la legislación mexicana, y su confluencia en la oficina presidencial, el titular del ejecutivo estaba condenado a una actuación “zigzagueante y vacilante, cuando no blandamente neutral”.³¹⁶

Cuando se decidió legislar en materia del reparto de utilidades, hay que anotar, la reforma constitucional se realizó de forma tan inesperada y rápida que los empresarios no tuvieron tiempo siquiera de protestar u organizarse. Sin embargo, ya realizada la reforma y sobre la base de la capacidad movilizadora del Estado, la legislación secundaria fue objeto de una serie de acuerdos entre los sectores interesados. Ello, más que mostrar la intención estatal de responsabilizar a las clases sociales en la toma de decisiones, parece indicar la necesidad de negociar previamente la ley, para tratar de evitar, luego, su inaplicabilidad.³¹⁷

Uno de los alegatos con que los ferrocarrileros sostuvieron sus peticiones de mejoramiento laboral consistió en evidenciar la ineficiente administración de la empresa, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de tarifas al transporte de determinadas mercancías;³¹⁸ las tarifas no estaban fijas de antemano, sino que se establecían a partir de la interacción entre importadores, exportadores y especuladores con la empresa o directamente con la secretaría del ramo. El hecho que desencadena el movimiento huelguístico de los médicos en 1964 es la comunicación de la directiva del Hospital 20 de Noviembre a los médicos residentes de que ese año no se les pagaría el aguinaldo; la cuestión es que tal gratificación no formaba parte de las prestaciones contractuales, sino una “costumbre vieja de la administración”,³¹⁹ que ese año se rompió, con las consecuencias ya conocidas.

Un ejemplo más del uso de la legislación como arma política es el *permiso* que se tenía que tramitar ante el Departamento del Distrito Federal para realizar marchas, desfiles o mítines en las calles de la ciudad, principalmente en el centro histórico. Independientemente de la inconstitucionalidad de tal procedimiento, es obvio que de esta forma el régimen controlaba cualquier manifestación de descontento, o bien legitimaba (en el sentido legalista) la represión a quienes desafiaron la negativa del permiso a manifestarse. ¿Y qué decir del muy famoso delito de disolución social, cuya derogación formó parte del pliego petitorio del Consejo Nacional de Huelga en 1968?³²⁰

Tal era la verdadera contradicción en el Estado mexicano: la modernización política y económica se estaba llevando a cabo aún sin lo que los anglosajones denominan *the rule of law*, la regla del derecho, textualmente. La modernización del país la realizaba un régimen que se pretendía moderno, pero que no era Estado de Derecho en el sentido liberal, tradicional, del término. Y es que la limitación y control del poder político es un elemento indispensable en el proceso de *modernización* de una sociedad.

³¹⁶ Vemon, cit. *supra* nota 218, p. 205.

³¹⁷ Sobre este caso, *cfr.* Kaufman, cit. *supra* nota 181.

³¹⁸ *Cfr.* Stevens, cit. *supra* nota 225, p. 101.

³¹⁹ *Idem*, p. 114.

³²⁰ *Cfr.* Stevens, Evelyn P. “Legality and extra-legality in México”, en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*. Vol. XXI, No. 1, January, 1970. pp. 62-75.

El Estado moderno nace como Estado absolutista; es hasta la propagación y triunfo de las ideas del liberalismo que se habla de un Estado de Derecho³²¹; es preciso recordar que el gran problema que viene a solucionar el Estado moderno es el de falta de seguridad y la necesidad de una paz propicia para el intercambio mercantil, para lo cual fue necesario constituir un poderoso aparato de coerción; no obstante, tal aparato se convirtió pronto en la principal amenaza a la seguridad y la paz buscadas, desde entonces la lucha se dio por la libertad, esa que depende de “la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro”³²², y para lograr esto se requiere, también, que o se abuse del poder.

Es necesario entender que no todo Estado, aún hoy, es Estado de Derecho³²³, ya que tal denominación no puede ser aplicada de manera simple a una organización política que se constituya, únicamente, en creadora y guardiana de un ordenamiento jurídico. Para que la expresión Estado de Derecho sea correctamente aplicada debe tratarse de una organización política (con las características jurídicas e históricas del Estado moderno) que cree, garantice y, al mismo tiempo, sea fiel observante de ese ordenamiento jurídico que crea y garantiza.³²⁴ Para que un Estado que crea y aplique la ley sea calificado de Derecho es preciso que también obedezca esa ley que crea y aplica, sobre todo considerando que la ley, bajo la teoría contractualista, es producto de la voluntad popular, la gran legisladora, y ello es, al final, lo que dota de obligatoriedad al orden jurídico.

Por ello es que el de Derecho es el Estado que está limitado en su poder; la doctrina del liberalismo propugna también por una limitación respecto a sus funciones, pero ese tema del Estado mínimo escapa a este trabajo.³²⁵

El Estado limitado en su poder es el ideal liberal; pero no todo Estado limitado en su poder es Estado de Derecho, pues, recuérdese, existieron antiguamente formas de organización política en las cuales el poder se limitaba, se acotaba, principalmente, por ejemplo, mediante la intervención de diferentes clases sociales o *estamentos* en el proceso de decisión³²⁶, o bien mediante la idea de que el soberano estaba acotado por el derecho

³²¹ “por liberalismo se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contraponen tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social.” Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. Trd. José F. Fernández Santillán. México. Fondo de Cultura Económica. 3ª reimp. 1994, p.7.

³²² Cfr. Montesquieu, Carlos María de Secondat, Barón de. *Del Espíritu de las Leyes*. Trd. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Madrid. Tecnos. 1987, p. 114 ss.

³²³ “No todo Estado es Estado de Derecho. Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo jurídico. Difícilmente cabría pensar hoy un Estado sin Derecho, un Estado sin un sistema de legalidad. Y sin embargo... la existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a hablar sin más de Estado de Derecho.” Díaz, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid. Editorial Cuadernos para el Diálogo. 6ª ed. 1975, p. 13.

³²⁴ “El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, o mejor, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el imperio de la ley: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la <voluntad general>”. *Ibidem*

³²⁵ Valga sólo una nota: “El liberalismo es una doctrina del Estado limitado tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones. La noción común que sirve para representar al primero es el *estado de derecho*; la noción común para representar al segundo es el *estado mínimo*. Bobbio, cit. *supra* nota 321, p. 17.

³²⁶ Téngase presente que la idea misma del *gobierno mixto*, resultante de las teorías de las formas de gobierno puras e impuras, es un intento claro por limitar el ejercicio del poder y, además, buscar cierta especialización

natural y el derecho de gentes. No todo límite al poder es un antecedente del Estado de Derecho.

Para hablar de Estado de Derecho es necesario referirse al Estado acotado, limitado en su poder por el *derecho positivo*, en cuanto institucionalización de los límites. Sólo cuando el poder del Estado se limita por el *derecho positivo*³²⁷ se está en presencia del Estado de Derecho.

Y la primera limitante que el derecho positivo impone al poder del Estado es, precisamente, la obligatoriedad del mismo, aún para el Estado, uno de cuyos órganos lo crea. El Estado se limita en su poder al tener que ejercerlo conforme a la ley, la cual, si bien es dada por el poder legislativo, uno de los constituyentes del Estado, es entendida como la expresión de la voluntad popular, mediante la idea de la representación política.³²⁸

Otro gran límite impuesto a la organización estatal es la consistente en la consagración constitucional de la teoría de la separación de poderes: el famoso artículo 16 de la

de los gobernantes: “El gobierno mixto es un sistema de *pesos y contrapesos* entre los órganos que contienen a cada uno de los principios mencionados [monárquico, aristocrático y democrático]... la semejanza entre la teoría del gobierno mixto y la doctrina de la división de poderes reside en la búsqueda del equilibrio; pero la diferencia entre ellas se encuentra en que ese equilibrio es perseguido por el gobierno mixto a través de las fuerzas sociales y por la división de poderes mediante las funciones públicas.” Fernández Santillán, José. *Filosofía Política de la Democracia*. México. Distribuciones Fontamara S.A. 1994, pp. 35 ss. En este sentido Manuel Aragón señala, al referirse a la participación de varios sectores sociales en el ejercicio del poder, que tal “concepción plural del poder en la ‘forma mixta’ no significa división de poderes, sino ‘participación’ en el poder de los distintos estamentos y, a la vez, confusión y no separación de competencias... más que concepción de un poder plural, lo que existe es una concepción plural del ejercicio del poder” sin embargo esto ya es una forma de limitar al poder mismo pues “la participación y confusión generan, irremisiblemente, una serie de controles, de muy variada naturaleza, sí, pero de inesquivable observancia”. Aragón, Manuel. *Constitución y Control del Poder*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1995, p. 18.

³²⁷ Al respecto, en este trabajo se identifica derecho positivo y ley; y “por ley debe entenderse la formalmente creada por el órgano popular representativo (...) como expresión de la voluntad popular.” Díaz, Elías, cit. *supra* nota 323, p. 30. En los tiempos que vivimos es necesario tener un concepto dinámico de ley, y no contentamos con las definiciones formalistas o demasiado técnicas; en este sentido considero de capital importancia lo que al respecto señala Cerroni, respecto a la *ley moderna*, la cual “no consiste del todo en la pura emisión de imperativos sancionados por la fuerza”, sino que es preciso distinguirla dos elementos constituyentes interconectados: *a*) “el elemento imperativo que consiste en una *voluntad proveída de fuerza*” (lo que expresa su particularidad y la coacción), y *b*) “el elemento cultural consistente en una *disposición racional* emanada por una *autoridad legítima*” (lo que expresa la racionalidad y el consenso). “De estos dos elementos el primero es ciertamente constante en la historia, mientras el segundo se presenta en formas variables tocando el vértice en el Estado democrático de derecho”. Lo anterior lleva a decir que, en estos días, la ley no es sino una “*orden legítima* emanada en el respeto de procedimientos específicos por una *autoridad electa* (parlamento), es decir, fundada en el consenso del pueblo”. Cfr. Cerroni, Umberto. *Política. Método, Teorías. Procesos. Sujetos. Instituciones y Categorías*. Trd. Alejandro Reza. México. Siglo XXI Editores. 1992, p. 134.

³²⁸ Aquí es importante señalar que, en verdad, no hay contradicción entre un Estado creador de derecho, o Estado legislativo (Schmitt), y un Estado limitado por ese mismo derecho (Habermas); es posible hablar de Estado de Derecho, Estado limitado por el Derecho positivo, creado por órganos constitutivos del mismo Estado, siempre y cuando se tenga presente el principio de la soberanía popular y la representación política. Si bien es cierto que el Estado está limitado por un derecho que él mismo crea, recuérdese que el órgano encargado de dotar de obligatoriedad a la ley es el que representa directamente al pueblo, y es, por tanto, el que expresará la voluntad popular, creadora, por principio, de la ley; por eso es que es posible concebir un Estado legislativo de Derecho, “no todo <imperio de la ley> es ya, por ello, Estado de Derecho:... no hay tal si la ley proviene de una voluntad individual absoluta y no de una asamblea de representación popular libremente elegida”. Díaz, Elías, cit. *supra* nota 323, p. 31.

Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señalaba tajantemente que aquella sociedad en la que la garantía de los derechos individuales no estuviese asegurada ni la separación de poderes establecida no tendría constitución. Así, siguiendo los razonamientos de Montesquieu, se entiende que las funciones del poder deben separarse y atribuirse cada una a un órgano distinto, con tal de evitar que ese poder se ejerza arbitrariamente: la idea es que el poder contenga al poder.

Del referido artículo 16 de la Declaración se desprende otra gran restricción al poder del Estado: los derechos individuales: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, principalmente, de los que derivarán derechos más concretos establecidos en las varias constituciones que a partir de entonces proliferaron en el orbe.

En apretado resumen es posible mencionar que las características del Estado de Derecho serían:

- a) *El imperio de la ley*, entendida ésta como producto de la voluntad popular (que implica el principio de soberanía popular), es decir, mediante la institución de la representación política el pueblo elige a algunos individuos que lo representan y sancionan las leyes que todos los miembros del pueblo deben obedecer; esto implica dos conceptos fundamentales que surgen a partir de la distinción entre el pueblo *sujeto* de la voluntad popular y el pueblo *objeto* de tal voluntad³²⁹: igualdad en la elaboración de la ley (mediante un adecuado proceso electoral y un buen sistema de representación todos, en teoría, participan en la elaboración de las leyes que obedecerán, y así sólo se obedecen a sí mismos y permanecen tan libre como de costumbre) e igualdad de todos ante la ley (aplicación indistinta de la norma independientemente del sujeto al que se aplica).³³⁰
- b) *División de poderes*, es decir, identificación de las funciones del poder estatal y asignación de cada función a un órgano distinto para su ejercicio, para lo cual, no obstante, es preciso atenerse al principio de colaboración de los órganos. Se identificaban, en un primer momento, tres funciones básicas que se atribuyen a otros tantos órganos: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Sin embargo, dentro del desarrollo normal del Estado y de la sociedad que gobierna, es preciso aceptar las innovaciones a este diseño institucional.

³²⁹ Kelsen señala que el “pueblo” que gobierna (que crea las normas) es distinto del “pueblo” sometido a esas mismas normas; el primero se integra por todos los titulares de los derechos políticos (lo que excluye a niños, extranjeros, incapacitados, suspendidos, etc.), en tanto que el segundo lo integran todos aquellos sometidos a la ordenación política; el primero será el pueblo sujeto del poder, el segundo el pueblo objeto del mismo. *Cfr.* Kelsen, Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*. Trd. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra. México. Colofón. 1992, p. 33.

³³⁰ El pueblo sujeto del poder no es un conglomerado de individuos cerrado e inmóvil, sino que, conforme a la forma democrática de gobierno, acceden a él todos aquellos que hubiesen cumplido una serie de requisitos objetivos, iguales para todos, y previamente establecidos, lo que permite que, en principio, todos tengan la misma oportunidad de formar parte del pueblo que gobierna, aquí radica la igualdad en la elaboración de la ley: todos pueden ser miembros de ese pueblo legislador; la igualdad ante la ley consiste en que, como integrantes del pueblo objeto del poder, del pueblo sometido a las normas, todos están, en verdad, igualmente sometidos, todos son tenidos por iguales al aplicarse las normas. “La culminación de esta expansión [de la igualdad de la ley] está justo en el hecho de que todos sean reconocidos en una situación igual frente a la ley no sólo en la fase de aplicación, sino también la de construcción de la ley.” *Cfr.* Cerroni, cit. *supra* nota 327, p. 48. Las cursivas son mías.

- c) *Ejercicio de las funciones estatales conforme a la ley, o principio de legalidad*; los órganos del Estado, y éste en su conjunto, en el ejercicio de las funciones que tienen reservadas, deben observar cabalmente la ley³³¹, puesto que ésta, como expresión de la voluntad popular, es producto directo del único soberano legítimamente reconocido, el pueblo.³³² La subsecuente consecuencia de esta idea es la vigilancia que los órganos estatales ejercen entre sí³³³, y el pueblo sobre todos ellos³³⁴, para evitar la violación de la ley; aparece, pues, el concepto de *garantía*.
- d) *La existencia de derechos fundamentales del individuo*, es decir, la idea de que todo hombre, por el mero hecho de serlo tiene un conjunto de derechos que la razón misma indica que no pueden ser violados, por lo que si el Estado surge para evitar que unos les violen tales a otros, ese mismo Estado debe evitar violarlos.

Así, pues, el Estado de Derecho es un Estado limitado por el derecho positivo; pero no basta con proclamar tal limitación; es preciso que existan garantías suficientes que eviten que el Estado rompa con los límites impuestos; tales garantías son de naturaleza jurídica, política y social³³⁵, y en ciertos casos toman la figura de controles.

El nuestro no era un Estado de Derecho; y esa ausencia se justificó, también, por las condiciones políticas, económicas y sociales existentes y por la promesa del desarrollo: “los aspectos contradictorios de nuestra legislación no han sido nunca resultado del capricho, sino que *surgieron como prerequisites para la construcción del estado nacional y para crear un sistema político capaz de englobar a la mayor parte de los mexicanos...*”³³⁶ Sin embargo, la justificación comenzaba a menguar ante las necesidades cotidianas y los reclamos, esporádicos, pero crecientes, de seguridad, de certeza en la aplicación de la ley: “La capacidad de predecir no exige necesariamente que el gobierno reduzca el alcance de su intervención en la vida económica; de hecho, la facilidad de predicción en el mundo de los negocios puede ser aumentada, no disminuida, si la intervención toma forma de

³³¹ En el ordenamiento constitucional mexicano se encuentra una clara muestra de esta limitación impuesta a los órganos estatales y a los titulares de los mismos, el artículo 128 de la Constitución instituye la obligación a cargo de todos los funcionarios públicos de prestar, al momento de tomar posesión de su cargo, la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; Jellinek considera esta protesta del cargo, junto con la división de poderes, como una garantía política del ordenamiento constitucional.

³³² Esta es la esencia del Estado de Derecho, derivada del principio de separación de poderes: “el principio de legalidad... puede enunciarse como exigencia de sometimiento de la Administración [y de todos los órganos estatales, apuntaría] a la ley. quiere ello decir que la Administración, en su actuación, deberá siempre respetar esa primacía de la ley, ajustando a ella su modo de proceder”. Díaz, Elías. Cit. *supra* nota 323, p. 35.

³³³ “El principio de legalidad de la Administración... se manifiesta sobre todo, a través de un sistema de control y responsabilidad de la Administración... Se trata, pues, del establecimiento de un control jurisdiccional contra las posibles infracciones legales llevados a cabo por los órganos de aquélla...” *Ibidem*.

³³⁴ Aquí se entiende al pueblo no como elemento del Estado, sino como fuente legítima del poder de éste, por lo tanto máximo vigilante y censor de los órganos estatales.

³³⁵ Jellinek señala que las garantías en el derecho público son: *a)* sociales; *b)* políticas, incluye aquí a la división de poderes y la protesta del cargo; y *c)* jurídicas, donde incluye: I. La fiscalización en sus dos aspectos: 1. Jurídica (administrativa y financiera) y 2. Política (parlamentaria). II. La responsabilidad de los servidores públicos (civil, penal, administrativa y el *impeachment*). III. La jurisdicción en sus dos aspectos: 1. Control de legalidad y 2. Control de constitucionalidad. IV. Lo que denomina “medios jurídicos”, es decir, procedimientos de protección de los derechos humanos (algo parecido al amparo mexicano). *Cfr.* Jellinek, cit. *supra* nota 116. p. 591 ss.

³³⁶ Segovia, cit. *supra* nota 213, p. 4.

garantías y subvenciones. Tampoco es incompatible la capacidad de predecir con las distinciones, siempre y cuando éstas estén *institucionalizadas* en forma adecuada”³³⁷.

IV. LOS MECANISMOS DE CONTROL.

El régimen político mexicano se sustentó básicamente en la legitimidad revolucionaria: por su origen, el mexicano podía considerarse un Estado democrático, es decir, fundado directamente por las masas populares que habían combatido en la guerra civil; además el grupo gobernante fomentó la adhesión masiva al Estado mediante la política de masas, cuya base era el reformismo social; a su vez, el régimen tuvo la capacidad para generar toda una ideología revolucionaria, que incluía la idea de unidad nacional como base de la convivencia política nacional. Y, por si mera poco, promovió la industrialización del país, lo que generó un crecimiento económico notable, aunque los frutos del mejoramiento fueran repartidos de forma desigual e inequitativa.

Pero en general, no puede negársele legitimidad al Estado mexicano posrevolucionario; y ello se muestra claramente en el hecho de la ausencia notable del recurso a la violencia generalizada para mantener el orden. La represión existió, claro, pero por muchos años fue una excepción antes que la regla. La clave de esa exacta combinación entre hegemonía y violencia está en los instrumentos de control que el Estado creó para promover y garantizar el bien máspreciado en la trayectoria política de México: la estabilidad. La estabilidad política es una característica de la relación que se da entre Estado y sociedad. En nuestro país lo que definía esta relación era el corporativismo³³⁸, un corporativismo de Estado: el fomento estatal a la creación de organizaciones de masas dirigidas por una burocracia encargada de controlarlas a cambio de satisfacción discrecional de sus demandas.³³⁹

a) *El corporativismo.*

Es posible hablar de corporativismo y no de “alianza” en el sentido de que las masas no pudieron pactar las condiciones de un acuerdo con el Estado, sino que éste utilizó las organizaciones populares (existentes o creadas por iniciativa estatal) para fincar su autonomía frente a la burguesía; el hecho de que en la relación se dieran intercambios de apoyos no denota alianza alguna, sino recreación de las condiciones de dominación.

El corporativismo mexicano descansaba en un elemento esencial, que era lo que le daba su característica estatal: el *clientelismo*, el cual funcionaba a partir de la existencia de facultades estatales tendientes a la ejecución de las reformas sociales, aunada a la creciente intervención del Estado en la economía, el régimen mexicano se fue convirtiendo en un

³³⁷ Cfr. Vemon, cit. *supra* nota 218, pp. 177 y 178.

³³⁸ Cfr. Pereyra, Carlos. “Estado y Sociedad”, en cit. *supra* nota 241, p. 293.

³³⁹ Los elementos integrantes del corporativismo “estaban organizados en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas, autorizadas o impulsadas por el Estado y a las que se concedía el monopolio representativo en el seno de esas mismas categorías a cambio de ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de sus demandas y apoyos”; tal corporativismo es de Estado, según Schmitter, porque esos mecanismos representativos y de control fueron resultado, principalmente, de un “esfuerzo consciente de los que ocupaban el poder para modelar el tipo de sistema de mediación entre los intereses más congenial con su modo autoritario de dominación”, es decir, el impulso para la organización de los intereses viene “desde arriba”. Cfr. Schmitter, cit. *supra* nota 70, p. 362.

gran dispensador de servicios y bienes. Pero éstos no fueron otorgados de manera general, sino que, respondiendo a la naturaleza estatal, se repartían arbitrariamente.

Lo arbitrario en este caso consistía en que el suministro de tales bienes y servicios quedaba a la discrecionalidad de la burocracia estatal, y ésta tenía preferencia por atender las demandas y solucionar los problemas de determinadas organizaciones, en su gran mayoría adheridas al partido de la revolución; en contraste, la burocracia estatal mostraba negligencia o total ignorancia respecto a las demandas presentadas por organizaciones independientes.

Así el corporativismo mexicano funcionaba como una especie de “embudo”: ante la inmensa cantidad de demandas sociales y problemas por resolver, la burocracia del Estado privilegiaba las que le presentaban las organizaciones militantes en el partido de la revolución, de tal manera que los dirigentes de tales organizaciones podían ofrecer ciertos resultados a sus agremiados y al mismo tiempo podían reclamarles mesura y obediencia. La relación de dominación que se establecía se fundaba en las expectativas de beneficios materiales (económicos principalmente) que obtendrían los agremiados, a los cuales se les reclamaba inmovilidad política y aceptación (o al menos ausencia de muestras públicas y notorias de rechazo) del régimen.³⁴⁰

Pero el liderazgo de esos grupos pronto se burocratizó y entendió que su misión principal no era la lucha por el mejoramiento de sus representados, sino que, siguiendo la lógica del sistema clientelar (según la cual el régimen podía decidir quiénes eran los grupos y líderes privilegiados), su principal interés devino en el control férreo sobre sus organizaciones, pasando a *ser funcionalmente*, poco a poco, parte de la burocracia estatal. El corporativismo no puede ser entendido sin la existencia de burocracias que dirigen las organizaciones de masas, las cuales sirven como mediadoras entre el Estado (burocracia y el grupo gobernante) y los agremiados. La eficacia de los dirigentes corporativos consiste en convencer al grupo gobernante que puede controlar a las masas, a cambio de satisfactores, tanto personales como gremiales; y al mismo tiempo tiene que convencer a sus agremiados de que a cambio de su obediencia les conseguirá ciertos beneficios laborales o económicos.³⁴¹

Cualquier dirigente de cualquier organización requiere, antes que nada, el apoyo de los integrantes de la misma, y ese apoyo descansa en la consecución de los resultados y de los fines que motivaron tal organización. Si el Estado facilitaba la obtención de tales resultados era obvio que el líder reforzaría su posición ante su grupo. Si el Estado negaba, bajo

³⁴⁰ “Fidel Velázquez intercambia beneficios con el Estado en términos de apoyo y de estabilidad, por privilegios a la CTM en términos de concesiones laborales y poder político”. Cfr. Basáñez, cit. *supra* nota 289, p. 82.

³⁴¹ Algunos autores llaman cooptación a la identificación funcional entre dirigentes populares y burocracia estatal y/o grupo gobernante; Gordillo, citando a Portelli, califica este hecho como “transformismo”: “consiste ‘en la integración de los intelectuales de las clases subalternas a la clase política, para decapitar la dirección de esos grupos (...)’. Pero la política de transformismo puede asumir dos contenidos distintos: ‘como una política de la clase dominante que se niega a todo compromiso con las clases subalternas y subutilizan entonces a sus jefes políticos para integrarlos a su clase política’ o bien como una política que integra a los jefes políticos de las clases subalternas con el propósito de ampliar la base social de la clase dominante”. Cfr. Gordillo, Gustavo. “Estado y movimiento campesino en la coyuntura actual”, en González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (Coords.) *México ante la crisis*. T. 2. México. Siglo XXI Editores, 6a. ed. 1998 (1a.ed.1985), p. 296.

cualquier pretexto, la satisfacción de las demandas presentadas, los miembros de la organización tenderían a abandonarla en busca de otra cuyas demandas si fueran atendidas.³⁴²

Por supuesto que la adhesión al partido de la revolución no era garantía de satisfacción completa de las demandas planteadas, pero era de gran ayuda. Se ha visto ya que el reformismo social que caracterizaba al régimen mexicano tenía por objeto mantener a las masas bajo control y fortalecer la autonomía estatal. Las demandas de mejoramiento de las masas no se atendían como tales, sino como reclamos concretos de determinados y muy localizados grupos de trabajadores o campesinos. Se seguía la lógica de que más que luchar por la conquista de nuevas y mejores condiciones del proletariado, debía buscarse el sostenimiento de lo ya plasmado en la constitución. Y este objetivo debía subordinarse a las prioridades del régimen: primero crecer para después repartir. Por ello es que los reclamos de las organizaciones y corporaciones no siempre eran atendidos.

Así, la tarea de las organizaciones corporativas consistía, básicamente, en dar apoyo electoral al partido de la revolución, lograr la aceptación popular de las políticas del gobierno, manifestar ocasionalmente los intereses de los agremiados ante las instancias estatales y, sobre todo, controlarlos, evitando el descontento y la oposición abiertos.³⁴³

Corporaciones y partido de la revolución se mezclan hasta el grado de parecer imposible distinguir entre ambos. Pero es esencial tomar en cuenta que el partido no crea a las corporaciones ni las afilia, sino que es el Estado el que motiva la creación de las organizaciones y su adhesión al partido³⁴⁴, principalmente las obreras. La adhesión partidaria, que garantizaba hasta cierto punto atención preferente por parte de la burocracia estatal, era exigida no para controlar a las masas (al fin y al cabo esto se lograba con el simple corporativismo), sino para dar apoyo político al partido de la revolución. Además, una recompensa adicional a los líderes corporativos era el reparto de cargos políticos dentro y fuera del partido, lo que generaba una mayor identificación entre grupo gobernante y burocracia sindical.

El corporativismo estatal en nuestro país, como se mencionó, define la relación entre Estado y sociedad; no sólo porque se organizan corporativamente a los obreros, los campesinos y a gran parte de las clases medias urbanas (por profesiones, por ejemplo), sino

³⁴² *“Independent leaders need popular support to stay in office. Indeed, they need popular support if the organizations themselves are to survive. Obviously the leaders of independent organizations cannot maintain the loyalty of their membership if they cannot effectively represent these members’ interests... Peasant and labor unions that cannot provide these services for their members (win labor contracts, represent workers before the arbitration board petition the Ejidal Bank in their behalf, etc.) have great difficulty in surviving as viable organizations.”* Cfr. Hellman, Judith Adler. *México in crisis*. London. Homes and Meiers Publishers. 1978, pp. 106 y 107.

³⁴³ *“(CTM and CNC) do not, in practice, operate as a militant champions of the two groups they ostensibly represent. Even less do they pressure to see peasant and working class interest incorporated into national policy... the main work of these two organizations is to modify or suppress the demands of its members and to contain potential unrest among peasant and workers. It is their job to deliver peasant and worker support for the PRI (particularly at the election time) and to gain popular acceptance for government politics which, in most instances, run canter to the interests of both peasant and workers”.* *Ibidem*, pp. 95 y 96.

³⁴⁴ A la CTM se le incorpora al partido para evitar su radicalización; en el caso de la CNC, si bien es el partido el que prepara su creación, pronto será directamente la burocracia estatal la que controle directamente las relaciones entre régimen y campesinos, desplazando gradualmente a la burocracia partidista.

porque también se adopta este tipo de organización por parte de la naciente burguesía, la cual se agrupa mediante cámaras, las cuales llegaron a tener una relación más formal con el régimen, puesto que la ley que crea algunas de ellas las consideraba como consultoras del Estado en las materias de su competencia.³⁴⁵

Por su parte, la relación corporativa entre el Estado y los obreros se sustentaba en la intervención del primero en las relaciones entre los segundos y sus patrones. Tal intervención, autorizada por la Ley Federal del Trabajo, comenzaba con el reconocimiento jurídico de los sindicatos, el cual sólo podía ser otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mediante la figura del registro de la organización. Ésta podía, según el caso y siguiendo la lógica de la arbitrariedad del régimen, negar tal registro. La intervención estatal continuaba cuando estallaban conflictos entre los llamados factores de la producción; en ese caso su intervención consistía en la conciliación entre las partes y el arbitraje del conflicto. Si en el caso concreto existían intereses más allá de los eminentemente económicos y laborales (políticos), la intervención gubernamental se centraba en la negociación directa, la cual era apoyada con otras formas de control: cohecho, cooptación o incluso represión.³⁴⁶

Camacho señala tres tipos de control estatal sobre el movimiento obrero: a) *indirectos*, los que resultan de la política económica o social que facilitan el desarrollo de las organizaciones obreras o de alguna en particular; b) *políticos*, los que se ejercen directamente sobre los dirigentes sindicales ya sea promoviendo o frustrando sus carreras políticas (especialmente en las cámaras legislativas), o dejándoles en total libertad para el manejo de las finanzas sindicales; y c) *directos*, en parte ya señalados, los que resultan de la aplicación de la ley del trabajo, entre los que se cuentan el registro de los sindicatos, la calificación de existencia y licitud de las huelgas, etc.³⁴⁷

Por lo que toca a los campesinos, la existencia de burocracias sindicales, propias de las organizaciones corporativas, tendió a disminuir en tanto que la burocracia estatal actuó más directamente como instrumento de control sobre las masas campesinas, desplazando a los dirigentes partidistas o burocracias propias de las organizaciones campesinas. Las oficinas y los organismos especializados del Estado asumieron directamente la organización de los campesinos, la gestión de sus demandas y su dirección ideológica: “las funciones propiamente de apoyo a las actividades productivas asistencia técnica, comercialización, crédito y seguro, abasto, etc.- son asumidas plenamente por organismos gubernamentales especializados. La CNC pierde penetración política y social al marginarse de las actividades cotidianas de los campesinos con tierra: se le asigna una función específica para convertirla en un organismo gubernamental especializado en determinado tipo de gestión

³⁴⁵ Carlos Arriola divide a las organizaciones empresariales en dos grupos, las que tenían un carácter de “instituciones públicas” y se encontraban organizadas conforme a la ley de Cámaras de Comercio y de la Industria, y las agrupaciones empresariales de carácter privado, constituidas como asociaciones civiles; en el primer caso cita a la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO), a la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); en el segundo grupo incluye a Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), a la Asociación de Banqueros de México (ABM), al Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y a la Unión Agrícola Nacional (UAN), aunque estas dos últimas se crearon hasta la segunda mitad de los años setentas. Cfr. Arriola, cit. *supra* nota 241, p. 27.

³⁴⁶ Cfr. Camacho, Manuel, “Control sobre el movimiento obrero en México”, en cit. *supra* nota 315, p. 87.

³⁴⁷ *Ibidem*.

política ligada a las actividades propiamente agrarias. A diferencia de la CTM - y en general del movimiento obrero organizado- nunca se consolida como interlocutor privilegiado frente al gobierno...”³⁴⁸

Aquí es donde mejor se nota la esencia del corporativismo mexicano, el clientelismo: ante la ausencia de resultados (apoyo para la producción agrícola), las masas abandonan a las organizaciones corporativas o las ignoran y acuden a las instancias que les ofrecen mayores expectativas. En el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC), su apoyo lo obtenía principalmente de los campesinos sin tierra que buscaban beneficiarse del reparto agrario.

Por lo que hace al corporativismo en la clases medias urbanas, debe anotarse que funcionó tomando como base las agrupaciones profesionales y a los sindicatos de burócratas, agrupados en la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE). Estas organizaciones se concentraban en lo que se denominó sector popular del partido del Estado, funcionando como regenerador del grupo gobernante, pues la gran mayoría de sus integrantes provenían de este sector del partido. La diferencia con las organizaciones obreras y campesinas consistía en que en el caso de las agrupaciones “populares” (clases medias urbanas) no existían propiamente mecanismos coercitivos de control, sino que operaban en función de las ambiciones políticas de los individuos.

b) *El partido de la revolución.*

Una vez asesinado el General Álvaro Obregón, presidente electo, era necesario controlar el proceso de sucesión presidencial de tal forma que se evitara la confrontación armada entre los generales revolucionarios. Había que ordenar (*institucionalizar*) a la gran familia revolucionaria; para ello era preciso organizar y disciplinar a los generales y a sus seguidores, así como a los grupos políticos regionales (es decir, prever sus conductas, limitarlas). La creación del partido único de la Revolución respondió al fin inmediato de confiar a la lucha cívica y no a las armas la solución de los conflictos políticos.³⁴⁹

El PNR nace como un organismo regulador de los conflictos políticos, necesario para evitar las luchas y alzamientos armados fundados en el personalismo³⁵⁰. Sin embargo, no debe olvidarse que la otra función del partido, en su origen, fue la de servir como instrumento de

³⁴⁸ Gordillo, cit. *supra* nota 341, pp. 300 y 301. Por otra parte se sostenía que “La CNC es un aparato corporativo que se creó para organizar políticamente a los campesinos, pero que se vio privado de la capacidad de dirección económica. Esta parte de la política estatal, la dirección económica, ha correspondido a otros aparatos distintos. Entonces la CNC no se pudo desarrollar y a medida que sus funciones eran procesar el consenso político en las regiones, además de llevar a cabo el reparto agrario, se fue convirtiendo en un aparato burocrático, un aparato que se aparta cada vez más de los campesinos incapaz de aportar soluciones por estar privado de algo muy importante en el dominio de los grupos campesinos: el control del proceso productivo que en esta división de tareas corresponde a otros aparatos. De tal manera que, en la actual fase más moderna del desarrollo del capitalismo agrario, se produce un choque y una disputa por la hegemonía local entre esos aparatos. Por ejemplo, en La Laguna se ha dado el caso de que el gerente del Banco Rural envíe a la cárcel a los dirigentes de la CNC.” Cfr. Rello, Fernando. “La política del Estado y la lucha campesina”, en cit. *supra* nota 297, p. 184.

³⁴⁹ Cfr. Cosío Villegas, cit. *supra* nota 272, p. 17

³⁵⁰ Cfr. Martínez Assad, cit. *supra* nota 306, p. 16.

imposición política *sobre* el presidente de la República. Y quien así utilizó al partido me el propio Calles, el Jefe Máximo de la Revolución.³⁵¹

El PNR no contó con una estructura sectorial, como sus descendientes; no obstante también tuvo con una “doble” estructura: la *directa o* territorial, por un lado, formada por los comités municipales, estatales, territoriales y un Comité Directivo Nacional; la estructura *indirecta*, por el otro, que estaba formada por los diferentes “partidos” municipales, regionales, estatales y nacionales que aceptaran los estatutos del PNR. Éste nace, pues, como un amplio frente de los revolucionarios agrupados en 148 partidos de 28 entidades federativas, nace como una confederación de partidos.³⁵² Es hasta 1933 cuando se disuelven los partidos regionales que formaban el PNR, asumiendo éste, directamente, “la organización y control de todos los elementos revolucionarios del país unificándolos en una sola institución política”.³⁵³

En enero de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas expresa que la única forma de perfeccionar la democracia en México consistía en promover la organización del pueblo, para lo cual era preciso reunir dentro del partido a todos los sectores “que estuviesen interesados en ‘el programa social’ que habría de transformar al pueblo”. Tales sectores serían integrados por la inmensa mayoría de los ciudadanos mexicanos.³⁵⁴ En la III Asamblea Nacional Ordinaria del PNR, que fue al mismo tiempo la Asamblea Nacional Constituyente del PRM, estaban representadas las organizaciones obreras, las ligas y sindicatos campesinos, las organizaciones populares y las fuerzas armadas; éstas integraban el sector militar del partido, con la finalidad de equilibrar la fuerza creciente y potencialmente peligrosa del sector obrero.

Los sectores integrantes de la naciente organización estarían gobernados por sus propios estatutos, y conservarían su autonomía respecto a la dirección y disciplina de sus afiliados en cuanto al desarrollo de su acción social y la realización de sus finalidades específicas. No obstante los miembros de los cuatro sectores se obligaban a no ejecutar acto alguno de naturaleza político-electoral sino a través del partido, observado cabalmente sus estatutos, reglamentos y acuerdos.³⁵⁵ De esta forma el PRM, al igual que el PNR, surge con una doble estructura, la territorial y la sectorial, siendo ésta la más importante, puesto que el Pacto Constitutivo del partido expresamente señala que son los sectores revolucionarios del país, integrados por las agrupaciones campesinas y obreras, por los elementos militares y por los contingentes populares los que *constituyen* el PRM.

³⁵¹ “Debemos cuidarnos de confundir el PNR con el PRM y el PRI. La función de los dos últimos consiste esencialmente en ser un instrumento de unificación, organización, control, manipulación y, dado el caso, imposición política, todo ello en las manos presidenciales; la función del PNR, en cambio, fue la de constituirse, desde el mismo momento de su gestación, en un instrumento de imposición política *sobre* el presidente, para hacer posible el poder del Jefe Máximo”. Cfr. Medin, Tzvi. *El minimato presidencial: historia política del maximato: 1928-1935*. México. Ediciones ERA. 2a. ed. 1983, p. 41; en el mismo sentido Córdova señala que “Más que un partido, el PNR comenzó siendo una verdadera coalición de fuerzas bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional a través del cual se imponía la autoridad de Calles”. Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 177, p.38.

³⁵² Cfr. Garrido, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México. (1928-1945)* México. Siglo XXI Editores. 6a ed. 1991, pp. 80 y 92.

³⁵³ *Idem.* p. 160.

³⁵⁴ *Idem.* p. 238.

³⁵⁵ *Idem.* p. 247

El nuevo partido, pues, “no surgía precisamente como un partido de masas, sino como un partido de corporaciones, en el que sus unidades de base eran las organizaciones, mientras que los individuos resultaban elementos secundarios. Eran las organizaciones (o el pueblo organizado) las que constituían el Partido”.³⁵⁶ Para 1946 el Partido de la Revolución Mexicana reclamaba ya un cambio en su estructura y en su funcionamiento, requería convertirse en un partido político.

Durante la presidencia de Ávila Camacho el PRM, bajo la consigna de la “unidad nacional”, había funcionado más como un frente de asociaciones sociales, que como partido político. La vida del PRM, en tanto organización política, era precaria, casi inexistente, pues donde se desarrollaba la acción era en los “sectores” y en las organizaciones que los formaban, principalmente en la CTM. Desde el inicio del periodo del presidente Ávila Camacho, el partido se concentró en la realización de actividades “sociales”, más que políticas, además de que paulatinamente se convirtió en el gran defensor de las decisiones presidenciales.³⁵⁷

Es posible decir que el objetivo que se persiguió con la fundación del PRM había sido alcanzado y rebasado; el partido, como sucedió ante su primera transformación, no respondía ya a los retos y necesidades políticas nacionales. Si el PNR había logrado liquidar las reyertas destructoras de los caudillos y de las fracciones regionales, el PRM, como alianza de sectores sociales, había sostenido y fortalecido exitosamente el régimen de Cárdenas, y además había dado oportunidad al de Ávila Camacho para corregir la orientación “socialista” del gobierno.

Pero el modelo de alianza de sectores sociales, en forma de frente nacional, estaba agotándose hacia 1944³⁵⁸; poco a poco el reclamo por una vida interna más democrática, que permitiera la selección libre y transparente de candidatos a los diversos puestos de elección popular se convirtió en exigencia generalizada. Además, al triunfo de la potencias aliadas sobre las del eje, la política de la “unidad nacional” debía modificarse³⁵⁹; ahora era

³⁵⁶ Córdova, Arnaldo. “La transformación del PNR en PRM: el triunfo del corporativismo en México”, en *La revolución*, cit. *supra* nota 174, p. 188.

³⁵⁷ A la llegada de Ávila Camacho a la presidencia, Antonio Villalobos Mayor, del sector popular, es nombrado nuevo presidente del PRM, el 2 de diciembre de 1940, y a partir de entonces el Comité Central Ejecutivo del partido “se esforzó en limitar la acción del PRM a sus actividades electorales y eventualmente ‘sociales’... aceptó entonces que luego de las elecciones presidenciales el Partido entraba ‘en un receso de actividades políticas’, pero que no por ello iba a dejar de ‘cumplir con sus estatutos y deberes cívicos, seleccionando a sus candidatos a diputados locales y a gobernadores de las entidades federativas’”. Cfr. Garrido, cit. *supra* nota 352 p. 307.

³⁵⁸ “Durante toda su campaña presidencial, Ávila Camacho había anunciado su proyecto de realizar un gobierno preocupado esencialmente de la conciliación de los intereses de las diversas clases sociales a fin de crear condiciones favorables al desarrollo industrial del país... El proyecto de creación de una sociedad sin clases, anunciado a la creación del PRM, era pues abandonado y el Estado se proponía en lo sucesivo como objetivo primordial el de establecer firmemente un compromiso de clases”. Cfr. Garrido, cit. *supra* nota 352, p. 301.

³⁵⁹ “una vez terminada la conflagración bélica, era necesario encontrar una nueva consigna para otorgar permanencia a la proclama de unidad nacional. Después de 1945, dos propósitos alentaron la convocatoria a la unidad nacional: la lucha contra el atraso económico y el combate al comunismo”. Cfr. Peschard, Jacqueline, “El PRI: partido hegemónico (1946-1972)”, en V.A. *El partido en el poder. Seis ensayos*. México. El Día-IEPES. 1990, p. 196.

preciso que la consigna del partido fuera otra: la democracia, como un sistema de gobierno, pero, sobre todo, como una “forma de vida”.³⁶⁰

Con los cambios llevados a cabo en 1946 el partido deja de ser de los trabajadores, para convertirse en un partido de “todos”, de ciudadanos, un partido democrático, con el cual la revolución se “institucionalizaba”, es decir, dejaba de ser un proceso para convertirse en “instituciones”, en resultados concretos que debían protegerse de la reacción y los malos revolucionarios, y que merecían ser mejorados día a día, para lo cual el partido se (re)fundó. Otra interpretación de esta “institucionalización” es que la revolución deja de ser un proceso “vivo”, o, en otras palabras, los impulsos radicales de cambio de los obreros y los campesinos son controlados por una naciente burocracia partidista.

Cuadro 16: Características Originarias del Partido Revolucionario Institucional	
Origen Territorial (proceso de creación del partido)	<ul style="list-style-type: none"> • 4 de marzo de 1929: Partido Nacional Revolucionario. Lema: “Instituciones y Reforma Social”; • 30 de marzo de 1938: Partido de la Revolución Mexicana. Refundación. Lema: “Por una democracia de trabajadores”; • 18 de enero de 1946: Partido Revolucionario Institucional. Refundación. Lema: “Democracia y Justicia Social”
Fuente de creación	El Estado mexicano
Líder Carismático	<ul style="list-style-type: none"> • 1929: Plutarco Elías Calles (Presidente de la República y “Jefe Máximo” de la Revolución) • 1938: Lázaro Cárdenas del Río (Presidente de la República) • 1946: Miguel Alemán Valdés (candidato a la Presidencia de la República)

La principal característica de esta nueva era fue el establecimiento de un proceso electoral para seleccionar a los candidatos del partido a diferentes puestos de elección popular, lo cual atentaba contra los enclaves del sector más poderoso del partido, el obrero; ante los importantes problemas que produjo entre la “familia revolucionaria” este método de selección, se optó por abandonarlo.³⁶¹

El partido se convirtió en una excelente instancia de control de las masas campesinas, permitiendo, por ejemplo, la modificación del artículo 27 constitucional, durante el sexenio de Miguel Alemán; el poder presidencial se afirma como el decisivo dentro del partido, el cual anuncia, en la voz de su líder, que el mayor bien de México sería la “alemanización”, es decir, seguir al pie de la letra la “doctrina política” del presidente de la república y hacer de México un país mejor.

³⁶⁰ “Aceptada la polarización entre comunismo y democracia, el compromiso del PRI consistiría en explorar prácticas democráticas, tales como los comicios internos para la selección de candidatos establecidos en los estatutos de su fundación”. *Idem*, p. 198.

³⁶¹ *Cfr.* Medina Peña, cit. *supra* nota 305, p. 159; *cfr.* Peschard, cit. *supra* nota 359, p. 198. Este experimento democrático del partido derivó en serios conflictos entre diversos grupos, y además generó serios reclamos de los sectores, en especial del obrero, pues obligaba a las organizaciones a competir por votos, en lugar de tener garantizado cierto número de candidaturas en proporción a la “fuerza” o a los militantes registrados; fueron tales los problemas que incluso se modificó la legislación electoral para prohibir que los partidos políticos, para seleccionar a sus candidatos, utilizaran procedimientos parecidos a las elecciones oficiales.

Durante el sexenio de Ruiz Cortines se consolidan las bases de la estabilidad política mexicana: constante, aunque nimio, mejoramiento de las condiciones de vida las masas populares, por un lado; y control férreo sobre la movilización de las mismas y sus demandas, lo cual se consigue mediante las centrales obreras y campesinas, correspondiéndole al sector popular el dotar al partido y al gobierno de sus principales cuadros y dirigentes.

El vínculo de sumisión entre el presidente y el partido se estrecha, a tal grado que se considera que la II Asamblea Nacional Ordinaria del PRI, realizada a inicios de febrero de 1953, tuvo por objeto llevar a cabo una gran movilización en tomo al nuevo jefe del Estado, a pesar de que se dijo entonces que entre las finalidades que se perseguían se encontraba la reestructuración del partido, con el objeto de practicar la más pura democracia. Al inicio de tal asamblea se declara solemnemente que el pueblo es la guía del partido, la constitución su lema y Ruiz Cortines su bandera.³⁶²

Durante este sexenio, si bien es cierto que se presentaron movimientos populares de protesta, como los de los maestros y los ferrocarrileros, éstos no alteraron las bases del sistema que se consolidaba, sino que mostraron su vulnerabilidad, pues entonces se apreció que el partido de la revolución era incapaz de absorber y neutralizar movimientos relativamente autónomos sin tener que utilizar métodos autoritarios. Es imposible negar que a lo largo de su historia el de la revolución ha sido un partido triunfador, no exclusivamente en el plano electoral, pero sobre todo en éste. En el periodo de análisis nunca perdió una sola de las elecciones presidenciales a las que se presentó, y antes bien obtuvo porcentajes más que abultados.

Cuadro 17: Resultados del PRI en las Elecciones Presidenciales			
Año	Candidato	Votos	%
1929	Pascual Ortíz Rubio	1,947,848	93.55
1934	Lázaro Cárdenas del Río	2, 225,000	98.19
1940	Manuel Ávila Camacho	2,476,641	93.89
1946	Miguel Alemán Valdés	1,786,901	77.90
1952	Adolfo Ruíz Cortines	2,713,419	74.31
1958	Adolfo López Mateos	6, 767,754	90.43
1964	Gustavo Díaz Ordaz	8,275,062	87.80

Fuente: actualización propia con base en datos de Woldenberg Karakowskv. José. *Los partidos políticos en México*. México. Instituto Federal Electoral. 1996, p.87; *Estadísticas de las elecciones federales de 1994*. (1995:17).

³⁶² “desde 1946 el PRI dejó de formular los planes sexenales destinados a definir desde el Partido las líneas programáticas para cada nuevo gobierno, para invertir su relación, convirtiéndose en promotor de los programas postulados por cada administración entrante. Su propia concepción del poder estaría definida por el titular del Ejecutivo”. Cfr. Peschard, cit. *supra* nota 359, p. 186; La dependencia entre el partido y el gobierno, o más precisamente entre el partido y el presidente, es fácilmente observable “cuando se muestra que las variaciones en el contenido doctrinario del Partido y en su estructura interna corresponden a la ideología propia del presidente y a la concepción que éste tiene de la organización social”. Cfr. Lerner Sigal, Bertha, “Partido Revolucionario Institucional”, en Delhumeau, Antonio, *México: realidad política de sus partidos*. México. Instituto Mexicano de Estudios Políticos. 1970, p. 99.

Los desafíos más importantes que enfrentó la organización partidista fueron los desprendimientos de sus propios militantes descontentos. Los candidatos que mayor riesgo representaron al partido en elecciones presidenciales fueron todos exmilitantes del partido de la revolución: Almazán, Padilla y Henríquez. Si bien es cierto que Vasconcelos nunca militó en el PNR, sí formó parte del gobierno obregonista y albergó la esperanza de llegar a ser postulado a la presidencia por la familia revolucionaria. Como se desprende de los siguientes cuadros, la hegemonía del PRI no se cuestionaba electoralmente.

Cuadro 18: Diputados del PRI (1946-1967)								
Año	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967
Diputados del PRI	134	142	151	152	152	172	175	177
De un total de	147	147	161	161	161	178	210	212

Fuente: Woldenberg Karakowskv. José. *Los partidos políticos en México*. México. Instituto Federal Electoral. 1996, pp.87-88. Cfr. Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad*. México. Cal y Arena. 2a. ed. 1993, p. 51.

Por lo que toca a las elecciones para integrar el congreso de la unión, es preciso señalar que, por lo menos hasta 1968, el Senado estuvo totalmente dominado por los candidatos priistas. En la Cámara de Diputados, ante la posibilidad de ahogar las aspiraciones parlamentarias de la oposición, la presencia del partido de la revolución si bien fue dominante no cayó en la totalidad.

Cuadro 19: Escaños del PRI en la Cámara de Diputados (1946-1967)								
	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967
Mavoría relativa	134	142	151	152	152	172	175	177
Total	134	142	151	152	152	172	175	177
% M.R.	100	100	100	100	100	100	98.3	97.8
% de la Cámara	91.15	96.59	93.78	94.40	94.40	96.62	83.33	83.49
% de Votación	73.52	93.91	74.31	89.86	88.20	90.25	86.3	86.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad*. México. Cal y Arena. 2a. ed. 1993, p. 50 y 74; Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz, Fernando. *Legislación y estadísticas electorales 1814-1997*. Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie IV. El Congreso y las políticas nacionales. Vol. III. Sistemas políticos y electorales. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa. 1997.

Los porcentajes con los que triunfaban los candidatos del PRI en particular y el partido todo en general siempre fueron muy altos, lo que reducía la posibilidad de una presencia significativa de otros partidos en la Cámara de Diputados. Esta situación hacía del congreso federal un órgano priísta de representación, es decir, el partido monopolizaba los canales de acceso eficaz a los puestos de elección popular, lo que motivaba que la verdadera lucha por el poder político se desarrollara en el interior de las estructuras del partido, nunca en la arena propiamente electoral.

Cuadro 20: Resultados obtenidos por el PRI en las elecciones para diputados federales (1946-1967)			
Año	Votos	%	Diputados
1946	sin datos	73.52	134
1949	sin datos	93.91	142
1952	sin datos	74.31	151
1955	sin datos	89.86	152
1958	sin datos	88.20	152
1961	6, 168,755	90.25	172
1964	1,042,391	86.3	175
1967	8, 299,604	83.35	177

Fuente: actualización propia a partir de datos de Woldenberg Karakowskv. José. *Los partidos políticos en México*. México. Instituto Federal Electoral. 1996, pp. 87-88; Cfr. Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad*. México. Cal y Arena. 2a. ed. 1993, pp. 40, 45, 50, 51, 72 y 74. *Estadísticas de las elecciones federales de 1994*. (1995:38): *Estadísticas de las elecciones federales y Estadísticas de las elecciones locales en el Distrito Federal de 1997*. (1998:30); Gómez Tagle, Silvia. *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, GV Editores, 19994, pp. 205 y 206.

El rendimiento electoral del partido en las elecciones para gobernadores también es un claro ejemplo de su capacidad arrolladora: nunca, dentro del periodo de estudio, perdió una sola elección para gobernador. Y en el caso de los congresos estatales cabe decir lo mismo que se sostuvo respecto a la Cámara de Diputados: se reconocían ciertos, escasos y muy esporádicas derrotas frente a ciertos candidatos, antes que frente a ciertos partidos. Quien perdía era el candidato del PRI frente a un candidato carismático y trabajador, pero nunca era el partido el que perdía ante una opción política mejor.

A lo anterior hay que agregar la pequeñez de los congresos estatales, que más que parlamentos parecían ayuntamientos. Ante lo reducido de los espacios de poder y el monopolio de acceso eficaz por parte del partido, la lucha por las candidaturas representaban la verdadera batalla por el poder político, siendo la elección oficial un mero trámite. Y esa misma pequeñez de los congresos locales y lo encarnizado de la lucha interna por las candidaturas ocasionaba la clausura de las vías institucionales para presentar oposición al partido hegemónico.

Fue lugar común, pues, que la pelea por el poder político, la pelea institucionalizada, se daba dentro del partido de la revolución. La convención que aseguraba el orden en esa lucha por el poder era, básicamente, una: sólo hay un árbitro cuya decisión es inapelable y a la que todos aceptan someterse, si es que se quiere alcanzar algún poder: el presidente de la república.

La existencia del partido de Estado es fundamental para tratar de entender las deformaciones del régimen constitucional mexicano y las peculiaridades del sistema político. Se ha mencionado que con Cárdenas se perfecciona en nuestro país el proceso de institucionalización del poder; en este sentido, es durante su gobierno que el partido pasa a convertirse propiamente en un instrumento de control del Estado (del presidente) sobre el propio grupo gobernante. El general michoacano impulsa la mayor reforma del sistema, que consolida Ruiz Cortines: hacer del presidente de la república el líder, jefe indiscutido, del partido.

“La relación entre el jefe del Partido y el Presidente de la República se pone de manifiesto si se considera que el cambio presidencial genera el cambio del Directivo del Partido. A partir de su fundación (1929), cada elección presidencial ha implicado que, con un promedio de veintiocho días y medio, se produzca un cambio posterior en al directiva...

Considerando el número de cambio de presidentes del Partido, durante cada uno de los sexenios (sin tomar en cuenta el cambio habitual mencionado en el párrafo anterior), pueden detectarse las relaciones de conflicto o de integración entre el presidente y el jefe del partido. De Cárdenas a la fecha [1970], el período más conflictivo ha sido el de Cárdenas (5 cambios), le sigue el de Días Ordaz (3 cambios). Los periodos sexenales de mayor colaboración han sido los de Alemán (1 cambio) y López Mateos (1 cambio). Los períodos de Ávila Camacho (2 cambios) y Ruiz Cortines (2 cambios) permanecen en un nivel intermedio”³⁶⁴.

El presidente era el jefe del partido, pero el partido no tenía, necesariamente, una injerencia mayúscula en el gobierno³⁶⁵. El Estado se servía del partido para limitar y controlar las actividades políticas del grupo gobernante, pero al mismo tiempo lo utilizaba como filtro en las relaciones con las masas populares. Se ha sostenido que la principal función del partido no era ganar elecciones, sino conseguir el apoyo de las masas en las campañas, generar la *legitimidad* electoral necesaria para dar apariencia democrática al régimen. Por ello era necesaria la afiliación masiva, promovida por las prácticas clientelares que servían de base al corporativismo³⁶⁶. El partido requería de afiliados, de enormes contingentes de obreros, campesinos y burócratas para dar credibilidad, validez, a sus triunfos en las urnas³⁶⁷.

Se ha mencionado ya la relación entre el corporativismo y el partido, cuya base es el clientelismo, o como se le ha denominado, la *gestoría*; la burocracia estatal, con fundamento en sus facultades legales, gozaba de gran discrecionalidad para el otorgamiento de servicios y bienes estatales, y por lo regular daba atención preferente a las solicitudes presentadas por organizaciones o individuos afiliados al partido del Estado. Ello le aseguraba a éste una gran masa de afiliados, aunque no necesariamente de *militantes*.³⁶⁸

El corporativismo (fundado en el clientelismo y el reformismo social) aseguraba la inmovilidad de las masas, su callada y pasiva aquiescencia; el partido debía asegurar la

³⁶⁴ Cfr. Lerner, cit. *supra* nota 362, p. 100. “El que durante Cárdenas se hayan presentado las relaciones más conflictivas, se explica por el hecho de que fue él quien en última instancia consolidó el poder del presidente en el Partido, que no era la norma existente durante Calles”. *Ibidem*.

³⁶⁵ Cfr. Story, Dale Gilbert. *The Mexican Ruling Party. Stability and Authority*. Stanfor. Praeger. 1986, pp. 27-44.

³⁶⁶ Garrido se refiere a dos mecanismos de afiliación al partido, a través de las organizaciones corporativas y la “gestoría”: “a fin de tener la posibilidad de resolver determinados problemas o de obtener un servicio, una licencia o un permiso, de la misma manera que para recibir una dotación de tierras o de ocupar una plaza de trabajo, fue siendo menester estar afiliado a una organización priista: sindicato, liga campesina o agrupación gremial o profesional. *No se trataba desde luego de una obligación legal sino de una práctica del ‘sistema’*, que buscaba crear no sólo una membresía sino una militancia forzadas”. Cfr. Garrido, Luis Javier, “Un partido sin militantes”, en Loaeza, Soledad y Segovia, Rafael (Comps.) *La vida política mexicana en la crisis*. México. El Colegio de México. 1987, pp. 66 y 67.

³⁶⁷ “Los líderes del PRI han falsificado las cifras de sus miembros no sólo porque no las conocen realmente, sino porque necesitan proclamar un alto número de afiliaciones: en primer término, para explicar el apoyo electoral que les conceden las cifras oficiales; y, en segundo, para legitimar la política oficial en función de él”. *Idem*. p. 68

³⁶⁸ “A través de sus diversas organizaciones encuadradas, el PRI gestionaba ante el gobierno demandas sociales que iban desde títulos de propiedad, empleos y plazas laborales, incrementos salariales, hasta todo tipo de servicios públicos, licencias, registros y permisos. Esta mecánica clientelista, *hecha posible en buena medida por los recursos que se allegó el Estado gracias a la bonanza económica*, otorgaron presencia social al Partido al tiempo que le redituó adhesiones”. Cfr. Peschard, cit. *supra* nota 359, p. 193. Las cursivas son mías. Póngase atención en que se habla de adhesión, de afiliación y no de militancia, puesto que la afiliación al partido, por enorme que fuera, no denotaba una intensa vida de los militantes.

generación de la única *legitimidad legítima*, la que surge de las elecciones. Para lograrlo el partido necesitaba afiliados en cantidad suficiente para poder triunfar contundentemente sobre cualquier adversario. No obstante, no se puede tener evidencia de que lo anterior sea verídico, puesto que existe cierta relación lógica entre número de afiliados y votos obtenidos por el PRI; de los datos que se tuvieron a disposición se desprende que, salvo en una ocasión, los votos para el partido fueron mucho más que el número aproximado de miembros.

Cuadro 21: Algunos datos de la relación entre militantes y votantes del PRI (1946-1964)					
Año	Padrón	Miembros (aprox.)	Votos para el PRI	Votación Total	% Abstención
1946	2' 654, 685	5'700,729	1'687,284	2' 294,928	13.6
1958	10'443,465	4'761,620	6' 467,493	7'473,057	28.4
1961	10'004,296	3'518,873*	6' 168,755	6'835,344	31.7
1964	13'589,594	6'621,000	7'807,912	9'053,261	33.4

* Este dato corresponde al año 1960.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por Garrido, Luis Javier, "Un partido sin militantes", en Loaeza, Soledad y Segovia. Rafael (Comps.) *La vida política mexicana en la crisis*. México. El Colegio de México. 1987, p. 69; Peschard, Jacqueline. "El fin del sistema de partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*. Año LV, No. 2, Abril-Junio 1993, pp. 102 y 115.

Sería correcto pensar que si bien la afiliación al partido era forzada o movida por intereses específicos (obtención de un beneficio inmediato y tangible), la votación por el PRI respondía a las prácticas clientelares, más que a la militancia probada.³⁶⁹

La función esencial del partido era el control sobre el grupo gobernante y sus diversos y numerosos subgrupos. La constitución de 1917 instituyó una república representativa, democrática y federal, donde el poder político se encontraba limitado y controlado. Sin embargo, el sistema político, con la existencia de un partido de Estado casi único, hegemónico, deformó el régimen constitucional.

La división de poderes en México, tanto vertical como horizontal, no funcionó debido a la militancia de casi absolutamente todos los titulares de órganos de gobierno en el que para 1968 se denominaba Partido Revolucionario Institucional. No era que los diputados, senadores, gobernadores, regidores, síndicos, presidentes municipales, gran parte de los mandos medios y altos de la burocracia estatal, jueces, magistrados y ministros militaran en el PRI, sino que eran diputados, senadores, gobernadores, regidores, síndicos, presidentes municipales, mandos medios y altos de la burocracia estatal, algunos jueces, magistrados o ministros *porque o debido a que* militaban en la partido.

Y la militancia en el PRI sólo reconocía un dogma: la obediencia a las instrucciones del presidente. El poder presidencial dentro del partido se fundaba en el hecho de que era el presidente el que decidía sobre candidaturas, designaba burócratas o proponía a abogados

³⁶⁹ Esto se desprende también del análisis de Barry Ames, quien en 1970 sostenía que había una relación directa entre el gasto federal aplicado en lugares donde el partido obtenía bajos resultados electorales y el incremento subsecuente de la votación por el PRI; otra de sus conclusiones era la de que el porcentaje de población afiliada al partido no afectaba ni a favor ni en contra la votación por el PRI. Cfr. Ames, Barry, "Bases of support for México's dominant party", en *The American Political Science Review*. Vol. 64, Num. 1, March 1970, pp. 153-167.

dentro de la carrera judicial. El control que el ejecutivo ejercía sobre los otros poderes y sobre los estado de la federación se fundaba en su control sobre el partido, y especialmente sobre los legisladores.

El control presidencial sobre los legisladores federales se fundaba en que en un país donde la única manera de hacer una carrera política “exitosa” era la militancia en el partido de Estado, y ante la imposibilidad de que los legisladores pudieran reelegirse inmediatamente, teniendo el presidente injerencia directa en las listas de candidatos, e integradas las cámaras federales casi en su totalidad por militantes del PRI, las posibilidades de autonomía se reducían notablemente. El senado de la república, supuesta cámara de representación federal, se integraba exclusivamente por militantes del PRI; en la cámara de diputados, por otra parte, este partido tenía mayorías que lindaban con la totalidad.

El suceso más relevante en la relación entre el presidente y el partido era la designación del candidato a la presidencia de la república, que en la situación electoral que se vivía, era de hecho el sucesor. Siempre se sostenía la apariencia de que eran las “fuerzas vivas” del partido, las bases, los sectores, los que intervenían directamente en la selección. No obstante, el hecho de que todas las organizaciones y todos los políticos prominentes manifestaran su apoyo a una sola persona al mismo tiempo hacía sospechar que lejos de existir competencia interna abierta por la candidatura, la unidad era resultado no de la coincidencia, sino de la imposición. El candidato era el que señalaba el presidente.

Por supuesto que este hecho en sí mismo no hubiera sido de mayor relevancia para la vida política nacional (poco se interesaban los ciudadanos por conocer los métodos de selección de los candidatos de otros partidos); sin embargo, como el PRI era el único partido que había ganado todas las elecciones presidenciales desde su fundación y con márgenes de diferencia con sus competidores cercanos más que abultados, convertía la selección del candidato del partido en la verdadera lucha por la presidencia. Esto es importante en tanto que las condiciones electorales lo permitían, pues en cuanto las circunstancias se modificaran la intervención del presidente en la selección del candidato perdería trascendencia para el régimen.

La relación entre el presidente y el partido, por la cual se alteraba todo el régimen político y daba sus características al sistema político, era trascendente en tanto que el sistema de partidos y las elecciones lo facilitaban. El PRI se había preocupado siempre por sus rivales políticos, no como verdaderos desafiantes a su hegemonía sino como puntales de su propia existencia. El PRI necesitaba partidos que se le opusieran, pero sin que tuvieran posibilidades reales de triunfar. En otras palabras, existía una oposición leal al sistema y pocas, casi nulas, posibilidades de un triunfo opositor relevante.

c) Elecciones y sistema de partidos.

A la derecha del partido de la revolución *institucionalizada*³⁷⁰ se ubicaban el Partido Acción Nacional y esporádicamente el Partido Demócrata Mexicano. Compartiendo un hipotético centro con el PRI se hallaba el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana,

³⁷⁰ Para muchos es un contrasentido que un partido político se declare revolucionario e institucional al mismo tiempo. Para el PRI no hay tal contradicción, pues entiende por revolución la construcción de un Estado *social* de Derecho que propicie la igualdad de oportunidades para los ciudadanos, y tal labor se propone realizarla dentro de los límites y conforme a las normas que establece la constitución mexicana.

desprendimiento pactado del partido oficial; por la izquierda, aunque no muy alejado del Revolucionario Institucional, se ubicaba el Partido Popular Socialista, que significaba un remedo marxista del partido del Estado. Cada seis años hasta 1952, dependiendo de los reacomodos en el grupo gobernante, surgían partidos ocasionales, cuya vida expiraba una vez pasado el proceso electoral para el cual habían nacido.

Tratar de explicar la situación de *sobrevivencia* de los partidos políticos de oposición no es tarea sencilla. Parece fácil desprender alguna conclusión aparentemente evidente: los partidos de oposición eran débiles porque el régimen les impedía crecer electoralmente³⁷¹. La idea que subyace en el enunciado es que la debilidad de los partidos opositores era *extrínseca* a ellos. Y tal vez no sea tan incorrecto tal planteamiento. La debilidad de los partidos opositores al régimen pudo haberse debido a su misma oposición: se oponían al régimen y a su partido, cuando ambos, pero sobre todo el primero, gozaban de una hegemonía indiscutible: la revolución lo había creado. Ante el monopolio de la legitimidad revolucionaria de origen, puede pensarse que los partidos opositores no ganaban elecciones porque pocos ciudadanos votaban por ellos.

Hay que partir, como siempre, del origen del Estado para entender la evolución de los partidos políticos, pues éstos, como casi todas las instituciones en México, fueron producto de esa voluntad organizadora del nuevo régimen. El Estado no sólo creó al partido oficial, sino que dio pie a la formación y continuidad de los de oposición.

El Estado mexicano posrevolucionarios fundó su legitimidad en su origen revolucionario, de donde se desprendía su naturaleza popular. Además, resultado de las circunstancias, el régimen se marcó compromisos con las masas proletarias, a través de las reformas sociales, lo cual le benefició al fortalecer su autonomía respecto a una burguesía que a penas nacía. Las reformas sociales y la necesidad de reafirmar la autonomía y el compromiso con el proletariado dieron origen a lo que se denominó política de masas: cada sexenio se movilizaba a las clases populares para apoyar al candidato a la presidencia y éste les anunciaba nuevos beneficios.

Y el Estado se abocó a la tarea de modernizar al país *industrializándolo*, haciéndolo crecer económicamente. Ello generó cierto mejoramiento de la población, aunque de manera muy poco equitativa. Pero había resultados y eso generaba expectativas. La revolución *institucionalizada* estaba en marcha y por rendir sus mejores frutos. El régimen, una vez creado el partido oficial, anunció que las luchas políticas eran estériles y poco nacionalistas, pues buscaban la división de los mexicanos, el retorno de la guerra y la detención del mejoramiento económico.

Mediante la utilización de la idea y la estrategia de “unidad nacional”³⁷², el régimen promovió un aparente “fin de la historia”: tras el triunfo de los revolucionarios sobre las

³⁷¹ Molinar concluye que “la fórmula de la *pax del PRI*... estaría basada menos de lo que se cree en el apoyo popular del régimen, y bastante más en su capacidad de desarticular a la oposición, así como en sus capacidades de coerción”. Cfr. Molinar cit. *supra* nota 266, p. 248. Las cursivas son del autor.

³⁷² La unidad nacional se funda no en una supuesta homogeneidad del pueblo, sino en su heterogeneidad, la cual se reconoce y supone; la unidad de la nación tiene su fundamento en el objetivo que persigue y ante el cual se deben sacrificar las diferencias ideológicas y de clase: el desarrollo nacional. La revolución mexicana tenía entre sus fines, señalaba Reyes Heróles en 1963, el desarrollo económico del país, el Estado que de ella surgió devino, por tanto, en el principal motor del crecimiento, que implicaba también justicia social, por lo

fuerzas reaccionarias, y una vez resueltas las *diferencias* entre la “familia revolucionaria”, la única tarea pendiente e importante, la misión que el Estado nacido de la revolución había recibido del pueblo, era la realización de *justicia social*, el cumplimiento del programa de la revolución: aplicación de las reformas sociales.

Y para lograrlo el Estado debía empeñarse en promover el crecimiento económico del país, para poder crear la riqueza a repartir después³⁷³. Tras el gobierno cardenista, la lucha de clases se abandonó como motor de una historia nacional por construir y se adoptó la consigna de la colaboración de clases con el único fin posible y deseado: el desarrollo del país.³⁷⁴ Todos los mexicanos, según la lógica de la estrategia, no podía desear otra cosa, y por ello todos debían estar comprometidos en luchar *hombro con hombro* hasta alcanzar la meta. Las masas proletarias podían pedir su constante mejoramiento, pero nunca excederse en sus reclamos, pues la justicia social, la plena igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, más que un ejercicio cotidiano fue presentada como un objetivo por lograr.

Lo mismo sucedía con la democracia: más que aceptarla como manera de acceso y ejercicio del poder, se le identificó como otra meta nacional por alcanzar; sólo cuando el país se hubiese desarrollado económica y políticamente *lo suficiente, lo necesario*, sólo entonces los mexicanos estarían en condiciones de vivir y *entender* la democracia como forma de gobierno. Mientras tanto, el régimen con su partido gobernarían en provecho de la población.

Las metas estaban señaladas (democracia y justicia social), la estrategia para lograrlas estaba definida (desarrollo económico y reformas sociales) y el Estado listo para gobernar (evitando la posible disputa por el poder político, concentrado en la presidencia de la república). Pero había que cuidarse aún de los enemigos del país, tanto de los de fuera como de los de dentro. Éstos en particular, obsesionados con arruinar el futuro dorado de México, trataban de promover las divisiones dentro de los mexicanos, y eran por ello malos mexicanos, pues un buen mexicano sólo podía desear la unidad nacional para alcanzar los fines anhelados.³⁷⁵

Ante este panorama de total confusión y mezcla ideológica, las diferencias políticas, las

que el pueblo, tan diverso, debe converger en un solo gran objetivo nacional (y revolucionario): el desarrollo económico.

³⁷³ Si por un lado el Estado intervenía en el fomento y promoción del desarrollo económico, por el otro se ocupaba también del reparto de la riqueza generada; pero “*en primer lugar*, el Estado, dentro de las normas de la Revolución Mexicana, debe cuidar de que México en los actuales momentos no deje de producir riqueza, pues sin ello todos nuestros planes *futuros* carecerían de base”. Cfr. Reyes Heróles, Jesús. “Estado, programa y partido”; (conferencia pronunciada el 9 de marzo de 1963 en la sesión de clausura de la Primera Reunión Nacional de Programación del PRI), en *La historia y la acción. La Revolución y el desarrollo político de México*. Madrid, Semanarios y Ediciones S.A. 1972, p. 201. Las cursivas son mías.

³⁷⁴ “La conciliación se perfecciona como norma de acción en el Partido y se consolida como principio ideológico. No sólo se incrementa como contenido, respecto a la etapa anterior (...) sino que al mismo tiempo se matiza en una búsqueda de equilibrio que contrasta con la etapa cardenista, y coincide, en mayor medida, con la conciliación de la primera etapa del Partido”. Cfr. Lerner, cit. *supra* nota 362, p. 81.

³⁷⁵ “El Partido Revolucionario Institucional es el partido del desarrollo económico... hoy la batalla por el desarrollo económico de México sólo puede ganarse si la libran las fuerzas heterogéneas del país. *El pueblo de México es heterogéneo* y necesita, precisamente, un partido que *lo comprenda* en su heterogeneidad. Lo difícil es tener metas comunes para aglutinar fuerzas heterogéneas, y porque lo ha hecho y puede hacerlo, nuestro partido es el partido del desarrollo económico de México”. *Idem*, pp. 203 y 204. Las cursivas son mías.

divergencias partidistas, fueron consideradas ilegítimas.³⁷⁶ No es que se descalificara a los partidos en general o a alguno en particular, sino que cualquier oposición política era reprobada. La debilidad de los partidos de oposición, en especial del PAN, no era cuestión de triunfos electorales, sino de legitimidad. O se estaba en el sistema, con el Estado, o se estaba contra el régimen emanado de la revolución. O aceptación sin reservas u oposición sin reservas. Todo o nada.

El régimen de la revolución acaparó el consenso político. La adhesión estable y pacífica de los ciudadanos no reconocía más que un centro, el Estado³⁷⁷, es decir, el presidente. Toda manifestación de disidencia tanto en la forma como respecto al objeto perseguido era considerada antirrevolucionaria, reaccionaria, antinacional. Y ante los ojos de un pueblo que había hecho una revolución y que tenía grandes esperanzas puestas en las instituciones derivadas de la misma, cualquier sospecha de desapego a la ideología revolucionaria era suficiente para convertir a los divergentes en enemigos. Los partidos políticos de oposición al de la revolución simplemente no tenían oportunidad de florecer en un sistema que no reconocía la legitimidad de la disidencia, la divergencia y la diferencia.

Aunado a lo anterior es preciso señalar que durante “un tiempo muy largo la sociedad civil no expresó sus intereses a través de la forma de partido, sino a través de otras formas, a las que llega a encubrir con la denominación ‘partido’... Como se quería demostrar que en nuestro país nos habíamos modernizado y civilizado en términos de esos países hegemónicos [europeos y norteamericanos], se tendía a exagerar la importancia de una vida partidaria que se desenvolvía muy escasamente en la realidad”.³⁷⁸

La debilidad del sistema de partidos políticos en México no debe buscarse inicialmente en la capacidad estatal para manipular los resultados electorales, sino en el papel que los partidos desempeñaban en el sistema político mexicano. “Lo que ocurre es que otras formas que también sirven para la lucha por el poder como los grupos guerrilleros, el ejército, las agrupaciones religiosas, o la fuerza personal que desarrollan algunos caciques o caudillos, evita o reduce de manera considerable el desarrollo de la organización partidaria

³⁷⁶ Loeza señala que una de las características del sistema político mexicano, en 1968, era una autoridad estatal fincada en la deslegitimación de los intereses particulares: “Para que el Estado revolucionario pudiera presentarse como intérprete legítimo de la colectividad y ser marco de referencia de un conjunto social tan heterogéneo como el mexicano, era preciso que se situara por encima de los intereses particulares”. *Cfr.* Loeza, “México 68...” cit. *supra* nota 174, p. 29. La autora expresa mucho mejor esta idea cuando escribe que el sistema político mexicano “reconocía como un hecho natural la diversidad de intereses que articulaban partidos y organizaciones gremiales, pero... negaba el conflicto, que era la consecuencia obvia de esta diversidad, y por consiguiente no le daba cabida institucional en una auténtica competencia electoral, en organizaciones autónomas o en un poder legislativo independiente. Al contrario, los conflictos que aparecían o se manifestaban eran invariablemente tratados como una aberración que debía ser corregida o aniquilada, porque era en sí misma una amenaza a la integridad nacional, a la voluntad de cambio o a la estabilidad institucional”. *Cfr.* Loeza, *El Partido Acción Nacional...* cit. *supra* nota 174, p. 55.

³⁷⁷ La clave del éxito del Estado mexicano radicó en “rechazar toda identidad que no fuera la de su origen histórico, al revolución popular, y la de las masas populares, lo que constituyó una innovación política, que sin duda alguna era permitida por el atraso del país, y que dejó muy atrás a la concepción liberal y democrática del orden político de la sociedad. *El Estado era de la sociedad en tanto cuanto se debía a las masas populares, a los trabajadores*”. *Cfr.* Córdova, “La historia, maestra...” cit. *supra* nota 174, p. 22.

³⁷⁸ *Cfr.* Paoli Bolio, Francisco José. “Sociedad civil, partidos y elecciones”, en González Casanova, Pablo (Coord.) *Las elecciones en México*. México. Siglo XXI editores-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. 3ª ed. 1993, p. 31. Paoli hace velada crítica a autores como Padgett o Scottt que veían en la escueta vida electoral mexicana un signo *modernización* u *occidentalización* de México.

propiamente dicha... *los partidos deben ser vistos de acuerdo con sus muy concretas posibilidades de mediación entre grupos sociales amplios y el estado, en los diversos momentos históricos.* En México, la mediación entre la sociedad y el Estado hecha a través de organizaciones partidarias ha sido muy pobre”.³⁷⁹

Paoli centra el debate: ¿han servido o sirvieron los partidos políticos para expresar los intereses políticos de los grupos fundamentales de la sociedad mexicana? Según se desprende del análisis precedente, no. Los partidos políticos en México, en tanto instituciones que conectan al Estado con la sociedad y facilitan el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder político y la influencia en el mismo, no eran útiles. De aquí no se desprende que no fueran necesarios. La historia ha demostrado qué tan necesarios resultaron ser los partidos, pero en determinadas etapas de nuestro desarrollo político eran ciertamente inútiles.

La lucha por el poder político se institucionalizó dentro del partido de la revolución, que más que partido político resultó ser todo un sistema político. Los ciudadanos interesados en intervenir en la vida política no estaban impedidos; simplemente que sus opciones electorales eran pocas, aunque dentro del propio partido hegemónico existía una diversidad de grupos políticos que denotaban cierto pluralismo. Por otra parte, las demandas de la sociedad eran controladas y canalizadas no mediante los partidos, sino a través de las organizaciones o *corporaciones* del propio partido de la revolución. Y dichas instituciones respondieron adecuadamente a los fines perseguidos: canalización y control de las demandas sociales y, al mismo tiempo, instancias de presión sobre los órganos gubernamentales.

“Los distintos grupos sociales perciben que lo que más les conviene es organizar presiones fuertes sobre el Estado y sobre su partido para obtener cambios en el rumbo, pero que esos cambios son operados desde los aparatos mismos del Estado y, la mayoría de las veces, desde el poder ejecutivo... [lo que conduce, consecuentemente, a] evitar que la gente piense en cambios políticos, a través de la alternancia de diversos partidos contendientes”.³⁸⁰ Por ello, sostiene Paoli, la clave del funcionamiento del sistema político mexicano “se encuentra en el corporativismo como eje de las relaciones entre el Estado y la sociedad”³⁸¹; mientras las corporaciones funcionaron como canales de transmisión de demandas, no sólo sociales sino también políticas, entre el Estado y la sociedad mexicana, los partidos políticos, en cuanto tales, no fueron útiles para la gobernabilidad del país.

Es cierto que desde un inicio el PAN también se reclamó heredero de la revolución mexicana, la iniciada e inspirada por Madero, centrada en su respeto irrestricto a la voluntad popular emanada del sufragio y a la no reelección. Para los fundadores de Acción Nacional, al igual que para Madero y Carranza, el Estado mexicano no debía ir más allá del diseño liberal. El régimen debía garantizar la plena vigencia de la ley, impartir correctamente la justicia y abstenerse de intervenir en los asuntos meramente privados, competencia exclusiva de los particulares.

³⁷⁹ *Idem*, p.31

³⁸⁰ *Idem*, p. 32.

³⁸¹ Paoli. Francisco José, “El Estado y la política alternativa”, en cit. *supra* nota 297, p. 298.

Sin embargo, esta posición no pudo nunca ser defendida popularmente. Desde un inicio el PAN quedó marcado por sus orígenes: concurrieron a fundarlo, principalmente, miembros de la naciente burguesía industrial, abiertamente enfrentados con el gobierno de Cárdenas, por un lado; y, por el otro, un grupo importante de personas vinculadas con el sinarquismo. Desde entonces se le tachó de partido de “los ricos” y de aliado de la iglesia católica, los grandes enemigos de la revolución en sus diversas etapas.³⁸² Si se organizaron contra el cardenismo, se les acusó de querer evitar la misión de justicia social del Estado, de pretender terminar con las conquistas de los campesinos y de los obreros, a los que, dada su desventaja económica, el régimen debía proteger de la voracidad de los dueños del capital. Si tenían raíces sinarquistas, buenas relaciones con la iglesia católica, eso denotaba su abierta alianza con la institución más reaccionaria del país, la que pugnaba por el *status quo*, la que había enfrentado a Juárez, máximo héroe del panteón nacional y del que la ideología revolucionaria se reclamaba heredera también.

Por otra parte, la existencia de otros partidos de “oposición” daba al sistema una apariencia de pluralidad. Sin embargo, como bien se sabe, ni el PPS ni el PARM representaron en ningún instante una verdadera alternativa frente al PRI y al régimen. El primero, producto del rompimiento entre Lombardo y el régimen, se decía tener orígenes revolucionarios y pretendía una revisión marxista tanto de la trayectoria política nacional como de la estrategia y la táctica para alcanzar el poder. Pretendía ser la izquierda del régimen.

El PARM, por su parte, se había creado como un rompimiento indoloro entre un grupo de generales desplazados e ignorados, pero con inquietudes políticas y cercanía amistosa con Ruiz Cortines. Su identidad política la derivaban, obviamente, de su participación en la revolución y el partido oficial, del que se habían desprendido, según ellos, a causa de las desviaciones de las metas auténticamente revolucionarias. No cuestionaban ni el origen, quizá tampoco pretendía poner en duda los métodos, quizá sólo discrepaban respecto a cuál era el verdadero fin.

PPS y PARM eran más bien aliados del régimen. El PAN, la única alternativa ideológica seria, era, por la identidad de sus fundadores, más bien una oposición leal. Pero ninguno de los tres partidos, ni siquiera los partidos *electoreros* que aparecieron sexenalmente hasta 1952, representaron verdaderamente alternativas plausibles al régimen de la revolución. El triunfo electoral del partido oficial, si bien no hay posibilidad de sostener que hasta 1968 hubiera habido fraude generalizado, estaba garantizado al margen de los votos. El PRI ganaba las elecciones porque el régimen no tenía enemigos ideológicos efectivos. Las elecciones eran un plebiscito.

Las elecciones no servían en México para lo que comúnmente sirven, para escoger a quienes gobernarán. Ello era así porque *a)* sólo se puede escoger si hay alternativas, y en México, por lo menos hasta 1968, no había alternativas electorales plausibles, puesto que la conducción ideológica de la sociedad por parte del régimen y su partido no se cuestionaba

³⁸² Loaeza relata que “[a] principios de los años setenta hice una pequeña investigación sobre el Partido Acción Nacional. Cuando llegué a sus oficinas de Serapio Rendón todo en ellas desmentía lo que decían los libros de la época y la izquierda universitaria sobre este partido. Ocupaban dos pisos de un viejo edificio, estaban pobremente amuebladas y eran atendidas por una recepcionista añeja y modestísima. Me pareció imposible que aquello mera el partido de los ricos de México, de los banqueros, de la Iglesia restaurada, y muchos menos el instrumento de Washington para intervenir en el país.” *Cfr.* Loaeza, *El Partido Acción Nacional...* cit. *supra* nota 174, p. 11.

abierta ni masivamente; b) el grupo gobernante fundaba su legitimidad en su origen revolucionario, resaltando el aspecto “democrático” del mismo y reforzando su compromiso con las clases económicamente en desventaja.

Las elecciones en México, entonces, servían para reacomodar sexenalmente al grupo gobernante. En ello radica la importancia de la no reelección del presidente de la república. Ante la imposibilidad de permanecer demasiado tiempo en el cargo, siendo ésta la limitante más importante al poder presidencial, se aseguraba la circulación y renovación del grupo, además de que se promovía también, aunque ello sin proponérselo directamente, el cambio de políticas gubernamentales. Así se entiende el hecho de que haya habido cambios de gobiernos y de políticas, sin que haya habido rupturas o fracturas importantes entre el grupo gobernante. Y era esto lo que asombraba a los que estudiaban y trataban de entender al sistema y al régimen mexicanos: había cambio, pero sobre todo había continuidad, estabilidad.

Esa era la misión del calendario electoral mexicano, la realización de cambios que garantizaran la estabilidad, la continuidad. Y desde siempre el régimen buscó, en aras de reforzar esa estabilidad, esa continuidad, que se realizaran elecciones, y para ello eran necesarios los partidos de oposición. Todavía hasta 1968 una preocupación básica del Estado mexicano era organizar o promover la organización y fortalecimiento de partidos de oposición. Aclaro: partidos de oposición, es decir, organizaciones reconocidas como tales que aceptasen participar, según las reglas establecidas, en una contienda electoral en la que no tenían muchas oportunidades de ganar, ya fuera porque simplemente no los votaban o porque en ocasiones el régimen no les reconocía los votos obtenidos.³⁸³

Cualquiera otra oposición, fuera del control del Estado, era reprimida, no se le toleraba. El caso del Partido Comunista Mexicano es claro, se le niega el registro porque se le consideraba una oposición *potencialmente* peligrosa, sobre todo para la organización más poderosa dentro del PRI, la CTM. Pero los datos parecen indicar que realmente su capacidad de movilización era muy poco significativa. Y como no había de serlo si el Estado esgrimía con gran maestría el arma de las reformas sociales como mecanismos de desmovilización popular. Los obreros (los dirigentes de sus organizaciones más bien) eran los primeros en rechazar la propaganda comunista, por considerarla un atentado al régimen de la revolución, un régimen que tenía como meta hacer la justicia social, *mejorar* la situación socioeconómica de los obreros.

A finales de la sexta década del siglo pasado lo que caracterizaba al sistema electoral mexicano era el total control que el gobierno ejercía sobre todo el proceso de elecciones³⁸⁴. Comparativamente esto no sería significativo, pero el hecho es que había una relación evidente y declarada entre el gobierno, la burocracia estatal y el PRI, a grado tal que se les

³⁸³ La finalidad del fomento a los partidos de oposición y a la participación electoral era “dar credibilidad a la idea de que las instituciones vigentes eran esencialmente democráticas y que evolucionaban en esa dirección. Lo que se buscaba también era estructurar las demandas de participación de manera que pudieran ser contenidas sin necesidad de reprimirlas; la idea era darle cause para no tener que integrarlas realmente, y al mismo tiempo fijar los límites de su acción y los términos en que serían controladas.” Cfr. Loaeza, Soledad. *Clases medias y política en México. La querrela escolar. 1959-1963*. México. El Colegio de México. 1988, p. 144.

³⁸⁴ Cfr. Peschard, Jacqueline. “El fin del sistema de partido hegemónico”, en *Revista Mexicana de Sociología*. Año LV. No. 2. Abril-Junio 1993. Cfr. Molinar, cit. *supra* nota 266, pp. 63 ss.

confundía. El control del proceso electoral por parte del gobierno sólo podía beneficiar al partido oficial, y no permitía hablar, por lo tanto, de imparcialidad de la autoridad electoral federal.

Por lo que respecta a los partidos de oposición, si bien es cierto que el régimen los necesitaba, tras las experiencias *almazanista*, *padillista* y *henriquista* el grupo gobernante se dio perfecta cuenta de que el mayor riesgo electoral para el partido podía provenir de un miembro del mismo grupo. Las divisiones entre la “familia revolucionaria” habían probado ser los desafíos electorales más importantes. Por ello, a partir de 1957, se restringió el reconocimiento oficial a nuevos partidos, sobre todo a los electoreros, los creados para presentar a un candidato en especial, de existencia efímera.³⁸⁵

Lo anterior dio como resultado que la aparente pluralidad del sistema político fuera eso, pura apariencia. La disidencia política (la que hubiera) sólo encontraba canales de manifestación electorales a través del PAN, PPS o PARM, principalmente. El hecho de que se tratara de fomentar una pluralidad electoral “controlada” no denota la ausencia de diferencias políticas o de intereses entre la sociedad mexicana, eso sería ilógico. México, en pleno proceso de *modernización*, de transición, se tomaba cada vez más plural. Sin embargo esa pluralidad no se manifestaba a través de la competencia electoral.

En nuestro país la pluralidad se manifestaba en la gran cantidad de grupos de interés y de presión que existían y que actuaban al margen de la arena electoral y parlamentaria. Los intereses y las posiciones políticas se enfrentaban en la única área posible: frente al presidente. La competencia electoral era arriesgada porque creaba ganadores y perdedores públicos, a la vista de todos. La transacción palaciega, la componenda ejecutiva, la cercanía al oído de quien decidía porque tenía el poder, eran los canales por los que se expresaba o manifestaba la pluralidad mexicana.³⁸⁶

El hecho de que las divergencias respecto a las políticas concretas del gobierno se manifestaran dentro del régimen, aunque en muchas ocasiones al margen del partido oficial, puede ser interpretado como un rasgo de aceptación del mismo régimen, puesto que no se le cuestiona en el mejor o único ámbito donde es posible cuestionársele como tal: la política, en especial la arena electoral, la disputa por el poder. Los intereses y las diferencias políticas no llegaba a cuestionar ni la existencia ni el funcionamiento del sistema y del régimen. Lo cual indica la presencia de un acuerdo básico, fundamental, de un verdadero pacto social que tenía como cláusula esencial la indisputabilidad del poder al grupo gobernante.

Por supuesto que existía descontento en todos los niveles de la sociedad respecto del régimen, pero no era generalizado y, sobre todo, no se canalizaba a través de las elecciones o del sistema de partidos. La manifestación del descontento era un ejemplo de la inequidad

³⁸⁵ “en lo tocante al registro partidario, el periodo 1946-1963 fue muy errático, parte de una política de fácil acceso al registro para irse modificando paulatinamente por una línea de menor apertura que desemboca definitivamente en una política de franca restricción a la posibilidad de que los disidentes de la familia revolucionaria canalizaran su disenso organizando opciones electorales” *Cfr.* Molinar, cit. *supra* nota 266, p. 37.

³⁸⁶ El problema de la proliferación de los grupos de interés y de presión que actuaban sobre el presidente había sido señalado en 1963 por Jesús Reyes Heróles al momento de debatir la iniciativa de reformas a la constitución que crearon la figura de diputados de partido. *Cfr.* Reyes Heróles, cit. *supra* nota 242, p. 229.

del desarrollo mexicano. Quienes tenían acceso al grupo gobernante o a alguno de sus miembros destacados o al jefe del mismo, podía tener mayor posibilidad de ser escuchado en su reclamo. Todos aquellos que no tenían el privilegio de acceder a los centros de decisión política, eran excluidos y no tenían mayor posibilidad de manifestar su inquietud por canales *reconocidos* o legales.

El régimen soportó la participación política al margen de los partidos y de las elecciones: a través de las presiones ejercidas por grupos o individuos *potencialmente* peligrosos pero sin poder ser objeto de represión, o bien a través de las acciones violentas y en ocasiones abiertamente ilegales de grupos de individuos que a pesar de ser también *potencialmente* peligrosos podían ser reprimidos abiertamente, precisamente por sus acciones ilegales.

La intensa actividad de los grupos de interés y de las presiones sobre el presidente de la república, tanto de sujetos del sector privado como del público, señala la aceptación del régimen y la poca importancia de las elecciones ante un, así considerado, cambio político. Las acciones violentas y/o ilegales de los grupos carentes de capacidad de presión sobre el grupo gobernante denota un descontento, poco extendido y más bien localizado y cuyas causas se podían identificar, y al mismo tiempo señala la poca importancia que tales grupos daban a las elecciones como mecanismo del cambio político. Un régimen que no depende de las elecciones no es por ello poco democrático, el caso mexicano lo demuestra.

Para sostenerse, el régimen de la revolución no necesitaba de elecciones competidas y equitativas porque su verdadera fuerza radicaba en su dominio ideológico, sostenido por resultados más espectaculares que efectivos. Había un acuerdo generalizado, entre las clases dominantes y dominadas, y el régimen y su partido no se cuestionaban. Había lugar para amigables composiciones y arbitrajes, pero no para desafíos políticos. Las manifestaciones violentas de descontento no pasaban de ser excepciones a esa regla que hizo del mexicano un régimen destacado en Latinoamérica.

Para concluir este apartado, y en apretado resumen, se puede sostener, entonces, que el mexicano era, al menos hasta 1968, un *Estado autónomo*, en el sentido de que se colocaba y ejercía su poder por encima de cualquier clase social, inclusive de las más poderosas. La autonomía del Estado no implica un ejercicio ilimitado e incontrolado del poder, sino, simplemente, la supremacía estatal respecto de los diversos grupos que conforman la sociedad. Sin embargo, en México, además de un Estado autónomo, se presentó un ejercicio autoritario del poder, es decir, un poder político ejercido al margen de límites y controles constitucionales. La manifestación más notoria de este ejercicio autoritario del poder fue lo que se denominaba *presidencialismo*, es decir un predominio exacerbado del presidente sobre los otros órganos de gobierno, en especial sobre el poder legislativo.

Las *fuentes del presidencialismo* mexicano fueron, fundamentalmente, cuatro:

- a) El *diseño constitucional*, es decir, la propia constitución generaba el predominio político del presidente;
- b) El fenómeno de los “*gobiernos unificados*”, es decir, la concurrencia de un solo partido en la integración mayoritaria de las cámaras legislativas y en la presidencia de la república; este fenómeno respondía, a su vez, a dos variables: 1) el número pequeño de partidos en competencia y 2) la efectividad electoral de los partidos en competencia;

- c) La *disciplina dentro del partido hegemónico*; el partido de la revolución es considerado hegemónico en razón de su presencia abrumadoramente mayoritaria en los diferentes órganos de gobierno de los diversos órdenes políticos; dentro de este partido hegemónico se practicaba una disciplina férrea, es decir, quienes dirigían el partido obtenían una obediencia incuestionable a sus directivas por parte de los militantes. Esto respondía a tres factores: 1) el monopolio que tenían, y aún tiene, los partidos políticos de las candidaturas a puestos de elección popular; 2) la imposibilidad de que los integrantes de las cámaras legislativas se puedan presentar a una reelección inmediatamente que termine su periodo, y 3) la baja probabilidad de éxito político fuera del partido hegemónico, lo que clausuraba una opción de salida.
- d) El hecho, ahora confesado, de que quien dirigía, quien mandaba en el partido hegemónico era el presidente de la república; es decir, el presidente era reconocido como el jefe del partido, a quienes los militantes rendían obediencia.

El presidencialismo mexicano era resultado de la combinación de los factores mencionados arriba; esto supondría que una variación en los factores alteraría el resultado de la combinación. Si el diseño constitucional se modificaba, si desaparecían los gobiernos unificados, si el partido hegemónico dejaba de serlo y, por lo tanto se relajaba la disciplina dentro del mismo, o bien, si el presidente no fuera ya reconocido como el jefe del partido hegemónico, entonces el predominio del presidente sobre los otros órganos constitucionales se vería alterado, tal como sucedió.

El predominio presidencial y su modificación, si bien perceptible en las estructuras políticas, se apreciaría con mayor claridad en ciertas funciones: la creación de las leyes, el ejercicio y fiscalización de las facultades hacendarias, determinados nombramientos y la remoción de gobernadores.

Finalmente, se ha referido que el régimen político ejercía un control puntual sobre la sociedad a través de diversos instrumentos: a) las organizaciones corporativas, tales como las centrales obreras, campesinas y de burócratas, lo cual respondía, precisamente, a un determinado diseño legislativo de las instituciones; b) el partido hegemónico, que agrupaba o estaba integrado por organizaciones corporativas, con las cuales interactuaba según los mecanismos de disciplina arriba señalados, y) las elecciones y el sistema de partidos, que se utilizaban para dotar de una aparente legitimidad democrática electoral al régimen y permitían cierto escape de la presión política.

La gobernabilidad mexicana descansaba, pues, en un conjunto de instituciones autoritarias, las cuales eran regularmente aceptadas por la generalidad de los individuos, lo que facilitaba un ejercicio gubernamental eficaz.

CAPÍTULO CUARTO

LOS ANTECEDENTES DEL CAMBIO (1968-1978)

SUMARIO: **I.** *La identidad del régimen político mexicano;* **II.** *2 de octubre de 1968, ¿un caso límite?;* **III.** *La hegemonía desafiada;* **IV.** *La fuente de la incertidumbre;* **V.** *La crisis del 76;* **VI.** *La alianza para la producción;* **VII.** *La reforma política.*

A partir del capítulo anterior se hace posible localizar los rasgos o características esenciales del régimen político mexicano, es decir, los elementos de su identidad. De tal identificación se parte para iniciar el análisis de la manera en que dichas características esenciales comenzaron a ser cuestionadas y dio inicio un proceso de modificaciones a las mismas.

Hacia el final de la década de los años sesenta México era un país al que se le reconocía internacionalmente por dos características importantes: un régimen político estable y un crecimiento económico envidiable. La estabilidad del régimen político radicaba en su legitimidad y eficiencia. Se reconocía que el Estado mexicano posrevolucionario estaba cumpliendo con la meta de modernizar, tanto en lo político como en lo económico, al país.

Al igual que en otros países, en México no existían problemas políticos serios (el más importante, el de la sucesión presidencial había encontrado ya solución institucionalizada) y las divisiones ideológicas no representaban peligro en razón de su atenuación; por otra parte, la polarización social no se manifestaba aún, por lo que se podía decir que había una gobernabilidad sólida y que el régimen político, por su parte, vivía una época de esplendor.

En este capítulo se analizará el proceso de deterioro en el que entró esa gobernabilidad que parecía fuertemente establecida, generado en buena medida, al menos en este periodo, por las propias características del régimen. Se exponen aquí las situaciones que colocaron en una situación crítica al régimen y las soluciones que éste implementó para mantener una gobernabilidad cada vez en mayor riesgo.

I. LA IDENTIDAD DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO.

Para hablar de estabilidad de los regímenes políticos es necesario identificar las características esenciales de los mismos y luego proceder a su verificación a lo largo de cierto periodo para comprobar si las mismas se han mantenido o si han cambiado o bien han desaparecido. La referencia a la estabilidad política comienza por ser una mera hipótesis, la cual se comprueba sólo mediante un estudio de la historia política. A continuación señalaré las que considero características básicas del régimen político mexicano, aquellas que le daban identidad propia en 1968. Después realizaré la verificación de la trayectoria política de nuestro país para tratar de comprobar si el régimen mexicano ha

cambiado, si ha transitado de un modelo a otro o si ha mantenido, aún con los posibles cambios, su identidad.

Una de las características más notables y casi siempre resaltadas del régimen político mexicano había sido la ausencia evidente de represión y violencia generalizada. Por supuesto que no se trata de subestimar los distintos hechos de repercusión nacional que muestran claramente una actitud hostil o francamente represiva por parte del régimen. Tampoco se pueden negar la posible multitud de acciones violentas a cargo de agentes estatales que pudieron haber menudeado en el ámbito local o municipal. Sin embargo, es preciso recalcar la ausencia de represión estatal política, violenta, constante y generalizada.

Las acciones represivas del Estado mexicano respondieron a cierta táctica que funcionó durante bastante tiempo, y que consistía en fragmentar o dividir a los sectores o grupos potencialmente desestabilizadores y negociar o, llegado el caso, reprimirlos en *particular*, evitando un trato generalizado.³⁸⁷ Claro que se siguió la política de *pan o palo*, pero el éxito radicó en que el régimen no dio pan a todos, pero tampoco apaleó a todos. Cada situación se resolvía atendiendo a las circunstancias específicas. A algunos les tocaba pan, aunque luego les tocara palo.

El control que el régimen ejercía sobre la sociedad descansaba en la capacidad de éste para fragmentar a la sociedad, evitando su identificación como grupo en sí. Se organizó a la sociedad por segmentos o grupos: obreros (y dentro de éstos se podían encontrar subdivisiones), campesinos, profesionales, mujeres, jóvenes, estudiantes, burócratas, empresarios (los pequeños eran admitidos dentro del PRI, pero los grandes, identificados como la gran burguesía reaccionaria, eran considerados adversarios).

Esta fragmentación de la sociedad le facilitó al Estado mexicano hacer uso de la violencia contra grupos localizados en situaciones específicas, argumentando el riesgo que, ante la actitud desestabilizadora de *ciertos* grupos (basta recordar los comunicados oficiales), corría la unidad y la tranquilidad del país. Lo anterior descubre la inconsistencia del régimen, para el cual la coartada ideológica que descalificaba a cualquier oposición era la supuesta unidad nacional, no obstante que la técnica de control era la fragmentación o división de la sociedad mexicana en sectores, organizaciones o grupos.

Así, la ausencia de represión generalizada por parte del régimen fue resultado de la capacidad de éste para mantener dividida a la sociedad en segmentos manejables. Sin embargo, esa ausencia de represión generalizada no significa que no hubiera represión. Existió represión estatal, pero no era constante. Eso quiere decir que la técnica de control de social daba resultado, pero también puede inferirse que la represión no era generalizada porque no había descontento, o al menos no lo era ni generalizado ni notorio.

Ante la ausencia de manifestaciones amplias y públicas de descontento sería imposible pensar que éste no existiera del todo. Doy por supuesto que en México existía descontento, respecto a la situación económica y política. Pero ese descontento no alcanzaba niveles que pusieran en riesgo de quiebra al régimen. Lo cual lleva a pensar que el mismo Estado

³⁸⁷ Cfr. Hellman, cit. *supra* nota 342, capítulo dos.

proveía la existencia de canales de expresión del malestar ciudadano, de la inconformidad social. Pero esos canales no estaban diseñados para modificar las acciones estatales, sino para facilitar la estabilidad política. Las manifestaciones de descontento estaban controladas por el propio régimen, y éste se beneficiaba de que esas manifestaciones fueron pocas, localizadas y atendibles.

En otras palabras, se puede sostener que el régimen gozaba de una legitimidad genérica o difusa, puesto que lejos de manifestarse el apoyo abierto de la población con actitudes positivas de apoyo, lo que se percibe es una ausencia de factores de ilegitimidad: aún no aparecían ni la guerrilla en Guerrero ni el terrorismo urbano, la represión estatal era embozada y se presentaba en situaciones muy concretas y, además, los partidos de oposición u otras alternativas políticas semejantes (por ejemplo el Movimiento de Liberación Nacional) no generaban adhesiones masivas que inquietaran al régimen.

González Casanova puso de manifiesto a mediados de los sesenta que una parte muy considerable de la población mexicana estaba excluida de la vida política y del desarrollo económico. La manifestación más preocupante de tal exclusión era la ausencia de mecanismos *institucionales* para que manifestaran su descontento respecto a su pésima situación socioeconómica. Para el régimen los excluidos seguirían siéndolo porque no podían presionar. Los brotes guerrilleros o terroristas, clara muestra de la ausencia de vías institucionales tangibles de manifestación de inconformidad, que podían ser combatidos abiertamente por el Estado utilizando los recursos ordinarios (policía y ejército) pues se les ubicaba al margen del orden constitucional, no eran una presencia constante en el panorama nacional.

Si la represión estatal a grupos u organizaciones no era generalizada, era aún menor la represión ejercida por las autoridades sobre los ciudadanos en particular.³⁸⁸ Por otra parte, los grupos o partidos antirégimen que aparecieron no representaron alternativas de cambio reales. Surgidos casi todos al amparo de una personalidad del propio grupo gobernante, con el que había roto, tuvieron una vida efímera, limitada por su participación en elecciones presidenciales. La ausencia de opciones reales de cambio puede indicar la poca necesidad que la sociedad tenía de ellas, sobre todo considerando la búsqueda de adversarios electorales para el PRI que emprendió el régimen a partir de 1963.³⁸⁹ La oposición se extinguía, en parte por ausencia de votos a su favor y en parte por la negativa estatal a reconocerle demasiados. Pero era más sencillo controlar a una oposición *leal* que inventar una. El *henriquismo* fué el último gran desafío al régimen, y pudo superarlo. Por supuesto que no sin recurrir, muy seguramente, a la manipulación electoral.

Lo anterior lleva a plantear la cuestión de la participación electoral como parámetro de apoyo al régimen. No puede decirse que una característica del sistema electoral mexicano

³⁸⁸ “En México, las reglas que rigen la expresión individual y la acción organizada son muy diferentes. Daniel Cosío Villegas ha descrito la situación en los términos siguientes: 'Ha existido una libertad absoluta en el nivel individual y, en la esfera pública, dicha libertad ha sido casi igual de amplia; pero el fracaso ha estribado en canalizar dichas libertades hacia la acción política'... la mayoría de los observadores atribuyen dicha falla a la represión empleada por un régimen que no tolera las acciones organizadas que signifiquen una amenaza para su estabilidad.” *Cfr.* Levy y Székely, cit. *supra* nota 208, p. 104

³⁸⁹ *Cfr.* Paoli, cit. *supra* nota 378, p. 31.

fuera una elevada participación popular. Y sin embargo, las cifras muestran que, aunque seguía una tendencia creciente, la abstención electoral nunca superó el 38% del padrón, ni siquiera en 1952 en presencia del *henriquismo*. No se puede descartar la manipulación de las cifras relativas al abstencionismo, considerando que una alta participación era necesaria para que *se produjera* una alta votación para el PRI. Sin electores no hay votos, así que este parámetro, hasta 1968, es muy poco confiable. No obstante, los datos indican que los ciudadanos votaban masivamente y que lo hacían por el partido del Estado, es decir, daban su apoyo al régimen y los hechos no contradicen lo que las cifras sostienen.

Se concluye, pues, que el mexicano era un régimen político legítimo, lo que le llevó a caracterizarse por una ausencia evidente de violencia y represión *generalizada*.

Otra característica esencial del régimen mexicano es el tipo de relación que se crea entre sociedad y Estado, basada en el corporativismo fomentado por éste. Ese corporativismo se fundamenta en intercambios clientelistas entre grupo sociales y las burocracias (sindicales, gremiales, estatales, etc.) El corporativismo no depende del partido oficial, sino el partido del corporativismo.

Las organizaciones corporativas se agrupaban en torno al PRI, lo *constituían* de hecho, pero tal militancia era exigida por el Estado para controlar la acción política de obreros y campesinos y evitar que los movilizaran otros partidos políticos. Por otra parte, las organizaciones empresariales no formaban parte del partido y sin embargo mantenían una relación corporativa y clientelar con el Estado. Éste necesitaba a las corporaciones para organizar y controlar a los “factores de la producción” y evitar que sus diferendos generaran problemas políticos. Y el resto de la población era encuadrada en organizaciones según su actividad profesional, económica, sexo o edad. Pocos lograban escapar a ese encuadramiento, puesto que muchos de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado sólo eran alcanzables si su otorgamiento se gestionaba a través de determinadas organizaciones.

El hecho de que tales agrupaciones integraran, la mayoría de las ocasiones, al PRI puede interpretarse como la necesidad estatal de que el partido oficial comprobara una alta militancia que respaldara no sólo al propio partido, sino al gobierno que sostenía. El partido era un instrumento de legitimación, pero sostenido por las prácticas corporativas y clientelistas fomentadas por el Estado.

Por otra parte, la siguiente gran característica del régimen político mexicano era un presidencialismo exacerbado, casi ilimitado e incontrolado. Este poder excesivo del presidente mexicano tenía sus raíces en la propia historia nacional y en el diseño constitucional. Sin embargo, el ingrediente más importante de ese presidencialismo era la total hegemonía de un solo partido, que reconocía en quien ocupaba la titularidad del poder ejecutivo cada seis años a su líder nato e indiscutido.

El presidente de México controlaba la administración pública federal (la centralizada, la descentralizada y las empresas del Estado), el gobierno, a los miembros del congreso federal, a los gobernadores y a través de éstos a los diputados locales y a algunos presidentes municipales. Y ello era posible porque un solo partido político ganaba siempre todas las elecciones. Por lo que se puede sostener que una condición necesaria (que no

suficiente) para la existencia de un presidencialismo exacerbado en México era la presencia hegemónica de un partido político.

De lo dicho se desprende que existía una relación necesaria entre dos características básicas del régimen mexicano, entre corporativismo y presidencialismo, ambos están unidos por un vínculo: el PRI. Sostengo que el corporativismo, como tipo de relación entre sociedad y Estado, no requiere al partido. Sin embargo el régimen forzaba, a través de las prácticas corporativas, la afiliación masiva al partido, para asegurarle militantes que garanticen votos en cantidad suficiente para un triunfo aplastante del PRI en las elecciones. Ese triunfo era necesario para el mantenimiento de la hegemonía del partido, la cual es condición necesaria para la sobrevivencia y funcionamiento del presidencialismo mexicano, cuya esencia radica en el control que ejerce el ejecutivo federal sobre cualquier otro órgano del Estado.

Entonces, si el partido hegemónico era esencial para el funcionamiento del régimen y del sistema políticos, se le debe considerar un elemento característico, definitivo de los mismos. La existencia de un partido hegemónico era, entonces, otra característica esencial del régimen en México; por lo tanto éste, estructuralmente, se identificaba por un presidencialismo exacerbado, un corporativismo de Estado y un partido hegemónico.

La regla procedimental que identificaba al régimen mexicano era el reformismo. No sólo en el ámbito del mejoramiento de las masas proletarias, sino en general en todos los aspectos funcionales del Estado mexicano, siempre celoso de actuar dentro de los márgenes que la ley señalaba, el reformismo era una más de sus características básicas.

La constante modificación del sistema jurídico era facilitada por las características estructurales del régimen (presidencialismo, corporativismo y partido hegemónico). Y esta misma conducta reformista, fundada en la propia constitución, generaba el aumento de incertidumbre, sobre todo en los grupos económicamente más poderosos, que consideraban un riesgo importante la ausencia de límites y controles políticos sobre el poder presidencial. Por supuesto que existían grupos de interés y de presión, pero por su propia naturaleza nada garantizaba su efectividad en la toma cotidiana de decisiones.

La capacidad y posibilidad de realizar constantes reformas al marco jurídico motivaba la falta de certeza, lo cual *reforzaba* la especial estructura del régimen. De hecho, la incertidumbre (la debilidad del Estado de Derecho) era resultado en buena parte de esa estructura del poder, donde el presidente no encontraba resistencia en las cámaras federales a sus iniciativas legislativas, las cuales tampoco activaban los mecanismos (por pocos que fueran) de control y fiscalización sobre el presidente, lo que significaba que nadie vigilaba la aplicación de la ley. Esta falta de vigilancia motivó que la legislación se aplicara discrecionalmente (al margen de que tal discrecionalidad estuviera prevista o autorizada en la misma legislación), atendiendo, en muchas ocasiones, a criterios políticos.

Reforma constante del sistema jurídico y aplicación discrecional de la ley eran, por tanto, características básicas del régimen político mexicano a finales de la sexta década del siglo pasado. Considero, sin embargo, que estas características funcionales del régimen eran resultado en gran medida de la estructura del mismo, por lo que un cambio estructural implicaría una modificación funcional.

II. 2 DE OCTUBRE DE 1968: ¿UN CASO LÍMITE?

Para verificar la continuidad o estabilidad de un régimen político se precisa identificar, como se ha tratado de hacer, las características elementales del mismo, y luego comprobar si la existencia de las mismas se ha visto o no amenazada. La ausencia de turbaciones exógenas al régimen evita su cuestionamiento, por lo que se puede llegar a sostener que hay estabilidad por causas fortuitas.³⁹⁰ En cambio, un caso límite es el que reclama del régimen acciones que pueden colocarlo al borde de la continuidad o el cambio, la permanencia o la desaparición. Y tal dilema se presenta cuando el Estado enfrenta retos que cuestionan sus elementos característicos, aquello que lo identifica.

Existe consenso en afirmar que los hechos ocurridos en la ciudad de México entre junio y octubre de 1968 marcan un hito en la trayectoria política nacional. No está de más señalar que quienes sostiene este dicho fueron, en muchos casos, protagonistas o testigos directos de tales sucesos. No obstante, parto de esa convención, de reconocer en las protestas estudiantiles de aquel año un punto de inflexión en la historia reciente de nuestro país. Me resta sólo aclarar la interpretación que se le ha dado a tales sucesos y, sobre todo, a sus reacciones y secuelas.

La protesta estudiantil comenzó como una reacción a un acto arbitrario, como se registraban tantos en aquel entonces. La brutalidad policiaca, el excesivo e innecesario uso de la violencia estatal generaron una reacción de rechazo y protesta en un segmento de la población que hasta entonces había sido controlada en su propio entorno, los estudiantes. Éstos eran la mejor muestra del avance material del país, aunque también representaran, de una u otra forma, la pésima distribución de los beneficios. Los *jóvenes estudiantes* eran hijos, en su gran mayoría, de las emergentes clases medias urbanas; pero también de familias campesinas que podían en conjunto enviar a uno de sus miembros más jóvenes e inteligentes a las grandes ciudades a “prepararse”, de familias cuyo padre obrero (residentes en alguna ciudad mediana o grande) recibía un salario que le permitía enviar, no sin grandes sacrificios económicos, a uno de sus hijos a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o al Instituto Politécnico Nacional (IPN). Los estudiantes mexicanos, los del Distrito Federal pero sobre todo los de las capitales de los estados, eran el resultado de ese desarrollo estabilizador y estaban llamados a crear esa gran clase intermedia entre el país que lo tenía todo y el que tenía sólo lo elemental.

Sin embargo, ese importante segmento de la población (que no de la ciudadanía, puesto que la gran mayoría de los jóvenes estudiantes eran menores de edad) no estaba controlado por alguno de los aparatos de los que se servía el régimen. Estaba al margen del control político. Existían organizaciones estudiantiles, cierto, pero por lo regular éstas funcionaban como “invernaderos” o “laboratorios” de los futuros burócratas y políticos del sistema. Los conflictos que se presentaban no generaban disputas políticas de relevancia más allá de los muros escolares. Los conflictos estudiantiles (cuando los había) se resolvían en sus propias circunstancias, estrictamente escolares.

³⁹⁰ Cfr. Garzón Valdés, cit. *supra* nota 150, p. 57.

A partir de 1966 comenzaron a surgir problemas en algunas capitales estatales, generados o protagonizados por los estudiantes, principalmente los universitarios. El ejemplo revolucionario cubano estaba aún presente en el imaginario colectivo, sobre todo por la actividad febril de Ernesto Guevara y la posición del Estado mexicano respecto a las restricciones internacionales que se impusieron a la isla. Pero la influencia de la revolución cubana no es suficiente para explicar las movilizaciones de los estudiantes universitarios, las cuales, como en el caso de Morelia, iniciaron como respuesta a actos autoritarios de gobierno: aumento excesivo de precios del transporte y represión indiscriminada.

En Sonora y en Michoacán los aparatos policíacos nunca fueron rebasados, pero el régimen utilizó, en forma innecesaria y excesiva, la fuerza militar para restablecer el orden alterado. Los estudiantes no tuvieron, en ningún momento, posibilidades, y tal vez ni siquiera pretensiones, de alterar ni la forma de gobierno ni de destruir al Estado. Por ello es que la reacción ante la protesta parece denotar miedo. A partir de 1966 el régimen, sus dirigentes y responsables comienzan a sentir miedo. Ese miedo lo provocaba el desconocimiento. Los movimientos estudiantiles eran peligrosos porque eran inéditos, y ante lo nuevo no se sabía cómo actuar. En el temor ante lo nuevo, lo desconocido, radica la explicación, me parece, de la desproporcionada reacción estatal a las protestas estudiantiles.

En el Distrito Federal los problemas comienzan como resultado de una trifulca entre preparatorianos, en cuya solución interviene el cuerpo de policía de la ciudad haciendo uso excesivo de la fuerza, causando varios heridos y realizando varios arrestos. Al margen de la posible manipulación de la masa juvenil, aquí trato de resaltar un hecho sobresaliente: las protestas se enderezan contra actos concretos y se exigen acciones inmediatas: contra la represión policial, desaparición del cuerpo represor y derogación del delito de disolución social. La represión policial no era sino una muestra de la manera de ejercer el poder en México, autoritariamente.

Además los estudiantes dieron muestra de poder organizarse sin necesidad de recurrir a las entidades existentes. La protesta se presenta al margen de las organizaciones tradicionales, por lo que realmente el movimiento estaba fuera del control estatal, pues los estudiantes no formaban parte de algún sector del partido (no eran propiamente ciudadanos aún) y los hechos demostraron que las organizaciones estudiantiles que militaban en el mismo eran más bien mimbres o grupos más que minoritarios.

Por si fuera poco, la consigna de las brigadas de propaganda del movimiento, la famosa “*Únete pueblo*”, era, tal vez sin plantearse directamente, un llamado a la sociedad en su conjunto, sin hacer diferencias sectoriales, gremiales o de cualquier índole. Las protestas se presentaban contra actos particulares y reclamaban acciones directas y específicas, al margen del partido y sus organizaciones, llamando en su auxilio a todo el pueblo. Esto era lo novedoso para el régimen, lo que generó temor y provocó la reacción conocida.

¿Puede sostenerse que en 1968 se cuestionó la legitimidad del régimen? Veamos. En el país se vivía una época de tranquilidad y prosperidad económica, aunque luego se vería que no era sino el anuncio de la tempestad del decenio siguiente. Los conflictos sociales se centraban en disputas laborales y sindicales, que, atendiendo a la táctica de control del régimen, habían estado focalizados y se habían resuelto aisladamente. En Chihuahua se

había registrado un ataque frustrado a un cuartel militar cuya autoría reclamaba un grupo guerrillero más que influido por la experiencia cubana. Pero no había señales evidentes de descontento generalizado.

La participación electoral, según las cifras, se mantenía en una estabilidad tal vez ficticia, aunque lo preocupante para el Estado era la ausencia de partidos opositores al PRI en las cámaras legislativas del país, sobre todo en las federales. La participación electoral no era motivo de alarma, sino la falta de adversarios políticos que legitimaran las acciones del gobierno. Todavía no se reclamaba la presencia de los electores, sólo de los partidos. Para fomentar la presencia en las cámaras federales y en las elecciones de partidos de oposición se había gestado en 1963 una reforma electoral. Con ello, es altamente probable que, se pretendía evitar la generalización de la apatía política.

Por otra parte, el Movimiento de Liberación Nacional, apadrinado por el propio General Cárdenas, había surgido con mucho empuje en la escena nacional, pero se había apagado tras de su fulgurante comienzo. No había, pues, grupos o partidos que generasen movilizaciones masivas contra el régimen.

Esta estabilidad idílica (tanto como aparente) se rompió con la irrupción de las protestas de los estudiantes en el país. El movimiento estudiantil fue antiautoritario, es decir, atacaba la esencia del régimen, el presidencialismo como una manifestación del ejercicio del poder sin límites ni controles, porque pretendía que la acción estatal se ajustara plenamente a los dictados constitucionales señalando, al mismo tiempo, la utilización política de la ley, reclamando también la supresión del cuerpo policiaco encargado de la represión. Se exigía que los actos gubernamentales dejaran de ser inciertos e inatacables. El movimiento fue, también, democrático, no porque una sus demandas fuera el sufragio efectivo (que nunca lo fue), sino porque era en sí mismo un ejemplo de la posibilidad de manifestar libremente las ideas, de disentir públicamente y sin temor de las autoridades políticas.

El movimiento estudiantil fue democrático en sí mismo, sin atender a sus peticiones o fines, porque logró movilizar a una parte considerable de la sociedad, sacándola a las calles, invitándola *a participar*. Con ello afrentaba seriamente al régimen, puesto que éste había monopolizado la posibilidad de movilizar a las masas. Si los estudiantes lo habían logrado, el ejemplo podía cundir, así que era necesario actuar *ejemplarmente*.

La manifestación, queda dicho, se organizó al margen de los canales tradicionales de control, el partido y sus organizaciones corporativas. Por primera ocasión la participación se presentaba fuera de los canales tradicionales, los cuales mostraban su anacronismo y falta de capacidad de control sobre este segmento de la sociedad. El control había fallado.

Ante los hechos, como se apuntó, es posible sostener que los estudiantes no tuvieron ni la voluntad ni la capacidad para cuestionar seriamente la continuidad del régimen. Detrás de las protestas no estuvieron ni los comunistas ni la CIA, no estuvo nadie, sólo los mismos estudiantes. La reacción desmedida del Estado obedece a la falta de información verídica del presidente de la república. Gustavo Díaz Ordaz decidió actuar sin conocer lo que en verdad sucedía. Siguiendo el instinto atacó primero y averiguó después. El presidente asumió la responsabilidad de los hechos, pero es indudable que no puede ser el único

imputado. El reconocimiento de su total responsabilidad debe ser evaluado como un acto de cabal lealtad al régimen: asumiendo toda la culpa libraba al sucesor (y al sistema todo) de excesivas acusaciones.

Más que el movimiento estudiantil en sí, lo que puso en entredicho (que no en crisis) al régimen fue su propia reacción ante la protesta estudiantil. La represión estatal, cuyo paradigma es desde entonces la masacre de la Plaza de las Tres Culturas, motivó el cuestionamiento de la relación sociedad-Estado. Tras la noche de Tlatelolco la juventud mexicana, la llamada a convertirse en el orgullo del desarrollo nacional, tomó conciencia de que los canales de comunicación y participación política establecidos no eran suficientes para expresar las divergencias. Los partidos políticos de oposición no representaban una alternativa real de cambio, y el régimen tampoco los dejaba crecer. El movimiento sindical estaba fuertemente controlado por las corporaciones y el régimen tenía de su lado el recurso de las reformas sociales. Las clases económicamente en ventaja eran las más beneficiadas por la estabilidad y el desarrollo.

Para muchos de los jóvenes que participaron en las jornadas de 1968 el régimen había cancelado la posibilidad de participar en la vida política al margen de las instituciones tradicionales. O con el Estado y el sistema o contra ambos. Muchos se decidieron por la segunda opción.

Lo más trascendente de las protestas estudiantiles de 1968 fue el temor que despertaron en el régimen. Temor a un constante recurso a la represión abierta y generalizada para mantener un orden que dejaba de serlo. Tras el trauma del 2 de octubre, el Estado mexicano se colocó, por sus propias acciones, en el borde de una situación que siempre había querido evitar: el uso constante y generalizado de la violencia para mantener la estabilidad política. En otras circunstancias la utilización del último recurso no habría generado mayores dudas, pero tras la masacre, la violencia desplegada por el régimen comenzó a ser considerada cada vez menos legítima.

Reitero, no fueron las acciones estudiantiles, las protestas callejeras, las marchas multitudinarias, las que cuestionaron la legitimidad del régimen. En ellas se expresaba cierto descontento contra la forma de ejercer el poder en México, pero no contra las bases mismas en que se fundaba. El reclamo era libertario (respeto a los derechos reconocidos constitucionalmente), se pretendía limitar el ejercicio del poder, no derrocar al presidente. Lo que lastimó severamente la legitimidad del régimen fue su propia reacción a estas demandas. La represión motivó el cuestionamiento del deber de obediencia, del derecho a mandar.

El régimen que se decía nacido de la revolución mexicana echaba mano de un ejército de origen popular para reprimir y matar a los jóvenes estudiantes, ejemplo mismo de los frutos de esa revolución. Era Saturno devorando a sus hijos. Por ello es que el llamado a la reconciliación vino de parte del propio régimen. Los hechos de 1968 en sí mismos no cuestionaron la naturaleza y continuidad del régimen, sin embargo motivaron que éste se colocara en una situación límite que se prolongó por varios años. Las manifestaciones estudiantiles no dejaron indemne al Estado, aunque su modificación comenzó cuatro años después.

III. LA HEGEMONÍA DESAFIADA.

Las protestas estudiantiles de 1968 no cuestionaron la legitimidad del régimen mexicano; fueron expresión del malestar ciudadano respecto a la manera como se ejercía el poder, pero no pusieron en tela de duda ni el origen ni la validez del mismo.³⁹¹ Los estudiantes no buscaban subvertir el orden, sino reformarlo, ajustarlo. *El reclamo se presenta contra la forma autoritaria de gobernar, no contra el Estado de la revolución.* Sin embargo, el propio régimen, con su reacción violenta, pone en riesgo sus bases sociales. Sus acciones le acusan y abren la posibilidad de que se cuestione su origen, su utilidad, su finalidad, es más, su legitimidad.

En ningún instante las protestas pusieron en riesgo la estabilidad real del régimen, sino que las acciones de éste motivaron que se le comenzara a considerar cada vez más carente de respaldo popular. A partir de 1969, tras la enmienda constitucional que reducía la edad para votar³⁹², pero más concretamente desde 1970, con el comienzo del nuevo gobierno, el Estado mexicano inició un proceso de cambio o reforma de los canales de comunicación que le unían a la sociedad, pues el riesgo consistía en que los mismos se rompieran. Este proceso, que bien puede denominarse de *liberalización*, tendrá su mejor expresión en la reforma política de 1977. A lo largo de la década que va de 1968 a 1978 el régimen señaló la ruta que seguiría el cambio político en el país. Esto no hace sino confirmar uno de sus rasgos más importantes: la voluntad y capacidad estatal para organizar (y por lo tanto controlar) la evolución política nacional. La técnica será también la que había identificado desde siempre al Estado de la revolución: la reforma.³⁹³

No niego la existencia de presiones “desde abajo”, el cambio de la sociedad, el movimiento de la misma. Antes bien, lo supongo, pues las estructuras de poder no cambian, por lo regular, sino como consecuencia de mutaciones sociales. Sin embargo el objeto de este trabajo es el análisis de las estructuras, así que me centro en ellas, suponiendo que se modifican como reacción a cambios en la sociedad mexicana.

Hasta 1968 el discurso legitimador del régimen había descansado en la ideología de la revolución mexicana, reforzada por las sucesivas políticas de masas de los gobiernos y sobre todo por los resultados, magros pero apreciables, del desarrollo económico alcanzado. Sucesivamente, con el correr de los años, el consenso que fundaba el pacto social en México fue recayendo, principalmente, en los beneficios derivados de un sistema que

³⁹¹ Respecto al movimiento del 68 Córdova ha sostenido que “es probable que... en ningún momento haya puesto en peligro la existencia del sistema y, en verdad, no eran sus propósitos subvertir radicalmente el orden y cambiarlo por otro. Ello no obstante, constituyó una poderosa llamada de atención venida de abajo, del seno mismo de la sociedad, sobre situaciones que amenazaban en perspectiva la estabilidad del régimen”. Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 226, p. 228.

³⁹² El texto original de la constitución indicaba que la calidad de ciudadano mexicano se obtenía por cumplir 18 años, siendo persona casada, o 21, siendo soltera y tener un modo honesto de vivir; tras la reforma se estipula simplemente que la ciudadanía se adquiere al cumplir los 18 años y tener un modo honesto de vivir; el derecho a votar es una prerrogativa exclusiva de los ciudadanos mexicanos.

³⁹³ “En realidad, fue a partir de la propia iniciativa estatal (si bien después del *shock* de 1968) que se inició un desarrollo en firme del discurso renovador que ha impregnado al conjunto del quehacer social en México”. Cfr. Cordera, Rolando y Tello, Carlos. *México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. México. Siglo XXI Editores. 1981, p. 56.

ofrecía mejoramiento socioeconómico, mal distribuido, pero real.³⁹⁴ Y el gran garante y promotor de ese sistema inequitativo era el Estado.³⁹⁵

Una vez superado el problema derivado de los hechos de la Plaza de las Tres Culturas, e inmersos de lleno en los Juegos Olímpicos, la calma pareció retomar. Sin embargo, nunca las cosas volvieron a ser como antes. Para varios autores la crisis de Tlatelolco es un punto de inflexión de nuestra historia política porque la reacción represora del Estado dejó al descubierto su “verdadera naturaleza”; así, para Loaeza la magnitud del impacto del 68 “se explica por la formas específicas de organización del poder antes que por el nivel de desarrollo económico o por la fisonomía particular de la estructura social. En un régimen democrático, un desafío a la autoridad análogo al que lanzaron los universitarios mexicanos en 1968 quizá pusiera en tela de juicio ciertas prácticas políticas, pero no los fundamentos mismo del régimen, como entonces ocurrió aquí”.³⁹⁶

La crisis se presentó debido a que esas *ciertas prácticas políticas* (ejercicio autoritario de todo poder, incertidumbre que desemboca en la ausencia de un Estado de Derecho, etcétera) resultaron ser los rasgos fundamentales del régimen, lo que lo identificaba. En otras palabras: el régimen se fundaba en *ciertas prácticas políticas* y sólo después en *instituciones*. Seguramente por ello Kaufman y Purcell sostuvieron que “el Estado mexicano es único... en el sentido de que nunca ha convertido el pacto original en una entidad institucionalizada... El pacto fue y es actualmente un acuerdo para compartir el poder entre los proponentes de diferentes intereses y clientelas. Es la rígida disciplina de las

³⁹⁴ Lorenzo Meyer sostiene que “[f]ueron en verdad las expectativas que creó el régimen postrevolucionario - y que alentó con su crecimiento económico sostenido- lo que le permitió contar con el mínimo de legitimidad para funcionar por sobre sus contradicciones políticas y sociales”; ante el desastre generado por la rectoría económica del Estado en los últimos decenios, este autor concluye que “[l]a verdadera legitimidad del régimen postrevolucionario mexicano -esa que no se basa en el fiel cumplimiento de la Constitución, sino en las expectativas económicas positivas de todas las clases sociales- se ha perdido”. *Cfr. La segunda muerte de la Revolución Mexicana*. México. Cal y Arena. 6ª ed. 1994, pp. 59 y 60, respectivamente.

³⁹⁵ Realmente hasta finales de los años sesenta México pareció vivir una época dorada: crecimiento económico, inequitativo reparto de la riqueza pero reparto al fin y al cabo y *estabilidad política*. El mejor ejemplo, se ha repetido muchas veces, de que nuestro país “iba bien” era la celebración de las Olimpiadas. “La estructura de poder había evolucionado hacia un sistema político *integrado y coherente* que *incluía* organizaciones sociales, tales como la Iglesia, pequeños partidos de oposición y organismos empresariales, representantes de intereses particulares. Aun cuando no se identificaban plenamente con la herencia revolucionaria en que se apoyaba el Estado, su inclusión en el sistema político fue una condición de estabilidad, si bien fueron admitidos sólo en la medida en que aceptaron apoyar el proyecto de modernización. El acuerdo de colaboración entre estos actores sociales constituyó el núcleo del pluralismo limitado prevaleciente en esos años”. *Cfr. Loaeza, cit. supra* nota 383, p. 122. Las cursivas son mías. Al acuerdo de colaboración Brachet-Márquez lo denomina “pacto de dominación”: “La noción de dominación pactada... denota simultáneamente el control del Estado sobre las clases dominadas y los medios institucionales o extrainstitucionales que éstas tienen a su disposición para modificar los términos de su subordinación”; el pacto de dominación se identifica con “el proceso mediante el cual los antagonismos profundos -en particular pero no exclusivamente los originados en las desigualdades de clase- son regulados por un orden institucional asentado legalmente”. *Cfr. Brachet-Márquez, Viviane. El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)* México. El Colegio de México. 1996, pp. 54 y 55. Como las autoras describen al régimen mexicano, el pacto que lo fundaba se acercaba más al hobbesiano *pactum subventionis* que al rousseauiano *pactum societatis*, y no deja de recordarme los escritos maquiavelianos respecto a la intervención del príncipe en las luchas entre los ricos y los pobres.

³⁹⁶ *Cfr. Loaeza, “México, 1968...”*, cit. *supra* nota 174, pp. 20 y 21.

élites de no rebasar los límites del pacto ni las instituciones derivadas del mismo, la que mantiene unido el sistema político”.³⁹⁷

No obstante aquí se ha sostenido que una las características y logros de la evolución política mexicana ha sido la *institucionalización* del poder político como rasgo de *modernización* u *occidentalización*. Siguiendo a Córdova, sostengo que la modernización política adopta en México características autóctonas, siendo una ellas el *presidencialismo*, el cual no es sino la manera institucional de configurar un Estado y un gobierno fuertes. La paradoja nacional es que la *institucionalización* del poder político mediante la *presidencialización* del régimen (concentración constitucional y legal de facultades en el presidente de la república) y la trayectoria del sistema político (con un subsistema de partidos fomentado por el propio Estado) dieron origen a “un conjunto de maneras de hacer las cosas” (Kaufman y Purcell), es decir, una excesiva concentración de poder en una institución (la presidencia) derivó en ausencia de certidumbre, de certeza, principal objetivo de las instituciones. Esa era la verdadera naturaleza contradictoria del Estado mexicano.

Para el grupo gobernante, y en especial para el nuevo presidente, era preciso emprender, otra vez, el camino de las reformas sociales para mantener la estabilidad, para evitar que la paz se rompiera. En esa ocasión también primó lo “estrictamente político”. Por muy autoritario que fuera el Estado mexicano y por muy cohesionado que estuviera el grupo gobernante, el temor a la revuelta masiva nunca lo abandonó por completo. Lo cual señala que el control sobre las masas nunca fue total, siempre habían habido posibilidades de ruptura. A ello responde la política de masas, a renovar periódicamente el acuerdo entre éstas y el Estado.

Los estudiantes no pudieron ser controlados porque habían estado al margen de las organizaciones corporativas. Y cuando trataron de manifestar su descontento no encontraron los canales adecuados para hacerlo, así que tuvieron que reclamar su propio espacio, un espacio novedoso y peligroso: la calle, la ciudad. Como ya se ha sostenido, los estudiantes representaron para el régimen el inédito problema de tratar con *ciudadanos*. Lo excepcional radicaba en que no presentaban reclamos particulares, segmentados, corporativos, gremiales. Su reclamo era el de todos los ciudadanos: *legalidad*, es decir, ejercicio del poder respetuoso de las garantías de los individuos, un reclamo típicamente liberal. Y tal reclamo podía crear una identidad ciudadana que facilitara una acción colectiva, independientemente de la actividad laboral o condición social de los miembros de la sociedad.

El despertar ciudadano comenzaba. Y clausurar las vías legales, *institucionales*, de participación de los ciudadanos significaba condenarlos a intentar dinamitar el régimen mismo. Desde el inicio de la campaña electoral del candidato del PRI a la presidencia de la república, Luis Echeverría Álvarez, comenzó a promocionarse una “apertura” del régimen, admitiéndose tácitamente que se encontraba cerrado a la intervención ciudadana.³⁹⁸ Había

³⁹⁷ Cfr. Kaufman, Susan Purcell y Purcell, John F.H. “Estado y sociedad en México: ¿debe un sistema político estable, institucionalizarse?”, en *Foro Internacional*. Vol. XX, No. 3, Enero-Marzo 1980, pp. 428 y 429.

³⁹⁸ “Luis Echeverría hizo una lectura fundamentalmente política de la situación al llegar a la Presidencia de la República. Su discurso puso inmediatamente de manifiesto que para él y su grupo los conflictos recientes habían sido el resultado de la combinación perversa de la cerrazón política y el desarrollo estabilizador”. Cfr.

que cambiar, pero no tanto. Se precisaba un cambio que no rompiera, que no alterara en lo fundamental el equilibrio alcanzado. Lo cual significaba intentar cambiar para seguir igual.

Se comenzó por reconocer lo obvio: que el malestar ciudadano era generado por la inequitativa distribución de los frutos del crecimiento económico. El desarrollo estabilizador había consistido, pareció reconocer el candidato, y luego presidente, Echeverría, en “aprovechar al máximo la estabilidad política para promover los negocios, con los más amplios márgenes de ganancia que fuese posible alcanzar y creando las condiciones necesarias para hacer más atractiva la inversión...” lo cual no había asegurado “un crecimiento duradero de la economía y por todas partes se tradujo en la más desenfadada explotación de la fuerza de trabajo.”³⁹⁹ Por lo que si había reclamos seguramente se debían a la terrible situación de desigualdad socioeconómica que sufría y dividía el país. La aceptación de esa circunstancia colocaba en una posición más que difícil al Estado mexicano, producto de una revolución que se decía había sido social.

González Casanova lo había sostenido algunos años antes: el régimen había sido de utilidad para iniciar el cambio estructural y fomentar el crecimiento, pero se había convertido en la rémora que evitaba una mejor distribución del ingreso generado.⁴⁰⁰ México se había desarrollado, gracia sobre todo a un Estado promotor, protector y garante de un orden que facilitaba las inversiones rentables. Pero ese Estado no había puesto el mismo empeño en dar causa a los reclamos de justicia social que presentaban las clases menos favorecidas.⁴⁰¹

Medina, cit. *supra* nota 305, p. 177. Y a esa combinación perversa se respondió con una escueta reforma electoral y con la propuesta del “desarrollo compartido”; sin embargo, una y otra quedaron muy por debajo de lo que se requería para fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad en su conjunto. No obstante, como el mismo Medina reconoce, aún prevalecía en el grupo gobernante lo “eminente político”.

³⁹⁹ Cfr. Córdova, Amaldo. “La reforma política y la reforma económica en el México actual”, en cit. *supra* nota 174, p. 301. Por otra parte, Wionczek sostenía por aquella época que “con un sistema fiscal que ofrecía tratamiento preferencial a las inversiones de capital y discriminaba contra los ingresos procedentes de trabajo es natural que los grupos de ingresos mediano-bajos y la agricultura de subsistencia tuviera que asumir la mayor parte de la carga del financiamiento del crecimiento económico, de dos maneras a la vez; a través de los precios excesivos pagados por productos industriales nacionales de baja calidad y proveyendo a la hacienda pública una parte considerable de sus ingresos”. Cfr. Wionczek, Miguel. “El desarrollo económico y el sistema político mexicano”, en Glade, William y Ross, Stanley R. (eds.) *Críticas constructivas del sistema político mexicano*. Austin, Texas. Institute of Latin American Studies, The University of Texas. 1973, p.111.

⁴⁰⁰ Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, pp. 87 y 88. En el mismo sentido Flores Olea ha señalado que “un sistema político que ha servido para modernizar al país ha sido también instrumento capaz para ejercer dominio y neutralizar el conflicto social y la lucha de clases... la política ha sido rigurosamente *funcional* al tipo específico del desenvolvimiento de nuestras fuerzas productivas”, cfr. cit. *supra* nota 210, p. 498. Las primeras cursivas son mías. Ya se ha señalado hasta que punto es aceptable la funcionalidad del régimen político respecto a la economía capitalista. Precisamente, la ruptura del “pacto de dominación” o “acuerdo de colaboración” (base del orden político y social prevaleciete hasta los setentas) es resultado de la *disfuncionalidad* que comenzó a operarse entre política y economía. La prevalencia de la primera llevó a la toma de decisiones económicas poco razonables o francamente desastrosas. Hay mucho de irresponsabilidad en el inicio de esa disfuncionalidad, pero considero que el verdadero origen de ésta radica en lo que he mencionado ya varias veces: *primacía de lo político*, es decir, salvaguarda de la autonomía del poder político y del grupo gobernante, frente a la clase dominante.

⁴⁰¹ Por eso se sostiene en ocasiones que el 68 puso de manifiesto la naturaleza clasista del Estado mexicano; pero a tales aseveraciones se debiera responder que en ningún instante el régimen de la revolución negó su carácter clasista; la existencia de las reformas sociales y la utilización de la ideología revolucionaria confirmaban su propia naturaleza antes que negarla. Ciertamente, resultaba paradójico que un Estado producto de

Y si existían protestas, éstas se debían a la mala distribución de los frutos del desarrollo. Por lo que la solución para calmar las ansias ciudadanas debía hallarse en el compartimento de esos frutos generados por el desarrollo nacional.

El desarrollo compartido no fue, entonces, más que la revitalización del uso (de la promesa) de las reformas sociales como mecanismo estatal para desradicalizar cualquier movimiento de masas. Si el movimiento estudiantil no había podido conseguir el apoyo generalizado de los obreros (aunque lo intentó) ello no significaba que éstos fueran totalmente leales al régimen, sino que no habían tenido un móvil suficientemente fuerte como para unirse a las protestas de 1968. Había que asegurar la continuidad de esa situación, por lo que era necesario ofrecer de nuevo mejoras a las masas para mantenerlas quietas.⁴⁰²

De hecho en 1968 se habían promovido reformas a la Ley Federal del Trabajo para ofrecer viviendas a los obreros. Y será hasta 1972 cuando se proceda a la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda (INFONAVIT), y demás instituciones encargadas de gestionar y construir habitaciones para los trabajadores.⁴⁰³

El reformismo social había sido esencial para todos los gobiernos al momento de definir su política de masas; Echeverría desde la campaña electoral ofreció cambios en varios aspectos, sobre todo en lo referente a la redistribución de los ingresos nacionales. Era necesario compartir el desarrollo, y el Estado debía intervenir más activamente en la economía para lograrlo. Claro que para ello se requería que aumentara sus ingresos. Y la mejor manera de hacerlo consistía, se planteó, en reformar el sistema impositivo federal. Había que cobrar más a quien más tenía. Obviamente la burguesía nacional reaccionó señalando que ese no era el camino adecuado, sino el perfeccionamiento de la captación y la eficiente utilización de lo recaudado, lo que quería decir reducción del aparato estatal y combate serio a la corrupción.

Ante la dura posición empresarial, que anunciaba ya una nueva relación con el régimen, y ante la necesidad de obtener recursos para la realización de las mejoras prometidas, el Estado se endeudó hasta límites entonces desconocidos. Así se pretendió crecer y promover el desarrollo al mismo tiempo. Tal vez el planteamiento hubiera funcionado si se hubiera promovido el ahorro interno y se hubieran reinvertido en el país las ganancias generadas. Pero la retórica presidencial generó desconfianza en el sector privado, y éste se retiró,

una revolución *social* beneficiara principalmente a los empresarios, pero la pésima distribución del ingreso, lejos de ser evidencia de la contradicción del Estado mexicano resultaba una señal del mal funcionamiento del sistema político, como lo sostuvo González Casanova.

⁴⁰² “La poderosa llamada de atención que había significado la explosión del 68 invitaba a llevar a cabo una reforma del sistema político y, en esencia, una *reforma del Estado* por el camino que siempre había señalado la tradición política de la Revolución Mexicana: la movilización de las masas y las reformas sociales para renovar el consenso popular en tomo al Estado de la Revolución”. *Cfr.* Córdova, cit. *supra* nota 248, p. 292.

⁴⁰³ “En un esfuerzo por obtener el apoyo obrero para su programa el gobierno anunció la creación de un fondo de vivienda -el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)- a ser administrado y financiado de manera conjunta por patrones, trabajadores y gobierno, de acuerdo con el principio tripartito aplicado a la seguridad social y al reparto de utilidades”. *Cfr.* Brachet-Márquez, cit. *supra* nota 395, p. 181

llevándose consigo los recursos que el país necesitaba. No se culpe del todo a los empresarios, pues respondieron a las circunstancias.⁴⁰⁴

De esta forma hacia mediados del sexenio, pero sobre todo a finales del mismo, se vivió incertidumbre financiera. Inflación, devaluación, recesión, etc. Todo ello erosionó la gran fuente de legitimidad para el régimen que había representado la buena gestión económica, caracterizada por decenios de crecimiento espectacular. En 1976 se comprobaría que las variantes macroeconómicas comenzaban a estar totalmente fuera del control del Estado.

Se ha sostenido que el crecimiento económico llegó a ser el pilar principal de la estabilidad política, sobre todo por las ofertas que presentaba; el factor esperanza del que habla González Casanova sólo existió mientras la economía marchó bien. Y para finales de los años sesentas la economía mexicana (y la mundial) ya no iban del todo bien. Comenzaron a aparecer las primeras señales de alarma: era preciso redefinir el modelo económico y quitarle cargas al fisco. Los beneficios que pudiera ofrecer el Estado de la revolución debían ser reducidos y redistribuidos, pues los recursos financieros no alcanzaban ya para cubrir los enormes gastos. Claro que ello significaba segar una de las fuentes de la lealtad de las masas: las reformas sociales.⁴⁰⁵

“Los economistas han venido insistiendo en la necesidad de redistribuir el ingreso para asegurar la continuidad del desarrollo, han mostrado hasta la saciedad que la capitalización del país depende fundamentalmente de las condiciones del mercado interno... *para la redistribución del ingreso* [pueden ser aplicadas]... dos medidas clásicas de política económica, el incremento de los salarios reales y la redistribución de la carga fiscal”, sin embargo “*la estructura política del país* está impidiendo romper la dinámica de la desigualdad tanto en el interior como en el exterior y está constituyendo los verdaderos embotellamientos de una política de desarrollo”.⁴⁰⁶ No se trataba de trastocar o acabar con el sistema capitalista en México con medidas “socializantes”, sino, al contrario, de fortalecerlo: “el objetivo central del gobierno de Echeverría era el reforzar el sistema de dominación, pero proveyéndolo de mayores márgenes de legitimidad”.⁴⁰⁷

Las intenciones de Echeverría se estrellaron con lo que se ha denominado “agotamiento” del modelo económico de sustitución de importaciones, lo que le generó al Estado un

⁴⁰⁴ “Al carecer de representación en el Congreso, para frenar o modificar cualquier proyecto de ley, las únicas posibilidades de actuar para los empresarios son extraparlamentarias y las principales armas a su alcance han sido frenar la inversión y trasladar sus capitales al exterior”. Cfr. Arriola, “Las organizaciones empresariales contemporáneas”, en cit. *supra* nota 241, p. 20. Supongo que lo que el autor pretende resaltar es el hecho de que *formalmente* la burguesía no intervenía en el gobierno, y que su acción como actor social (fragmentado) se limitaba a intervenir en forma de grupos de presión y de interés, siendo casi siempre mucho más efectivos que el propio partido oficial.

⁴⁰⁵ Para el nuevo equipo de gobierno de Echeverría las reformas sociales eran “antes que cualquier cosa, *valores ideológicos*, tras de los cuales se reconoce el derecho de las masas a gozar de mejores condiciones de vida... [eran], entre todos los valores que la Revolución legó al México contemporáneo, los más formidables instrumentos con que [entonces] se pudiera contar para promover el desarrollo... Durante treinta años se vivió de los dividendos del cardenismo; se hizo de las reformas sociales un mero factor de manipulación y cuando no servían para eso simplemente se recurría a la represión”. Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 226, p. 229 y 230.

⁴⁰⁶ Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, pp. 164,165 y 169.

⁴⁰⁷ Cfr. Saldívar, Américo. *Ideología y política del estado mexicano*. México. Siglo XXI. 5ª ed. 1986, p. 60.

desbalance de sus finanzas y lo colocó en una situación riesgosa ante la ausencia de fuentes de recursos. Además la economía mundial iniciaba una etapa de recesión, por lo que era necesario realizar cambios estructurales en la economía nacional.⁴⁰⁸ El régimen enfrentó durante 1971 un endeudamiento externo creciente, un ahorro interno decreciente y un déficit en la balanza de pagos. Al presidente se le planteó un dilema: expandir la economía o redistribuir el ingreso, crecer o desarrollarse.

Si se decidía por la primera opción la promesa de reformas sociales, de desarrollo compartido, tenía que dejarse de lado. Si lo hacía por la segunda había que buscar fuentes de financiación que soportaran las inversiones públicas por realizarse. Negando el dilema, el presidente decidió que lo prioritario era garantizar la lealtad de las clases populares, así que promovió una política de masas más declarativa que efectiva.⁴⁰⁹ El soporte financiero del programa de gobierno se encontraría en la capacidad de endeudamiento del Estado.

Se ha señalado cierto paralelismo que parecía haber (o que pretendían que hubiese) entre Echeverría y Cárdenas; el primero, incluso, no negaba la simpatía que le despertaba la comparación. Al igual que el general, Echeverría intentaba promover el apoyo de las masas obreras y campesinas a su gobierno mediante la promesa de mejoramiento económico. El régimen había dejado de utilizar su capacidad de movilización por mucho tiempo, y era hora de rescatarla. La salida a la complicada situación económica se ubicaba en la creación de un mercado interno lo suficientemente grande como para reactivar el crecimiento. Y ese mercado debía crearse a partir del reparto de la riqueza existente.

El Estado debía fomentar mejoras en la masas, pero no era el único que debía generar la movilización del capital. Éste debía ser mejor repartido por quienes lo tenían, los empresarios. Y en su auxilio el presidente pretendió llamar a las masas obreras controladas por las burocracias sindicales, intentando recobrar el rol de árbitro en las disputas entre los factores de la producción. El apoyo gubernamental a la demandas sindicales fue total, e incluso las llegó a alentar. Y los reclamos campesinos de reparto agrario comenzaron a ser objeto de una atención más diligente. El planteamiento echeverrista aseguraba, según sus cálculos, respaldo total de los sectores populares y reactivación económica.

Para lograr ambos objetivos el presidente debía convencer a las corporaciones de que lo apoyaran totalmente y a los empresarios de que la redistribución no frenaba el crecimiento. Sin embargo, las burocracias obreras comenzaron a desconfiar de un gobierno que, para

⁴⁰⁸ “Aparentemente el 'error' en el diseño del proyecto echeverrista, bajo situación de crisis económica, consistía en ignorar que tanto la economía como el propio Estado sufrían cambios profundos provocados por el avance acentuado del capitalismo monopolista de Estado, como forma predominante del proceso de acumulación y dominación en el país, así como por los nuevos requerimientos de articulación con el capitalismo a escala internacional”. *Ídem*.

⁴⁰⁹ “No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o mienten por interés. Se requiere, en verdad, aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad que hasta el presente. Para ello es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores... Para lograrlo, es preciso igualmente distribuir: distribuir el bienestar, la educación y la técnica”. *Cfr.* “Mensaje a la Nación del Presidente Luis Echeverría Álvarez pronunciado en su toma de posesión. 1° de diciembre de 1970”, en *Los presidentes de México ante la Nación*. T. VI, Manifiestos y Documentos. México. LII Legislatura de la Cámara de Diputados. 1985, p. 927.

intentar ser coherente con su oferta de apertura democrática, no sólo se mostraba complaciente sino incluso, en ocasiones, abiertamente promotor del cambio de liderazgos en diversos sindicatos. La denominada *insurgencia sindical*, cuyos orígenes se remontaban a más de una década atrás, era el botón de muestra que Echeverría necesitaba para presumir de una situación de cambio en las estructuras y en los procesos de ejercicio del poder.

Antes de que se inaugurara el periodo presidencial de Echeverría existían ya corrientes democratizadoras en diversos sindicatos, y había también ya indicios de sindicación en algunos sectores laborales. Sin embargo, es el periodo de 1970 a 1974 en el que se manifestarán más intensamente esas tendencias. Y ello, en parte, gracias a la coyuntura que significó el beneplácito presidencial respecto a algunos cambios en el ámbito corporativo.

El ejemplo más notable de la lucha por la democracia dentro del sindicalismo de aquel entonces es la Tendencia Democrática del sindicato de electricistas. Pero hubo otras manifestaciones: los trabajadores bancarios, los universitarios, los técnicos y profesionales de Pemex, el SUTIN, etc. En definitiva fue aquél un momento de efervescencia sindical, consentido, que no promovido, por el régimen y utilizado para tratar de debilitar a los dirigentes sempiternos de la burocracia sindical. Las luchas sindicales y la dureza de las posiciones de los trabajadores ayudaban al presidente, por una parte, a mostrarse receptivo a las demandas de las masas, y, por la otra, a presentarse como un renovador, proclive al cambio, en este caso de líderes sindicales.

No es que el régimen apoyara directamente las manifestaciones de descontento de los trabajadores con sus líderes; es que simplemente dejaba fluir ese descontento, evitando utilizar los medios represivos acostumbrados. Las tendencias democráticas sencillamente se dejaron pasar, y tal vez puede decirse que ello sucedió porque tampoco el régimen tenía la fuerza suficiente como para evitar la manifestación del descontento. Tras el 2 de octubre de 1968 la mejor manera de controlar la disidencia era la negociación, no la represión. Y de ello se benefició el movimiento obrero.

Por supuesto que ese “dejar hacer, dejar pasar” del Estado afectó seriamente a la burocracia sindical, que resintió el golpe y entendió el mensaje: se le consideraba prescindible y se pretendía sustituirla. El cambio, la apertura echeverrista pasaba, o intentaba pasar, también por las corporaciones. Echeverría buscaba a su Lombardo, pero se topó con don Fidel.

En efecto, la reacción de las dirigencias de las corporaciones y demás sindicatos consistió en una radicalización de las demandas presentadas, tratando de evitar el dejar a los grupos rivales las banderas de las reivindicaciones obreras. Al mismo tiempo se combatió, dentro de los sindicatos, todo brote de insurrección. Si el Estado retiraba sus controles, las burocracias sindicales mostrarían que no lo necesitaban, podían mantener el orden ellas mismas. Esa doble estrategia daría buenos resultados... para las burocracias y los dirigentes obreros.⁴¹⁰

⁴¹⁰ En ese momento se apreció mejor que antes la situación especial de las corporaciones, pues si bien dependen en gran medida del apoyo estatal, no forman parte de la burocracia del Estado, sino que se ubican en lo que Morlino define como estructuras intermedias; “los dirigentes sindicales, a pesar de ser impuestos a las bases por el Estado, no son invariablemente parte de éste; para mantenerse en el poder, también deben responder a las demandas desde abajo”. Cfr. Brachet- Márquez, cit. *supra* nota 395, p. 63. De esta forma, sólo

Ante la radicalización de las demandas y la amenaza creíble de huelgas y desmanes, la mayor reacción se generó no en el Estado, sino en los empresarios que comenzaron a temer una excesiva liberalización del movimiento obrero. Los discursos presidenciales reconocían y motivaban la lucha de los trabajadores por conseguir un mejoramiento económico, al mismo tiempo que apoyaban tácitamente (sin intervenir) las pugnas intersindicales, y el endurecimiento de las posiciones de los sindicatos (que respondía a una estrategia para derrotar a la disidencia); las pugnas y el endurecimiento referido llevaron a los empresarios a pedir una mayor intervención estatal en el control de los sindicatos.

La exigencia de garantizar las condiciones necesarias para el crecimiento económico y la inversión de capitales no era el primer motivo de enfrentamiento entre el régimen y los empresarios. Pero el temor de la burguesía, especialmente de los patrones, y sus exigencias de endurecimiento, representaron la apertura de un frente de batalla adicional a los que ya atendía el gobierno. Ante la embestida empresarial el Estado necesitaba el apoyo renovado de las corporaciones obreras y campesinas, de tal forma que era necesario reconciliarse con las dirigencias corporativas del movimiento obrero.⁴¹¹

Por ello las pugnas intersindicales y los nuevos intentos de sindicalización fueron controlados por el régimen, nulificándolos por los medios tradicionales y dando a las burocracias sindicales un total apoyo. La insurgencia no sería ya tolerada, el Estado respaldaría los reclamos obreros y las corporaciones darían su total apoyo al régimen en su pugna con la burguesía. La alianza entre masas y Estado se regeneraba, aunque ahora el adversario se mostraría mucho más fuerte que en el pasado.

La política de masas de Echeverría resultó ser más propaganda que hechos concretos. Las reformas sociales (en especial la reforma fiscal que pretendía la redistribución de las cargas y los ingresos, no se realizó precisamente porque enfrentó serios obstáculos dentro del mismo régimen al afectar intereses de las clases dominantes) realmente fueron magras, y el régimen ya no tuvo capacidad para usar la ideología revolucionaria para movilizar a las masas, que reclamaban hechos, ya no palabras.

Los discursos presidenciales trataban de arengar a las masas, de motivarlas a que asumieran posiciones más agresivas respecto a la burguesía nacional. Echeverría se decía apoyador de las demandas obreras, y las fomentaba. Buscaba colocar (reposicionar puede decirse) al Estado como árbitro de las disputas entre las clases. Y la reactivación aparente de la lucha entre el proletariado y la burguesía alarmó a ésta. La identificación del presidente mexicano con su homólogo chileno Salvador Allende, así como la política exterior *tercermundista* del país, entre los principales motivos, generaron el recelo empresarial.⁴¹² Al mismo tiempo

presentando una mayor cantidad de exigencias y reivindicaciones sociales (o radicalizándolas), era posible competir dentro de los sindicatos por la conducción de los obreros.

⁴¹¹ “Echeverría más bien buscaba... una revigorización de la política de masas de la Revolución... lo que quería era un Estado que hiciera verdadera política y dejara de estar enredado con compromisos onerosos para la causa de la Revolución Mexicana con intereses privados o de privilegio... se planteaba no sólo la reforma de la política, sino también la reforma del Estado, pero de tal manera que ambos siguieran siendo lo mismo”. Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 248, p. 293.

⁴¹² “La visita del presidente chileno a México ocasionó una de las primeras tomas de posición virulentas por parte de la iniciativa privada de la provincia... Al recibir a Salvador Allende [los empresarios sostuvieron en

que Echeverría arengaba a la ofensiva obrera, anunciaba aparatosas medidas en beneficio de las clases populares y apoyaba soterradamente invasiones de tierras, hizo su aparición un signo inequívoco de que la legitimidad del Estado comenzaba cuestionarse severamente: la guerrilla y el terrorismo comenzaron a ser noticia importante.

No sólo se agotó el consenso motivado por la gestión económica; también hicieron su aparición signos evidentes de malestar ciudadano; guerrilla y terrorismo, al mismo tiempo, advertían de la ya señalada ausencia de mecanismos institucionales para procesar el descontento. Los grupos organizados que promovían y llevaban a cabo acciones ilegales se proclamaban en lucha contra un sistema de explotación apoyado en un aparato represor.⁴¹³ La pelea era no sólo contra la burguesía, sino contra el Estado que la protegía. El asesinato de Eugenio Garza Sada es la mejor muestra del dilema en el que se colocó el régimen: o apertura o endurecimiento. No era sólo la cuestión de legitimidad (por si fuera poco), sino una lucha por mantener la autonomía del Estado.

Se ha señalado que la autonomía del régimen mexicano descansó en su capacidad para convertirse en el máximo árbitro de las disputas entre las clases sociales, especialmente entre los factores de la producción. Ese arbitraje tenía su base en una alianza entre el Estado y las burocracias dirigentes de las masas obreras y campesinas, lo que generó una relación corporativa que radicaba en el clientelismo como forma de control.⁴¹⁴ La oferta perenne del Estado era la promesa de reformas sociales, de mejoramiento económico. La contraprestación obrera consistía en apoyo masivo al régimen para hacerlo fuerte ante la burguesía nacional y extranjera. Así, por muchos años, el Estado estuvo por encima de las clases antagónicas, favoreciendo *estructuralmente* al capital, pero apoyado siempre *funcionalmente* por las corporaciones obreras.⁴¹⁵

un desplegado]... hacemos votos porque la hermana República de Chile, que en estos momentos le toca al Dr. Allende representar, siga luchando hasta el triunfo del ideal democrático frente al estatismo marxista que hace perder a los pueblos su dignidad, la alegría de vivir y lo que es más grave aún, su libertad”. *Cfr.* Arriola, cit. *supra* nota 404, p. 76.

⁴¹³ Como secuelas del movimiento estudiantil del 68 “en los primeros años setenta, diferentes franjas de estudiantes vivieron un proceso de radicalización extrema. Se pensaba y se decía que los canales para el quehacer político democrático estaban cerrados, de ahí que un número significativo de activistas estudiantiles se decidieran a impulsar la guerrilla urbana. Surgieron agrupaciones como el Frente Urbano Zapatista, el Movimiento Armado Revolucionario, los Comandos Armados del Pueblo, las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo, la Liga Comunista 23 de Septiembre y otros que reivindicaron como única forma de lucha y transformación social la vía armada”. *Cfr.* Woldenberg, José y Huacuja, Mario, “El sexenio de Luis Echeverría”, en *Evolución del Estado Mexicano*. Tomo III. México. El Caballito. 1993, p. 182.

⁴¹⁴ Según Brachet-Márquez, las reformas sociales son “el precio que debe pagar ocasionalmente el Estado para motivar a las bases a permanecer en las organizaciones oficiales”. Cit. *supra* nota 395, p. 61. Este señalamiento que incluye expresiones como precio y pago denota necesariamente una relación entre cliente y patrón, la que existía entre la burocracia estatal y la burocracia corporativa.

⁴¹⁵ Esta aparente contradicción entre Estado capitalista y Estado apoyado por las masas responde a que “la expansión del capitalismo produce una sociedad *violentamente* contradictoria en cuyo seno se escenifica un conflicto permanente entre los nuevos sectores sociales (las masas asalariadas) y las *estructuras económicas* de las sociedades nacionales. En esas condiciones, se vuelve indispensable un Estado capaz de regular las tensiones sociales, controlar y dirigir el ascenso de las masas y, al mismo tiempo, proteger el aparato productivo de la sociedad y las relaciones de propiedad que se condensan en torno a él. Éstas son tareas que, por lo demás, se llevan a cabo con el concurso y con el apoyo de las masas trabajadoras o no se lleva a cabo de ninguna manera y el mismo Estado acaba por desintegrarse”. *Cfr.* Córdova, cit. *supra* nota 187, p. 28.

En la sierra guerrerense y oaxaqueña, pero también en las calles de Monterrey y la Ciudad de México comenzó a manifestarse una lucha ya no sólo contra la burguesía explotadora del proletariado, sino también contra su aparato represor, el Estado, el mismo que había masacrado a los estudiantes en la Plaza de las Tres Culturas y se negaba a dar libre curso a las manifestaciones de descontento en los sindicatos, en los partidos políticos, en el congreso. Ante la cancelación de opciones legales para promover un cambio, muchos jóvenes habían “tirado al monte”.

En este sentido, es necesario tomar en consideración una vez más lo sostenido por González Casanova en *La democracia en México*⁴¹⁶: en nuestro país convivían dos grandes grupos de individuos: los integrados y los marginados. Los primeros respondían a un patrón de *modernización* u *occidentalización*, mientras que los segundos permanecían sumidos no sólo en la pobreza, sino en el abandono educativo y social. Monolingüismo, ruralidad, bajo o casi nulo nivel de escolaridad, desconocimiento de los sucesos nacionales, etcétera, todo ello hacía de los marginados una asignatura pendiente del Estado posrevolucionario, sobre todo si se tomaba en cuenta que una de las grandes metas estatales había sido la integración nacional.

Para el régimen, pero sobre todo para el país en su conjunto, lo preocupante era que los marginados *parecían estar condenados a seguir siéndolo*, puesto que, en su condición, no tenían acceso a las instituciones ni a los procesos necesarios para modificar su situación. Los marginados no sólo eran pobres, analfabetos, explotados y discriminados, sino que carecían de mecanismos institucionales de defensa y mejoramiento. Por supuesto que en esas circunstancias el descontento se generaba fácilmente, pero no tenía medios de canalización. Esa población marginada no tenía oportunidad de manifestar su desacuerdo con el sistema social: “todo un México desorganizado, no informado y sin medios de información está quieto, silencioso; *es un México sin ciudadanos*”.⁴¹⁷

Por ello es que la paz social, la estabilidad de que hizo ostentación el régimen respondía más a una insuficiente *institucionalización del conflicto* que a una ausencia del mismo.⁴¹⁸ La incertidumbre también destaca en este sentido como la característica esencial del régimen, pues para la canalización institucional de los conflictos se seguía un parámetro totalmente subjetivo. El Estado, sus agentes políticos sobre todo, decidían en única instancia qué problemas se resolvían dentro de la legalidad y cuáles se desviaban al área *no institucional* del régimen. La inconformidad de los marginados simplemente se ignoró o se intentó resolverla por medio de la represión ejercida por las propias autoridades.

⁴¹⁶ Del libro citado, Levy y Székely tomaron posteriormente el modelo explicativo que guía su propia investigación.

⁴¹⁷ Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 152. Las cursivas son mías.

⁴¹⁸ Reyes Heróles sostenía en 1963 que “[l]a paz no significa la no existencia de rozamientos y luchas entre las distintas clases que componen la sociedad, *sino el curso pacífico y legal* de estas inevitables luchas”. Cfr. cit. *supra* nota 242, p. 202. Las cursivas son mías. Córdova describe la supuesta paz del modelo de desarrollo estabilizador como una ilusión: “lo que daba a México una apariencia de paz y tranquilidad social era únicamente el hecho de que la disidencia aparecía de manera aislada, por lo que hacía fácil el combatirla y disolverla”. Cfr. cit. *supra* nota 399, p. 301.

A mediados de los años sesenta González Casanova se preguntaba dónde y cómo los marginados manifestaban su disgusto; cuatro años después la guerrilla en Guerrero respondía a la pregunta. Lucio Cabañas y su movimiento armado es más un resultado de la ausencia de canales institucionales para transmitir y resolver los conflictos, las inconformidades, que de las situaciones de pobreza y abuso de poder en que se desarrollaron. Su lucha puede ser percibida más por abrir el sistema y el régimen que por acabar con ellos. En esto se parecían con los estudiantes del 68, y con otros rebeldes anteriores.⁴¹⁹

IV. EL ORIGEN DE LA INCERTIDUMBRE.

A lo largo de los años setenta se presentará un fenómeno al margen del régimen: por una parte, la burguesía, el empresariado, se fortalece como actor social y, por la otra, las burocracias sindicales son objeto de presiones por tendencias democráticas. En medio, el Estado pareció incapaz de mantener su posición de arbitro indiscutido.

Entre 1940 y 1970 las relaciones entre la burguesía y el Estado fueron tersas, aunque no exentas de fricciones; fuera de la tensión generada por algunas declaraciones del presidente López Mateos, el entendimiento entre burguesía y grupo gobernante había sido total. Será en el sexenio de Luis Echeverría cuando se presente abiertamente un enfrentamiento entre ambos, mismo que acabó con los acuerdos que habían permitido que el sistema político operara como lo había hecho. El conflicto que se suscitó a partir de 1973 entre empresarios y Estado giró en torno a 4 temas básicos: a) la política fiscal, b) la política obrera, c) el papel del Estado en la economía y d) la “apertura” política que se tradujo en la flexibilización del control corporativo de los sindicatos y una política exterior muy activa y anticapitalista.⁴²⁰

Los dos primeros temas no representaron mayor obstáculo para el entendimiento entre empresarios y Estado⁴²¹, pero fueron los dos últimos los que generaron las reacciones burguesas más violentas, cuya causa si bien puede tratar de buscarse primeramente en la inseguridad física y económica que generaban los asaltos, secuestros, huelgas y refriegas

⁴¹⁹ El 7 de agosto de 1900 los hermanos Ricardo y Jesús Flores Magón “inician la publicación de *Regeneración* con el propósito de combatir y denunciar los malos manejos de la administración de justicia, los jueces venales, los litigantes inmorales y las autoridades arbitrarias”. Sin embargo, hacia finales de ese año los Flores Magón entienden que al fin y al cabo la administración de justicia “no es más que complemento, como poder, de los otros dos: el ejecutivo y el legislativo”, por lo que la publicación ya no se ocuparía sólo de los problemas relativos a la mala administración de justicia y se convertiría en un periódico “independiente de combate”. Incluso uno de los objetivos fundamentales que se plantean en las *Resoluciones* del Congreso Liberal, celebrado en San Luis Potosí, publicadas por *Regeneración*, era, precisamente, el “respeto y la exacta observancia de las Leyes”. Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 176, p. 91 y 92.

⁴²⁰ Cfr. Arriola, cit. *supra* nota 241, p. 77. “Las tensiones van incrementándose a partir de diferencias en las políticas fiscal y laboral, en las medidas adoptadas por la llamada apertura democrática, en los procedimientos para abatir la inflación y, sobre todo, por la creciente intervención estatal en la economía”. Cfr. Millán, René. *Los empresarios ante el estado y la sociedad*. México. Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM. 1988, p. 18.

⁴²¹ “De hecho se llegó a acuerdos más o menos satisfactorios para los empresarios en lo que respecta a la reforma fiscal y posteriormente a los aumentos salariales. La eventualidad de la implantación de la semana de 40 horas jamás se concretó”. *Ídem*.

obreras, debe rastrearse, si se pretende cierta certeza, en las características propias del régimen político mexicano.

A finales de 1972 se desató en el país una fuerte presión inflacionaria, que se manifestó en un aumento de los precios de las mercancías y una consecuente disminución del poder adquisitivo de los trabajadores. Ante esta situación las organizaciones sindicales obreras comenzaron a adoptar posiciones agresivas: “el saqueo de las tiendas por parte de los trabajadores es válido cuando se lucha contra los abusos de los comerciantes”.⁴²² El reclamo obrero se centró en un incremento generalizado de los salarios (33%), pero también en la exigencia de que no se redujese el gasto social y un más estricto control de precios. La iniciativa privada respondió acusando al excesivo gasto público de generar la inflación y amenazando veladamente con un retraimiento de la inversión privada. Ante tal conflicto el presidente Echeverría dio públicamente su apoyo a los obreros, conminando a los empresarios a *cooperar* en el crecimiento de la capacidad adquisitiva de las grandes mayorías.

En medio de un ambiente tenso derivado de las noticias sobre el golpe de Estado en Chile, los líderes sindicales hicieron más radicales sus demandas y amenazaron con efectuar un paro general en todo el país. El equipo del presidente, mientras tanto, consigue una breve promesa de acuerdo entre los factores productivos para aumentar los salarios. El asesinato de Eugenio Garza Sada, resultado de un intento de secuestro, echó por tierra la viabilidad del acuerdo. Acusado de alentar a las guerrillas urbanas, Echeverría fue blanco de una serie, nunca antes vista ni imaginada, de ataques y recriminaciones por parte de la burguesía.

Si bien es cierto que este capítulo inicial concluyó con una reconciliación, tanto temporal como superficial, entre el presidente (el Estado) y los empresarios (principalmente los regiomontanos), los temores y los resentimientos despertados no permitirían una conclusión tranquila del sexenio. A principios de 1974 fue la denominada *insurgencia sindical* la que generó la reacción empresarial.⁴²³ Como consecuencia de la lucha que se libró dentro de diferentes organizaciones sindicales por el liderazgo de las mismas, los dirigentes obreros (corporativos o no) radicalizaron sus demandas⁴²⁴, las cuales fueron apoyadas nuevamente por el presidente.

“*Incertidumbre* y *desconfianza* fueron las expresiones más utilizadas por los líderes empresariales para describir sus reacciones frente a la política seguida por el régimen del

⁴²² Declaración de Fidel Velázquez realizada en Mérida y publicada en *El Día* el 30 de julio de 1973, *apud*. Arriola, cit. *supra* nota 241, p. 81.

⁴²³ “La tolerancia gubernamental frente a las actividades de los sindicatos denominados 'independientes', las demandas obreras por aumentos salariales, el proyecto gubernamental de ampliar el sistema de control de precios, la creación del Fondo Nacional de Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor fueron algunas de las razones esgrimidas por el sector privado para hablar de la existencia de un clima de incertidumbre y desconfianza que desalentaba la inversión privada”. *Cfr.* Arriola, cit. *supra* nota 241, p. 93.

⁴²⁴ Según la Coparmex las organizaciones independientes propiciaban “una desenfadada competencia con las grandes organizaciones obreras del país a fin de conseguir la voluntad de los trabajadores mediante promesas y demandas cada vez más desquiciadas y alejadas de nuestra realidad económica y social”. *Cfr.* Arriola, cit. *supra* nota 241, p. 96.

presidente Echeverría.”⁴²⁵ Tales expresiones más que responder a hechos concretos del gobierno, deben entenderse como producto del conocimiento del régimen político mexicano. No fue que el presidente fuera socialista, o que atentara contra la propiedad privada, o que limitara la actividad empresarial, o que se aliara con los trabajadores para someter a la iniciativa privada. La inquietud empresarial no se creó porque el presidente hiciera alguna de esas cosas, sino porque el presidente *podía hacerlo* realmente, existía tal *posibilidad*. Esa *posibilidad* era resultado de la inexistencia de límites y controles *institucionales* efectivos a la voluntad presidencial. En 1978 Carpizo sostenía que la mayor limitante a un presidente mexicano era el tiempo, puesto que un pilar fundamental del régimen y del sistema políticos mexicanos era la no reelección presidencial, lo cual evitaba la permanencia de una misma persona en el cargo, dando oportunidad para que se llevara a cabo un cambio tanto de personal administrativo-político como de políticas de gobierno.⁴²⁶

La incertidumbre estaba fundada en las amplias facultades constitucionales, legales y no escritas de las que gozaba el presidente⁴²⁷. No es que el régimen en sí fuera populista, sino que podía permitir *situaciones* populistas, como fue el gobierno echeverrista.⁴²⁸ El presidente estaba capacitado para realizar todas las reformas sociales que imaginara, para someter, con el apoyo de las masas, al empresariado, para alinearse con los países del tercer mundo, para ofrecer su apoyo y manifestar simpatía excesiva por un gobierno socialista, en fin, según las reglas del régimen, el presidente podía hacerlo, pues no encontraría resistencia *institucional*.

El poder político en México era ejercido fuera de límites reconocidos y garantizados; el Estado concentraba este poder y dentro del Estado el presidente lo monopolizaba; dentro de la propia estructura constitucional el poder presidencial no estaba sujeto a límites, puesto que, por efecto del funcionamiento del sistema político, la letra de la constitución no tenía vigencia alguna. Las limitantes que pudiera encontrar el presidente estaban fuera de las

⁴²⁵ Cfr. Arriola, cit. *supra* nota 241, pp. 63. Esa incertidumbre y esa desconfianza eran generadas por la “política estatizante del Estado” respecto a la economía, así como “por la acción terrorista que mantiene en permanente vigilia al país y lo ha llenado de luto”, *ibidem*, pp. 100 y 101.

⁴²⁶ Por otra parte, Levy y Székely afirman que el cambio de presidente ha alentado la estabilidad política, puesto que al “restringir el papel del debate sobre distintas políticas y la responsabilidad pública en el proceso de cambio de líderes, el sistema se protege contra el triunfo, desde dentro, de un partidario de cambios políticos radicales”. Cfr. Levy y Székely, cit. *supra* nota 208, p. 150.

⁴²⁷ Jorge Carpizo, en 1978, afirmaba que al margen de las facultades que la constitución y las leyes federales le otorgaban al titular del ejecutivo, se hallaban otras que derivaban de la jefatura real del partido de la revolución, entre las cuales este autor identificaba las de designación de su sucesor y de nombramiento de los gobernadores, los senadores, la mayoría de los diputados y de los principales presidentes municipales; cfr. Carpizo, cit. *supra* nota 260, p. 191.

⁴²⁸ “más que instituciones esencialmente populistas, lo que hay son instituciones susceptibles de ser manejadas según la fórmula populista... es un juego de relaciones políticas en el que la influencia es más importante que las reglas y los procedimientos y en el que estos últimos con frecuencia se ven alterados por continuos acomodados, alianzas y negociaciones entre el líder y los grupos de interés”. Estas situaciones populistas se han presentado en México debido a la existencia de amplias facultades presidenciales que facilitan la solución de conflictos interclases al margen de los mecanismos institucionales para tal efecto. La discrecionalidad, fundada muchas veces en la propia legislación, facilitaba la amigable composición entre los factores de la producción, pero al mismo tiempo generaba incertidumbre en las relaciones económicas pues la concordia social dependía de la voluntad de un solo individuo, el presidente. Cfr. Loaeza, *El Partido Acción Nacional...* cit. *supra* nota 174, p. 47.

instituciones constitucionales, como por ejemplo los grupos de presión: “Jaime González Graf, examinando las principales limitaciones con que se encontró el presidente Echeverría, sostiene que fueron: las relaciones de dependencia de México respecto al exterior, el poder de inversión de las élites económicas y el poder burocrático de las organizaciones obreras”.⁴²⁹ Los controles del poder presidencial no funcionaban dentro del Estado, sino fuera de éste, lo que pudo haber generado un enfoque equivocado tanto del análisis como de la acción política directa: el objetivo no consistía en acabar con el Estado, sino en reformar su gobierno.

Los empresarios podían protestar y amenazar con paros patronales, fugas de capitales o huelgas de inversiones, pero la amenaza cardenista contenida en los catorce puntos leídos en Monterrey seguía siendo real: el Estado era aún el árbitro regulador de la vida social, por lo que si los empresarios se sentían “fatigados” por la lucha social, podían entregar sus industrias a los obreros o al gobierno. El paro patronal volvió a considerarse antipatriótico.

El sistema político alteraba en tal forma el diseño institucional que la voluntad presidencial carecía de límites efectivos y controles reales. Durante mucho tiempo los empresarios se habían beneficiado de la *informalidad* del sistema, el cual facilitaba que la decisión importante fuese tomada por un solo individuo, pudiendo consistir ésta en una muy conveniente aplicación o inaplicación de la ley. Los grupos de presión y de interés por lo regular obtenían lo que buscaban, si merodeaban en el lugar correcto: cerca de la presidencia.⁴³⁰ Pero ante la hiperactividad de un presidente populista, el propio sistema le dotaba a éste de las herramientas necesarias para trastocar todas las estructuras y los acuerdos operativos.

El Estado mexicano era autónomo, en el sentido de que podía imponer sus decisiones a todos los grupos y clases sociales; el presidente, como jefe del Estado, ejercía un poder incontrolado e irresponsable, dada la ausencia de límites institucionales a sus designios; sólo en cierto sentido se puede sostener que el presidente era autónomo, cuando se entienda tal autonomía como ausencia de límites al ejercicio del poder.⁴³¹ La autonomía política del Estado⁴³² no generaba ni condicionaba el ejercicio ilimitado e incontrolado del poder político, puesto que tal forma de ejercer el mando se originaba por la inexistencia de verdaderos pesos y contrapesos dentro del funcionamiento del sistema político mexicano. El problema no era la autonomía estatal, sino la forma autoritaria como se ejercía el poder político.

El Estado, como institución que gobierna a la sociedad, debe estar por encima de las clases y grupos sociales; sin embargo, el poder estatal debe ser ejercido dentro de ciertos límites y

⁴²⁹ Carpizo, cit. *supra* nota 260, p. 217.

⁴³⁰ La problemática de los grupos de interés y de presión que actuaban cada vez más abiertamente en las esferas presidenciales de decisión fue señalado tempranamente por Jesús Reyes Heróles, para quien estas agrupaciones representaban un riesgo potencial, *cfr.* cit. *supra* nota 242, p. 229.

⁴³¹ “La expresión concreta de esa autonomía estatal era un Ejecutivo que concentraba el poder político, lo ejercía dentro de amplios márgenes que admitían decisiones arbitrarias, tomadas por gobiernos que no tenían que responder ante ninguna otra instancia”. *Cfr.* Loaeza, “México, 1968...” cit. *supra* nota 174, p. 30.

⁴³² Para recordar el uso de esta expresión en este trabajo *cfr.* Córdova, cit. *supra* nota 187, p. 49.

estar sometido a diversos controles. El propio poder es el que debe detener al poder. No es deseable confundir autonomía con ejercicio incontrolado del poder, lo contrario de un Estado autónomo es un Estado de clase (que no de *clases*); lo contrario de un Estado autoritario es un Estado de Derecho. El nuestro era un Estado autónomo, pero no de Derecho.

Pronto los empresarios entendieron que si el peligro inmediato lo representaba Echeverría, la incertidumbre era constante, pues el sistema no estaba exento de colocar de nueva cuenta en la cúspide a un individuo que intentara reformarlo a profundidad o acabar con él. Por lo que a mediano plazo resultaba imprescindible terminar con esa incertidumbre. O se abría la competencia por el poder político a todas las clases y grupos sociales o la burguesía, velando por sus intereses, se ocuparía directamente del gobierno de la sociedad, utilizando al Estado. La batalla por la autonomía estatal estaba por comenzar.

El primer indicio de malestar en el empresario se presentó tras darse a conocer el intento de reforma fiscal. Públicamente los representantes del sector privado nacional señalaron que no habían sido consultados previamente, tal como se hacía *antes*. Por lo que, sin decirlo abiertamente, acusaban al gobierno de romper una costumbre política. Las reglas comenzaban a cambiar.⁴³³

Tras los intentos de reforma fiscal y las protestas de los empresarios, la aparente radicalización de las demandas de los obreros también inquietaron a la burguesía, tanto nacional como extranjera.⁴³⁴ Pero lo que más le irritaba era la ambigua posición estatal respecto a la economía mexicana. La intervención del Estado en la vida económica nacional seguía en aumento y las regulaciones a las inversiones extranjeras eran importantes diques para la mayor penetración del capital principalmente norteamericano.⁴³⁵ No hay que olvidar

⁴³³ Lo que se cuestionó de la reforma fiscal no era solamente su contenido, sino también el procedimiento. “Concanaco, Concamin, Coparmex y Amis definieron su posición en un desplegado que se publicó en la prensa... El documento concluía sosteniendo que era indispensable que los proyectos se dieran a 'conocer a la iniciativa privada, *como antes ocurría*, a fin de que se tomen en consideración sus opiniones en la decisión definitiva'... las diferencias se centraron tanto en el alcance de las reformas como en el *procedimiento* para su elaboración. En efecto, éste puso en entredicho el canal más frecuente y benéfico para la burguesía en la regulación de intereses con los gobiernos: *la negociación directa* tras bambalinas.” Cfr. Millán, cit. *supra* nota 420, p. 20. Las cursivas son del autor.

⁴³⁴ “El otro conflicto importante, que en cierta medida funge como motor para la polarización de tendencias en el ámbito empresarial, es la demanda cetemista por implantar la semana laboral de 40 horas, misma que había sido incluida en la plataforma ideológica del PRI en su última convención... Las presiones cetemistas dieron al país un cierto colorido de reactivación política y fueron apreciadas por los empresarios como elemento que encajaba perfectamente con el programa reformista”. *Ibidem*, pp. 26 y 27. “La iniciativa privada, a su vez, se negó rotundamente a oír hablar de la semana de 40 horas y sus relaciones con el sector público se deterioraron considerablemente tanto por las iniciativas anunciadas por el gobierno para controlar la inflación como por lo que consideraban una creciente e inadmisibles intervención del Estado en la economía del país”. Cfr. Arriola, cit. *supra* nota 241, p. 81.

⁴³⁵ “Organizaciones como Concamin y Coparmex insistían permanentemente en la necesidad de definir los campos de actividad económica del estado y la iniciativa privada, a fin de precisar el significado de la economía mixta. De igual forma presionaban para restringir el gasto público federal, pues lo consideraban como un aliciente a la inflación. De hecho, el conjunto de agrupaciones patronales se encontraba desorientado ante los planteamientos gubernamentales y el discurso populista de la burocracia política”. Cfr. Millán, cit. *supra* nota 420, p. 34.

que en esa misma época comienza a gestarse en el ámbito mundial, y particularmente en Estados Unidos, una *reacción* de la burguesía contra la intervención del Estado en la economía, su pésima imagen como clase y la poca intervención directa que ésta tenía sobre los asuntos públicos.

En México la burguesía nacional presentaba ya rasgos de plena madurez, lo que motivaba que las organizaciones representativas del capital trataran de coordinar sus esfuerzos para presentar un frente común (clasista) a la problemática que se planteaba: reducción de la participación estatal en la vida económica, delimitación de la acción del Estado, certeza en las decisiones políticas, contención de las demandas obreras y campesinas, etc. Lo anterior cuestionaba las bases mismas del régimen de la revolución, puesto que se exigía la definición de los límites del poder político, aunque no se cuestionaba la funcionalidad del régimen: las condiciones para el crecimiento económico no debían alterarse, sino que los empresarios pedían un mayor compromiso instrumental del Estado para con la formación del capital mexicano. Argumentando la neutral esencia de todo régimen, la burguesía de México exigía la ruptura de la alianza que le garantizaba al Estado cierta autonomía, es decir, pretendía que el Estado abandonara sus bases sociales y se constituyera como mero instrumento a su servicio para garantizar el *stato quo*.⁴³⁶

Resultado también de la voluntad estatal, las organizaciones que encuadraban a los empresarios estaban lejos de tener la misma naturaleza política que las corporaciones obreras o campesinas, bases del régimen. Auspiciadas desde su inicio por distintos presidentes de la república, las principales cámaras empresariales se definían jurídicamente como instancias consultivas del Estado. No obstante, su influencia en la dirección política iba mucho más allá de las meras recomendaciones.⁴³⁷

Si bien es cierto que la autonomía estatal en México estaba fundada en la falta de capacidad organizativa y directiva de otros sujetos sociales (sindicatos obreros o patronales o partidos políticos), el poco poder de éstos no denunciaba su ausencia. Los empresarios no dominaban al grupo gobernante, aunque mucho trataran y consiguieran influir en él. De igual manera, los empresarios, o la burguesía en general, no estaba totalmente subyugada por el grupo gobernante. La relación de equilibrio se fundaba, por una parte, en el respaldo

⁴³⁶ El que fuera subsecretario de Gobernación durante el sexenio de Echeverría escribía, concluido éste, que “[a] muchos pudiera parecer más conveniente y, sin duda, más cómodo, proscribir el despliegue de la disidencia y crear, para luego reprimir, casos irrevocables de marginalidad política. El Estado Mexicano, cierto de su fortaleza y constante en su serenidad, jamás cayó en trampas provocadoras e incluso optó por el cierre de procesos y la amnistía para expresar de nuevo su convocatoria al trabajo común”. Cfr. García Ramírez, Sergio. “La reforma política”, en *Línea. Pensamiento de la Revolución*. México. Septiembre-Diciembre 1976, Nos. 23/24, p. 16.

⁴³⁷ Cordera y Tello enfatizan que el fortalecimiento de las organizaciones empresariales fue resultado, también, de la “voluntad organizadora” del Estado mexicano: “Con el tiempo, y como resultado de la naturaleza del proceso de crecimiento económico del país, así como del apoyo, promoción y trato que recibió del gobierno, la estructura organizativa empresarial se fortaleció. *Lo que era negociación o acuerdo específico se convirtió en participación decisiva en la definición de políticas concretas*. Pero siempre en forma aislada, aparentemente no concertada y, desde luego, sin un marco de referencia explícito y totalizador respecto de la economía en su conjunto”. Cfr. cit. *supra* nota 393, p. 43.

de las masas al Estado y al grupo que gobernaba, y por otra, en la capacidad de desestabilización de la burguesía.⁴³⁸

A diferencia de lo que sucedía con obreros, campesinos y “sectores medios”, las relaciones entre la burguesía y el Estado no tenían como referente al partido hegemónico. Antes bien, éste necesitaba fuera de sí a los empresarios, como enemigos ideológicos que justificaran su discurso reformista. La negociación entre los empresarios y el Estado no se realizaba en el partido, pero tampoco en las instituciones de representación política constitucionalmente consagradas, como las cámaras legislativas. Las acciones políticas de los empresarios “se efectúan por canales extraparlamentarios, ya que no cuentan con un partido político propiamente empresarial y carecen de representación directa en las cámaras legislativas. Por consiguiente, sus relaciones con algunos sectores sociales y con el propio estado se regulan y reconstituyen mediante procedimientos que escapan a esos canales de participación. Esto no indica, como es obvio, una abstinencia política ni una falta de organización de la burguesía, sino más bien una especificidad en su quehacer político”.⁴³⁹

Las instituciones constitucionales no facilitaban, ni buscaban facilitar, las relaciones entre los dueños del capital y los dirigentes políticos mexicanos. Estas relaciones se institucionalizaron al margen de los dictados de la constitución y de las leyes. De nuevo prevaleció *cierta manera* de hacer las cosas: se establecieron prácticas y costumbres que rigieron las relaciones entre burguesía y grupo gobernante. Pero, puesto que nada garantizaba, fuera de las mutuas amenazas, la vigencia de estas prácticas y costumbres, el entendimiento entre empresarios y Estado resultaba precario, sobre todo considerando que éste contaba con el apoyo de las masas populares y era el garante del orden jurídico. Ante un desacuerdo o la ruptura de alguna “regla del juego”, los empresarios no podían obligar al Estado a nada. Y el Estado era el presidente. Los límites de la relación entre el capital y el poder político en México estaban delimitados de cierta manera, aunque nada garantizaba su respeto.

Por supuesto que la ofensiva empresarial no se limitó a exigir al régimen una política de control más férrea sobre el movimiento obrero y sobre los campesinos. Empresarios y parte del grupo gobernante veían una continuidad directa entre las manifestaciones estudiantiles, la guerrilla y las bandas terroristas. Efectivamente, sostenían, existía una campaña para desestabilizar al país y promover un cambio de sistema. El riesgo del comunismo reaparecía, aunque ahora el presidente no era el principal guardián del orden, sino que todo apuntaba a que era uno de los promotores del cambio.

Echeverría fue acusado de generar, con sus discursos, un clima propicio para que el “México bronco” despertara, para que la lucha de clases se reanimara y recrudeciera. El

⁴³⁸ “El retiro de inversiones y la consiguiente contracción y crisis de la economía nacional son una constante amenaza, muchas veces hecha efectiva, por parte de la burguesía, arma rara vez mencionada abiertamente pero que sin embargo subyace como peligro latente en toda negociación entre los empresarios y el Estado”. Cfr. Puga E., Cristina. “Los empresarios y la política en México”, en V.A. *Clases dominantes y Estado en México*. México. UNAM. 1984, p. 191.

⁴³⁹ Cfr. Millán, cit. *supra* nota 420, p. 11.

presidente, con sus palabras, había incendiado al país, abriéndole la puerta a la violencia y la discordia, acabando con el dorado periodo de la unidad nacional.⁴⁴⁰

Enfrentado con el empresariado nacional, y hasta cierto punto también con el extranjero, Echeverría necesitaba del apoyo de las corporaciones para contrarrestar la ofensiva de la derecha. Así que su apoyo a la insurgencia sindical disminuyó y se reconcilió con las burocracias sindicales. El hecho mismo de que fuera Fidel Velázquez quien llevara a cabo el anuncio de la candidatura de López Portillo evidenciaba que la alianza estratégica entre el régimen y la dirigencia sindical se había recompuesto.

Acosado por la politización de los empresarios, que constituyeron el Consejo Coordinador Empresarial para ofrecer un frente común a las políticas desestabilizadoras de Echeverría, y acorralado por la situación económica que se había descompuesto en los últimos años de su mandato (no sin cierta ayuda de la iniciativa privada), el presidente, en un acto final de fuerza expropió más de 10 mil hectáreas de tierras cultivables de excelente calidad en el noroeste del país. Esta acción, llevada a cabo en medio de una ola de rumores sobre inminentes catástrofes políticas⁴⁴¹, fue considerada por el empresariado como un agravio mayúsculo y una muestra más de la incertidumbre en la que vivía el país entero: el presidente podía hacer casi cualquier cosa porque su voluntad no encontraba límites ni controles claros, precisos. El Estado, se demostraba una vez más, era una tremenda herramienta promotora del crecimiento económico, pero también podía ser usada para destruir a la iniciativa privada.

Lo que también demostró el fracaso de los intentos reformistas del gobierno de Echeverría fue la existencia de una división en el grupo gobernante. Me parece que no basta con repetir el binomio de Vernon: técnicos contra políticos. La división iba más allá. Podría decirse que consistía básicamente, para retomar términos de nuestra historia, en una tensión entre conservadores y reformadores. Dentro del grupo gobernante había quienes insistían en la irresponsabilidad del presidente al tratar de modificar un modelo que había funcionado bien durante más de treinta años; y al mismo tiempo existían quienes argumentaban que para garantizar la continuidad del régimen era preciso reformarlo, abrirlo a la participación política, a la renovación sindical, a la renovación del pacto que fundaba el régimen: apoyo de las masas a cambio de reformas, crecimiento económico con mejor distribución de la riqueza y pleno control estatal sobre la burguesía. El objetivo era la permanencia, la continuidad. No es ocioso poner atención a esa división, pues marcaría en definitiva la evolución política posterior de México.

Tal confrontación en el interior del grupo gobernante es también fundamental para advertir los vínculos tan fuertes entre la fracción conservadora del mismo y los empresarios. De

⁴⁴⁰ Nunca se dejaron de repetir aquellas palabras de Margáin Zozaya en el funeral de Garza Sada: “Sólo se puede actuar impunemente cuando se ha perdido el respeto a la autoridad; cuando el Estado deja de mantener el orden público; cuando no tan sólo se deja que tengan libre curso las más negativas ideologías, sino que además se les permite que cosechen sus frutos negativos de odio, destrucción y muerte. *Cuando se ha propiciado desde el poder a base de declaraciones y discursos el ataque reiterado al sector privado... sin otra finalidad aparente que fomentar la división y el odio entre las clases sociales...*” Arriola, cit. *supra* nota 241, p. 87.

⁴⁴¹ Cfr. Monsiváis, cit. *supra* nota 241.

hecho, estos grupos no eran los únicos que compartían el punto de vista de la necesidad de reforzar el control del Estado sobre los obreros y campesinos y liberar a la economía de la constante intervención estatal. La denominada oposición leal no estaba lejos de esa posición, aunque más tarde, influido por las ideas de su dirigente, cambiaría de opinión.

La reacción empresarial ante los amagos reformistas y populistas de Echeverría se centró en la coordinación de los diferentes organismos representativos de clase para presentar un frente común. Ese es precisamente el origen del Consejo Coordinador Empresarial, el cual “representa la entidad política empresarial de mayor importancia en el contexto nacional”, debido, sobre todo, a las asociaciones que agrupa y a que “desde su fundación se ha convertido en el principal interlocutor del gobierno para el tratamiento de asuntos de orden general relativos al sector privado”.⁴⁴²

Cuadro 22: Grupos y empresas representados en el Consejo Coordinador Empresarial	
Grupos y empresas representados en el CCE	Números de representantes
Grupo Monterrey (Garza-Sada)	8
Grupo Visa	4
Grupo Alfa	2
Grupo Vitro	1
Grupo Cydsa	1
Grupo Bancomer	4
Grupo Banamex	3
Grupo Cementos Mexicanos	2
Grupo Banatlán	2
Grupo Dése	1
Grupo Chihuahua (Vallina)	1
Grupo Klimberly Clark	1
Grupo Gamesa (Santos)	1
Grupo Gis (López del Bosque)	1
Grupo Nestlé	1
Cía. Mexicana de Aviación	1
Grupo valores corporativos (Chapa)	1
Consorcio Aga, S.A.	1
Organización Mexicana de Construcciones (Constructora OMECSA)	1
Tracto Partes y Equipos S.A.	1
Grupo Aarán Sáenz	1
Grupo Protexa (Lobo)	1
Grupo Cremi (Bailleres)	1
Grupo Azcárraga	2
Otros grupos y empresas	11
Empleados y profesionistas consultores	3
Total	50

Fuente: Millán, René. *Los empresarios ante el Estado y la sociedad*. México. Siglo XXI editores-Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, 1988, p. 53.

⁴⁴² Cfr. Luna, Matilde y Tirado, Ricardo. “Los empresarios en el escenario del cambio. Trayectoria y tendencias de sus estrategias de acción colectiva”, en *Revista Mexicana de Sociología*. Año LV, Núm. 2, Abril-Junio de 1993, p. 247.

No era suficiente con crear nuevos representantes de la burguesía. Era necesario presionar directamente de nuevo sobre el presidente. Pero la ruptura de las tradicionales reglas de entendimiento entre éste y los empresarios generó la necesidad de la intervención de los órganos estatales encargados formalmente de la solución de las disputas entre el trabajo y el capital. La gran arma de los empresarios, ante la ausencia de canales de presión, llegó a ser la ley. Si antes podían negociar la aplicación de ésta, a partir de la séptima década será su observancia irrestricta lo que se demande. La esencia del Estado mexicano, la incertidumbre como base de negociación y control sobre las clases, se cuestionaba y se pedía su extinción. La contradicción del régimen tendía a resolverse.

La creación del Consejo Coordinador Empresarial coincidió con la inquietud previa a la designación del candidato de PRI a la presidencia. El intento de mayor intervención directa de la burguesía en los asuntos políticos era ya generalizado y abierto. Se llegaría incluso a plantear la posibilidad de que los grandes empresarios comenzaran a militar abiertamente en el partido de la revolución, tal vez formando un nuevo sector o adhiriéndose al popular. Ello hubiera conducido, muy seguramente, a un cambio radical de régimen. La propuesta fue rechazada por la burocracia del partido previendo que a través de éste los empresarios tomarían el control del Estado, invirtiéndose la relación establecida.

Hasta entonces los empresarios habían tratado de influir (con mucho éxito) en las decisiones estatales. Pero ante el riesgo de que ocupara la presidencia otro político populista, debían tomar medidas precautorias. Ya no bastaba con influir, era necesario hacerse con el aparato estatal para garantizar un orden que facilitaba el crecimiento económico, aunque dificultaba mucho el desarrollo. La lucha por la autonomía del Estado mexicano empezó entonces.

José López Portillo, primero como candidato y luego como presidente, hizo frente a esa batalla con una desventaja: la sociedad comenzaba a dejar solo al régimen, se alejaba. El ex-secretario de Hacienda de Echeverría se convirtió en el primer (y único) candidato del PRI a la presidencia que no tenía adversarios. En 1976 no hubo más opciones que el PRI y López Portillo. El PAN, por cuestiones de orden interno, no presentó candidato⁴⁴³ y el PARM y el PPS postularon al candidato priista. El Partido Comunista de México postuló, aunque sin registro, a Valentín Campa, por lo que técnicamente sólo hubo un competidor, que tenía garantizado el triunfo.

Pero si no participaban dentro del partido, los empresarios trataban de influir en la designación del próximo candidato presidencial. Y al parecer lo consiguieron. El anuncio de la nominación de José López Portillo daba una señal de tranquilidad a la burguesía que temía la postulación de algún político un poco más radical. Sin embargo la posibilidad de

⁴⁴³ Básicamente, puede afirmarse que a lo largo del sexenio del presidente Echeverría el PAN había estado sufriendo varios conflictos internos derivados de la renovación generacional de sus dirigentes, y sobre todo, por la posición que tomaron los principales líderes respecto a la estrategia a seguir para enfrentar la disputa por el político. Sobre este tema *cfr.* Arriola, Carlos. "La crisis del Partido Acción Nacional (1975-1975)", en V.A. *Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*. México. El Colegio de México. 1979, pp. 103-117. *Cfr.* Loeza, Soledad, cit. *supra* nota 174, pp. 295-313.

que el régimen fuera presidido por un radical o reformista convencido (como Cárdenas o López Mateos, según los empresarios), no se extinguía. Estructuralmente el enfrentamiento entre el Estado y la burguesía era probable, por lo que para evitarlo era necesario controlar al controlador.

Durante la campaña de López Portillo los empresarios, llamándose excluidos de la política y ajenos al funcionamiento del régimen, plantearon la posibilidad de hacer de la representación política en la cámara de diputados una representación corporativa, señalando una *cuota* de asientos correspondientes a los empresarios, similar a la que el PRI reservaba para su sector obrero. Eso, respondió el candidato, era el camino del fascismo y del totalitarismo.

La llamada de atención era ya más que peligrosa. Ante la irrelevancia de la representación política y la polarización de los conflictos de clase, el Estado comenzaba a mostrarse incapaz de conservar su papel de árbitro, y corría el riesgo de convertirse en instrumento de alguna de las clases principales. O con las masas o contra ellas, parecía el dilema. Y los partidos políticos y las cámaras legislativas no eran atractivas para dirimir *políticamente* tales enfrentamientos. El régimen no era representativo, no tenía vínculos con la sociedad en general sino con sus clases y éstas comenzaba a cuestionar la posición del Estado; éste estaba solo frente al conflicto social.

Las de 1976 pusieron en claro que las elecciones no eran siquiera necesarias; un solo candidato registrado era, desde un inicio, el ganador de la contienda. Los demás partidos no se ofrecían como alternativas políticas y por lo tanto no servían como canalizadores de los conflictos sociales, los cuales no se planteaban ni resolvían a través de las instituciones diseñadas para tal propósito. Los conflictos sociales se planteaban y resolvían a través de mecanismos fuera del control del régimen, al margen de éste e incluso cuestionándolo severamente. Por una parte los empresarios reclaman ya una reforma estructural del Estado, por la otra la burocracia sindical tenía que radicalizar sus exigencias como táctica en la lucha contra la insurgencia democrática; el Estado, enfrentado a los empresarios, necesitaba el apoyo de las masas y consentía sus movilizaciones, pero comenzaba a perder autonomía frente a la burguesía y control sobre campesinos y obreros; ante la crisis económica de 1976 la clase media urbana mostraba señales de enfado con un régimen poco eficaz en la gestión de la economía nacional y, por si fuera poco, la arena electoral y parlamentaria comenzaba a quedarse vacía.

La legitimidad y eficacia estatales también eran cuestionadas por la existencia de grupos terroristas y guerrilleros en diversos lugares del país. Para utilizar la violencia el régimen precisaba legitimidad, la que se le estaba cuestionando por su posición ante el conflicto de clases y la crisis económica. No bastaba con derrotar militarmente a los disidentes ilegales, había que evitar su futuro resurgimiento.

Según cifras oficiales, en 1976 el abstencionismo llegó al 38% del electorado, sin embargo, ante la necesidad de legitimar al candidato único y dada la simbiosis entre el partido y el Estado, es muy seguro que la cifra no sea verídica. Cuando el candidato del PRI pudo haber ganado con unos cuantos votos era cuando más necesitaba a los electores. “Para el PRI la contienda electoral de ese año desembocó en el paradigma que había tratado de evitar

durante más de tres décadas: semiilegalizada la izquierda e inhabilitado el PAN, José López Portillo se presentaba *de facto* como el candidato único del partido único a las elecciones por la presidencia de la república.”⁴⁴⁴

Las dificultades se complicaban y la economía no ayudaba: el enfrentamiento entre los factores de la producción se agudizaba y el Estado (el presidente) no era lo suficientemente fuerte como para imponer una solución, así que desde el inicio de la campaña López Portillo entendió que era necesario recomponer la unidad de la nación, por lo que postuló aquello de que “la solución eran todos”, y de que la mejor forma de salir de la crisis económica era la “alianza para el progreso”.

La lucha de clases debía aminorarse y reconducirse por canales institucionales, evitando que el Estado fuera desafiado por obreros o patrones. Además el régimen enfrentaba el problema del terrorismo y la guerrilla, así que tenía que relegitimar la violencia que se empleaba contra esos grupos. La ciudadanía debía ser llamada de nuevo a la vida cívica, pues estaba en juego la sobrevivencia del régimen. A ello atendió la reforma política operada por Jesús Reyes Heróles en 1977. Era necesario evitar que la violencia se desatara, y al mismo tiempo el Estado no quería convertirse en el instrumento de la clase dominante. La prevalencia de lo esencialmente político fue lo que salvó al Estado mexicano de caer en la tentación burocrático-autoritaria del tipo sudamericano.

V. LA CRISIS DE 1976.

En 1976 el Estado mexicano se encontraba en una situación difícil: la presencia de un solo candidato a la presidencia oficialmente registrado, el del partido de la revolución, denotaba una ausencia de alternativas políticas dentro de las instituciones; existían grupos guerrilleros y terroristas en varios lugares del país, señal inequívoca de que la legitimidad del régimen estaba siendo cuestionada y de que las posibilidades de cambio se podían gestar al margen de las instituciones estatales; los empresarios cuestionaban la *funcionalidad* del régimen, buscaban reducir la autonomía instrumental del Estado y hacer que éste rompiera su alianza estratégica con los obreros; éstos, por su parte, parecían condicionar su apoyo a una mayor intervención estatal en la economía.

Puede decirse que en 1976 el Estado mexicano parecía no poder desempeñar más su papel de arbitro en las disputas interclasistas y que debía abandonar su supuesta neutralidad para convertirse o en instrumento de la burguesía o en abanderado de las demandas obreras. Ante tal disyuntiva el régimen se encontraba aislado: los ciudadanos eran los grandes ausentes.⁴⁴⁵ El Estado mexicano se enfrentaba a todos sus enemigos sin más apoyo que su

⁴⁴⁴ Cfr. Semo, Ilán. “Democracia de élites versus democracia societal: los paradigmas de la pretransición mexicana”, en *La transición interrumpida. México 1968-1988*. México. Universidad Iberoamericana-Nueva Imagen. 2ª ed. 1994, p. 205.

⁴⁴⁵ “Una gran fuente de debilidad para las autoridades, en ambas crisis recientes [las de 1968 y de 1973/1976], fue la incredulidad patente de una gran parte de la población frente a las declaraciones oficiales de que la república estaba en peligro... El aparato estatal evidentemente permanecería muy distante de la sociedad que pretendía guiar y transformar, y en momentos de crisis esa distancia significó un grado peligroso de aislamiento”. Cfr. Whitehead, Lawrence. “Por qué México es casi ingobernable?”, en *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLII, No. 1, Enero-Marzo 1980, p. 210. Las cursivas son mías. Este ensayo fue publicado originalmente, en Septiembre de 1979, en The Wilson Center Working Papers Number 54.

capacidad de represión: masas obreras, empresarios, terroristas y guerrilleros parecían ya no reconocerle otra función que la de reprimir, la de utilizar la violencia, misma que dejaba de ser considerada legítima.

Según la tesis de Whitehead⁴⁴⁶ el Estado comienza a perder su capacidad de control sobre las masas, de tal forma que se generalizan el desorden, la indisciplina y la desobediencia; esto genera en las élites un sentimiento de inseguridad o de estabilidad precaria, lo que motiva que éstas se volquen sobre el aparato estatal presionándolo e intentando tomar su control para garantizar la estabilidad y el control social. Así se genera la ingobernabilidad. Digamos que se presentó un doble hecho: por un lado, los mecanismos institucionales de participación (los formales o constitucionales) se atrofiaron por falta de uso, o bien fueron olvidados ante una realidad que los minimizaba. Por el otro, los mecanismos *seudo institucionales* (o instituciones “tradicionales”) de control (como el corporativismo, por ejemplo) se vieron rebasados, se ahogaron ante la ola de inconformidad.

Si bien es cierto que Whitehead pareciera estar en presencia de grandes contingentes de inconformes, éste sostiene que no había una oposición efectiva “desde abajo”, sino que más bien “se trata de grupos diferentes, antagónicos y deliberadamente divididos y fragmentados por quienes detentan el poder cuya tarea es mantener el control social. Fuerzas diferentes evitan el surgimiento de una oposición efectiva entre grupos diferentes”.⁴⁴⁷ El funcionamiento mismo del sistema, fundado en el corporativismo y el clientelismo, había generado que no existiera una masa única, uniforme, de víctimas o damnificados.⁴⁴⁸

Sostengo que el Estado se vio solo y sin instrumento de defensa ante grupos económicamente relevantes que seguramente quisieron subyugarlo y convertirlo en mero instrumento de dominación de clase. Ante tal amenaza, y suponiendo la prevalencia de “lo político” como móvil de las acciones del grupo gobernante, el Estado tuvo que decidirse por llamar en su auxilio a esa nueva versión de las masas: el electorado. Aunque, claro, esta “visión de Estado” no estaba exenta de consideraciones partidistas. La reforma electoral, como se verá adelante, se lleva a cabo al inicio del *boom* petrolero, cuando el gobierno en turno tenía ante sí un promisorio futuro, tomando en cuenta los recursos que, se pensaba, el petróleo generaría. En un escenario optimista el grupo gobernante podía estar seguro de su permanencia y el Estado reforzaría su autonomía instrumental. Sólo una catástrofe podría derrotar *electoralmente* al partido de la revolución... Y eso mismo sucedería en 1981-1982 y luego en 1985 y 1988. Con seguridad puede afirmarse que con los cambios de 1977 comenzó el declive de un partido, de un grupo gobernante, pero el Estado pudo respirar tranquilo; se intentó sacrificar el dominio absoluto de un partido para intentar ganar o recuperar un Estado fuerte.

El régimen parecía perder las bases que lo sustentaban. Dentro del propio grupo gobernante se había producido una división, aunque no muy marcada; estaban los que pedían un retorno a la manera de gobernar que caracterizó los periodos de los presidentes Ruiz

⁴⁴⁶ *Íbidem*.

⁴⁴⁷ *Ídem*, p. 214

⁴⁴⁸ *Cfr.* Los diferentes trabajos que se citan aquí de Kaufman, Labastida Martín del Campo y Loeza.

Cortinez, López Mateos y Díaz Ordaz: la dureza que buscaba el orden, base de la estabilidad que era necesaria para el crecimiento económico. El reparto vendría después, nunca antes. Por otra parte se podía reconocer a aquellos que aceptaban que la sociedad había cambiado, y que el régimen debía adaptarse, sin perder el control.

Esa era, me parece, la gran virtud del régimen mexicano: la capacidad de quienes lo hacían funcionar para captar los cambios en la sociedad y tratar de *administrarlos*, de gestionarlos a través de las instituciones estatales. Lo que Segovia denominaba voluntad organizativa del Estado era eso precisamente, la voluntad, pero sobre todo la capacidad estatal para prever las mutaciones y adaptar las estructuras, sin que dejaran de ser lo que eran.

Ese era el problema planteado en 1976 tras las elecciones presidenciales, adaptar las estructuras de autoridad a la nueva configuración de la sociedad sin que la naturaleza del régimen se modificara, es decir, había que cambiar para seguir igual.

Para muchos analistas y escritores esa expresión (cambiar para seguir igual) es la mejor definición del reformismo mexicano. Me parece acertada tal afirmación. Pero no es correcto aceptar el lugar común, simplemente porque es común. Esta fórmula expresa, como lo han señalado otros autores, una más de las múltiples paradojas que parece encerrar el régimen político mexicano. Cambiar para seguir igual parece contener la respuesta a la búsqueda de equilibrio entre la mutación y la estabilidad. Ya señalé que esa es, precisamente, una de las características básicas, identitarias, del régimen político mexicano. No es que se encierre paradoja alguna entre la estabilidad y el cambio, sino que una de las virtudes del régimen ha sido su *adaptabilidad* a las circunstancias.

Dicha adaptabilidad denota, sin lugar a dudas, un instinto de conservación, de continuidad, de permanencia en el tiempo. El régimen mexicano cambia para seguir existiendo, para continuar. Y ello denota la existencia de un móvil principal que orienta la acción del grupo gobernante; por supuesto que ese móvil inicial es la permanencia del propio grupo, pero la historia política del siglo XX en México lleva a sugerir que no es el más importante. Lo que ha movido al tal grupo es la conservación del régimen, del mismo Estado, entendido éste como lo específicamente político. En México lo específicamente político fue lo primordial, en el sentido de que se buscó la continuidad, autonomía y fortalecimiento del Estado nacional, siendo ésta la razón última que pareció motivar la acción del grupo gobernante.

El Estado mexicano demostró contar con la capacidad para prevenir contingencias que amenazaban su sobrevivencia; las instituciones pudieron anticipar los conflictos y sus soluciones, buscando siempre que ambos se presentaran dentro de los procesos *legales*.

Cualquier Estado puede ser atacado y destruido con medios violentos. Pero difícilmente puede serlo a través de los mecanismos previstos por la legislación. La autoridad estatal puede ser cuestionada al margen de las instituciones del régimen, pero nunca dentro de éstas, puesto que su mera existencia y funcionamiento presuponen la validez y legitimidad de un orden y de su guardián, el Estado. Éste sólo puede ser cuestionado y su continuidad puesta en peligro al margen de las instituciones, al margen de la legislación. Fuera de la ley, fuera de las instituciones, al Estado sólo le queda la violencia desnuda, la represión abierta.

Y quien ataca al Estado al margen de las instituciones cuestiona su base misma, la legitimidad. Y sin legitimidad la violencia pierde justificación y fundamentación.

Hacia finales de la década de los setenta el régimen tenía que cambiar de nuevo para continuar. El riesgo que la situación encerraba era que tenía que llevar los conflictos que enfrentaba al único campo donde no podía ser cuestionada su autoridad, su fuerza: el campo de las instituciones, el de la legislación. Era necesario reformar de nuevo. Los cambios se habían producido en la sociedad, fuera del Estado, pero éste debía adaptarse para sobrevivir.

Esa será el primer gran objetivo del nuevo gobierno. Y fueron y son muchos los críticos del régimen que presentan como muestra de su “maldad”, de su “perversidad” esta capacidad de cambio para que las cosas sigan igual. A esos “críticos” habría que preguntarles si era necesario, si era exigible una conducta distinta del régimen. Reclamar que el Estado no haya realizado determinadas acciones que hubieran cuestionado su continuidad es pedirle el suicidio. Y como no lo comete se le ataca por autoritario, represor, totalitario, fascista y demás. Lejos de criticar esa capacidad estatal para adaptarse a los cambios y no perder su esencia en el intento, sostengo que es una de las virtudes que hicieron del nuestro un Estado moderno consolidado.

VI. LA ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN.

Ante el enfrentamiento entre los factores de la producción y la incapacidad del Estado para actuar como árbitro incuestionado, y ante el riesgo de sucumbir a las tentaciones de la represión, José López Portillo recreó la gran fórmula que le había dado tan buenos resultados a Ávila Camacho y luego a Alemán: la idea de unidad nacional.

Por supuesto que las circunstancias habían cambiado. No había guerra mundial, ni riesgo de contaminación fascista o comunista. De hecho las elecciones no representaron mayor problema pues sólo se había presentado un solo candidato. Echeverría había agotado la posibilidad de unir a los mexicanos en torno a la idea del antiimperialismo y del tercermundismo. Y precisamente tales fórmulas le había generado la enemistad y luego abierto enfrentamiento con la burguesía mexicana. Era necesario convocar de nuevo a la conciliación de clases pero sin tener que recurrir a un “enemigo”.

La solución había sido propuesta ya por Reyes Heróles: la mejor base para la unidad de la nación era la búsqueda del desarrollo económico. Nuestro país era heterogéneo, pero contaba con una meta compartida por todos: el mejoramiento económico. Ante tal reto, las divergencias debían ser *pospuestas* y las clases y grupos sociales debían *colaborar* por lograr el tan anhelado desarrollo económico. Se requería convergencia en la creación de mayor riqueza, ya después vendría la divergencia en el reparto.⁴⁴⁹

⁴⁴⁹ “En primer lugar, el Estado, dentro de las normas de la Revolución mexicana, debe cuidar de que México en los actuales momentos no deje de producir riqueza, pues sin ello todos nuestros planes futuros carecerían de base... en segundo lugar, el Estado, a más de observar las imperativas normas de justicia social que deben conducir su acción, tiene la razón fundamental de que ese mismo desarrollo, esa misma creación de riqueza, sería imposible sin la existencia de compradores, lo cual exige una política de poder adquisitivo, de dotar de poder de compra permanente a los grandes núcleos de la población mexicana, usando los instrumentos

Fundándose en tal planteamiento López Portillo ofreció desde su campaña la conformación de una “alianza para el progreso”, que, como ya se dijo, no era sino la actualización de la idea de unidad nacional.⁴⁵⁰ Y ésta era necesaria no sólo para reconciliar a los factores de la producción, sino, más que nada, era una estrategia que le permitía al Estado lograr una tregua en el enfrentamiento que Echeverría había generado con los empresarios. La citada alianza buscaba no sólo (ni en primer lugar) el progreso económico, sino sobre todo darle tiempo al régimen para reasumir una cuestionada autonomía.⁴⁵¹

La burguesía mexicana, representada por los poderosos empresarios del norte y del bajío y por las organizaciones camarales, había intentado ya penetrar en la estructura del Estado, dejando de lado su tarea como órganos consultores o como grupos de presión o interés para tratar de actuar directamente dentro de las instituciones estatales. La reacción a la locuacidad echeverrista se centró inicialmente en la crítica a la ruptura de las reglas de colaboración no escritas y en la exigencia de su restitución; pero una vez llegado a su fin el sexenio los empresarios pretendieron desterrar la posibilidad de que surgiera un nuevo Echeverría o, algo peor, un nuevo Cárdenas. Así que pretendieron su inclusión dentro del partido oficial como un sector más.

Ante la negativa del presidente del partido, los empresarios reclamaron una representación corporativa dentro de la cámara de diputados. Ahora es el candidato López Portillo el que se niega argumentando que ello llevaría al fascismo. Lo que estaba en el fondo de la pretensión empresarial era un intento por irrumpir en el interior del aparato estatal, tratando de limitar, en un inicio, al grupo gobernante, y luego sustituirlo. Ya se ha dicho que el mexicano no es un Estado autónomo *estructuralmente*, sin embargo, debido a esa muticitada prevalencia de lo eminentemente político, ha podido conservar una autonomía *instrumental*. Si entonces los empresarios hubiesen tenido éxito en su intento por penetrar las estructuras de autoridad, el Estado mexicano muy seguramente habría devenido en simple instrumento de la clase dominante.

Para evitar que la burguesía siguiera cercando al régimen, López Portillo debía reactivar la *funcionalidad* del Estado mexicano respecto al crecimiento económico. Adoptando una posición más conservadora que la de su predecesor y asegurando un total control sobre los obreros, el nuevo presidente intentó convencer a los empresarios de que el régimen seguiría

sociales, fiscales y de política económica... hoy la batalla por el desarrollo económico de México sólo puede ganarse si la libran las fuerzas heterogéneas del país. El pueblo de México es heterogéneo y necesita, precisamente, un partido que lo comprenda en su heterogeneidad. Lo difícil es tener metas comunes para aglutinar fuerzas heterogéneas, y porque lo ha hecho y puede hacerlo, nuestro partido es el partido del desarrollo económico de México”. Cfr. Reyes Heróles, cit. *supra* nota 373, p. 201-204.

⁴⁵⁰ López Portillo “se planteó que el logro del equilibrio social se daría fundamentalmente mediante la generación de excedentes; esto es, se caía de nueva cuenta en la vieja fórmula desarrollista de crecer para distribuir”. Cfr. Mirón Lince, Rosa Ma. y Pérez, Germán. *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*. México. Plaza y Valdés-UNAM. 1988, p. 33.

⁴⁵¹ “La Alianza para la Producción buscó sentar las bases para una reforma económica. Sin embargo, a la vuelta de los años puede apreciarse que dicha Alianza -medida coyuntural y de escasa duración- sirvió mucho más para ofrecer una tregua que permitiera la estabilidad necesaria para la instrumentación de un nuevo proyecto nacional -que más adelante inspiró múltiples planes-, que para la consolidación del pacto social nuevo, eficiente y duradero expresado en la propia Alianza”. *Ídem*, p. 40.

dentro de los márgenes del capitalismo, alejado de cualquier tentación socialista y apoyando eficazmente a las empresas nacionales.

Pero como en política no es suficiente con convencer, el Estado tenía una nueva herramienta de la que echar mano: las reservas petroleras y los recursos que éstas aseguraban. A un Estado rico la burguesía no puede amenazarlo sin correr muchos riesgos. Así que contando con el petróleo como nueva base de la autonomía instrumental, el régimen intentó restaurar los lazos con la burguesía; ésta era necesaria para el crecimiento y su colaboración era indispensable para las reformas sociales, pero no se le permitiría intervenir directamente en los asuntos políticos ni en la dirección de la economía nacional.

Este mismo elemento, el petróleo, llegaría a ser la solución al problema de la reformulación de la relación entre las corporaciones y el Estado. Éste exigía ahora moderación a las burocracias sindical y campesina, pues se debía colaborar para el desarrollo nacional. Sin embargo, como se ha visto, la relación de dominación pactada entre el Estado y las masas necesitaban de alicientes, de hechos concretos y no tantas promesas. Era necesario ofrecer satisfactores a cambio de obediencia. Y la buena venta del petróleo garantizaba al Estado una entrada importante de recursos que podía ser destinados a beneficios sociales.

En el campo la relación se rescató utilizando como base esos mismos recursos, aplicados a través del Programa IMSS Coplamar, dotando de servicios médicos a millones de campesinos; por otra parte, se creó el Sistema Alimentario Mexicano, tratando de remontar dos situaciones: la baja producción de alimentos para consumo nacional y la poca rentabilidad de la agricultura. También importantes cantidades se destinaron a ese programa gubernamental.

Así presentados, los primeros años de gobierno de López Portillo pueden ser resumidos en un doble intento: contener y contentar. Contener las fuerzas que amenazaban ya seriamente al régimen y contentar a las clases y grupos sociales principales para facilitar de nuevo la unidad y la colaboración. La Alianza para el Progreso se abocó a contentar. La reforma política estaría destinada a contener.

Echeverría había clausurado, con su pésima gestión, la posibilidad de la reforma económica para regenerar al régimen. Desde entonces quedó claro que para realizar cualquier cambio a la estructura económica del país sería necesaria la participación, la aceptación al menos, de la burguesía, de los empresarios, que habían logrado mostrar al Estado su capacidad para imponer una especie de *veto* a las decisiones económicas de éste.

VII. LA REFORMA POLÍTICA.

Desde mediados de los años sesenta el grupo gobernante había comenzado a preocuparse ante la posibilidad bastante real de que el de la revolución institucionalizada se convirtiera en el único partido legalmente reconocido y con presencia en las cámaras legislativas del país. Las estadísticas, no ya las relativas a la participación electoral, sino las relacionadas con la intervención de otros partidos en los órganos legislativos y municipales, anunciaban un claro declive de la participación de otros partidos políticos diferentes al gobernante. El “portento de ingeniería política” que se había construido en el decenio anterior (elecciones

no competitivas, pero partidos políticos de oposición *leales o institucionales*)⁴⁵² había generado un serio problema al tratar de resolver otro: solucionada la cuestión de la transmisión estable del poder político, surgía la amenaza de la falta de legitimidad de un régimen que, buscando precisamente su estabilidad, se separaba cada vez más de la sociedad. La presumible baja participación electoral y la palpable ausencia de minorías significativas en las cámaras legislativas del país así lo indican.

Cuadro 23: Asientos obtenidos por los partidos de oposición en la Cámara de Diputados (1955-1964)

Legislatura	PAN	PPS	PARM	Total
XLIII (1955-58)	6	2	-	8
XLIV (1958-61)	5*	1	1	7
XLV (1961-64)	4	1	-	5

* De los cinco diputados electos del PAN sólo dos tomaron posesión, pues en 1958 este partido acordó abstenerse de ocupar las curules como protesta en contra de lo que consideró era un proceso electoral fraudulento.

Fuente: Octavio Rodríguez Araujo. "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios Políticos*, 1:3-4 (sept.-dic. De 1975), pp. 203-211, *apud.* Luis Medina. *Visita guiada a las elecciones mexicanas*, México, CIDE, 2001, p. 23.

Por otra parte, diversas manifestaciones de descontento de diferentes grupos de la sociedad se habían hecho presentes al margen de los procesos institucionales (formales o informales), lo que indicaba una clara incapacidad de éstos para administrar dicho descontento.⁴⁵³ Si bien es cierto que los partidos de oposición no representaban entonces *opciones reales* de participación o intervención en la gestión pública del país, se cayó en cuenta que era necesario *alimentar a la oposición leal* para que no se extinguiera, puesto que prestaba un valioso servicio al régimen: en tanto que se oponía al gobierno del partido de la revolución institucionalizada, apoyaba a las instituciones que facilitaban tal gobierno. La gobernabilidad no democrática del México descansaba en gran parte en la existencia y permanencia de minorías opositoras, algo que había dejado claro Plutarco Elías Calles desde la fundación del PNR.

El sistema de partidos precisaba de una mayor participación electoral, pues se presentaban el riesgo de la ausencia de votantes. Pero esta necesidad del sistema todo se magnificaba tratándose de los partidos opositores, pues sin apoyo de los electores dichos organismos difícilmente podían continuar existiendo, y su presencia institucional era necesaria para

⁴⁵² *Cfr.* Molinar, cit. *supra* nota 266, p. 70.

⁴⁵³ "En la segunda mitad de los años cincuenta se habían producido varios movimientos de disidencia sindical, producto de la devaluación del peso en 1954 y de su impacto entre los asalariados. El movimiento magisterial (1956-1958) y el ferrocarrilero (1958-1959) -en los cuales jugó un papel determinante el Partido Comunista Mexicano que estaba al margen de la participación electoral- al ser disueltos violentamente, dejaron tras de sí una cauda importante de descontento, a la vez que ponían en evidencia la fragilidad institucional de las instancias intermedias para comunicar, plantear y resolver demandas. *No se trató de un oposición política en el sentido pleno de la palabra; no buscaban organizar un partido ni conquistar el poder...*" *Cfr.* Medina, Luis. *Visita guiada a las elecciones mexicanas*. México, CIDE, 2001, p. 24. En el mismo sentido y con una mejor exposición de los hechos *cfr.* Loyo, cit. *supra* nota 306.

mantener al régimen político. Así, en 1963 se modifica la constitución (artículos 54 y 63) y la ley electoral para facilitar el acceso de los candidatos de los partidos opositores a la cámara de diputados del congreso de la unión. Al tener la posibilidad de obtener diputaciones más fácilmente, el régimen intentó crear un fuerte incentivo para la participación más efectiva de los partidos de oposición en las elecciones.⁴⁵⁴

La reforma consistió, básicamente, en la creación de los diputados de partido, es decir, diputados que se asignaban a los partidos políticos que, habiendo participado en las elecciones para diputados federales, obtuvieran, por lo menos, el 2.5% de la votación nacional. Alcanzar este umbral significaba para los partidos la certeza de obtener 5 diputados; por cada 0.5 puntos porcentuales arriba de 2.5 se asignaba un diputado más al partido que los obtuviera, hasta un total de 20.⁴⁵⁵ De esta forma no sólo se incentivaba la participación de los partidos opositores en las elecciones, sino que se fomentaba su competencia en todos los distritos en disputa, puesto que, aunque perdieran por mayoría relativa, los votos que obtuvieran contarían para la asignación de diputados de partido. El partido mayoritario, es decir el PRI, estaba excluido de esta asignación. Consecuentemente se modificó la integración de la cámara de diputados, pues pasó a ser variable, ya que las curules que se asignarían a las minorías se agregarían a las diputaciones obtenidas por el principio de mayoría en distritos uninominales. Los efectos benéficos de esta reforma se dejaron ver inmediatamente.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ “La reforma de 1963 fue un compromiso entre la necesidad de fortalecer a los partidos minoritarios, para aumentar su credibilidad a ojos de los votantes y su capacidad de atracción de la participación política, y la poderosa limitante que imponía la negativa del PRI a ceder un centímetro de poder”, Loaeza sostiene que “su intención era apoyar desde el poder la presencia de los partidos en la sociedad, su desarrollo y la ampliación de su influencia”. *Cfr.* Loaeza, “*El Partido Acción Nacional...*” cit. *supra* nota 174, pp. 281 y 283. Peschard sostiene, por su parte, que esta reforma al sistema electoral “implicó la asignación diferenciada de espacios de representación para los partidos minoritarios, con lo cual se veían beneficiados, pero congelados en dicha posición. Con esta fórmula, el PRI podía ganar todo sin reservas y sin que pareciera un monopolio porque ya estaba fijada una pista de representación segura y propia de las minorías”. *Cfr.* Peschard, cit. *supra* nota 384, p. 105.

⁴⁵⁵ Esta limitante se conoció como el “método automático corrector”, cuya finalidad era “evitar la sobrerrepresentación de los partidos minoritarios y excluir al o los mayoritarios de la distribución de asientos vía la proporcional. El tope de diputados a ser atribuidos por este método era de 20, como se decía arriba, y el partido que lograra este número o más de asientos por mayoría, no se beneficiaba del previsto para las minorías. Y al revés, el partido que obtuviera menos de 20 diputados de mayoría, se le atribuirían curules, siguiendo la regla del 2.5 y 0.5%, hasta un tope de 20, sumando los de mayoría, de haberlos, y los asignados por la proporcional”. *Cfr.* Medina, cit. *supra* nota 453, p. 25.

⁴⁵⁶ Entre los logros de la reforma de 1963 Molinar señala la expansión gradual de los partidos de oposición y, correlativamente, el reclutamiento y formación de cuadros de éstos en diferentes regiones del país. *Cfr.* cit. *supra* nota 266, p. 73.

Cuadro 24: Asientos obtenidos por los partidos de oposición en la Cámara de Diputados (1964-1973)

Legislatura	PAN	PPS	PARM	Total
XLVI (1964-67)	18	9	4	31
XLVII (1967-70)	20	8	6	34
XLVIII* (1970-73)	20	10	5	35

* En estas cifras se incluyen los diputados electos por mayoría, los cuales no fue posible desglosar.

Fuente: Los datos de esta legislatura se tomaron de la intervención del diputado Guillermo Islas Olguín en la sesión de la Cámara de Diputados ante la cual el Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, explicó la iniciativa de Ley Federal Electoral que presentó el Ejecutivo en 1972. *Cfr. La Reforma Política del Presidente Echeverría*. México. Cultura y Ciencia Política. 1973, p. 183, *apud.* Luis Medina, *Visita guiada a las elecciones mexicanas*. México, CIDE. 2001, p. 23.

No obstante esta reforma para hacer de los partidos opositores verdaderas opciones de participación, tras los sucesos de 1968, la posterior campaña y elección presidencial de 1970 y los hechos inolvidables del 10 de junio de 1971, era evidente la necesidad de revisar los incentivos que el régimen había creado para la participación electoral.⁴⁵⁷

El presidente Echeverría llevó a cabo una tibia reforma política, dentro del marco de la “apertura” del régimen, que quedó en una modificación a la legislación electoral, destinada, sobre todo a dar mayor oportunidad a los partidos *tradicionales* de oposición para que colocaran a más candidatos en la cámara de diputados. También se redujo la edad mínima para ser candidato a diputado y senador, con lo que se pretendió dar a la juventud un aliciente para que manifestara sus inquietudes a través de la participación a política, e intentase llevar a sus representantes al congreso.

El objetivo era evitar que los jóvenes, sobre todo, continuase manifestándose en las calles y se concentrasen en los partidos, ya fuera en el PRI o en alguno de los opositores, y que abandonara las manifestaciones multitudinarias, que debían seguir siendo monopolio del régimen. Pero para que tal estrategia resultara efectiva el régimen debía hacer que los partidos, sobre todo los de oposición, se convirtieran en *opciones* reales de *participación*.⁴⁵⁸ Es por ello que, con la reforma de 1972 se redujo el porcentaje mínimo para que a un partido político se le adjudicaran *diputados de partido*, pasando de 2.5% al 1.5% del total de los votos, además de que el límite de adjudicación por partido pasó de 20 a 25 diputados de partido.

⁴⁵⁷ A estos sucesos es indispensable agregar que la reforma tuvo una utilidad atenuada para el régimen, puesto que su intención había consistido en fomentar la participación de los opositores en las elecciones, imaginando una relación directa entre participación y votación; pero las cifras revelan que tanto el PARM como el PPS, sobre todo el primero, no alcanzaron siempre el umbral necesario para que se les asignaran diputados de partido, y no obstante ello, haciendo una *interpretación* de la voluntad del *constituyente permanente* el colegio electoral de la cámara de diputados asignó diputados a estos partidos sin que hayan tenido derecho.

⁴⁵⁸ La reforma electoral del presidente Echeverría buscaba “incorporar a un mayor número de ciudadanos y fuerzas sociales al proceso político institucional. Su propósito es ampliar la representatividad del poder público, considerara en el plano legal las nuevas tendencias de la democracia mexicana, alentar la participación de las minorías y, en general, lograr que todas las manifestaciones tengan expresión en los órganos representativos de la voluntad popular”. *Cfr.* García Ramírez, cit. *supra* nota 436, p. 13.

Cuadro 25: Efectividad de los partidos en elecciones para diputados federales (1970-1976)						
Porcentajes del número total de votos válidos.						
	1970		1973		1976	
Partidos	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	1 899 289	13.65	2 207 069	14.70	1 358 393	8.45
PRI	11 125 770	79.94	10 458 618	69.94	12 868 104	80.08
PPS	205 954	1.48	541 833	3.61	479 228	2.98
PARM	111 993	0.80	272 339	1.181	403 274	2.51
Anulados	539 537	3.88	1 500 561	9.99	898 273	5.59
NR*	35 192	0.25	36 858	0.25	61 629	0.38
Total	13 917 735	100	15 017 278	100	16 068 901	100

*Votos de candidatos no registrados
Fuente: Silvia Gómez Tagle, *Las Estadísticas Electorales de la Reforma Política*, México, El Colegio de México, 1990; datos de 1991 y 1994 del Instituto Federal Electoral elaborados para este proyecto.

Sin embargo, a pesar de las claras muestras de diversidad política y social que se presentaban, el régimen no permitió la inclusión de nuevos actores (partidos) en la arena electoral. Ello deberá también tomarse en consideración al momento de tratar de explicar la poca atracción de los partidos de oposición registrados. Molinar sostiene que la falta de crecimiento electoral de los partidos opositores se debía a las trampas y manejos tendenciosos que el régimen hacía para dotar de amplios márgenes a los triunfos electorales del partido oficial.⁴⁵⁹ Puede ser que así haya sucedido. Pero me parece que no es suficiente ese señalamiento *para explicar* la falta de presencia de los partidos de oposición.

Si el régimen buscaba reanimar al PAN, al PARM y al PPS era porque éstos, reconocidos como partidos distintos al PRI, sobre todo el primero, no lograban atraer a los votantes. No eran *opciones, alternativas*.⁴⁶⁰ Y ello pudo haber obedecido a dos distintas causas: o porque a través de las elecciones aún no se disputaba el poder, o porque el poder aún no estaba en disputa.

⁴⁵⁹ Cfr. Molinar, cit. supra nota 266, p. 42 y 248. “Las elecciones en México no siempre han sido alteradas, porque eso supondría que ha habido una oposición real y legal a lo largo del siglo, con la fuerza suficiente para enfrentar al partido oficial. Y sólo en momentos excepcionales esa condición se ha cumplido... Las elecciones han contado con una oposición aparente, formada en general por partidos leales al régimen, pero incapaces de disputarle el poder”. Cfr. Merino Huerta, Mauricio. *La democracia pendiente*. México. Fondo de Cultura Económica. 1993, p. 55.

⁴⁶⁰ Recientemente Becerra, Salazar y Woldenberg han sostenido que una de las grandes tareas que demandó y demanda el cambio político en México es la concretización de un sistema de partidos políticos que facilite el funcionamiento del sistema democrático de gobierno. El cambio se operó a partir del fortalecimiento de los partidos políticos mexicanos. Cabe entonces buscar explicaciones a la debilidad anterior de esos partidos y al fortalecimiento de los mismos: ¿por qué antes no eran atractivos los partidos? ¿qué hizo que los partidos se volvieran atractivos para los ciudadanos? Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México. Cal y Arena. 2000, pp. 54 ss. En un sentido similar cfr. Peschard, cit. supra nota 384.

Cuadro 26: Votos y asientos obtenidos por partido en elecciones federales de diputados (1970-1976)						
1970						
Partido	DP	DMR	Total	%*	Votos	%**
PAN	20	—	20	9.39	1 899 289	14.23
PRI	—	178	178	83.57	11 125 770	83.39
PPS	10	—	10	4.70	205 954	1.54
PARM	5	—	5	2.34	111 993	0.84
Total	35	178	213	100	13 343 006	100
1973						
Partido	DP	DMR	Total	%*	Votos	%**
PAN	21	2	23	9.96	2 207 069	16.37
PRI	—	192	192	83.12	10 458 618	77.59
PPS	10	—	10	4.32	541 833	4.02
PARM	6	—	6	2.60	272 339	2.02
Total	36	194	231	100	13 479 859	100
1976						
Partido	DP	DMR	Total	%*	Votos	%**
PAN	20	20	40	8.44	1 358 393	8.99
PRI	—	194	194	81.86	12 868 104	85.17
PPS	12	12	24	5.07	479 228	3.17
PARM	9	10	19	4.22	403 274	2.67
Total	41	237	277	100	15 108 999	100
DP: diputados de partido. DMR: diputados de mayoría relativa. %*: porcentaje de la cámara. %**: porcentaje del total de votos. Fuente: Silvia Gómez Tagle <i>Las estadísticas electorales de la Reforma Política</i> , México, El Colegio de México, 1990.						

La primera explicación se funda en el hecho de que la base del poder político en México, después de la revolución, no fueron los ciudadanos, los electores, sino las masas encuadradas en corporaciones. Si González Casanova se refiere a una ausencia de ciudadanos es porque lo que existían eran obreros, campesinos, profesionistas, burócratas, empresarios pequeños, medios o grandes, ganaderos, pequeños propietarios rurales, jóvenes, mujeres, etc. La sociedad mexicana estaba fragmentada, dispersa en diversas categorías y de la misma forma era gobernada y administrada.⁴⁶¹ La ciudadanía no era

⁴⁶¹ “It is not that opposition movements do not develop to challenge the dominance of the ruling party. It is rather that such movements are demobilized by the PRI before they can grow powerful enough to make their impact felt, because the very monolithic qualities of the PRI prevent potential opposition from developing the requisite strength to wrest power from the ruling party”. Cfr. Hellman, cit. supra nota 342, p. 129. Esas “cualidades monolíticas” del PRI serían, según la autora, su capacidad de cooptación y el corporativismo. Este, a pesar de ser impuesto desde el Estado, requiere, como cualquier corporativismo, de efectividad del liderazgo, es decir, la burocracia de las corporaciones no sólo necesitaba el apoyo estatal, también requería de la obediencia de sus agremiados. La obtención de ésta no tenía su única ni principal fuente en la coacción. El corporativismo y el clientelismo desarticulaban los movimientos de oposición, y sobre todo a los partidos políticos, porque fragmentaban los intereses de los ciudadanos.

posible mientras los mexicanos no fueran homogéneos desde un punto de vista político.⁴⁶² Por ello es que las manifestaciones estudiantiles eran potencialmente un riesgo para el régimen, ya que pretendían unificar a diversos sectores sociales, presentando como reclamo generalizado el respeto a la legalidad, con el que nadie podía estar en desacuerdo.

Cuadro 27: Elecciones para diputados federales (1970-1976) % de la votación total y diputados obtenidos por partido.								
Partido	1967		1970		1973		1976	
	%	D	%	D	%	D	%	D
PRI	83.3	177	79.94	178	69.94	189	80.08	195
PAN	12.4	20	13.65	20	14.70	25	8.45	20
PP-PPS	2.8	10	1.48	10	3.61	10	2.98	12
PARM	1.3	5	0.80	5	1.81	7	2.51	10
Total		211		213		231		237

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos contenidos en Molinar Horcasitas. Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones. autoritarismo y democracia en México*, México. Cal y Arena. 2ª Ed. 1993. pp. 50. 51 v 74; y en Castellanos Hernández. Eduardo y Zertuche Muñoz. Fernando. *Legislación v estadísticas electorales. 1814-1997*. Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie IV. El Congreso y las políticas nacionales. Vol. III. Sistemas políticos y electorales. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa. 1997, p. 463

El poder político en México aún no se disputaba en las elecciones, sino en los sindicatos, en las organizaciones que agrupaban a los profesionistas, a los burócratas, a los campesinos, a los empresarios de todos los tamaños, etc. Era un “micro” disputa, más por espacios o áreas de influencia que por el poder mismo. Y ello se debía a que nuestro país aún no tenía ciudadanos, sino *clientes*.

Cuadro 28: Escaños del PRI en la Cámara de Diputados (1967-1976)				
	1967	1970	1973	1976
Mayoría relativa	177	178	189	195
Total	177	178	189	195
%M.R	97.8	100	97.4	99
% de la Cámara	83.49	83.56	82.20	82.27
% de Votación	86.3	80.1	69.7	80.1

Fuente: Molinar Horcasitas. Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones. autoritarismo y democracia en México*. México. Cal y Arena. 2ª Ed. 1993. pp. 50 y 74.

⁴⁶² “El principio rector de la democracia es el de *ciudadanía*. Ello involucra tanto el *derecho* de ser tratado por otros seres humanos como igual *con respecto a la formulación de opciones colectivas*, como la *obligación* de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a *todos* los miembros del sistema político”. Cfr. O'Donnell y Schmitter, cit. *supra* nota 85, p. 21. En 1979, Whitehead se preguntaba sobre la causa de que no existiera una oposición efectiva “desde abajo”, y se respondía: “el hecho es que no existe una masa única indiferenciada de *víctimas del sistema*. Más bien se trata de grupos diferentes, antagónicos y deliberadamente divididos y fragmentados por quienes detentan el poder cuya tarea es mantener el control social. *Fuerzas diferentes evitan el surgimiento de una oposición efectiva entre grupos diferentes*”. Cfr. Whitehead, cit. *supra* nota 445, p. 214. Las cursivas son mías.

La otra posibilidad es que en este país todavía a mediados de los años setenta el poder político fuera indisputable. Y ello pudo haber respondido a que el *proyecto* político que ofrecía el grupo gobernante seguía siendo considerado el más adecuado, tanto en la forma como en el fondo. Es decir, que *ideológicamente* no existían alternativas políticas. Los partidos de oposición no podían crecer porque no eran capaces de ofrecer proyectos políticos distintos al del nacionalismo revolucionario que convencieran a los mexicanos. Tal vez así se puede entender el éxito electoral del panismo tras la debacle económica de los años ochenta; se le adjudica entonces al PAN el epíteto de *catch-all-party*, pero ello sería resultado no de su penetración en las preferencias políticas de los ciudadanos, sino del fracaso del proyecto de la posrevolución. La cíclica crisis económica (1976, 1982, 1987, 1994) representa el mayor error del régimen, dando paso a lo que Basáñez denomina *lucha por la hegemonía* y Cordera y Tello *disputa por la nación*.⁴⁶³

Cuadro 29: Datos de las elecciones de senadores (1964-1976)						
Partido	1964		1970		1976	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	1 001 045	11.21	1 889 056	13.60	1 245 406	7.45
PRI	7 837 364	87.73	11 150 280	80.29	13 406 825	80.21
PPS	598 28	0.67	143 533	1.03	866 630	5.18
PARM	13 007	0.15	3 476	0.03	188 203	1.13
Votos anulados	222	0.00	667 858	4.81	967 027	5.79
Candidatos no registrados	21 945	0.25	33 416	0.24	40 652	0.24
Total	8 933 411	100	13 887 619	100	16 715 546	100

Fuente: Silvia Gómez Tagle *Las estadísticas electorales de la Reforma Política*, México, El Colegio de México, 1990.

⁴⁶³ “El enorme desarrollo del capital monopólico en las últimas décadas, y su posición hegemónica en el interior de la burguesía, lo lleva a un intento de implementar una estrategia de desarrollo que pone en duda la hegemonía de la burocracia política”. Cfr. Cordero, Salvador. “Estado y burguesía en México en la década de 1970”, en cit. *supra* nota 297, p. 100. Basáñez sostiene que a partir de 1968 los sectores público y privado mexicanos sostienen una lucha por la conducción ideológica de la sociedad (hegemonía), la cual ha desembocado en una lucha por subordinar la una a la otra. Ello derivaría de la naturaleza *contradictoria* del Estado mexicano: populista (compromiso con las masas) y capitalista (compromiso con el modelo capitalista en general, mas que con una clase burguesa en sí). Cfr. cit. *supra* nota 289. Por su parte cfr. Cordera y Tello, cit. *supra* nota 393, pp. 41 ss. Sin embargo, los dos primeros autores suponen que el conflicto por *la conducción ideológica de la sociedad* se suscita entre el grupo gobernante y la burguesía, específicamente el empresariado; pero los hechos parecen indicar que el conflicto se genera realmente no por la existencia de dos estrategias o “modelos” de desarrollo socioeconómico distintas, uno del Estado y otro del sector privado, sino porque el primero no pudo imponer el modelo o estrategia que el grupo gobernante había escogido; la pugna se da entre la tendencia reformista y la tendencia conservadora. No obstante, como apuntan Cordera y Tello, la pelea entre modelos termina presentándose también en el interior del grupo gobernante.

Cuadro 30: Datos de las elecciones presidenciales (1964-1976)						
Partido	1964		1970		1976	
	Votos	%*	Votos	%	Votos	%
PAN	1 040 718	11.04	1 944 636	13.83	—	—
PRI	8 275 062	87.77	11 708 058	85.09	15466188	87.84
PPS	64368	0.68	118305	0.86	649 139	3.69
PARM	45085	0.48	75810	0.54	347611	1.97
Anulados**	—	—	193 539	1.41	931 870	5.29
NR***	—	—	22815	0.17	212064	1.20
Total	9 425 233	100	14063 143	100	17606872	100

* Porcentaje respecto al total de votos
 ** Votos anulados
 *** Votos de candidatos no registrados
 Fuente: Silvia Gómez Tagle *Las estadísticas electorales de la Reforma Política*, México, El Colegio de México 1990.

Tras el fracaso de la reforma económica que suponía el desarrollo compartido, la embestida empresarial y la renovada alianza con los sindicatos, el régimen debía experimentar otras soluciones al problema de gobernabilidad que enfrentaba. Si ésta es entendida, sencillamente, como la relación entre gobernantes y gobernados, a mediados de la década de los setenta México era “casi” ingobernable:⁴⁶⁴ indisciplina en las corporaciones, desorden público (terrorismo, guerrilla, criminalidad, rumores, etc.) y desobediencia de importantes grupos sociales (industriales y grandes agricultores) producían una fundada inseguridad en el grupo gobernante, a tal grado que comenzaban a notarse fisuras en su tradicional unidad. Los de un lado del espectro político hablaban de la amenaza comunista, mientras que del otro se advertía sobre el fantasma del fascismo. Y en medio el Estado sin más apoyo que su aparato represor.

⁴⁶⁴ Whitehead señala que “gobernar” en México había consistido no tanto en “administrar un orden social establecido, sino en dirigir un proceso de transformación social a largo plazo”, resultando que “el Estado había sido usado durante tanto tiempo de manera sistemática para remoldear la sociedad mexicana *aun contra las tendencias voluntarias que podrían haberse expresado desde abajo*”. Cfr. Whitehead, cit. *supra* nota 445, p. 209. Las cursivas son mías. Gobernar había sido sinónimo de crear una sociedad nueva “desde arriba”, es decir, llevar a cabo el proyecto de la revolución: modernización. Pero como se ha sostenido antes, ese proyecto no es siquiera de los revolucionarios de principio del siglo XX, sino de los reformadores liberales que restauraron la república en el último tercio del siglo XIX. Merino sostiene que una de las tres grandes tendencias que han cruzado la historia de nuestro país, por lo menos hasta 1993, era “la definición de grandes proyectos políticos y económicos, concebidos por una *élite*, sobre una realidad social compleja y difusa”. Cfr. Merino, cit. *supra* nota 459, p. 13.

Cuadro 31: Número de candidatos presentados por partido en las elecciones para diputados federales. Porcentaje respecto al total de candidatos. (1967-1976)								
	1967		1970		1973		1976	
Partido	Candidatos	%	Candidatos	%	Candidatos	%	Candidatos	%
PRI	178	100	178	100	194	100	196	100
PAN	176	98.87	171	96.06	172	88.65	135	68.87
PP-PPS	175	98.31	178	100	194	100	180	95.40
PARM	123	69.10	114	64.04	149	76.80	194	98.97
Total distritos	178		178		194		196	

Fuente: Molinar Horcasitas. Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones. autoritarismo y democracia en México*. México. Cal y Arena. 2ª Ed. 1993. pp. 40 y 72.

Un Estado aislado del pueblo, ya se anotó, es un mero instrumento de coacción, es pura fuerza porque el elemento que lo dota de *legitimidad* es el consenso popular, es decir, el apoyo de los gobernados. En México, el grupo gobernante entendió rápidamente que su autonomía respecto a la clase dominante radicaba en su cercanía a las masas populares; para ganarse ese apoyo estratégico el régimen utilizó la herramienta de las reformas sociales. Al fracasar el intento echeverrista de renovar el compromiso con las masas pobres, se le cortaba al Estado su principal apoyo para escapar al control de la burguesía. Sin el respaldo de las clases populares⁴⁶⁵, el régimen estaba solo ante la burguesía, que velando por sus intereses y en un clima de inseguridad y desórdenes, no dudaría en tratar de hacer del Estado un pleno instrumento de control, arrebatando al grupo gobernante esa autonomía de la que había gozado.

Tras la clausura de la opción de la reforma económica, López Portillo y su secretario de gobernación se abocaron a la opción de la reforma política. Jesús Reyes Heróles daría la señal de inicio a la reforma política en su famoso discurso de Chilpancingo en 1977. La verdadera liberalización del régimen comenzó entonces.

“La proposición por parte del estado mexicano de hacer una reforma política y lograr el ensanchamiento del espacio político queda cristalizada en el discurso de Reyes Heróles. El carácter convocador y movilizador de la propuesta discursiva conduce a todos los grupos y

⁴⁶⁵ Se sostiene que una clara muestra de la falta de apoyo popular al régimen es la propagación (eficacia) que tuvo la ola de rumores que se desató en el país al final del sexenio de Luis Echeverría: “Una gran fuente de debilidad para las autoridades... fue la incredulidad patente de una gran parte de la población frente a la declaraciones oficiales de que la república estaba en peligro... El aparato estatal evidentemente permanecía muy distante de la sociedad que pretendía guiar y transformar, y en momentos de crisis esa distancia significó un grado peligroso de aislamiento”. *Cfr.* Whitehead, cit. *supra* nota 445, p. 210; Monsiváis afirma que la credulidad de los rumores “se basa en la desconfianza ante los ofrecimientos del Estado”. *Cfr.* cit. *supra* nota 241, p. 317. De lo que se desprende que la capacidad de desmovilización del régimen había tenido tal éxito que ni éste mismo pudo provocar grandes movimientos de apoyo en su favor. La inmovilidad popular bien pudo haber sido resultado de la escepticismo frente a un Estado que, aparentemente, no necesitaba de ciudadanos.

partidos políticos, registrados y sin registro, a tomar una posición frente a la propuesta”.⁴⁶⁶
¿Qué dijo Reyes Heróles? Se pueden extraer las siguientes líneas generales de su discurso:

- el país se enfrentaba a una situación económica difícil;
- el presidente de la república había convocado a todos los mexicanos a una alianza *democrática*, popular y revolucionaria para la producción;
- ésta conllevaba no el producir por el simple producir en busca de mayores utilidades, sino la producción para la satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías;
- esta alianza para la producción no negaba las naturales diferencias, la diversidad de enfoques de clases, grupos y estratos, sino que pretendía situar por encima de dichos grupos un denominador común: el bien de todos y principalmente de las mayorías populares;
- para salir de la crisis económica, a través de la alianza para la producción, eran necesarios no sólo los recursos naturales y financieros, sino, *sobre todo*, los recursos institucionales;
- *el sistema político debía adaptarse a las nuevas tendencias y realidades*, no sólo para evitar el empleo constante de las medidas coactivas, sino sobre todo para evitar canalizar al fortalecimiento de la autoridad material del Estado recursos que demandaban necesidades económicas y sociales. Para evitar que el Estado rompiera el equilibrio que lo fortalecía era preciso ensanchar la representación política;
- era preciso, entonces, captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, formaban parte de la nación;
- la unidad democrática implicaba la presencia de una mayoría y varias minorías que no podían ser suprimidas o violentadas por la primera, puesto que ninguna mayoría es perpetua;
- el gobierno de México sabría introducir reformas políticas que facilitarían la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituían el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, era base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades del progreso social;
- ni autoridad sin derecho (la comprime y actúa sin norma que la preceda), ni derecho sin autoridad (normas positivas sin plena vigencia debido a la ineficacia del aparato represor); el mexicano no era un estado corcho que flotaba entre corrientes antitéticas contradictorias; *el estado mexicano era una entidad capaz de decidir y orientar*.

La más clara muestra de esta renovada voluntad organizadora del Estado consistió en la convocatoria a una serie de audiencias públicas en las que intelectuales y políticos expusieron los diferentes problemas políticos del país, así como sus posibles soluciones; de igual manera, se levantaron críticas serias al sistema político y al Estado y, finalmente, sirvió para dotar de legitimidad a la nueva reforma política que se llevó a cabo. Esta reforma estaría llamada a convertirse en el comienzo de la denominada etapa de liberalización política, puesto que se abre, por primera vez y aún muy tenuemente, la

⁴⁶⁶ Cfr. Aziz, Alberto y Alonso, Jorge. *Reforma política v deformaciones electorales*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 1984, p. 52.

posibilidad de que *efectivamente* exista un sistema de partidos competitivo y que éstos tengan posibilidades reales de formar gobiernos y mayorías parlamentarias.

Cuadro 32: Resumen del contenido de la reforma política de 1977	
Artículo constitucional reformado	Principales aspectos a que se refiere la reforma
6°	Se adicionaron las bases del Derecho a la Información.
41	Se adicionaron las bases sobre las cuales se debe estructurar el régimen de partidos políticos, tipificándolos, como entidades de interés público, y precisando que tendrán derecho al uso, en forma permanente, de los medios de comunicación social.
51	Se adicionó el contenido íntegro del artículo 53, el cual presenta ahora, una vez reformado, un contenido diferente (su texto anterior señalaba que por cada diputado propietario se elegiría un suplente)
52	Se reforma a efecto de establecer que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados de mayoría relativa, elegidos mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta por 100 diputados de representación proporcional electos mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones <u>plurinominales</u> .
53	Se reforma para establecer la demarcación territorial y la distribución de los 300 distritos electorales uninominales y la constitución de las circunscripciones electorales plurinominales para la elección de los 100 diputados de representación proporcional
54	Se reformó a fin de establecer las bases generales para la elección de los 100 diputados de representación proporcional
55	Se adicionó a los requisitos para ser diputado un párrafo que establece que, para participar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción o tener una residencia efectiva de más de seis meses
60	Se reformó para establecer la calificación de las elecciones se hará a través del Colegio Electoral, así como la forma de integración del Colegio en las Cámaras; además se adicionó la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.
61	Se adicionó un párrafo respecto al fuero constitucional de los legisladores y la inviolabilidad del recinto de sesiones
63	Este artículo, que trazaba un plan general de las labores que debería desarrollar el Congreso en su periodo ordinario, se reformó a efecto de desagregar lo correspondiente a la revisión de la cuenta pública y el presupuesto, puntos que pasan a formar parte del artículo 74
70	Se adicionaron tres párrafos que establecen que el Congreso deberá expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento
73	Se adicionó la fracción VI, con una base segunda, a efecto de precisar en relación al gobierno del Distrito Federal, que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular. Se derogó la fracción XXIII que establecía como facultad del Congreso la formulación de su reglamento interior
74	En este artículo, relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se reformó y adicionó la fracción IV para agregar lo que se refiere al presupuesto y la cuenta pública (ver artículo 65)
76	En este artículo, relativo a las facultades exclusivas del Senado, se reformó la fracción I del artículo 76 a efecto de establecer la facultad de esta Cámara para analizar la política exterior del Ejecutivo Federal
93	Se adicionó un tercer párrafo que señala la facultad de las cámaras para investigar el funcionamiento del organismos descentralizados y empresas de participación estatal
97	Se reformó el tercer párrafo para establecer la facultad de la Suprema Corte de Justicia en los casos de violación del voto público
115	Se adicionó un párrafo a la fracción III a fin de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de 300 mil habitantes.

Fuente: Patino Camarena, Javier. *Análisis de la reforma política*. México. UNAM. 1980, p. 17.

Rodríguez Araujo y González Casanova se volcaron a analizar la reforma política de 1977 ubicándola dentro de lo que entonces se denominaba “trilateralismo”⁴⁶⁷, que junto con algunas otras propuestas metodológicas, integrarían las diversas teorías sobre la gobernabilidad. Como he señalado, el paradigmático texto de Crozier, Huntington y Watanuki estaba lejos de ser una apología de la democracia, al contrario, pregonaba la necesidad de reducir las esferas de la misma. No es que la democracia estuviera en crisis como forma de gobierno sino que, se concluyó, el incremento de la participación ciudadana en diversos aspectos del gobierno y administración de la sociedad, complicó la labor de los dirigentes políticos y de los burócratas.

La tarea de gobernar se tornó cada vez más difícil por lo cambios operados en las sociedades de capitalismo avanzado; y esa misma complicación, por causas en algunos casos similares y en otros diferentes, apareció en sociedades donde el capitalismo aún no estaba tan avanzado. La de los años setenta fue una crisis de la forma de gobierno debida a los efectos producidos en la sociedad por los cambios en las relaciones de producción del sistema capitalista mundial. Y recordemos que nuestro país, a pesar del discurso oficial, ha sido desde, y sobre todo debido a, la revolución, un país capitalista, inmerso en el gran sistema mundial y afectado por sus ciclos y crisis.⁴⁶⁸

La similitud entre las situaciones descritas por los autores del *Reporte* y las que primaban en nuestro país obedece a ello; de igual forma, las propuestas contenidas en ese mismo texto parecen haber sido atendidas por el grupo gobernante en México. Considero que no es que se haya seguido ciegamente algún dictado de oscuros grupúsculos extranjeros para realizar reformas al régimen político, sino que al existir semejanzas entre los sistemas económicos de los países de la Trilateral y el nuestro y al presentarse problemas de gobernabilidad parecidos, las soluciones a las dificultades de los gobiernos debían ser similares.

Lo que lleva a suponer que en 1977, el año de la reforma, existían en México serios problemas de gobernabilidad, por lo que aplico este concepto al margen de la calificación sobre la naturaleza del régimen político. Es decir, en nuestro país se gobernaba, de una forma o de otra: el Estado cumplía con su principal tarea que es el gobierno de la sociedad.

⁴⁶⁷ El objetivo del libro de Rodríguez Araujo era “demostrar que los planteamientos gubernamentales de la reforma política no son contrarios a los pareceres, *en una estrategia global*, de la fracción hegemónica del imperialismo, representada hoy por la Trilateral”. Cfr. Rodríguez Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. México. Siglo XXI Editores. 5a. ed. 1982. Las cursivas son mías.

⁴⁶⁸ Vale citar de nuevo a Córdova: “En la medida en que México se *moderniza*, o como quieren algunos se *occidentaliza*, el proceso de su desarrollo exige la continua conformación de modelos políticos modernos a su propia realidad, cosa que implica... el que tales modelos, al aplicarse, se modifiquen y se transformen... A este respecto, parece acertado distinguir con toda precisión dos cuestiones... por una parte, *la semejanza de las instituciones en las sociedades avanzadas y en las sociedades subdesarrolladas*’, por la otra, *la diversidad de origen de estas instituciones en ambos tipos de sociedad*. Todo aquello que a veces se presenta como salvedad al proceso de adopción de las instituciones modernas, en realidad no hace sino subrayar un aspecto del problema, esto es, la forma más o menos original en que tal proceso de modernización se ha dado en el país... La razón la tenemos apuntada: *perteneciendo a la misma estructura internacional, o mejor aún, supranacional, tales fenómenos son propios de la sociedad industrial avanzada*, por ser ésta la directamente beneficiada con el desarrollo internacional, lo que equivale a decir, con el subdesarrollo de las áreas atrasadas del mundo. *Entre nosotros tales fenómenos se han dado por nuestro subdesarrollo. Allí se trata de una concentración de la riqueza y del poder por su abundancia, aquí de una concentración de riqueza y poder debida a su escasez*”. Cfr. Córdova, cit. *supra* nota 177, pp.46 y 47. Las cursivas son mías.

Esta tarea se fue haciendo cada vez más difícil de realizar debido a cambios de la sociedad. El régimen debía adaptarse a esos cambios. Pero el mexicano no era el único que debía llevar a cabo modificaciones en su funcionamiento y estructura, sino que, como puede notarse con facilidad, esa fue una necesidad de muchos otros regímenes políticos.

Las mutaciones de las estructuras de gobierno de varios países respondieron a la necesidad de sobrevivir, de permanecer, de continuar. Los riesgos de la renuencia a realizar modificaciones era la pérdida, por parte de los Estados, de su capacidad de controlar a la sociedad, pues ésta parecía rebasarlos. En un inicio no es un dilema entre “formas” de gobierno, sino entre técnicas de eficacia, entendida esta como capacidad real de gobernar.⁴⁶⁹ El resurgimiento de la democracia vendría después.⁴⁷⁰

En 1977 el Estado mexicano enfrentaba la disyuntiva sobre la mejor manera de seguir gobernando y controlando a la sociedad: o canalizaba las nuevas inquietudes y el tradicional descontento de forma institucional, o las reprimía abiertamente; en ambos casos el régimen tenía ejemplos cercanos: el cono sur de América o la península ibérica. Nuestro país vivía una crisis de gobernabilidad no por un exceso de democracia, sino por falta de ella.⁴⁷¹ Es cierto que ni “los obreros se salieron de la CTM y las centrales oficiales

⁴⁶⁹ “La forma de gobierno no es lo único importante en un país, *ni siquiera lo más importante*. La distinción entre orden y anarquía es más decisiva que la distinción entre democracia y dictadura”. Cfr. Huntington, cit. *supra* nota 74, p. 38.

⁴⁷⁰ Parecería que existiera cierta contradicción entre lo sostenido por Huntington en 1974 y en 1994; pero no es así, puesto que a mediados de los setenta el diagnóstico sobre la gobernabilidad indicaba que ésta se complicaba por la facilidad que la democracia daba a la participación ciudadana en algunos procesos gubernativos y administrativos, al cuestionamiento *ideológico* a la autoridad y al orden establecidos, etc. La democracia parecía atentar contra el mayor *bien* del siglo: la estabilidad. Durante los años siguientes la experiencia de gobierno de Reagan y Thatcher demostraría que, bien *administrada*, la democracia era la mejor técnica de gobierno porque generaba, precisamente, estabilidad: “Las democracias también proporcionan canales de expresión aceptados para la expresión de la discrepancia y de la oposición *dentro del sistema*. De esta manera, tanto el gobierno como la oposición tienen menores incentivos para usar la violencia entre ellos. La democracia también contribuye a la estabilidad, al proporcionar oportunidades regulares de cambiar los líderes políticos y las políticas públicas”. *Ibidem*, p. 39. Las cursivas son mías. No quiere esto decir que la democracia esté diseñada para recrear un sistema económico en particular, sino que la propia lógica de esta forma de gobierno hace que su finalidad sea la estabilidad o continuidad del orden social en que se aplica. Schumpeter sostenía que en ello radicaba el éxito de la democracia como régimen político: “se reproduce constantemente sin crear situaciones que obliguen a recurrir a métodos (distintos) y que acometa los problemas corrientes de una manera que, a la larga, se considere aceptable por todos los intereses que cuentan políticamente”. Cfr. Schumpeter, cit. *supra* nota 84, p. 368. Así, tras los debates sobre la gobernabilidad, se concluyó, con bases empíricas, que la democracia era la forma de gobierno que más seguridades daba a la estabilidad, puesto que, *administrada racionalmente*, generaba orden.

⁴⁷¹ Paoli sostiene que “no se trataba de una crisis orgánica del estado mexicano, sino de una crisis de la relación que las clases fundamentales habían establecido con éste. No se trata tampoco de una crisis coyuntural, sino de una crisis que, sin llegar a ser orgánica, se manifiesta en toda una etapa o fase en la que hay varias coyunturas”. Cfr. Paoli, cit. *supra* nota 378, p. 290. Habría que matizar lo afirmado por este autor; primero, en la década de los setenta se alteran las relaciones entre el régimen y las clases fundamentales, en parte por los mismos cambios de la sociedad en su conjunto, pero en gran medida por las acciones de los presidentes de esa década. Segundo, de las características de esas relaciones dependía, en gran medida, la autonomía del Estado y, sobre todo, su capacidad de coerción sobre las clases y sobre los grupos sociales. Ello afectaba su capacidad de dirección política, su capacidad de gobierno, y siendo ésta la principal función del Estado como órgano, es claro que la crisis de aquél entonces era una crisis orgánica. No sólo la continuidad del grupo gobernante estaba en riesgo, también lo estaba la identidad del régimen, puesto que se había

masivamente, ni lo hicieron los campesinos de la CNC. No entró siquiera en crisis el Congreso del Trabajo. Mucho menos se desmoronó el partido del estado, ni se advirtió que el terreno quedara libre para implementar de inmediato soluciones de fuerza”, sin embargo aparecen “nuevas organizaciones sindicales *fuera de los causes oficiales* y se ponen de manifiesto amplios movimientos de democratización sindical... Aparecen nuevos partidos, entran en crisis severas los partidos registrados distintos al oficial, se renueva el Partido Comunista Mexicano y se unifican agrupaciones trotskistas en un partido. También surgen organizaciones guerrilleras que desarrollan constantes acciones de violencia política. Hay movilizaciones urbanas y ocupaciones permanentes de terrenos en varias ciudades, que llegan a consolidar organizaciones nuevas. Por el lado de la clase dominante aparecen y se consolidan formas de organización y combate ideológico *sin control del estado*”⁴⁷².

Los cambios en la sociedad mexicana no estaban generando una sobrecarga de las instituciones encargadas de captar y resolver los conflictos, los reclamos, las protestas; al contrario, los cambios motivaban que los nuevos conflictos sociales se comenzaran a resolver al margen de las estructuras del régimen, es decir, fuera de su control. Ello cuestionaba la capacidad estatal para mantener el orden. Si los conflictos se desarrollaban y buscaban solucionarse fuera del ámbito de control del régimen, éste se mostraba incapaz para ser el árbitro de la sociedad, perdía su razón de ser.

El Estado podía recobrar su lugar perdido recurriendo a la violencia pura, desnuda de cualquier justificación, al “autoritarismo sin barrera”; o bien tratar de convencer a las clases y grupos sociales de que dirimieran sus diferencias dentro del área de control estatal, dentro de lo que Reyes Heróles llamó “convivencia pacífica dentro de la ley”.⁴⁷³

Ese era, en esencia, el objetivo de la reforma: evitar que los conflictos sociales se manifestaran fuera del control del régimen y que trataran de ser resueltos sin considerar al Estado. No sólo se *despolitizaban* las relaciones entre los factores de la producción, desviando las tensiones y posibles conflictos que generarían las desavenencias socioeconómicas⁴⁷⁴, sino que además se daba oportunidad a que las inconformidades se

distinguido por una combinación casi exacta de legitimidad y coerción. Perder este equilibrio era lo que el grupo gobernante trataba de evitar, y sobre todo, ser desplazado.

⁴⁷² Paoli, cit. *supra* nota 378, pp. 289 y 290. Las cursivas son mías.

⁴⁷³ “Discurso pronunciado por el C. Lic. Jesús Reyes Heróles Secretario de Gobernación, en la sesión solemne en que el C. Ing. Rubén Figueroa, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, rindió su segundo informe de gobierno ante la H. XLNVIII Legislatura de esa entidad”, en Aziz y Alonso, cit. *supra* nota 466, p. 173.

⁴⁷⁴ “La condición de atraso, de sobreexplotación, de desempleo masivo y creciente, de falta de inversiones, de endeudamiento externo y otras calamidades por el estilo, es suficiente para que germinen en México luchas desesperadas contra el enemigo de clase de los trabajadores. Eso también produce inestabilidad y no existen los recursos, ni siquiera institucionales, para evitarla. Si estas luchas desesperadas toman una dirección política coherente en términos de acciones coordinadas contra el capital y el Estado que lo representa, la situación puede adquirir para éstos características críticas. A todas estas fuerza... hay que darles *cause -desde el punto de vista del Estado-* en la representación política”. Cfr. Rodríguez Araujo, cit. *supra* nota 467, p. 86. Las cursivas son mías. En este sentido, la reforma política “al mismo tiempo que conforma un espacio de participación que rebasa la organización tradicional de los trabajadores, el sindicato, traslada el núcleo del conflicto -o intenta hacerlo- al terreno del juego político profesional, partidista; lo traslada de la relación capital-trabajo a la de partido-gobierno”. Cfr. Millán, cit. *supra* nota 420, p. 112. El mismo presidente López

manifestasen legalmente, restando justificación a la utilización de la violencia, por parte de la guerrilla y los terroristas, como estrategia de cambio. Con ello el régimen trataba de recobrar parte de la legitimidad perdida y reprimir abierta y legítimamente, en caso de necesidad, a los alteradores del orden público.

Por supuesto que el móvil de la conducta del grupo gobernante era, en principio, su propia sobrevivencia como tal.⁴⁷⁵ Pero ese mismo móvil les llevaba a ponderar y rechazar tanto la pérdida de su autonomía respecto a la clase dominante, como el control sobre los mecanismos de acceso al poder. El régimen debía buscar la exacta combinación que le permitiera mantenerse como arbitro indiscutido entre las clases sociales, pues requería para ello permitir el acceso a las instancias de gobierno a nuevos grupos, pero sin perder el control del aparato estatal.

Rousseau sostiene que el hombre nace libre y que es la sociedad la que lo encadena de múltiples formas. Una de esas pesadas cadenas es la propiedad. A partir de ésta los hombres no sólo dejan de ser libres, sino iguales. El comercio, como relación entre propietarios, supone esa desigualdad. Las relaciones de trabajo, las relaciones de producción, son otra manifestación de la falta de igualdad que existe entre los hombres, los cuales están condenados a recrear esta situación, a menos de que creen otro mundo, o éste donde ahora vivimos se haga de nuevo.

La imposibilidad material de crear un nuevo mundo no era obstáculo para intentar destruir esa desigualdad entre los hombres. Si era necesario un nuevo lugar donde los hombres renacieran libres e iguales, la inteligencia e imaginación humana no descansaría. Y el ginebrino “creó” ese nuevo espacio, ese mundo novedoso donde los individuos renacen, libres e iguales: la política ciudadana. El mundo del burgués, regido por las transacciones comerciales, las relaciones de trabajo, los intereses económicos, el individualismo y demás, era abolido por el mundo del *ciudadano*, regido por la igualdad, la libertad y la comunidad. Sólo en este espacio el pobre *valía* tanto como el rico, el tonto como el inteligente, el analfabeta como el doctorado. La *república* era de todos en general y de nadie en particular.

Portillo había manifestado abiertamente esta finalidad de la reforma política: “La limitación de la participación política de ciertos grupos organizados de oposición estaba llevando a deformar, por ejemplo, la estructura gremial y sindical. Estaban muchos grupos librando su lucha política legítima, pero no legitimada, a través del sindicalismo, deformando éste. En cuantas ocasiones las soluciones a problemas de trabajadores se han impedido por vinculaciones con opiniones políticas que tenían que expresarse ahí por que no tenían otra salida. Creemos nosotros que si institucionalmente reconocemos una participación de todo tipo de opinión, aun siendo contrarias, *si las organizamos y las metemos a la institución*, nos desahogarían más esas tensiones”. Entrevista citada en Brachet-Márquez, cit. *supra* nota 395, p. 192. Vista desde este ángulo la reforma política resultó ser el complemento *necesario* de la Alianza para el Progreso, puesto que ésta renovaba la idea de “unidad nacional” para lograr el crecimiento económico, y para dar cause *institucional*, es decir, controlado estatalmente, a los conflictos que la situación económica y la Alianza generarían, era necesario crear una “válvula de escape” para la presión que le generaban al régimen las tensiones sociales. Por otra parte, también puede sostenerse que la reforma de 1977 también tenía el objetivo de devolver todo el poder a la burocracia sindical, orillando a sus antagonistas a llevar sus diferencias al de la política partidaria y electoral, haciendo que los rivales de los dirigentes sindicales buscaran el apoyo de partidos opositores y buscaran ganara elecciones, evitando choques frontales con los dirigentes sindicales *en* los sindicatos.

⁴⁷⁵ Rodríguez Araujo sostenía que “la reforma política es una necesidad no sólo para garantizar el sistema en su dinámica actual”, sino que también era conveniente “para la burocracia política para mantenerse en y al frente del Estado”. *Cfr. cit. supra* nota 467, p. 81.

A ella concurrían los ciudadanos, en tanto que al mercado concurrían los vendedores y los compradores. En ese mundo se abolía la propiedad, causa primera de la desigualdad entre los hombres.

Pero al mismo tiempo que Rousseau *inventaba* esa igualdad y libertad de los hombres en el mundo del *ciudadano*, creaba un mecanismo que resultó ser eficaz para preservar la desigualdad y el cautiverio que dominaba el mundo del *burgués*. Si en la sociedad civil se generaban tensiones, conflictos y roces entre propietarios y no propietarios, entre ricos y pobres, entre patrones y trabajadores, en la sociedad política se dirimían por medio de competencias no sangrientas; de esta forma el ginebrino creó un *sistema* alternativo al mercado para dirimir los conflictos de clase. El Estado, la *república*, tenía, por la cláusula básica del contrato social, la capacidad para constreñir de manera *legítima* a quien alterara el orden de los sistemas.

La reforma política de 1977 representa en México la creación de las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo de la sociedad política. Y ello responde a los cambios generados en la sociedad civil, sobre todo a los conflictos que se presentan entre los factores de la producción, esencialmente, y que cuestionan la capacidad del Estado para gobernar al país. Por supuesto, y los hechos posteriores lo comprueban, el Estado no realiza la reforma como una acción *graciosa*, sino que atiende a su propio interés, el de permanecer como órgano gobernante de la sociedad. El régimen *abre* la arena política porque su gestión se complicaba cada vez más en la arena de las relaciones clasistas *corporativas*. Y resulta claro que la apertura está plenamente controlada por el grupo gobernante, que consideró que en ese momento los partidos políticos opositores y las elecciones, como mecanismo de disputa por el poder, no eran riesgos inminentes, puesto que no representaban *alternativas* de cambio.

Un elemento que contribuyó, en mi opinión, a la apertura del régimen en aquel entonces, y que debió haber sido considerado al momento de descartar a los partidos de oposición como alternativas reales de cambio, fue la riqueza petrolera de México. Este elemento no debió escapar a los análisis de Reyes Heróles, puesto que como Secretario de Gobernación, participaba en las reuniones del gabinete económico.

Los descubrimientos petroleros en la segunda mitad de la década de los setenta no sólo le darían al régimen una nueva herramienta para reposicionarse ante la burguesía nacional, sino que además contribuirían al intento de replantear los términos de las relaciones internacionales del país, especialmente con Estados Unidos. Y al mismo tiempo es indudable que también se consideró la utilidad para la política interior de esa riqueza del subsuelo. Esto es, al preverse un aumento de los recursos financieros del país, el régimen no tendría que enfrentarse al dilema que se le planteó al presidente Echeverría: o crecemos o nos desarrollamos, es decir, o generamos riqueza o la distribuimos. Con la riqueza petrolera se podían ofrecer nuevas expectativas a las masas encuadradas en las corporaciones, con lo que la competencia electoral no representaría peligro alguno, puesto que las relaciones clientelares incidirían en el rendimiento electoral de los partidos de oposición, como había sucedido antes. Así, al contar con más dinero para ofrecer nuevas “reformas sociales” el régimen aseguraba la lealtad de las masas en un ambiente de

competencia electoral, la cual devendría inequitativa en razón de los recursos con que disponían los competidores.

El régimen, con la reforma, no perdió el control sobre el proceso de acceso al poder político, pero lo hizo menos complicado. En ningún momento se canceló u olvidó la posibilidad de que la oposición creciera, al contrario, dentro del planteamiento de la reforma la oposición *tenía que crecer*, pero ese crecimiento también iba a estar controlado. Y la mejor manera de mantener cierto control sobre el crecimiento *electoral* de la oposición era, todavía entonces, el mismo que le había asegurado varias décadas de estabilidad al régimen: cancelar la oportunidad de los opositores a convertirse en alternativas reales al grupo gobernante. Se puede sostener que en ese momento la democracia fue percibida por el grupo gobernante como un insumo necesario para la estabilidad, como un diseño meramente instrumental. Y para lograr eso el petróleo era una herramienta excepcional, pues los recursos económicos que generaría la explotación de las reservas descubiertas serían suficientes para mantener el pacto de dominación que se había gestado en los años treinta: reformas sociales, crecimiento económico y estabilidad política. Dentro de las previsiones en ningún momento se contempló ni la pésima administración de la supuesta abundancia, ni las caídas de los precios internacionales del crudo, ni la monumental corrupción, ni la crisis de la deuda, ni la inflación resultante, ni nada de lo que después pasó.

La reforma política de 1977 es trascendental por diferentes razones; *la primera*: porque abre, por primera vez, la posibilidad real de que, por sí mismos, *todos* los partidos políticos de oposición, registrados, tengan acceso a la cámara de diputados del congreso de la unión, lo cual hace que sus estrategias se modifiquen, puesto que las elecciones, sobre todo las parlamentarias, cobran una importancia que antes no tenían; ello lleva a los partidos políticos a actualizar sus estructuras y tácticas, esto es, la reforma política de 1977 induce a los partidos a una preparación para las luchas electorales⁴⁷⁶; *la segunda*: porque se abre la posibilidad real de que el número de competidores en las elecciones (partidos) aumente, al crearse la figura de los “*protopartidos*”, las asociaciones políticas nacionales, y el registro condicionado; de esta forma la oferta electoral se aumenta y la demanda se diluye entre los competidores, de forma tal que el partido mayoritario, aún asumiendo el riesgo de obtener menos votos, no deja de serlo porque los votos que pierde los ganan varios partidos, no uno solo; *la tercera*: porque se introduce el sistema de diputados de representación proporcional en la elección de las legislaturas de las entidades federativas, de tal forma que los partidos políticos tenían mayores incentivos para participar en las elecciones parlamentarias locales.⁴⁷⁷

La reforma política modificó los mecanismos institucionales para facilitar la expresión del descontento popular, pero sólo de aquél generado en los grupos que tenían o podían tener acceso a esos mecanismos. Los grupos marginados de los que había hablado González Casanova, esos mismo que integraban el “México bronco” de Reyes Heróles, no tuvieron acceso inmediato a esas nuevas correas de transmisión del descontento.

⁴⁷⁶ “La puesta en vigor de la LFOPPE provocó cambios en las estrategias de lucha de los partidos legalmente reconocidos. La acción electoral cobró preeminencia sobre otro tipo de tareas partidarias y el pragmatismo fue ganándole terreno a las posturas doctrinarias”. Cfr. Pechard, cit. *supra* nota 384, p. 107.

⁴⁷⁷ Cfr. Lujambio, cit. *supra* nota 265, pp. 43-76.

CAPÍTULO QUINTO

EL DECENIO DE LAS CRISIS (1979-1988)

SUMARIO: **I.** *Conflictos y continuidad del régimen;* **II.** *Los sectores de una sociedad en cambio;* **III.** *La ruptura de las reglas;* **IV.** *Los indicadores de la ruptura;* **V.** *1988: la disputa real por el poder.*

Si en la década que corre entre el final de los sesenta y el final de los setenta se presencié en México un deterioro de la gobernabilidad en virtud de los diferentes desafíos que, como se verá en la primera parte de este capítulo, enfrentó el régimen político, tal deterioro se agudizó en el siguiente decenio, el que se caracteriza, sin duda, por la convergencia de una doble crisis: la generada por los errores gubernamentales en materia económica y, de manera paradójica, la generada por las medidas que la nueva administración tomó para tratar de solucionar los problemas heredados del gobierno del presidente López Portillo.

En este contexto de doble crisis económica y financiera, se presenta la ruptura de las reglas que tradicionalmente habían regido la vida política nacional. Este rompimiento obedece al funcionamiento mismo del régimen político, el cual se vio forzado a llevar a cabo una serie de actos tendientes a mantener una gobernabilidad más precaria. Con esta intención se continúa la serie de reformas que pretenden encauzar una situación cada vez más complicada, y, como se verá en este capítulo, se percibe ya la evidencia de que el cambio político se orientó hacia la gobernabilidad, no hacia la democracia.

I. CONFLICTOS Y CONTINUIDAD DEL RÉGIMEN.

Entre 1968 y 1978 México vivió una etapa definitiva en su historia, pues es en esa década cuando se presentan los antecedentes directos de los grandes cambios ocurridos en los siguientes años. Por una parte el país resintió los efectos del agotamiento de su modelo de desarrollo económico, además se vio afectado por la crisis económica global, lo que también significó un cambio: México no podía seguir al margen de los grandes movimientos sociales, políticos y económicos del mundo, era preciso integrarse. Por otra parte, se concretó la transición demográfica en el sentido de que la mayoría de los pobladores del país habitaban en las capitales principales, el nivel de escolaridad aumentó así como el de ingresos, lo que llevó a un cambio en las actitudes y costumbres de los ciudadanos urbanos.

La política mexicana también comenzó a cambiar durante este periodo. El Estado mexicano, guardián y árbitro máximo del sistema político, enfrentó varios retos o desafíos importantes a la forma y capacidad de gobernar de entonces. El Estado pudo manejar las diversas situaciones críticas que se le presentaron, no obstante la dinámica del cambio estaba presente ya, casi siempre encausada por la propia estructura estatal.

a) *El conflicto empresarial o el desafío a la autonomía estatal.*

El sexenio de Luis Echeverría, se anotó ya, quedará señalado o caracterizado por el enfrentamiento entre lo que Vernon denominó los sectores público y privado. La disputa enfrentó a varios grupos empresariales con el presidente, pero el diseño mismo del sistema político motivó que el conflicto revistiera la forma de una lucha por la nación: el sector privado y su ideología liberal contra el sector público y su intervencionismo socializante.

La intención del gobierno echeverrista era clara: reformar el sistema distributivo para compartir las ganancias del desarrollo estabilizador, sin perder los controles sobre las corporaciones, antes bien reforzándolos. Para ello era necesario contar con la participación de los dueños del capital y con recursos suficientes para repartir los beneficios prometidos. Ante un discurso disfrazado de radicalismo y frente a la situación económica internacional, los empresarios no estuvieron dispuestos a ampliar las bases de legitimidad del capitalismo en México y terminaron por rechazar las políticas del presidente. Sin embargo pronto se dieron cuenta los grandes empresarios (los capitanes de industria) que fuera del acuerdo tácito que regía las relaciones entre éstos y el Estado (el presidente en turno), no había cabida para su participación política *dentro* de las instituciones formales: partidos y representación parlamentaria.

El acuerdo operativo que posibilitaba la cooperación entre los sectores público y privado nacionales era de tal forma precario que cuando el Estado quiso romper las reglas del mismo no existió mecanismo alguno que lo impidiera y lo sancionara. Los empresarios aprendieron rápido y actuaron en consecuencia. Así, el conflicto entre los empresarios y el presidente Echeverría es el inicio de una lucha por dotar de certidumbre la acción del Estado, aunque en momentos y según algunos autores, revistió la forma de disputa por la autonomía estatal.

Considero que a lo largo de los siguientes años el Estado mexicano (encabezado, por supuesto, por el presidente de la república) dará muestras claras de su autonomía funcional. Estructuralmente, ya se dijo, el Estado mexicano está inserto en un sistema económico mundial que le impide desarrollar muchas acciones que le permite la constitución. Sus limitaciones no son legales, sino derivadas de la lógica del sistema capitalista. Funcionalmente el Estado mexicano ejerce su autonomía, basado en esas mismas herramientas del que lo dota la constitución. Esto es, el Estado mexicano si bien puede imponer cualquier modalidad al sistema de propiedad, por ejemplo, no aboliría la privada, pues la racionalidad del sistema económico en el cual existe se lo impide; sin embargo, el mero hecho de que *esté facultado para hacerlo*, que torna en posibilidad la abolición, fortalece su posición frente a la clase dominante, aunque las probabilidades de que se decrete la abolición de la propiedad privada sean mínimas.

Pero los empresarios recibieron lecciones históricas a lo largo de ese decenio y del siguiente. Entendieron que al Estado no se le podían enfrentar, ni tampoco les convenía debilitarlo, pues les resultaba necesario; entendieron que había que *gobernar* al Estado, ganar influencia y dirección dentro del aparato, no quitarlo de en medio. Había que hacer del Estado un aliado (como había sucedido durante los decenios anteriores), y para ello resultaba imprescindible su control. Así los empresarios comenzaron a organizarse y a reclamar una mayor capacidad de movilización. Pidieron acceso formal al PRI y a las cámaras de representantes populares en forma corporativa (cuotas de candidaturas), pero les

fue negado. Reclamaron mayor intervención en el diseño de las políticas económicas y en la toma de decisiones políticas (creación del CCE), pero fueron desdeñados en principio.

Una vez presidente, López Portillo comprendió que era necesario restablecer la alianza estratégica con el sector privado, ofreciendo nuevamente control político y paz social mediante la reforma política, por un lado, y apoyo a la inversión de capitales, por el otro. La autonomía funcional del Estado mexicano se fortaleció enorme y temporalmente debido al descubrimiento de grandes mantos petroleros en el Golfo de México y al alza inusitada y frenética de los precios del crudo. Un Estado con enormes recursos (aunque estén debajo del fondo del mar) es un Estado que puede presionar a los empresarios. Pero también puede convertirse en un Estado que subsidia el derroche tanto del sector público como del privado. La administración pública no fue capaz de administrar la riqueza nacional, la cual se escurrió entre la corrupción y la deficiente planeación. La culpa debe ser repartida: el sector público falló, pero también el sector privado se corrompió y no planificó.

En busca de una nueva alianza con los empresarios, el presidente les ofreció ventajas y recursos que éstos no supieron y no quisieron aprovechar, pensando de forma optimista que los flujos de divisas no se agotarían en mucho tiempo. Cuando la crisis de los precios del petróleo se presentó, y el dinero escaseó, quienes lo habían guardado y no lo habían invertido productivamente lo llevaron a países más seguros. Y López Portillo no tuvo más que decir “nos saquearon”.

b) *El conflicto obrero o el desafío al control corporativo.*

Durante el decenio de 1970 el tradicionalmente sólido control corporativo de los obreros y trabajadores en general se vio amenazado con la emergencia de lo que se conoció como la *insurgencia sindical*. Al principio alentada desde la presidencia de la república, como muestra de los vientos de cambio y renovación generacional que aparentemente soplaban con el gobierno de Echeverría, la insurgencia sindical se convirtió, una vez establecidos los términos del conflicto con los empresarios, en una complicación para la política laboral del gobierno. Por un lado, los líderes de los movimientos independientes dentro de los sindicatos, no obstante la simpatía presidencial, no pudieron romper el control que las burocracias sindicales tradicionales ejercían sobre los trabajadores; por el otro, la competencia por el liderazgo obrero motivó una novedosa y táctica radicalización de las demandas laborales, lo que a su vez generó la alarma de los empleadores que demandaron la intervención directa del Estado para controlar los conflictos intersindicales y obrero-patronales, ello con la finalidad de abatir las crecientes demandas de los trabajadores.

No es posible hablar de un verdadero desafío al control que las burocracias sindicales ejercían sobre los obreros, pues el conflicto de renovación del liderazgo apenas se planteó. La disputa con los empresarios hizo necesaria la renovación de la alianza entre el presidente y los líderes sindicales tradicionales. Sin embargo, las luchas por la renovación dentro de los sindicatos no concluyeron. La semilla de la insurgencia sindical se plantó.

c) *La guerrilla y el terrorismo o el desafío a la legitimidad.*

La década entre 1968 y 1978 está marcado ineludiblemente por el auge de los movimientos armados contra el Estado mexicano y el sistema económico que guardaba. Incubados durante la década de los años sesenta y resultado de la situación de marginación económica, social y política, los grupos guerrilleros y las bandas terroristas son un claro ejemplo de que

la legitimidad del sistema y del propio Estado se cuestionaba. Este último comenzó a perder su capacidad de monopolio de la violencia, la cual, además, con mayor frecuencia dejó ser considerada legítima. A los grupos guerrilleros (de Guerrero, por ejemplo) y a las bandas terroristas (la Liga 23 de Septiembre, verbigracia) el Estado mexicano les respondió con más violencia, pero no únicamente con la que se podía ejercer dentro de un Estado de Derecho, sino con todos los recursos disponibles, sin importar su legalidad o legitimidad. A ese enfrentamiento soterrado entre los agentes estatales (militares, policías, paramilitares, etc.) y los guerrilleros o terroristas se le denominó “guerra secreta” o “guerra sucia”.

La continua aparición pública de la guerrilla y el terrorismo (asaltos bancarios, secuestros, bombazos, enfrentamientos directos con la policía o el ejército) espantó notablemente a la clase dominante del país, la cual demandó acciones estatales enérgicas y directas, pues la estabilidad tan preciada y tan necesaria para la buena marcha de las finanzas públicas y privadas se veía amenazada. Por ello es que los movimientos guerrilleros y terroristas debilitaron sensiblemente la posición del Estado: no porque se hubieran convertido en verdaderas amenazas para la estructura de seguridad estatal, sino porque, por un lado, generaban simpatía en los sectores marginados o económicamente damnificados de la población y, por el otro, daban motivo a las clases dominantes para exigir un mayor control del Estado (léase represión) sobre los sectores potencialmente peligrosos, como los obreros, los campesinos y los estudiantes universitarios.

La guerrilla y el terrorismo debilitaban más al Estado por los flancos de la legitimidad y la autonomía que por sus acciones directas. No se trata de menospreciar a estos movimientos, restarles importancia, sino de ubicarlos en la dimensión adecuada. Es cierto que a los aparatos de seguridad estatales les resultó complicado acabar con estos grupos violentos, pero más complicado le fue al Estado contrarrestar las presiones de los segmentos polarizados de la sociedad mexicana (ricos contra pobres, integrados contra marginados). Para ello fue necesario la actuación estatal no sólo en el frente armado, sino principalmente en la arena política.

La reforma de 1977, bajo la presidencia de López Portillo, tuvo como objetivo manifiesto dotar de canales institucionales de manifestación a la izquierda mexicana, de forma tal que la lucha armada quedara deslegitimada. La reforma política pretendió insertar a los grupos radicales en la lucha electoral y la estrategia parlamentaria. Sin embargo, los cambios constitucionales y legales de entonces también pretendieron reducir la importancia de los grupos de presión y de interés que actuaban al margen de las instituciones políticas formales sobre el poder político, es decir, la presidencia de la república. Así, la reforma de 1977 buscó integrar a los radicalismos que cuestionaban la legitimidad estatal, el de la izquierda y el de la derecha.

d) *Partidos y elecciones, ¿el desafío a la hegemonía del PRI?*

Durante este periodo no es posible hablar en absoluto de un desafío de los partidos de oposición al PRI. En las elecciones del periodo participaron los partidos tradicionales que se le habían opuesto al de la revolución: PAN, PARM y PPS. Los dos últimos meras comparsas, el primero una oposición leal que cruzó por la crisis de su renovación generacional y su institucionalización. Las elecciones siguieron cumpliendo con su función meramente simbólica de manifestación popular de una voluntad inexistente. Ello, como se apuntó, se debía a una doble causa: el poder no estaba en disputa y las elecciones no se

consideraban mecanismos de lucha política. Así, los partidos languidecieron durante este decenio, salvo raros episodios de inusitado repunte, muy localizados y de poca influencia expansiva.

Un ejemplo de tales episodios es la elección para gobernador en Nayarit, donde el candidato del PPS parece haber ganado, pero una negociación entre el gobierno federal y la dirigencia del partido dio como resultado el reconocimiento del triunfo del PRI a cambio de un escaño en la cámara de senadores para el presidente del PPS. Por otra parte, el movimiento electoral de Nava en San Luis Potosí causó serios dolores de cabeza al grupo gobernante. Estas experiencias mostraron que la hegemonía priista podía ser efectivamente desafiada en el nivel municipal y estatal, no por los propios partidos nacionales, sino por personalidades locales con arraigo en las comunidades. Nava en San Luis y Gazcón Mercado en Nayarit anunciaron lo que en los ochentas y noventas cambiaría la fisonomía política del país: el cambio político iría de la periferia al centro, encabezado por élites locales.

El mayor desafío electoral del PRI no lo representaron los partidos, sino el abstencionismo. Aunque la tendencia indicaba que cada más el partido hegemónico recibía menos votos, el verdadero peligro era la ausencia de votantes. Por si fuera poco esto, en las elecciones presidenciales de 1976 el único partido independiente, el PAN, no presentó candidato. A pesar de que ello se debió a conflictos internos, el hecho tuvo amplias repercusiones en el sistema todo. La reforma política también intentó evitar que se presentara de nuevo una elección presidencial con un solo candidato, por lo que si la ausencia del PAN en 1976 respondió a problemas entre sus grupos, el Estado pretendió cancelar la oportunidad de que, tras la experiencia, se pretendiera hacer de tal ausencia una estrategia política.

Por lo que toca a la reforma política cabe señalar que el diseño institucional mexicano desde siempre ha podido ser catalogado como democrático. Sin embargo, las instituciones requieren de organismos que las actualicen; en otros términos, se diría que no basta con reglas democráticas del juego, es preciso que existan jugadores capaces y dispuestos a jugar con tales reglas. En México existían las reglas del juego democrático, con todos los defectos que se les quiera encontrar, pero existían. Lo que hacía falta eran jugadores (ciudadanos y partidos). Se diría, también, que la estática institucional era adecuada, pero lo defectuoso residía en la dinámica. La reforma de 1977 pretendió, desde las reglas del juego, desde las instituciones, incentivar a los jugadores a que practicaran tales reglas, a que dieran vida a las instituciones. Se pretendió, desde la estática de las instituciones, generar una dinámica que redujera los conflictos al margen de las estructuras. Las elecciones de 1979 y de 1982 mostraron que la reforma política estaba cumpliendo poco a poco con su objetivo. Las tendencias de entonces mostraban que pasarían varios lustros antes de que el partido hegemónico se viera realmente desafiado a nivel nacional.

Lo que las estimaciones electorales de los ingenieros institucionales del Estado mexicano no previeron fue la crisis de los precios del petróleo, la crisis fiscal en la que entró el Estado, la recesión económica del país y del mundo entero y el aumento de las tasas internacionales de interés; esto generó la mayor (hasta entonces) crisis económica en el país: la inflación se disparó y el desempleo se generalizó, la economía nacional dejó de crecer e inclusive tuvo crecimientos negativos. El incentivo que se había buscado para generar una dinámica de participación electoral llegó sin avisar: la crisis aceleró el cambio político, pero no lo generó.

e) *El presidencialismo.*

Las bases del presidencialismo mexicano no sufrieron alteración alguna entre 1968 y 1978. El diseño constitucional siguió siendo el mismo, se siguieron presentando gobiernos unificados, la disciplina de partido no se relajó en ningún momento y la jefatura del partido siguió teniéndola el presidente de la república. Antes bien, será el presidencialismo, entendido como ejercicio ilimitado e incontrolado del poder político por parte del presidente, el que detone tanto los conflictos reseñados como el que inicie los cambios institucionales para resolverlos.

Para ello el presidente de la república en turno actúa con las herramientas tradicionales que el sistema le brinda; a cada conflicto se le plantea, por lo regular, una solución revestida de reforma a las leyes y/o a la constitución. Puesto que el Estado mexicano ha cuidado siempre la legalidad de sus acciones, ante cada nueva acción inicia reformas que lo doten de las facultades y atribuciones necesarias para enfrentar los desafíos que se le presentan. Además de ello el presidente, en tanto jefe del Estado y jefe de un gobierno unificado, tenía aun la poderosa facultad de aplicar la ley de manera discrecional, práctica de la que los empresarios tanto se habían beneficiado y que en su momento les afectó negativamente. La reforma política de Echeverría, el intento de reforma fiscal, la frenética actividad de cambio legislativo que se llevó a cabo en ese sexenio, la reforma política de 1977 y las modificaciones necesarias para sentar las bases de la alianza para la producción lopezportillista son ejemplos claros del reformismo de esos años.

La aplicación discrecional de la ley se ve ejemplificada, sobre todo, en las acciones estatales contra los grupos guerrilleros y terroristas, sus bases de apoyo y sus simpatizantes. Por otro lado, la nacionalización de las hectáreas empresariales en Sonora a finales del sexenio de Echeverría, si bien un acto de ejercicio pleno de facultades constitucionales, mostró a los empresarios el estado de precariedad en que se encontraban frente a las decisiones presidenciales. Un acto de autonomía estatal se interpretó como una acción autoritaria e ilegal. No hay que perder de vista que una nacionalización es, por propia naturaleza, un ejercicio discrecional de una facultad constitucional.

Esta había sido, a rasgos generales, la situación política del decenio anterior. En el decenio siguiente, como se verá, los desafíos a los que se enfrentó el Estado en los setenta se agravaron y otros se redujeron. Pero es evidente que ninguno desapareció y hasta se presentó uno nuevo: la influencia del exterior en la política interna. Si entre 1968 y 1978 se comienza a gestar el cambio, en la siguiente década, ante las crisis que el país enfrentó, el cambio se aceleró. Entre 1978 y 1988 se generan las condiciones que darán paso, en la siguiente década, a la transición política; fueron treinta los años que tomó al país transitar de un mero diseño democrático (con sus innegables defectos) a una dinámica política democrática (también con sus innegables defectos). Lo que sigue es el análisis de diez años (1978-1988) que conmovieron a México.

II. LOS SECTORES DE UNA SOCIEDAD EN CAMBIO.

Hacia 1965 Pablo González Casanova describió en la *Democracia en México* una sociedad profundamente dividida, no sólo por las diferencias culturales, económicas o sociales, sino también, y principalmente, por las diferencias políticas. Básicamente, entonces se percibía de manera clara (a quien quisiera verlo) dos grandes segmentos de la sociedad mexicana:

los individuos integrados y los individuos marginados. Por supuesto que estos individuos formaban grupos y sectores completos de la sociedad que, a su vez, se podían considerar ya sea integrados o marginados.

El primer grupo, el de los integrados, se formaba por aquellos individuos que, sin poder ser considerados plenamente ciudadanos activos (*sujetos de la política*, o bien, según Kelsen, integrantes del pueblo *sujeto de la soberanía*) tenían *cierto* acceso a los canales *institucionales* de manifestación del descontento, la negociación, la protesta y la participación. Los miembros de este sector social no podían ser considerados ciudadanos de manera plena porque sus derechos políticos (y algunos civiles) no eran del todo efectivos, debido a la ausencia de oportunidades reales de ejercicio o bien a la represión y la amenaza de coerción en caso de intentar ejercerlos.

Sin embargo, esos individuos podían, *de alguna manera*, utilizar los mecanismos institucionales de participación y protesta, ya que, por lo regular, se agrupaban (o eran agrupados) en *organizaciones* reconocidas como participantes de las instituciones. Dichas organizaciones eran, por lo regular, producto de la *voluntad organizativa* del Estado, y por tanto estaban sujetas al control del mismo, el cual se servía de ellas para movilizar a las masas populares, con el fin de refrendar su autonomía y la hegemonía de su partido. En forma paralela, existían *organizaciones* de origen y finalidad distintos, pues dependían, según González Casanova, de grupos sociales de por sí “poderosos” dentro de la sociedad: la Iglesia y el sector privado (nacional y/o extranjero) principalmente.

Los miembros o sujetos de todas estas *organizaciones* no tenían una injerencia significativa en la conducción de las mismas, sino que, por lo regular, guardaban relaciones *clientelares*, donde si bien el líder o dirigente de la organización debía tener cierta representatividad, la obediencia al mismo se fundaba en las ventajas o beneficios que ese líder o dirigente podía obtener para la organización o buena parte de sus integrantes, sobre todo debido a los “contactos” o “buenas relaciones” que tuviera con los burócratas estatales. Por otro lado, algunas de estas organizaciones llegaron a funcionar como verdaderos grupos de presión, sobre todo las vinculadas con el sector privado, aunque sin llegar a constituir instancias representativas y homogéneas.

Frente a ese México “impolítico”, existía otro México también “impolítico”, el “manipulado por las organizaciones, *que está fuera de las organizaciones*, un México para el que la organización es un elemento ajeno, una institución de los demás...”⁴⁷⁸ Ése era el México marginado, ignorado, el que, al no estar organizado, puesto que el Estado lo impedía⁴⁷⁹, no tenía posibilidad de acceder a los mecanismos institucionales de manifestación de la protesta y de participación. Era el “México bronco y violento” del que habló Reyes Heróles.⁴⁸⁰

“En la vida política de México se dan pues, dos tipos de control: el control de las organizaciones populares y el control del pueblo no organizado por los organismos y las

⁴⁷⁸ Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 144.

⁴⁷⁹ “En el sector marginal es inconcebible la organización, no *tolerable* la protesta: el gobernante percibe en cualquier acto de organización y protesta cívica un intento de agitación o rebelión que es necesario detener en sus raíces mediante distintos tipos de manipulación política, incluida la violencia”. *Ídem*, p. 157.

⁴⁸⁰ Cfr. “Discurso...” cit. *supra* nota 473.

organizaciones gubernamentales o paragubernamentales, y en general por las organizaciones de las clases obreras, medias y altas de la población participante. Si las organizaciones populares que existen en buen número son controladas para que no manifiesten la inconformidad de sus coaligados, la inmensa mayoría de los ciudadanos ni siquiera tiene organizaciones para manifestar políticamente su inconformidad”.⁴⁸¹ Entre las organizaciones populares con que podían contar los miembros del México “integrado”, González Casanova señalaba a las corporaciones y los sindicatos obreros y campesinos, por un lado, y a los partidos políticos (y a las elecciones) por el otro. Casi diez años después, hacia el final del sexenio de Luis Echeverría, el sector privado se organizó en forma cupular, mediante la creación del Consejo Coordinador Empresarial.

Las organizaciones que conformaban el sector “integrado” de la sociedad convinieron el pacto social que rigió por mucho tiempo: “La Constitución, el derecho, las organizaciones, los partidos, el voto pertenecen al México participante, y dentro de ese México participante las clases dominantes reconocen a las dominadas la posibilidad de ejercer la Constitución, de defenderse en derecho, de organizarse, tener partidos, de votar, conforme más participan del desarrollo y la cultura”.⁴⁸² Esta fórmula condenaba a los marginados a seguir siéndolo.

La reforma política de 1977 pretendió hacer atractivo el entramado institucional de las elecciones y la lucha parlamentaria para que los partidos políticos se convirtieran en organizaciones eficaces para canalizar e institucionalizar los conflictos que se gestaban en la sociedad mexicana. Sin embargo, todo muestra que el más beneficiado con esta reforma fue, en lo inmediato, el “México participante”. El “México bronco” continuó quieto, silencioso, marginado.

Por otra parte, a mitad de la década de los ochenta, Daniel Lévy y Gabriel Székely proponían el estudio del sistema político mexicano a partir de la distinción de dos *subsistemas*: el del “México más o menos poderoso” (*pluralista*) y el del “México menos poderoso” (*autoritario*).⁴⁸³ Los integrantes del primer sector de la sociedad, el “pluralista”, gozaban plenamente de sus derechos civiles y políticos... mientras los ejercieran aisladamente o en privado. El ejercicio colectivo de ciertas libertades (como la asociación o la de la manifestación pública de las ideas) no era del todo pleno, pues el Estado se las arreglaba para imponer ciertas restricciones.⁴⁸⁴ Por otra parte, la naturaleza misma de las organizaciones de este sector, aunada a su capacidad de “generar conflictos” importantes, las convertía en grupos, por decirlo de alguna manera, “poderosos”. Impotentes para imponer decisiones al grupo gobernante, estas organizaciones tenían una especie de “derecho de veto”, con el cual negociaban frente a quienes decidían: “la represión del régimen es poco frecuente para con ellos, pues los costos serían muy altos dado el poder de estos grupos”.⁴⁸⁵

⁴⁸¹ Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 145.

⁴⁸² Cfr. González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 158.

⁴⁸³ Cfr. Levy y Székely, cit. *supra* nota 208, p. 132.

⁴⁸⁴ “Si bien en México, en el nivel de las organizaciones, la libertad continúa restringida, el panorama cambia totalmente cuando se analizan las libertades de los individuos. El régimen mexicano no se siente amenazado por algunas libertades personales que no consentirían muchos regímenes autoritarios”. Cfr. Levy y Székely, cit. *supra* nota 208, p. 105.

⁴⁸⁵ Cfr. Levy y Székely, cit. *supra* nota 208, p. 131.

La mayoría de los mexicanos se encontraban ubicados en el sector “menos poderoso”, de donde no se seguía que dicho sector, o mejor dicho, las organizaciones que lo formaban, fueran impotentes. Las organizaciones del sector “menos poderoso” tenían una capacidad de generar conflictos importantes menor que las organizaciones integrantes del sector “más poderoso”, por lo que los costos de represión eran menores. Esta diferenciación, entre segmentos de la sociedad “integrados” y “marginados” o entre sectores “más poderosos” y “menos poderosos”, aunada a una vida política casuística, poco dada al trato generalizado, era la base, como ya se anotó, de la estabilidad del régimen político mexicano, entendida como recreación de sus rasgos característicos. “Las diferencias en el uso combinado de la represión, el control, las alianzas y la negociación, que caracterizan las relaciones entre el régimen mexicano y los diversos grupos sociales, son un elemento esencial para el logro de la estabilidad política por parte del régimen”.⁴⁸⁶

a) *El México “marginado” o “autoritario”.*

¿Quiénes formaban parte de este sector de la sociedad? Se puede señalar a los campesinos y trabajadores no integrados a organización alguna, a los campesinos y trabajadores integrantes de organizaciones no reconocidas por el Estado y por tanto al margen de las *instituciones* formales⁴⁸⁷; también formaban parte de este sector los indígenas⁴⁸⁸, los subempleados, los desempleados y los marginados urbanos (habitantes de las llamadas “ciudades perdidas”, aunque los mismos por lo regular se catalogaban como subempleados o desempleados). Este sector de mexicanos carecía de organizaciones o, en el mejor de los casos, algunos de sus individuos *eran incorporados* a redes de “intermediarios”, “negociadores” o “mediadores” que podían pertenecer al sector integrado o pluralista, estableciéndose una relación *patrón-cliente*, pero sin que el marginado tuviera instrumentos directos de presión sobre el “intermediario”.

Los integrantes del sector marginado de la sociedad tampoco tenían acceso a los mecanismos institucionales de defensa jurídica, ya que los tribunales y los abogados estaban lejos de su alcance económico, y no existían instituciones estatales de ayuda. El ministerio público, “representante de la sociedad”, lo era de esa parte de la sociedad que tenía los medios para “aceitar la maquinaria del Estado” a través de la corrupción. Por otra parte, siendo los partidos políticos un fenómeno de organización urbana y moderna, en México esta circunstancia se acentuaba: “Los ciudadanos, y sobre todo los ciudadanos del campo, son marginales a los partidos, instrumento pasivo de sus dirigentes... La población rural –es decir, la más pobre- se asocia a la que menos vota; es, en sus tendencias generales, la población más marginal al voto... La población analfabeta está asociada con la que menos vota... La población rural que vota es la que menos oposición presenta... Los estados más pobres son los que menos oposición registran en las elecciones”.⁴⁸⁹ Se concluye, pues,

⁴⁸⁶ *Ídem.*

⁴⁸⁷ “para la inmensa mayoría de los obreros y campesinos no existe ni siquiera el tipo de organizaciones o sindicatos verticalmente controlados. El problema se acentúa sobre todo el México campesino, marginal, para el que las uniones, sindicatos, ligas, federaciones, no existen como canales para manifestar su inconformidad económica o política”. *Cfr.* González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 146.

⁴⁸⁸ *Cfr.* González Casanova, cit. *supra* nota 10, capítulo V.

⁴⁸⁹ *Cfr.* González Casanova, cit. *supra* nota 10, p. 150-151.

que “la población económica y culturalmente marginal, es políticamente marginal, y la menos organizada, la que menos manifiesta su oposición en las elecciones”.⁴⁹⁰

Así, el sector social que resultaba más damnificado por las políticas estatales carecía de mecanismos institucionales para manifestar su inconformidad y para defender sus intereses.

b) *El México “integrado” o “pluralista”*

En este segmento de la población se encontraban, básicamente, los integrantes del sector privado (común y genéricamente conocidos como *empresarios*), los dirigentes de las grandes corporaciones obreras, los intelectuales y las clases medias urbanas. “Estos grupos tiene mucho más poder político independiente y mucha mayor libertad para trazar sus propias políticas, aun cuando contradicen las políticas del régimen”.⁴⁹¹ Poder es entendido, en la frase anterior, como, digamos, cierta posibilidad de veto, fundada en la capacidad para generar problemas importantes para el grupo gobernante.⁴⁹²

El instrumento tradicional con el que han contado los empresarios para generar problemas al régimen es la abstención de inversión y la transferencia de su dinero al extranjero. Sin embargo el sector privado mexicano ha evolucionado lentamente como sujeto social, de tal manera que a pesar de contar con organizaciones bien identificadas e *institucionalizadas*, sus acciones han sido heterogéneas y regidas por la coyuntura y el caso concreto. Los empresarios no habían presentado un frente común, acciones homogéneas, *de clase*, sino que se habían limitado a actuar como grupos de presión y grupos de interés, siendo su principal mecanismo de acción lo que se comúnmente como *cabildeo*. Solamente es posible reconocer acciones concertadas de la *clase* empresarial ante hechos concretos y extraordinarios (la implantación del libro de texto, la política mexicana frente a la triunfante revolución cubana, el discurso radical de Echeverría).⁴⁹³

El sector privado, el empresariado, quedó excluido formalmente de las estructuras políticas que definían al sistema político (no había, por ejemplo, un sector “empresarial” dentro del PRI, ni, por lo tanto, se reconocían diputados, senadores o gobernadores “empresarios”; a pesar de las continuas menciones, el PAN no era el partido de los empresarios, esencialmente porque éstos no lo requerían). Así la arena de acción de los empresarios y sus organizaciones era la burocracia económica-administrativa del Estado.⁴⁹⁴

Por otra parte, las grandes corporaciones campesinas, pero sobre todo las obreras, contaban con dirigentes sempiternos que habían entendido que no bastaba contar con el respaldo de las bases, y que ni siquiera era lo más importante; era preciso contar con el favor del grupo gobernante, esto sí que era trascendental. El derecho de veto de este pequeño grupo (me refiero exclusivamente a los dirigentes de las corporaciones) se fincaba en su férreo control

⁴⁹⁰ *Ídem.*

⁴⁹¹ Cfr. Levy y Székely, cit. *supra* nota 208, p. 129.

⁴⁹² “Una deficiencia válida de poder es la capacidad para inducir a otros a que hagan lo que no harían por sí mismos, o la capacidad de algunos para evitar que otros hagan ciertas cosas, para impedir que se tomen decisiones lesivas para sus intereses”. Cfr. Levy y Székely, cit. *supra* nota 208, p. 126.

⁴⁹³ Cfr. Puga, cit. *supra* nota 438, p. 191.

⁴⁹⁴ Cfr. Casar, María Amparo. “Empresarios y Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid: en busca de un nuevo acuerdo”, en Bazdreich, Carlos, Bucay, Nisso, Loaeza, Soledad y Lustig, Nora (comps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. México. Fondo de Cultura Económica. 1992, p. 291.

sobre los trabajadores que decía representar. El número de estos trabajadores realmente no era abrumador, pero resulta que formaban sindicatos de las principales industrias nacionales: maestros, petroleros, mineros, electricistas, telefonistas, huleros, burócratas, etc. Sus mecanismos de protesta y participación estaban bien definidos: el partido hegemónico les otorgaba “cuotas” de candidaturas a cambio de los votos corporativos de sus agremiados, las industrias y el Estado les brindaban aumentos salariales compensatorios de la inflación y otros beneficios derivados de los contratos colectivos de trabajo y de los “contratos-ley”, todo ello a cambio de que los dirigentes reprimieran cualquier intento de organización independiente o de protesta más allá de lo permitido (huelgas inconvenientes, por ejemplo).

Los intelectuales mexicanos siempre han mantenido una relación ambivalente con el Estado mexicano. Salvo contadas excepciones, los integrantes de la “clase pensante” han ocupado cargos públicos y partidistas; muchos han declinado de su labor crítica ante personalidades del poder. Por lo regular, los intelectuales se han refugiado en la academia, donde sus críticas y prédicas son escuchadas por pocos, cuando las hacen. El único instrumento que los intelectuales tienen para cumplir con su misión de crítica es la palabra. Los medios masivos de comunicación, rehenes a su vez del control estatal o bien cómplices del mismo, dejaban poco margen para la crítica seria, inteligente y responsable. Por ello es que el papel de los intelectuales, en la sociedad mexicana, está ligado fuertemente a la apertura de los medios de comunicación, pues éstos son el único camino por el cual pueden transitar y difundirse las críticas de los primeros.

Por lo que toca a las clases medias urbanas, cabe señalar que por tal se entiende un abigarrado conjunto de habitantes de las ciudades medias y grandes del país, caracterizado por su nivel escolar, su dedicación profesional, su nivel de ingreso, su acceso a los servicios públicos básicos y secundarios, así como a las fuentes de información. Obviamente, como se ha señalado siempre, México es un país que transitó de lo rural a lo urbano; además, producto del crecimiento sostenido de la economía y los beneficios que de ello se derivaron, la riqueza generada se concentró en las urbes, sobre todo en la Ciudad de México, donde los servicios mejoraron y se extendieron y el nivel de vida aumentó. Las características de este segmento bastante amplio de la sociedad mexicana la llevaron a tener posibilidades de generar conflictos importantes. Los instrumentos que los individuos y los grupos de este sector tenían para protestar y participar eran variados: contaban con mayor posibilidad de acceso a los mecanismos de la justicia formal, participaban más en las elecciones, podían desarrollar expresiones masivas de malestar, tales como mítines o marchas.

Las clases medias podían utilizar, con mayor probabilidad que otros segmentos de la población, los instrumentos de protesta y participación formalmente reconocidos en la constitución. Ello obedecía al poco control que el Estado tenía sobre ellas, ya que su diversidad económica y ocupacional dificultaba su encuadramiento en organizaciones controlables. “Desde 1940 los elementos fundamentales de la orientación del comportamiento político de las clases medias han sido el desarrollo económico (que aseguró su expansión y movilidad), una estructura social más o menos fluida y un régimen político medianamente flexible que les ha permitido mantenerse como sectores

participantes del proceso de modernización. Frente a estos grupos el régimen ha sabido mantener su legitimidad, en la medida en que ha respondido a sus demandas esenciales”.⁴⁹⁵

Estos eran los sectores de la sociedad mexicana, los que integraban a su vez los distintos “Méxicos”, el marginado o autoritario y el integrado o pluralista. Cada sector del segmento integrado o pluralista, tenía sus canales institucionales de protesta y participación, los cuales funcionaban según la coyuntura. Así se encontraba dividida la sociedad mexicana hacia el primer tercio de la década de los ochenta; así la sorprendió la crisis de 1982.

III. LA RUPTURA DE LAS REGLAS.

Según Morlino, en un régimen político “comienzan a crearse condiciones favorables para una crisis cuando se quiebra o se rompe la coalición de actores políticos” que lo apoyan; es decir, comienza a correr riesgo la estabilidad política cuando el conjunto de actores que conforman el grupo o la coalición dominante (grupo gobernante –donde se incluye no sólo a los dirigentes del partido hegemónico, sino también a los de los demás partidos del sistema-, clase dominante o sectores de ella, burocracias sindicales, alta burocracia estatal, cúpulas militares, por ejemplo) no encuentran suficientes incentivos para continuar formando parte de ella.⁴⁹⁶ ¿Por qué se puede romper una coalición gobernante? En otras palabras, ¿a qué se debe que la estabilidad fundada en la coalición dominante se vea en peligro? El propio Morlino responde que este tipo de ruptura o escisión “puede tener lugar debido a que la coalición... solo puede persistir mientras las condiciones y las ventajas que hacían que esa coalición fuera beneficiosa continúen siendo básicamente las mismas. Cuando interviene el tipo de cambios mencionados antes, [socioeconómicos o internacionales] algunos actores pueden no encontrar ya conveniente ni gratificante su participación en esa coalición”.⁴⁹⁷

La ruptura de la coalición de los actores políticos tiene éxito cuando la legitimidad del régimen político cuyas condiciones ambientales han variado es frágil o se funda en la *funcionalidad* del propio régimen. Un régimen cuya legitimidad tiene su origen en los productos que ofrece a los sectores o grupos con capacidad de veto dentro del sistema político, antes que en la convención de todos los ciudadanos, tiene mayores probabilidades de entrar en crisis y desaparecer como tal cuando los factores ambientales que facilitaban la producción de los resultados que ofrecía se alteran. Ésta es una crisis que se cierne sobre la *estructura* del régimen y que es potencialmente transformadora puesto que implica el cuestionamiento al principio que organiza a la sociedad.⁴⁹⁸ En cambio, cuando un régimen político funda su legitimidad en el consenso popular es altamente probable que el cambio ambiental le produzca una crisis pero de menor envergadura que recaiga más bien sobre los procesos políticos cotidianos, entre los que destaca el de gobierno/oposición, hablándose entonces de una inestabilidad limitada debida sobre todo a movimientos económicos propios de la sociedad capitalista.⁴⁹⁹

⁴⁹⁵ Cfr. Loaeza, Soledad. “Clases medias: Aire y desaire de familia”, en *El llamado de las urnas*. México. Cal y Arena. 1989, p. 55.

⁴⁹⁶ Cfr. Morlino, cit. *supra* nota 83, pp. 97 ss.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, p. 100.

⁴⁹⁸ Cfr. Held, cit. *supra* nota 35, pp. 182 y 187.

⁴⁹⁹ *Ídem*.

En México la coalición dominante ha recibido varios nombres: familia revolucionaria, acuerdo de colaboración y pacto de dominación, entre otros. La legitimidad del régimen encontraba su origen en su impronta revolucionaria, su política de masas y, sobre todo, en los resultados que se ofrecían en calidad de promesa a amplios sectores de la población. El desarrollo económico alcanzado había beneficiado principalmente a las clases dominante y media, concentradas en las ciudades principales del país. Como sostiene Loaeza, “la estructura del poder había evolucionado hacia un sistema político integrado y coherente que incluía organizaciones sociales, tales como la Iglesia, pequeños partidos de oposición y organismos empresariales, representantes de intereses particulares”,⁵⁰⁰ es decir existía un régimen que guardaba un sistema incluyente... pero no del todo. Como ya se anotó arriba, existían en México dos subsistemas sociales y políticos: el de los incluidos (y por tanto más poderosos) y el de los marginados (por ello menos poderosos). El primero subsistía no por el consenso popular, sino por la esperanza de un futuro mejoramiento (reparto de los frutos del desarrollo estabilizador, promesas de reformas sociales, etc.) El segundo existía, simplemente, sin legitimidad alguna, era algo dado.

Cuando la precaria fuente de *dominación pactada* se agotó (los recursos estatales) la estabilidad comenzó a correr peligro. A continuación se analizan los que considero principales sucesos que anuncian la ruptura de las reglas del sistema político mexicano y el inicio del agravamiento de la crisis del régimen. Es preciso señalar que las reglas se rompieron porque la condiciones ambientales cambiaron, lo cual se convierte en un acelerador de los cambios que comenzaban a presentarse ya en México.

a) *La nacionalización bancaria.*

El 1 de septiembre de 1982 el presidente López Portillo, en su sexto informe de gobierno, anunció que decidía la nacionalización⁵⁰¹ de la banca privada en manos de mexicanos.⁵⁰² De esta forma el Estado mexicano mostraba el amplio margen de autonomía funcional con que contaba⁵⁰³, y se intentaba terminar de una buena vez con el conflicto suscitado entre los miembros de la iniciativa privada y los dos últimos gobiernos (Echeverría y López Portillo). No es este el lugar para analizar las causas y los efectos económicos de tal decisión. El objetivo se centra, por supuesto, en los móviles y las consecuencias políticas.

Este acto de expropiación pretendió poner término a una disputa que había iniciado años atrás entre el grupo gobernante y una fracción de la clase dominante, los empresarios o, mejor dicho, una parte de éstos. Tras la conflictiva situación que se vivió en el sexenio de Echeverría los empresarios mexicanos retiraron la confianza que habían tenido en un régimen que los había prolijado, ello a causa de las actitudes de un gobierno. Ante el

⁵⁰⁰ Cfr. Loaeza, cit. *supra* nota 383, p. 122.

⁵⁰¹ Como sostienen los autores, el término de la acción reviste tintes ideológicos: nacionalizar en México significa hacer público algo privado; los detractores de la medida hablaban más bien de “estatización” de la banca privada, pues sostenían que nacionalizar denota convertir en nacional algo que no lo era, y puesto que los bancos, hasta 1982, eran propiedad de ciudadanos mexicanos, era propiamente “nacionales” y, aunque privados, ofrecían un servicio público.

⁵⁰² City Bank, por ejemplo, no fue afectado por la medida.

⁵⁰³ “La nacionalización de la banca... puso además de manifiesto la capacidad gubernamental de tomar una decisión unilateral y de ratificar el modelo de intervención estatal...” Cfr. Luna, Matilde. “Los empresarios, el sistema político y la democracia”, en Pérez, Germán y León Samuel (coords.) *17 Ángulos de un sexenio*. México. Plaza y Valdéz. 1987, p. 404.

cambio sexenal, que era una de las claves de la estabilidad política, la burguesía nacional trató de ser reconfortada por un nuevo presidente, que no sólo trató de reconciliarse con los dueños del capital, sino que confió en ellos, no sin reparar en la gran ventaja política que representaban las enormes reservas petroleras recién descubiertas.

El nuevo acuerdo, o intento de acuerdo, entre el gobierno y los empresarios descansaba, como el anterior, en un reparto de las ganancias generadas, ya no por el desarrollo estabilizador, sino por el auge de los precios del crudo. Lamentablemente los financieros del Estado no supieron o no quisieron administrar la novedosa riqueza en forma tal que los beneficios fueran sustentables y equitativamente repartidos. Por otra parte, los empresarios, tanto nacionales como extranjeros, conocedores de los efectos de los cambios de gobierno y, sobre todo, ávidos desmedidamente de ganancias, en lugar de reinvertir productivamente sus nuevos ingresos los dejaron ociosos y fuera del país. México producía una riqueza que sus propios habitantes trasladaban a otros sitios.

Para López Portillo la extracción de divisas generadas por las ventas petroleras y sus efectos sólo podía facilitarse por los mecanismos y los consejos de los dueños de los bancos y sus empleados. Aunada a esta sangría financiera, la situación económica mundial comenzaba a enfrentar una disminución de los precios del combustible fósil. En un momento dado, cuando disminuyó la cotización del petróleo nuestro país se encontró con que no tenía los recursos financieros suficientes para sostener un aparato estatal que había crecido desmedidamente, una demanda interna creciente de dólares y los pagos de una deuda que se había contratado al momento de la expansión de la industria petrolera y que, ante el aumento de las tasas de interés, parecía casi impagable de momento. No se trataba de un pequeño “problema de caja”, sino de la crisis final de un modelo económico agotado que sólo había sobrevivido algunos años más gracias al aliento de le brindó la breve euforia de los altos precios del petróleo.

El Estado mexicano se encontraba endeudado y devaluado. El jefe del gobierno, el presidente, al cabo jefe de este Estado, decidió que unos de los principales culpables del saqueo del que había sido víctima la nación eran los dueños de los bancos. En uso de las facultades que la constitución le otorgaba, López Portillo decretó la expropiación bancaria, en un gesto de reprimenda, de castigo a los “malos mexicanos”. Con ello el presidente hacía ver a los miembros del sector privado que no importaba que tan débil se encontrara un gobierno, aún se tenía lo importante, el control sobre el Estado, el cual contaba con las herramientas suficientes para doblegar a un sector de la clase dominante.

La nacionalización de los bancos mexicanos debe entenderse como la ruptura definitiva del acuerdo operativo entre la clase dominante y el grupo gobernante⁵⁰⁴, pues el ejercicio de la facultad constitucional de crear la propiedad privada o de imponer a aquella la modalidad que se estimara conveniente se apreció como un verdadero poder ilimitado e incontrolado, que si bien es cierto que siempre había existido, nada garantizaba ya que no se volvería a utilizar. Para los empresarios este hecho constituyó un verdadero aprendizaje histórico, pues entendieron que no basta con tener buenas relaciones con *el gobierno* mientras no se tenga un verdadero control sobre *el Estado*.

⁵⁰⁴ “La nacionalización bancaria terminó por fracturar, quizá definitivamente, el esquema tradicional de las relaciones Estado-empresarios o, cuando menos, impidió la posibilidad de rehacerlo sobre las bases tradicionales”. *Cfr.* Casar, cit. *supra* nota 494, p. 294.

Si éste se había convertido en el gran aliado de los dueños del capital durante tantos años, los últimos gobiernos con políticas equivocadas y golpes de timón había trastocado los términos del convenio. El Estado mexicano había demostrado su utilidad funcional, es decir, las estructuras estatales eran de utilidad en el proceso del crecimiento económico, sin embargo, los procesos políticos habían ocasionado una disfuncionalidad, por lo que se habían generado choques entre los empresarios y el gobierno. Aquellos entendieron que no era preciso acabar con las estructuras, sino controlarlas, por lo que era necesario controlar a su vez los procesos políticos. Lo que Cordera y Tello llamaron disputa por la nación no resultó ser otra cosa que una batalla por la autonomía del Estado, librada en los propios canales institucionalizados de lucha política, las elecciones.

b) *La política laboral restrictiva.*

El Estado mexicano, tras la debacle de sus finanzas y su severa crisis fiscal, se vio imposibilitado para renovar su alianza con los contingentes obreros controlados por las burocracias sindicales corporativas a través del reconocido expediente de las mejoras económicas, o al menos la promesa de las mismas. Durante el breve periodo de abundancia económica, la política laboral del gobierno se enfocó a la creación de empleos, en detrimento del aumento real de los salarios. Una vez instalada la crisis, la táctica gubernamental, ya con de la Madrid como presidente, privilegió la conservación de la fuentes de empleo, aunque los ingresos reales de los trabajadores disminuyeran dramáticamente. Sin embargo, esta intención de conservar el mayor número de empleos se oponía, en muchas ocasiones, a la decidida política antiinflacionaria del gobierno, por lo que los roces y los abiertos enfrentamientos entre el grupo gobernante y los líderes sindicales aumentaron.

Como ya se mencionó, todo liderazgo sindical, por muy corporativo o espurio que pueda ser requiere de la aquiescencia de los dos extremos entre los que se mueve: frente a los burócratas estatales y los políticos el liderazgo corporativo debe contar con cierto respaldo de sus dirigidos, pero sobre todo con un auténtico control sobre ellos; frente a éstos, el liderazgo requiere tener buenas relaciones con el Estado y su gobierno, para poder ofrecer ventajas o beneficios a los agremiados. El control sobre los obreros no se fundamenta únicamente en terror, sino principalmente en expectativas de beneficio. Cuando éstas se agotan o se extinguen las bases del control se tambalean, pues entonces la dirigencia sindical sólo se puede sostener por medio del terror y la violencia. Y cuando ello se presenta, la utilidad que tal liderazgo representaba para el aparato estatal y gubernamental se acaba.

En plena crisis económica los líderes sindicales enfrentaron esta situación. Ante los embates de la inflación y sus consecuencias más sensibles, los sindicatos no podían sino radicalizar sus demandas, estallar más huelgas y comenzar a renegar de los sacrificios pedidos. La táctica de la oferta de reformas sociales no era viable en el momento, pues no se podía ofrecer nada, o casi nada, salvo paciencia y comprensión. Los salarios no podía aumentar por que ello podía desatar una inflación galopante, como finalmente ocurrió; se pretendía conservar empleos, pero la recesión tornaba incosteables muchas fuentes de empleo. La economía mexicana se estancó y entró, al mismo tiempo, en una dinámica inflacionaria. Y de nuevo los que pagaron las consecuencias fueron los obreros, los campesinos, los marginados de siempre.

c) *El final de la promesa de mejoramiento económico.*

Lo que González Casanova describió como “la idea del individuo de que se puede salvar individualmente, de que puede resolver sus problemas personales y familiares dentro de los carriles que le ha trazado el propio desarrollo, sin modificaciones sustanciales ni actitudes radicales”, el *factor esperanza*, desapareció por completo a lo largo de los años ochenta. La promesa del mejoramiento económico como elemento de legitimidad (y por tanto de estabilidad) del régimen mexicano se rompió. El milagro mexicano había llegado a su fin.

Por una parte, la promesa de López Portillo de la “administración de la riqueza”, alimentada con dólares baratos y el flujo monetario derivado de la bonanza petrolera y de la corrupción, que generó inmensas expectativas entre las clases medias, terminó en frustración; la quiebra del Estado mexicano (el famoso “problema de caja”) derivó en una situación económica poco menos que desesperada, que en alguna medida llevó al nuevo grupo gobernante del presidente de la Madrid a experimentar un “cambio estructural” de la economía mexicana, lo que implicó fuertes restricciones en el gasto público, venta de empresas propiedad del Estado o en las que éste tenía una participación mayoritaria y una depauperización de los servicios públicos más básicos, como salud y educación, por ejemplo. Estos dos factores (frustración de las clases medias y abandono de los compromisos más elementales con las masas proletarias) generaron distintas reacciones, aunque similares: la promesa de justicia social y/o de mejoramiento constante había sido incumplida por el Estado.

Tanto las clases medias como las masas proletarias comenzaron, antes que nada, a buscar culpables de la terrible situación de su economía. El único culpable, se entendió así entonces, no podía ser otro que quien traicionó la promesa revolucionaria, aquél que terminó por acabar con el famoso *factor esperanza*: el Estado y su gobierno. La crisis económica de los años ochenta afectó de manera diferente a los distintos sectores de la sociedad mexicana: a unos les arrebató la posibilidad de “administrar” una prometida riqueza y a otros los condenó a pagar los platos rotos de la borrachera petrolera; ambos sectores, tanto el pluralista como el autoritario, resultaron damnificados por la pésima gestión financiera y política estatal; ambos sectores comenzarían a protestar y a movilizarse contra el que se consideró culpable de la situación: el Estado y el grupo gobernante. Sólo que, en razón de los medios de protesta y las propias estructuras de control, los grupos del México pluralista protestaron primero e inquietaron medianamente a los hombres del presidente; pasarían algunos años, no muchos, para que la protesta del México autoritario, del México marginado, cobrara forma e inquietara aún más al grupo gobernante.

d) *La división del grupo gobernante.*

Desde mediados de los años sesenta Vernon había previsto ciertas diferencias entre los integrantes del grupo gobernante, las que había sintetizado en sendas etiquetas que identificaban a los grandes sectores en que parecía agruparse la familia revolucionaria de entonces: técnicos y políticos. Con la primera etiqueta Vernon señalaba a la fracción del grupo que, no habiendo participado en general en acciones militares, sino cursado estudios universitarios de pre y posgrado, tenía el conocimiento de las modernas técnicas de la administración y el gobierno, se hacían o comenzaba a hacerse cargo de las principales oficinas gubernamentales, apoyados en sus méritos académicos y en su supuesta pericia

técnica (en economía sobre todo) y se inmiscuían poco en asuntos político electorales⁵⁰⁵; en tanto que los políticos, según el norteamericano, eran los miembros tradicionales de eso que se había llamado *familia revolucionaria*: excombatientes revolucionarios, con escasas o nulas carreras universitarias, poco conocimiento técnico del aparato estatal (finanzas, economía, comercio), amplia experiencia probada en cuestiones electorales y política de masas, buenos oradores y eficientes movilizados con amplios compromisos con las corporaciones proletarias.

Durante el sexenio de Echeverría estas diferencias se atenuaron por el cambio generacional que se operó dentro del grupo gobernante, aunado a una abierta pugna ideológica también dentro del partido hegemónico. Por un lado, el presidente incorporó a muchos jóvenes con escasa experiencia política a puestos públicos de cierta responsabilidad; por el otro las pugnas por el control del partido y de la política entre el grupo del presidente (de tendencia socialdemócrata) y los antiguos jefes (de preferencias más bien de derecha) se hicieron evidentes.

Sin embargo, el gobierno de López Portillo, una de cuyas prioridades iniciales era la racionalización de la burocracia estatal, acrecentó las diferencias entre los técnicos y los políticos dentro del grupo gobernante, sobre todo a partir de la división de tareas que el propio presidente introdujo dentro de su gabinete.⁵⁰⁶ Versado más bien en asuntos económicos y financieros, aunque por vocación amante de la teoría política, López Portillo asignó tareas técnicas a los técnicos (David Ibarra, Julio Moctezuma, Andrés de Oteyza, Miguel de la Madrid) y tareas políticas a los políticos (Jesús Reyes Heróles, Enrique Olivares, Porfirio Muñoz Ledo).

Al final de su periodo, el propio presidente reconoce esta división al escoger al candidato presidencial del PRI: “Yo tenía que ponderar: si el problema que iba a dejar al siguiente sexenio era fundamentalmente de ingresos, me hubiera inclinado por quien supiera manejar el petróleo, si hubiera sido financiero, pues quien resultó serlo; si hubiera sido de orden, hubiera sido García Paniagua, por lo que significaba como enlace entre las fuerzas armadas y por el carácter y la mano firme que tenía.”⁵⁰⁷ Ante la pregunta expresa, el expresidente sostiene que escoge a de la Madrid “fundamentalmente porque iba a dejar un problema financiero en el país, en el que amenazaba caída de precios e inestabilidad monetaria”.⁵⁰⁸

La presidencia de Miguel de la Madrid marcó el inicio de la ruptura traumática del grupo gobernante, el que se dividió en técnicos, o tecnócratas, y políticos tradicionales. Este cambio se operó desde el inicio mismo de la campaña electoral, pues los integrantes del grupo del candidato tomaron las posiciones centrales del aparato partidista y lo operaron:

⁵⁰⁵ “la fuerza de los técnicos no reside tanto en sus posibilidades de dar directamente forma a la política, como en su capacidad para elegir alternativas técnicas que son presentadas a sus amos políticos. Pero esta es una fuerza muy importante en sí misma, y cuando las instituciones de arriba son ambiguas, o cuando la situación requiere acción técnica en ausencia de instrucciones, el poder del técnico aumenta todavía más”. *Cfr.* Vernon, cit. *supra* nota 218, p. 154.

⁵⁰⁶ Vernon señalaba que había habido “ocasiones en que un técnico ha saltado la cerca hacia las praderas más ricas y lozanas de los políticos, y estos casos prometen ser más comunes en los años futuros, pero, en general, la división entre ambos grupos aún se mantiene bastante clara”. *Cfr.* Vernon, cit. *supra* nota 218, p. 154.

⁵⁰⁷ *Cfr.* Castañeda, Jorge. *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México. Alfaguara. 1999, p. 126.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, p. 135.

Manuel Bartlet en la secretaría general, Carlos Salinas en el IEPES, Miguel González Avelar en la secretaría de prensa, Francisco Rojas en la de finanzas, por ejemplo. Sin embargo, en esto no radicó la novedad del caso, sino en la actuación tan homogénea del grupo, resultado no sólo de sus relaciones personales, sino de su propia formación profesional, pues todos provenían del sector financiero del Estado, en especial de la secretaría que había dirigido de la Madrid.⁵⁰⁹ Tal homogeneidad se plasmaría también en las acciones de gobierno.

Se puede señalar que el presidente de la Madrid requería un equipo compacto e integrado para gobernar, sobre todo después de la terrible experiencia del gabinete dividido de López Portillo; también se puede sostener que el entonces presidente tenía diseñado de antemano un plan de reformas profundas en materia económica y que requería, para su ejecución, de sus hombres de confianza. Me parece que, según los hechos y la versión del propio exmandatario,⁵¹⁰ lo que lo lleva a buscar un grupo homogéneo y cohesionado es la severa situación de crisis que el país enfrentaba. La decisión de la reformas estructurales vino después. La ejecución de la decisión del cambio estructural se enfrentó a un diseño institucional, tanto formal como informal, que se oponía cualquier modificación mayor. La política salarial restrictiva, los efectos de las medidas de combate a la inflación, el inicio de la venta de empresas del Estado o de participación estatal mayoritaria, entre otros asuntos, afectaron intereses económicos y políticos de líderes sindicales corporativos o jefes de camarillas burocráticas.

Cuadro 33: candidatos del PRI a diputados federales uninominales por sector de origen (1979-1985)						
Sector	Frecuencia absoluta			Frecuencia relativa (%)		
	1979	1982	1985	1979	1982	1985
Obrero	70	75	72	23.3	25	24
Campeño	48	45	47	16	15	15.7
Popular	182	180	181	60.7	60	60.3
Total	300	300	300	100	100	100

Fuente: Pacheco Méndez, Guadalupe. "Corporativismo y representación política", en *Caleidoscopio Electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 36.

Por otra parte, los operadores políticos del cambio fueron ocupando posiciones políticas de elección haciendo a un lado los mecanismos de repartición de candidaturas o triunfos electorales. Según Hernández Rodríguez, lo que se privilegia en el sexenio del presidente de la Madrid, en lo que respecta a los puestos de elección popular, no es tanto la relación cercana con el presidente, sino las afinidades profesionales y la "ideología" del grupo: "Si se observa la composición de las candidaturas a diputados federales y senadores puede apreciarse como las corporaciones no vieron perjudicada considerablemente su fuerza, pero si se atiende a las gubernaturas la relación se invierte: la gran mayoría de los elegidos, si

⁵⁰⁹ Cfr. Hernández Rodríguez, Rogelio. "La división de la élite política mexicana", en Bazdresch, cit. *supra* nota 494, pp. 248-252.

⁵¹⁰ "En materia de gabinete económico traté de tener un pensamiento homogéneo; pensaba que se había perdido mucho tiempo en las polémicas internas durante los gobiernos de Echeverría y de López Portillo, y que al Presidente lo habían puesto con frecuencia sus colaboradores en situaciones muy difíciles porque tenía muy dividida la opinión del gabinete". Cfr. Castañeda, cit. *supra* nota 507, p. 195.

bien no pueden considerarse como integrantes del grupo del Presidente, sí muestran trayectorias muy similares a las suyas”.⁵¹¹

Cuadro 34: trayectorias de diputados y senadores del PRI en el periodo de Miguel de la Madrid			
	1982-1985	1985-1988	Senadores
Con puestos de elección	142 (49)*	182 (63)	47 (73)
• Con puestos en el PRI	92	137	18
• Con relaciones sindicales	41	38	24
• Sin otra relación	9	7	5
Sin puestos de elección	100 (34)	71 (25)	4 (6)
• Con puestos en el PRI	49	35	0
• Con relaciones sindicales	51	36	4
Con puestos administrativos	41 (14)	32 (11)	12 (19)
• Con puestos en el PRI	19	9	4
• Con relaciones sindicales	2	3	1
• Sin otra relación	20	20	7
Sin antecedentes	9	4	1
Total	292	289	64

* Las cifra entre paréntesis indican porcentajes
Fuente: Hernández Rodríguez, Rogelio. “La división de la élite política mexicana”, en Bazdrech, Carlos, Bucay, Nisso, Loaeza, Soledad y Lustig, Nora (comps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. México. Fondo de Cultura Económica. 1992 p. 255.

La evidencia de la ruptura dentro del grupo gobernante se manifiesta con la conformación de una “corriente” “democrática” dentro del partido hegemónico. Esta agrupación de políticos tradicionales marginados del poder tras el arribo de Miguel de la Madrid y su equipo a la presidencia, se identificaban por sus posiciones políticas cercanas a la izquierda moderada, lo cual contrastaba evidentemente con las decisiones y orientación del equipo de gobierno (evidentemente seguidor del nuevo liberalismo). Organizados por Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas (entonces gobernador de Michoacán), los integrantes de esta corriente, hacia el final del sexenio del presidente de la Madrid, cuando la selección del candidato presidencial se acercaba, se convirtieron en severos críticos de los procesos de toma de decisiones dentro del partido. Desde la orientación política del PRI hasta la manera de escoger candidato a la presidencia fueron objeto de severas críticas. La intención obvia, que no expresa, de los líderes de este movimiento, era influir en la designación del próximo presidente de la república.

Desde el movimiento henriquista no se había producido una fragmentación dentro del partido hegemónico, y desde el intento frustrado de Carlos Madrazo de democratizar algunos procesos de selección, el PRI no había resentido una crisis interna tan seria como la de la corriente democratizadora. Tras un forcejeo mal disimulado, Cárdenas opta por aceptar la candidatura que le ofrece el PARM para competir en las elecciones presidenciales de 1988, por lo que el PRI lo expulsa. Con Cárdenas salen del PRI varios cuadros y dirigentes, entre ellos el propio Muñoz Ledo.

⁵¹¹ Cfr. Hernández Rodríguez, op. cit. p. 255.

IV. LOS INDICADORES DE LA RUPTURA.

Tras romperse la coalición de actores que facilitaba la gobernabilidad de una sociedad, comienzan a aparecer signos inequívocos de que el funcionamiento de las estructuras se ha alterado. Así, comienzan a ocurrir hechos que antes no sólo no ocurrían, sino que era inimaginable que ocurrieran, aunque existía la posibilidad. Es decir, a lo largo de la duración del pacto de dominación de una sociedad existen diversas actitudes que los sujetos (que no los objetos) del mismo pueden asumir, puesto que las mismas están previstas, son *calculables*. Sin embargo también existen actitudes que no estando al margen de lo permitido, ni de lo calculable, se consideran atentados a la continuidad del pacto; son las llamadas *reglas no escritas*, o en otros términos, las instituciones no formales que rigen el comportamiento de los actores.

Por supuesto que las conductas de los sujetos del pacto están sometidas a la probabilidad del castigo ante la ruptura de las *reglas*, tanto las formales como las no formales. Ya se ha señalado que la coalición o el pacto se rompe cuando deja de ser funcional para quienes lo suscriben, o al menos para alguno de ellos. Ante esta eventualidad sólo se puede echar mano del castigo, de la violencia para recomponer el acuerdo violado. Sin embargo, ¿qué sucede cuando el que tiene el monopolio de la violencia legítima es quien rompe el pacto, la coalición o el acuerdo? Simplemente que los otros sujetos dejan de tener incentivos para seguir haciendo funcionar las instituciones. Y es entonces cuando las actitudes antes punibles, reprobables o simplemente “audaces” comienzan a proliferar. Esto es lo que sucedió en México entre 1978 (más concretamente a partir de 1985) y 1988.

Las bases sobre las que había sido operado el gran acuerdo de dominación en nuestro país fueron socavadas, o fatalmente dañadas, ya por los efectos nacionales de la recesión internacional, la disminución de los precios internacionales del petróleo, ya por los errores de administración pública, o ya por las acciones deliberadas del Estado y su gobierno. Seguramente que todos esos factores influyeron, tal vez unos más que otros, pero todos determinaron la ruptura de las antiguas reglas de la política mexicana. Véanse los signos o indicadores de ese rompimiento.

a) *La movilización empresarial.*

A partir de la expropiación de grandes extensiones de tierra cultivable de alta calidad, decretada por Echeverría a finales de su gobierno, y tras las incursiones cruentas de bandas terroristas y guerrilleras en la vida nacional (secuestros, asesinatos, emboscadas, etc.) a lo largo de la década de los setentas, los empresarios, y en general lo que se ha denominado *iniciativa privada*, comenzaron un proceso acelerado de *politización*, es decir, empezaron a asumir actitudes de abierta crítica al gobierno y, sobre todo, al Estado mexicano, ya no en los temas tradicionales de discusión y desacuerdo (intervención estatal en el mercado, educación, impuestos, etcétera), sino en los que antes les estaban vedados: democracia, participación política, división de poderes, control del poder político, presidencialismo, partidos políticos, representación, elecciones libres, limpias y confiables.

Tras la experiencia del gobierno de Echeverría, como se ha mencionado, los empresarios iniciaron un proceso de aprendizaje histórico: el Estado mexicano tenía las herramientas suficientes y necesarias para garantizar su autonomía funcional, aunque estructuralmente

estaba limitado; el Estado mexicano había fomentado el crecimiento de la burguesía nacional, pero no era su instrumento y había llegado a un casi pleno entendimiento con los empresarios *a través* del gobierno federal; instrumentos al fin, los mecanismos estatales de control que se tenían sobre la burguesía no habían sido utilizados porque los *gobiernos* no habían querido hacerlo, no porque el Estado hubiera abdicado de ellos; pero un gobierno enfrentado o disgustado con los empresarios contaba con la *posibilidad*, aunque la *probabilidad* fuera poca, de hacer uso de los mecanismos formales de control.

Esto lo entendieron poco a poco los empresarios; las expropiaciones, tanto la de tierras de Echeverría como la de los bancos de López Portillo, fueron claros ejemplos de la utilización de un muy importante mecanismo de control que el Estado mexicano tiene sobre la burguesía. Los canales y herramientas tradicionales de presión que los empresarios habían usado resultaron inútiles ante la decisión de un gobierno, de un presidente, que contaba con todos los recursos estatales; el presidente parecía ser el Estado, pues dentro de éste nadie se le oponía, nadie intentaba limitarlo o controlarlo. Esto, como quedó claro en el capítulo III de este trabajo, era posible gracias al diseño, pero sobre todo a la dinámica política. El presidencialismo descansaba en la propia constitución federal, el fenómeno de los gobiernos unificados, la jefatura del partido que recaía en el presidente de la república en turno y la disciplina partidista. Si el presidente no estaba limitado ni controlado, era necesario atacar las raíces del problema. Éste no era otro que la ausencia de “pesos y contrapesos” a la voluntad presidencial *dentro del propio Estado*.⁵¹²

Los empresarios, si bien es cierto que en sus declaraciones y discursos muchas veces no lograban separar al Estado del gobierno, comprendieron que su adversario no era el primero, sino el segundo. El Estado mexicano había sido altamente funcional para los intereses empresariales, mientras estuvo gobernado o dirigido por un grupo de políticos que compartían los intereses de los miembros de la burguesía; cuando el Estado mexicano tuvo como jefes a presidentes que o no compartieron del todo dichos intereses, o entraron en conflicto con los empresarios, dejó de ser funcional y se convirtió en un peligroso instrumento en su contra. Así pues, el Estado mexicano no se convirtió en el adversario, sino en el objetivo a controlar. Tras la reforma política de 1977, los mecanismos institucionales para la “batalla por la nación” estaban dados: elecciones, partidos políticos, lucha parlamentaria, conquista del voto.

Al fin y al cabo conservadores, los empresarios mexicanos dejaron en el pasado las veladas amenazas de repetir en México la experiencia chilena y se dieron a la tarea de conquistar su objetivo mediante los instrumentos más idóneos que su ideología y la situación política nacional les permitían: elecciones, partidos políticos, lucha parlamentaria, conquista del voto. Por ello es posible afirmar, siguiendo la opinión mayoritaria, que si bien Reyes Heróles pensó la reforma política para la izquierda, quien mejor la aprovechó fue la derecha. Pero ésta no inició su activismo teniendo como base únicamente los cambios constitucionales y legales en materia electoral. Los nuevos canales de participación y disidencia fueron utilizados por los empresarios *porque* ya contaban con amplias y

⁵¹² “En síntesis, los nuevos argumentos empresariales se estructuraban de la siguiente manera: la nacionalización en su interpretación histórica indica una creciente concentración (¿tendencia?) de poder económico y político en manos del estado; igualmente señala un exceso de poder en el Ejecutivo que *imposibilita el uso estable de las leyes y obstaculiza la efectiva separación de poderes* (la decisión es de un solo hombre); todo lo anterior conduce al país al totalitarismo y *rompe el ‘estado de derecho’*, lo cual no puede conducir sino a la aniquilación de la iniciativa privada”. Cfr. Millán, cit. *supra* nota 420, p. 155.

consolidadas organizaciones gremiales, *porque* tenían acceso a la información necesaria, *porque* tenían facilidad para difundir sus mensajes, *porque* tenían una independencia económica y política previa, es decir, *porque*, como se anotó arriba, los empresarios (por supuesto) formaban parte del sector integrado de la sociedad mexicana, el cual si bien había sido controlable por el Estado, no era fácilmente reprimible. El reclamo democrático en México inició en los grupos sociales que integraban el país plural, integrado.⁵¹³

La reacción empresarial a la nacionalización se dio en tres frentes: se promovieron juicios de amparo contra el acto expropiatorio, se originó un movimiento de cambio de liderazgo dentro del sector y, finalmente, se inició de manera franca la politización de muchos empresarios en lo particular (Clouthier es el paradigma) y la creciente influencia de este sector en la sociedad toda. En lo que a este trabajo interesa hay que destacar que el empresariado intentó movilizar a parte de la población como reacción al acto del 1 de septiembre de 1982, sin embargo la convocatoria para manifestar el rechazo a la medida recibió poca atención, además en los días inmediatos al anuncio expropiatorio el PRI, y principalmente su sector obrero, llevaron a cabo manifestaciones masivas de apoyo al presidente y su decisión. Resultó claro que la capacidad de movilización de las masas aún la monopolizaba el gobierno y su partido

Se afirma que uno de los efectos de la nacionalización bancaria fue la pérdida del liderazgo que ostentaba dentro del sector empresarial el grupo de los financieros, los cuales, siempre beneficiados por las políticas estatales, asumían por lo regular una posición más cercana a la del gobierno que la de otros empresarios. Al atacar a este grupo del sector empresarial el Estado prácticamente lo dejaba sin liderazgo moderado, lo cual abría el camino para que empresarios más agresivos, más radicales, asumieran la conducción del sector. La radicalización de los empresarios consistió en la ruptura de los límites impuestos por el Estado y el grupo gobernante a los dueños del capital por muchos años: no participación en política partidaria, ausencia de críticas a la forma (personal) de gobernar, al PRI y al corporativismo.⁵¹⁴ Si bien las elecciones presidenciales habían pasado, las acciones políticas tenían como objetivo presionar al nuevo gobierno para que definiera lo más pronto posible las nuevas reglas de la relación.

“En el plano táctico, las reuniones ‘México en la Libertad’, pusieron de manifiesto la voluntad empresarial de transgredir los límites económico administrativos de negociación, de recurrir a la sociedad para conformar una oposición más amplia frente al gobierno y la consideración de que su fuente más sólida de poder provenía de la acción a nivel regional”.⁵¹⁵ Las citadas reuniones constituyeron una reacción inmediata a la expropiación bancaria, en las cuales los argumentos esgrimidos no eran propiamente técnicos jurídicos, sino preponderantemente políticos: crítica al presidencialismo, al partido hegemónico y al corporativismo que asfixiaban a la sociedad mexicana; clamor por una democracia que hiciera efectivo un Estado de Derecho, en el cual la voluntad de un solo gobernante no estuviera exenta de límites y controles. De esta forma se entiende la afirmación de que la

⁵¹³ “La demanda de democratización del sistema político aparece como uno de los aspectos sobresalientes del discurso empresarial y, de manera particular, de su facción radical”, *cfr.* Luna, cit. *supra* nota 503, p. 406.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 399.

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 405.

politización de los empresarios, al igual que la de otros sectores de la sociedad mexicana, se llevó a cabo al margen de los partidos políticos, aún de los de oposición.⁵¹⁶

Los empresarios emplearon como vehículo de su descontento al principal, más antiguo, respetable y serio partido de oposición: Acción Nacional. Mediante el partido los empresarios criticaron abiertamente la ausencia de un régimen realmente democrático ante auditorios poco acostumbrados a escuchar lo que de siempre se sabía, ante auditorios que afectados por la severa crisis financiera de 1982, la que había cancelado finalmente sus expectativas de mejoramiento económico, era campo fértil para tales críticas. A través del PAN los empresarios comenzaron a participar en la única manera de controlar al poder presidencial: las elecciones. La reforma de 1978 había creado el mecanismo y los sucesos de 1982 aceleraron el proceso. La crisis del régimen se presentó en los siguientes años.

b) *La novedosa competitividad electoral.*

“El sexenio de Miguel de la Madrid [había] sido, sin duda alguna, el gobierno que más problemas de tipo electoral [había] enfrentado en muchos años. Los conflictos derivados de comicios [fueron]... una constante política tanto en el nivel federal... como en el local”.⁵¹⁷

Hasta 1982 el régimen político mexicano había estado caracterizado por una aburrida certeza electoral, pues siempre ganaba el candidato del PRI al puesto que fuese. Esta sospechosa y desalentadora unanimidad había provocado ya serias alarmas en el grupo gobernante, el cual había *reformado* constantemente el marco jurídico para facilitar (o hasta fomentar) la manifestación del pluralismo. Es posible imaginar que los intentos gubernamentales alcanzaron magros resultados debido a la inexistencia de ese pluralismo tan buscado.

Cuadro 35: elecciones de diputados federales						
Votos por partido y curules (1979)						
Partido	DMR	DRP	Total	%*	Votos	%**
PAN	4	39	43	9.98	1 487 241	11.47
PRI	291	-	291	67.52	9 610 735	74.09
PPS	-	18	18	4.18	357 106	2.75
PARM	-	20	20	4.64	249 726	1.93
PDM	-	16	16	3.71	284 145	2.19
PCM/PSUM	-	27	27	6.26	688 978	5.31
PST	-	16	16	3.71	293 511	2.26
Anulados	5	-	-	-	-	-
Total	300	136	431	100	12 971 443	100

* Porcentaje del número total de asientos en la Cámara de Diputados.
 **Porcentaje del número de votos sin considerar los anulados o a favor de candidatos no registrados.
 DMR: Diputados de mayoría relativa.
 DRP: Diputados de representación proporcional.
 Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 1997, p. 70.

⁵¹⁶ Cfr. Loaeza, cit. *supra* nota 174, p. 353.

⁵¹⁷ Molinar, Juan. “Los procesos electorales: 1983-1987”, en cit. *supra* nota 503, p. 189.

No obstante la importante reforma electoral de 1977, en el horizonte político nacional no se divisaban mayores peligros, pues a pesar del crecimiento cuantitativo y cualitativos de la oposición, el PRI podía vislumbrar la continuidad de su hegemonía durante muchos años más. Sin embargo, 1983 será el año que marca el comienzo de una nueva etapa en la vida política nacional, caracterizada por la mayor participación ciudadana en los procesos electorales, una mayor competitividad de las elecciones y, sobre todo, la explosión de un pluralismo predominantemente municipal, regional, local.

A partir de 1983 “las elecciones que tradicionalmente fueran rituales políticos de escasa significación, [cobraron] centralidad a tal punto que se les [erigió] en factores clave para la definición *del rumbo y hasta de la velocidad del cambio político*. En efecto, los comicios en México [fueron], además de *cajas de resonancia* de las tensiones que [provocaron] los cambios, verdaderos *agentes del cambio político* que ahí se quiere identificar con la transición a la democracia”.⁵¹⁸ Esto es, las elecciones se convirtieron en los indicadores de un cambio que se estaba experimentando o se había experimentado ya en la sociedad mexicana, y además funcionaron también como *instrumentos del cambio*.

Cuadro 36: elecciones de diputados federales						
Votos por partido y curules (1982)						
Partido	DMR	DRP	Total	%*	Votos	%**
PAN	1	50	51	12.75	3 691 200	17.53
PRI	298	-	298	74.50	14 591 026	69.31
PPS	-	10	10	2.50	393 999	1.87
PARM	-	-	-	-	283 411	1.35
PDM	-	12	12	3.00	483 865	2.30
PCM/PSUM	-	17	17	4.25	925 848	4.40
PST	-	11	11	2.75	376 563	1.79
PRT	-	-	-	-	265 658	1.26
PSD	-	-	-	-	40 454	0.19
Anulados	1	-	1	-	-	-
Total	300	100	400	100	21 052 024	100

* Porcentaje del número total de asientos en la Cámara de Diputados.
 **Porcentaje del número de votos sin considerar los anulados o a favor de candidatos no registrados.
 DMR: Diputados de mayoría relativa.
 DRP: Diputados de representación proporcional.
 Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 1997, p. 70.

En primer lugar es necesario explicar el papel de las elecciones como *cajas de resonancia*; los comicios paulatinamente empezaron a indicar que algo había cambiado en el país: si desde los tempranos tiempos de la posrevolución el partido hegemónico y el Estado habían derivado su justificación, es decir su legitimidad, de la herencia ideológica (por confusa que esta fuera) del movimiento armado de principios de siglo y de las reiteradas promesas de “justicia social”, el régimen no había podido escapar a la necesidad de justificar el control y ejercicio del poder político mediante la única fórmula reconocida como válida desde entonces: procesos electorales con tintes democráticos.

⁵¹⁸ Cfr. Peschard, cit. *supra* nota 384, p. 97. Las cursivas son mías.

Las elecciones en México, ante la ausencia de competencia real, verdaderas opciones políticas y la presencia del Estado y todos sus recursos en apoyo de un partido, fueron meros procesos de constatación de la lealtad de las masas hacia el Estado y el grupo gobernante. Los comicios eran importantes porque se renovaba el vínculo entre los supuestos electores y los gobernantes, no porque realmente se disputara el poder. A la fiesta democrática de las elecciones el pueblo siempre era invitado y esperado, pero no se le permitía tomar parte en la misma, era, pues, un convidado de piedra. Cuando este pétreo invitado comenzó a faltar por lo aburrido de la fiesta, el régimen diseñó diversas estrategias para hacerle más atractiva la asistencia: diputados de partido, reconocimiento de algunos triunfos aislados de los partidos de oposición, reformas electorales, etc. Tras los sucesos de los primeros años ochenta, el convidado comenzó a tomarse en serio su papel.

Cuadro 37: datos de las elecciones presidenciales (1976-1988)						
Porcentajes del número total de votos						
Partido	1976		1982		1988	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	-	-	3 700 045	15.68	3 208 584	16.79
PRI	15 466 188	87.84	16 141 454	68.43	9 687 926	50.71
PPS	649 139	3.69	360 565	1.53	5 843 779	30.59
PARM	347 611	1.97	242 187	1.03	-	-
PDM	-	-	433 886	1.84	190 891	1.00
PCM/PSUM/PMS	-	-	821 993	3.48	-	-
PST/PFCRN	-	-	342 005	1.45	-	-
PRT	-	-	416 448	1.76	74 857	0.39
PSD	-	-	48 413	0.20	-	-
Anulados	931 870	5.29	1 053 616	4.46	-	-
Candidatos no registrados	212 064	1.20	28 474	0.12	100 139	0.52
Total	17 606 872	100	23 589 086	100	19 106 176	100

Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 1997, p. 42.

El incremento de la participación ciudadana en los distintos procesos electorales del país, lo que derivó en un aumento de la intensidad paulatina de las competencias, indicaba, de alguna manera, que la justificación revolucionaria del régimen estaba en crisis y que la actitud de la ciudadanía respecto de los mecanismos institucionales de protesta se había modificado, pasando de la resignación a la acción. El cambio del que dan parte las elecciones a partir de 1983 consiste básicamente en la percepción de éstas como mecanismos efectivos de protesta y de, obviamente, cambio de gobierno. Esto se corrobora por el hecho de que tras varias elecciones problemáticas, tanto a nivel local como federal, el régimen adopta una estrategia inversa a la tradicional: reducir el padrón, en vez de aumentarlo.

Gómez Tagle sostiene que, por lo regular, “se considera que una alta participación electoral es uno de los indicadores de legitimidad y de amplia representatividad... En cambio, en México, es una variable con poca importancia para entender los procesos electorales por la manipulación, tanto del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, como de los resultados de las elecciones”. Por otra parte, la misma autora indica que es de llamar la atención “la tendencia siempre ascendente del empadronamiento, que en algunos periodos

sobrepasa el crecimiento de la población en edad de votar, pero sobre todo es muy extraño que no exista ninguna relación estadísticamente significativa entre la tendencia ascendente de crecimiento del padrón y la votación en cada elección. Sería lógico preguntarse –dado que en México el acto de empadronarse es voluntario– para qué se van a empadronar los ciudadanos que no quieren votar? Esta constante en las estadísticas electorales corrobora la idea de que el padrón electoral ha sido producto de una política deliberada del gobierno para dar una imagen de elecciones altamente participativas”.⁵¹⁹

Cuadro 38: Elecciones de diputados federales Votos por partido y curules (1985-1988)												
Partido	1985						1988					
	DMR	DRP	Total	% ¹	Votos	% ²	DMR	DRP	Total	% ¹	Votos	% ²
PAN	9	32	41	10.25	2 769 545	16.30	38	63	101	20.20	3 244 887	17.97
PRI	289	-	289	72.25	11 565 722	68.10	233	27	260	52.20	9 227 008	51.20
PPS ³	-	11	11	2.75	350 301	2.07	-	-	-	0.00	1 662 477	7.13
PARM ³	2	9	11	2.75	295 222	1.74	-	-	-	0.00	1 099 486	4.72
PDM	-	12	12	3.00	485 007	2.85	-	-	-	0.00	235 668	1.30
PSUM/PMS ³	-	12	12	3.00	574 727	3.30	-	-	-	0.00	802 837	3.44
PST/ PFCRN ³	-	12	12	3.00	440 821	2.60	-	-	-	0.00	1 687 849	7.24
PRT	-	6	6	1.50	225 529	1.33	-	-	-	0.00	93 830	0.52
PMT	-	6	6	1.50	276 552	1.63						
FDN	-	-	-	-	-	-	29*	110*	139	27.80	5 252 649	29.10
Total	300	100	400	100	16 983 426	100					23 306 691	100

¹ Porcentaje del número total de asientos en la Cámara de Diputados.
² Porcentaje del número de votos sin considerar los anulados o a favor de candidatos no registrados.
³ Partidos que formaron el Frente Democrático Nacional (FDN).
* Diputados que se concedieron a los partidos de la coalición FDN. No todas las candidaturas fueron comunes.
DMR: Diputados de mayoría relativa.
DRP: Diputados de representación proporcional.
Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 1997, p. 71.

En segundo lugar, las elecciones llegaron a ser instrumentos del cambio político, a tal grado que incluso determinaron la velocidad y el rumbo del mismo. La novedosa situación de las elecciones indicó que se había operado un cambio en la sociedad mexicana, o en algunos sectores relevantes de la misma; pero el hecho mismo de que el cambio se manifestara a través de mecanismos institucionalizados (las propias elecciones) las convirtió a éstas en la única vía reconocida, justificada (legitimada) para protestar e impulsar un cambio de o en el grupo gobernante. Esto no fue planificado ni siquiera previsto por los partidos políticos, en virtud de que la “crisis económica de los ochenta y las dificultades del gobierno para administrarla” resultaron ser los catalizadores del reclamo democrático⁵²⁰; la renovada participación electoral, canalizada y capitalizada por los partidos, en especial por el PAN, pero no generada por éstos, generó un cambio de estrategias y tácticas de los partidos políticos: “la acción electoral cobró preeminencia sobre otro tipo de tareas partidarias y el pragmatismo fue ganándole terreno a las posturas doctrinarias”⁵²¹. Las elecciones fueron el

⁵¹⁹ Cfr. Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México, 2ª ed. 2001, pp. 27 y 28.

⁵²⁰ Cfr. Peschard, cit. *supra* nota 384, p. 109.

⁵²¹ Cfr. Peschard, cit. *supra* nota 384, p. 107.

instrumento del cambio debido a que mediante ellas, sólo mediante ellas, podía accederse a los puestos de gobierno.

Por lo que toca a los partidos políticos, se debe apuntar que tras la crisis de 1975-76, el PAN, dirigido finalmente por un grupo de políticos pragmáticos muy cercanos a algunos grupos empresariales del norte del país, se convirtió en el gran beneficiario de la reforma política de 1977, principalmente por ser la organización partidista mejor preparada para hacer frente a procesos electorales más participativos; la izquierda, para la cual se había llevado a cabo, supuestamente, la citada reforma, permaneció fragmentada por largos años, y sus triunfos y porcentajes de votación resultaron decepcionantes. Sin embargo, hacia el final de la década estaría llamada a convertirse en uno de los factores elementales para la gobernabilidad del país.

En el cuadro 39 se aprecia claramente la tendencia a la baja del porcentaje de votos obtenidos por el PRI en las elecciones de diputados federales; en cuatro elecciones perdió casi 18 puntos porcentuales, los mismos que no ganó un solo partido, sino que se repartieron entre los de oposición, aunque el gran ganador fue al PAN con un aumento de casi 8 puntos. Es de hacer notar que la pérdida del PRI y la ganancia del PAN son constantes, en tanto que el repunte electoral de la izquierda mexicana se origina en una sola elección, la de 1988.

Cuadro 39: la efectividad de los partidos en elecciones para diputados federales.								
Porcentajes del número total de votos (1979-1988)								
	1979		1982		1985		1988	
Partido	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	1 487 241	10.78	3 691 200	17.52	2 769 545	15.54	3 265 291	18.03
PRI	9 610 735	69.70	14 591 026	69.26	11 565 722	64.90	9 239 464	51.02
PPS	357 106	2.59	393 999	1.87	350 301	1.96	1 663 884	9.19
PARM	249 726	1.81	283 411	1.34	295 222	1.65	1 121 140	6.19
PDM	284 145	2.06	483 865	2.29	485 007	2.72	228 307	1.26
PCM/PSUM	688 978	4.99	925 848	4.39	574 727	3.22	802 047	4.43
PST/FCRN	293 511	2.12	376 563	1.78	440 821	2.47	1 701 268	9.39
PRT	-	-	265 658	1.26	225 529	1.26	87 240	0.48
PSD	-	-	40 454	0.19	-	-	-	-
PMT	-	-	-	-	276 552	1.55	-	-
Votos Anulados	806 453	5.84	12 405	0.05	824 752	4.62	-	-
Candidatos no registrados	9 824	0.07	97	-	11 922	0.06	579	-
Total	13 787 720	100	21 064 526	100	17 820 100	100	18 109 221	100

Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 1997, p. 39.

Por otra parte, como se aprecia en los siguientes cuadros, la reforma política ideada por Reyes Heróles para institucionalizar a la izquierda, no sólo benefició directamente a la derecha, sino que abrió de manera ya definitiva los principales órganos de gobierno (tanto federal como local⁵²²) a los partidos de oposición. A partir de las elecciones de 1979 y en

⁵²² “en 1977 la Constitución obligó a las legislaturas estatales a aprobar sistemas electorales mixtos, es decir, a que incluyeran diputados de representación proporcional en su integración”. Cfr. Lujambio, cit. *supra* nota 265, p. 46.

forma paulatina la presencia de los partidos opositores en las cámaras legislativas, principalmente en la de diputados del congreso de la unión, pasó de lo testimonial a lo indispensable.

Cuadro 40: asientos del PRI en la cámara de diputados (1979-1988)				
	1979	1982	1985	1988
Mayoría relativa	296	299	292	233
Representación proporcional	0	0	0	27
Total	296	299	292	260
% M.R.	100	100	100	77.66
% R.P.	0.00	0.00	0.00	13.5
% de la Cámara	74	74.75	73	52
% de Votación	69.7	69.3	64.8	61.48

Nótese que no es sino hasta 1988 que el PRI, partido hegemónico, recibe diputados de representación proporcional, no obstante su abrumadora mayoría relativa. Esto fue resultado de la reforma electoral de 1987, mediante la cual se introdujo la denominada *cláusula de gobernabilidad*, por medio de la cual el partido político que obtuviera la mayoría de los votos, debía recibir suficientes diputados de representación proporcional para garantizar una mayoría legislativa.⁵²³

Cuadro 41: Datos de las elecciones de senadores Porcentajes del número total de votos (1982-1988)				
	1982		1988	
Partido	Votos	%	Votos	%
PAN	3 678 096	16.41	3 275 831	18.09
PRI	14 572 114	64.99	9 210 819	50.85
PPS	375 059	1.67	1 675 710	9.25
PARM	153 495	0.68	1 178 623	6.51
PDM	438 471	1.96	232 500	1.28
PCM/PSUM/PMS	866 301	3.86	756 922	4.18
PRD/FCRN	320 672	1.43	1 695 414	9.36
PRT	221 421	0.99	84 125	0.46
PSD	2 966	0.01	-	-
Votos anulados	1 780 333	7.94	-	-
Candidatos no registrados	11 539	0.05	2 830	0.02
Total	22 420 467	100	18 112 774	100

Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 1997, p. 41.

c) *La explosión del pluralismo horizontal y vertical.*

Como lo muestran de una u otra forma los datos anteriores, a partir de la octava década del siglo pasado México comenzó a experimentar y a padecer las consecuencias de una pluralidad cada vez menos reacia a reconocerse como tal; los tiempos del discurso que

⁵²³ Para una mayor y detallada explicación de la reforma electoral de 1987, *cfr.* Becerra, *et al.*, cit. *supra* nota 460, pp. 155 ss.

justificaba la homogeneidad política en virtud de la heterogeneidad social habían pasado. Los diferentes sectores de la sociedad mexicana, tanto en el ámbito del país propiamente pluralista (en los términos de Casanova y Levy y Székely), como en el del país autoritario, encontraron cada vez mayor dificultad para “caber” todos juntos en el mismo partido. Por otra parte, ante la evidencia de que el poder del presidente no contaba con límites ni controles institucionales, los sectores de la sociedad pluralista (de nuevo, en los términos de Casanova y Levy y Székely), comenzaron a reclamar una composición menos homogénea de la cámaras legislativas; en sus ámbitos respectivos, este reclamo fue llevado a los congresos locales.

Los problemas políticos y administrativos son percibidos de manera más directa por la población en el nivel municipal; por ello la reacción inmediata a la situación económica y política se originó en ese ámbito. Los comicios electorales más disputados comenzaron a ser los municipales y los locales. El reconocimiento de algunos triunfos opositores y la aguerrida determinación de muchos ciudadanos promovieron el aumento paulatino de municipios gobernados por algún partido de oposición (Ciudad Juárez por el PAN o Juchitán por una coalición de izquierda, por ejemplo). Si bien el radio de acción de estos gobierno municipales es muy reducido, la importancia política de esos triunfos era capital, pues se demostraba que “sí se podía” ganarle al PRI. Por otra parte, los resultados electorales y los subsecuentes conflictos denotan un hecho fundamental: la pluralidad no sólo comenzaba a manifestarse a nivel horizontal (mayor presencia opositora en las cámara legislativas), sino también, y muy significativamente, a nivel vertical (mayor presencia opositora en gobierno municipales en estados cuyas legislaturas y gobernadores eran priistas).

Lo anterior no es de menor importancia, pues este hecho, la diferenciación entre una pluralidad horizontal y otra vertical, será fundamental para entender y analizar posteriormente el acceso al poder de los partidos de oposición y la pérdida subsecuente del PRI.

V. 1988: LA DISPUTA REAL POR EL PODER.

Tras cinco años de gobierno difícil, en el que hubo en forma constante problemas electorales, y tras emprender un ambicioso y basto proyecto de reestructuración económica del país, en el que se incluía la búsqueda de un equilibrio de la balanza de pagos, el saneamiento del gasto público y la reducción de su déficit, la apertura de la economía nacional a la competencia internacional, entre otras cosas, para el presidente de la Madrid llegó el momento más delicado y de mayor esplendor para un presidente mexicano: la selección del candidato del PRI a la presidencia, que todavía en aquel entonces equivalía a la designación del sucesor en el cargo.

Desde el inicio de su mandato el presidente de la Madrid había enfrentado las dificultades derivadas del empleo de personal político de un solo grupo, el suyo. Tras haber desplazado a un importante conjunto de políticos profesionales y altos burócratas, el presidente gobernó con su equipo, el que le despertaba confianza y que, además, tenía las credenciales académicas para enfrentar la crisis. El proceso de modificación de las estructuras económicas del país así como las medidas empleadas para sanear el gasto público generaron un aumento del descontento de una buena parte de esos políticos y burócratas desplazados, los que terminaron por centrar sus críticas en el aspecto ideológico: el nuevo

grupo gobernante, al llevar a cabo su proyectada reestructuración económica con la consecuente reducción del ámbito de la acción del Estado, traicionaba los *ideales de la revolución mexicana* y entregaba la riqueza nacional a manos de particulares nacionales y extranjeros. Neoliberales y tecnócratas fueron los epítetos que se les lanzó a los miembros del gabinete presidencial. Los políticos y burócratas desplazados tomaron para sí el calificativo de democratizadores.

Se adjudicaron tal nombre en razón de que pugnaban porque la selección del futuro candidato a la presidencia se llevara a cabo mediante un mecanismo democrático, evitando que el presidente de la república tuviera una intervención decisiva, pues ello llevaría, muy seguramente, a la designación de un miembro del propio equipo presidencial, lo que significaba la marginación total de los inconformes.

Uno de los ideólogos y promotores de la *democratización* del PRI fue Porfirio Muñoz Ledo; el líder carismático que abanderó esta corriente fue Cuauhtémoc Cárdenas. El primero llegó a proponer la candidatura presidencial del segundo, todavía dentro del PRI; cuando ésta fue rechazada y el presidente escogió a Carlos Salinas de Gortari como candidato la salida de Cárdenas, Muñoz Ledo y sus simpatizantes resultó inminente; Cárdenas aceptó la candidatura que le ofreció el PARM y Muñoz Ledo negoció para que otros partidos se sumaran a la misma, lo que terminó por constituir el Frente Democrático Nacional. La salida de Cárdenas, Muñoz Ledo y demás militantes, le significó al PRI su desprendimiento más importante desde 1952.

Por su parte, el PAN llegó a 1988 con varias experiencias electorales “traumáticas” e infiltrado por un grupo cada vez mayor y más aguerrido de militantes pragmáticos, más que doctrinarios, dispuestos a todo con tal de hacerse reconocer cualquier triunfo; la nota característica de muchos de estos militantes recientes era su pertenencia a un sector muy lastimado por las decisiones gubernamentales: el empresariado. Tras una breve batalla en el interior del partido, Manuel Clouthier (ex dirigente empresarial) derrotó a Jesús González Schmall (notorio dirigente del sector doctrinario del partido) y se convirtió en el candidato presidencial.

a) *La legitimidad.*

Es necesario aceptar que las elecciones federales de 1988 son verdaderamente un punto de quiebre en la continuidad de algunas características del régimen político mexicano; de entrada, el hecho de que se presentaran tres candidatos con posibilidades reales de ganar la contienda es un cambio respecto de las competencias anteriores, en las que si bien participaban varios candidatos, realmente el poder no estaba en disputa. En 1988 el poder político se disputa por primera vez y, lo más importante, se disputa en las urnas electorales.

La pregunta es, ¿qué origina la disputa por el poder? Y a esto sólo se puede responder algo obvio: la inconformidad. Esta inconformidad ciudadana, si bien manifestada a través de canales institucionales (elecciones y partido políticos) tenía raíces distintas, según el sector de la sociedad: el disgusto y el reclamo de una buena parte de la sociedad plural o integrada, que fortaleció al candidato panista, encontró su origen en la crisis económica derivada de la mala administración y la corrupción generada por un presidencialismo incontrolado; por otra parte, la insatisfacción y el reclamo de un importante segmento de la

sociedad autoritaria o marginada, que apoyó decisivamente a Cárdenas, tuvo su fuente en los efectos de “las propias respuestas que el régimen gobernante articuló a partir de 1982” para hacer frente a la crisis económica.⁵²⁴

Lo anterior, en sí mismo, es un indicio claro de que las actitudes positivas de apoyo al régimen comenzaban a desaparecer; por una parte, se cuestionaba directamente la capacidad de gestión pública del grupo gobernante, no obstante los reconocimientos internacionales al equipo de gobierno del presidente de la Madrid y a las acciones emprendidas; otro sector de la sociedad cuestionaba directamente los efectos de tales acciones: depauperización de servicios públicos, abandono de funciones estatales, cortes a subsidios, etc. Estos reclamos atacaban frontalmente las cláusulas básicas del pacto de dominación: unos obedecían las directrices gubernamentales porque se beneficiaban de ellas (grandes empresarios y clases medias); otros las obedecía porque tenían la esperanza de mejorar su situación socioeconómica o de recibir un beneficio directo (clases medias y masas proletarias).

Además en 1988 ciertos factores de ilegitimidad se hicieron presentes: el Estado ejerció o comenzó a ejercer, de manera directa a través de sus agentes especializados (policías y aparatos de inteligencia) o de manera indirecta mediante las organizaciones privadas que controlaba (centrales obreras o campesinas), una represión abierta sobre los ciudadanos: dispersión de marchas y mítines de protesta, asesinatos selectivos, etc. Por si fuera poco, la enorme simpatía que generó la candidatura de Cárdenas bien puede ser vista como la adhesión popular a un movimiento propiamente *antirégimen*.

Por lo que hace a los elementos de la legitimidad del régimen expuestos al inicio de este trabajo, la ideología de la revolución fue paulatinamente abandonada, sobre todo y de manera más evidente, en el nivel retórico, y será en el sexenio de Carlos Salinas cuando esto sea evidente; la política de masas del régimen se contrajo como resultado de las políticas de austeridad y saneamiento aplicadas por el gobierno del presidente de la Madrid, además de que, tras los terremotos de septiembre de 1985 y la organización ciudadana de tareas de rescate y asistencia, resultó claro que la capacidad del régimen para movilizar o desmovilizar a grandes contingentes ciudadanos estaba muy limitada; la idea de unidad nacional se cuestionó duramente, precisamente como resultado de la explosión vertical y horizontal del pluralismo político, aunque tuvo fuerte alicientes con fenómenos como el terremoto de 1985 y su secuela de solidaridad ciudadana y el mundial de fútbol de 1986; finalmente, el último factor de legitimidad del régimen, el desarrollo económico y la subsecuente promesa de mejoramiento (el *factor esperanza*), se convirtió en el cadáver en el armario del gobierno, y antes que generarle una justificación le originaba el descontento popular.

Así, en 1988 el régimen contaba con muy pocos elementos de legitimidad en su haber; el capital político que había acumulado en décadas y décadas⁵²⁵ se dilapidó en varios años. Carlos Salinas, candidato del PRI, representaba a un régimen que se justifica cada vez menos y de esto daban clara muestra los porcentajes de votación. Y será en ese año cuando un candidato del PRI a la presidencia obtenga el menor porcentaje de votos, solamente el

⁵²⁴ Cfr. Cavarozzi, Marcelo. “México: pasado y presente de su fórmula política”, en Cook, Maria Lorena, *et al*, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México. Cal y Arena-UNAM, 1996, p. 452.

⁵²⁵ Cfr. Cavarozzi, op. cit. pp. 444 ss.

49%. Por si fuera poco, lo competido de la elección, la presencia de tres candidatos con posibilidades reales de triunfar y las múltiples irregularidades del proceso electoral generaron una expectativa ciudadana importante en torno al nombre del ganador; al cabo de la jornada electoral los candidatos de oposición descalificaron la elección y cuestionaron el triunfo (anunciado a la medianoche del propio domingo 6 de julio por el presidente del PRI) de Carlos Salinas.

En este sentido es importante indicar que “la disminución en el porcentaje de votación a favor del candidato del PRI a la presidencia entre 1976 y 1982 fue de la misma magnitud que la de 1982 a 1988; sin embargo, en 1982 esa baja en la votación oficial no fue objeto de tantas controversias, *probablemente porque no había una oposición tan clara a quien atribuirle la transferencia de votos* y por eso no tuvo efectos políticos tan evidentes. Muy diferente fue la situación en 1988, cuando se produjo una fractura en el liderazgo del PRI que dio lugar a la salida de Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y otros miembros de la Corriente Democrática, que le dieron un significado distinto al dato estadístico”.⁵²⁶ Esto significa que las condiciones de justificación del descenso en la votación del PRI y del aumento de la votación por los partidos de oposición eran distintas en 1988, y esa distinción la hacen los factores antes señalados.

Las elecciones federales, especialmente la de presidente de la república, de ese año originaron un cuestionamiento muy grave a la legitimidad del régimen, en el sentido de que la justificación del mismo, fundada en otros factores que no fueran principalmente las elecciones democráticas, sería precaria y el régimen perdería autoridad y, por lo tanto, capacidad de gobierno.

b) *El presidencialismo.*

Si bien el diseño constitucional que facilita el predominio del presidente de la república sobre los otros órganos estatales se conservó (unidad del poder ejecutivo, elección directa del presidente, libre nombramiento y remoción de los secretarios de Estado, irresponsabilidad política del presidente, etc.), las fuentes funcionales del presidencialismo mexicano si se alteraron.

Por primera ocasión el partido del candidato ganador en las elecciones presidenciales de 1988, Carlos Salinas del PRI, no obtuvo las dos terceras partes de la Cámara de Diputados (mayoría requerida para reformar la constitución federal) y perdió la elección para senadores en dos entidades federativas; si bien es cierto que esto no le privó al presidente del control sobre el legislativo, si resultó claro que esta conformación retrasó, al menos por un trienio, la modificación constitucional de sectores fundamentales de la economía y la política mexicana: los derechos de propiedad sobre las tierras cultivables y el reconocimiento de la personalidad jurídica de las diferentes iglesias, en particular la católica. Además, el reconocimiento del triunfo de apenas poco más de 230 candidatos a diputados de mayoría relativa introdujo novedosas complicaciones en el colegio electoral que calificaría la elección de Salinas.⁵²⁷ El factor “*gobiernos unificados*” como una de las causas generadoras del presidencialismo mexicano se continuó presentado, pero “atenuado” en cuanto a la mayoría necesaria para enmendar la constitución.

⁵²⁶ Cfr. Gómez Tagle, cit. *supra* nota 519, p. 45. Las cursivas son mías.

⁵²⁷ Cfr. Castañeda, cit. *supra* nota 507, pp. 527 ss.

Por lo que hace a la disciplina de partido, ésta comenzó a sufrir una relajación importante, en virtud de que la opción de salida del partido y la “certeza de éxito” fuera de éste comenzaron a dejar de ser excesivamente onerosas (en términos políticos) para los miembros del PRI; por primera vez había posibilidades reales de que candidatos de otros partidos políticos resultaran ganadores en las elecciones, e incluso dentro de las mismas cámaras el paso de una fracción parlamentaria a otra se convirtió en una amenaza constante de los legisladores. Así, al romperse la hegemonía electoral del partido, un elemento fundamental de la disciplina (la existencia de una sola vía de acceso al poder político controlada por el presidente) se perdió.

Finalmente, la jefatura del partido, que normalmente había recaído en el presidente de la república, pareció desafiada, durante la contienda electoral, aunque al cabo de la misma y ya como presidente Salinas la recompuso; no hay que olvidar la molestia, el enojo, la inconformidad de los líderes obreros con la designación del candidato del PRI, incluso la franca simpatía del líder de los petroleros por la candidatura de Cárdenas y la indiferencia y, en ocasiones, abierto rechazo a Salinas como candidato. Tras la toma de posesión de éste como presidente, rápidamente se instrumentó toda una estrategia para enviar a la cárcel al líder petrolero Hernández Galicia, lo que en verdad fue un claro mensaje a todos los dirigentes sindicales con poco afecto hacia el presidente. Tras estas acciones y la imposición de un incondicional del presidente en la presidencia del PRI (Luis Donaldo Colosio), Salinas paulatinamente recobró el total control sobre el partido, y prueba de ello fue el reconocimiento de triunfos panistas en elecciones locales, no obstante la inconformidad de su propio partido.

c) *El partido hegemónico.*

En las elecciones *presidenciales* de 1988 se presentan varios fenómenos: a) se presentan a ambos lados del candidato del PRI, dos candidatos con amplias posibilidades de ganar las elecciones; b) estos candidatos opositores encabezan o son apoyados por organizaciones y/o partidos políticos que anteriormente no representaban amenaza alguna para el candidato del PRI; c) se presenta la participación electoral más baja, en términos relativos, de los últimos 30 años (50.28% del total de empadronados⁵²⁸); d) el candidato del PRI obtiene el porcentaje histórico más bajo: 50.71, es decir 9'687,926 de un total de 19'106,176.⁵²⁹; y e) por primera ocasión un candidato opositor obtiene el 30.59% de la votación; y por primera ocasión, los votos obtenidos por la oposición en su conjunto suman casi los mismos que los obtenidos por el PRI: 9'052,363, lo que da un porcentaje total de 47.38, muy cercano al obtenido por el PRI.⁵³⁰

Por otra parte, en las elecciones *para diputados federales* se nota que: a) si bien la tendencia a la baja en la votación del PRI se mantuvo, entre 1985 y 1988 este partido perdió 13.88 puntos porcentuales; pero si se compara la elección de 1988 con la elección de 1982 (en ambas se eligieron diputados, senadores y presidente) la pérdida es de 18.24%; estas pérdidas sólo son someramente comparables con lo sucedido entre 1970 y 1973, cuando el partido perdió 10 puntos porcentuales. Es importante señalar que este retroceso no sólo es

⁵²⁸ Cfr. Gómez Tagle, cit. *supra* nota 519, p. 27.

⁵²⁹ *Ídem*, p. 42.

⁵³⁰ *Ibidem*.

porcentual, sino también se refleja en el número total de votos⁵³¹, y b) el PRI obtiene la menor cantidad de triunfos en distritos uninominales desde la reforma política de 1977: 233 de 300 disputados; este partido obtiene por primera ocasión diputados de representación proporcional (27), lo que le permite mantener el gobierno de la Cámara de Diputados, aunque no con mayoría calificada (52% de curules)⁵³² la cual pierde por primera ocasión.

Respecto a las *elecciones para senadores* el PRI: a) obtiene el porcentaje de votación más bajo en su historia (50.85) casi 15 puntos por debajo de la elección anterior más reciente (1982)⁵³³, y b) además, por primera ocasión este partido pierde la elección en dos entidades federativas, Michoacán y Distrito Federal, precisamente frente a candidatos que habían abandonado al PRI.

De lo anterior sólo se puede concluir que el PRI, en 1988, sufrió un considerable retroceso electoral; dejó de ser el partido que ganaba todas las elecciones y que ocupaba casi la totalidad de los asientos de las cámaras federales. El propio candidato presidencial Carlos Salinas anunció poco después de la jornada electoral que el tiempo del partido “casi único” había concluido. La hegemonía del partido no sólo había sido desafiada, sino que sufrió en el proceso electoral de ese año un golpe del que no se repondría ya.

El efecto directo y más importante de las elecciones federales de 1988 consistió en hacer evidente que el cambio operado en la sociedad mexicana era irreversible; que tal cambio se manifestaría principalmente mediante los mecanismos institucionalizados, como las elecciones, que éstas, por tanto, dejarían de ser el aburrido espectáculo que habían sido hasta mediados de los ochentas, es decir, que la transformación política se encausaría a través de los comicios; por lo tanto, las elecciones, y todo lo que ellas implican, serían objeto de disputa política, pues se convirtieron en el mecanismo del propio cambio. Los resultados electorales posteriores al 6 de julio de 1988 corroboraron que el papel del PRI en el naciente sistema de partidos ya no era el del partido hegemónico, sino simplemente del partido mayoritario, al cual se podía derrotar como a cualquier otro. Aquí si hay un quiebre histórico.

d) *Continuidad y cambio.*

En el primer capítulo de este trabajo se señaló que el primer paso para tratar el tema de la estabilidad de un régimen político consistía en la identificación de las características esenciales del mismo, en virtud de que la estabilidad quedó definida como “la disposición de un sistema político a reaccionar de forma tal que mantenga su identidad”⁵³⁴; Morlino, por su parte, hay que recordar, sostiene que al abordar la cuestión de la estabilidad es necesario “esforzarse por individuar las características que debe conservar el régimen para sobrevivir y las características que debe modificar para adaptarse a las nuevas condiciones ambientales”⁵³⁵; por otra parte, en el tercer capítulo de este trabajo quedó establecido que el régimen político mexicano que se gestó durante la posrevolución, es decir, a partir de 1934, se caracterizaba esencialmente por un presidencialismo exacerbado, un corporativismo de

⁵³¹ *Ídem*, pp. 38 y 39.

⁵³² *Ídem*, p. 71.

⁵³³ *Ídem*, p. 41.

⁵³⁴ *Cfr.* Garzón Valdés, cit. *supra* nota 150, p. 14.

⁵³⁵ *Cfr.* Morlino, cit. *supra* nota 57, p. 130.

Estado y un partido hegemónico, esto desde el punto de vista estructural; por lo que hace al aspecto funcional, se anotó que las características de identidad del régimen eran dos: reforma constante del sistema jurídico y aplicación discrecional de la ley.

Ahí mismo se sostuvo que los rasgos de identidad funcionales eran dependientes de las estructuras, por lo que la alteración o modificación al presidencialismo, al corporativismo o a la hegemonía del PRI se reflejaría directamente en la constancia con que el régimen jurídico se modificara y en la discrecionalidad en la aplicación de la ley. Más adelante se afirmó que mientras estos elementos funcionales de identidad del régimen político mexicano no se alteraran, no se podría hablar de la existencia de un Estado de Derecho en México.

Arriba se ha señalado ya que los elementos estructurales de identidad del régimen político mexicano se alteraron a finales de la octava década del siglo pasado: la justificación histórica, ideológica y funcional de la que gozó el régimen se desmoronó y hubo necesidad de reemplazarla por una nueva, que la propia sociedad construyó: la democrática, así sin más adjetivos; por otra parte, el partido hegemónico comenzó a dejar de serlo a partir de 1988, por lo que esto afectaría directamente el diseño del presidencialismo exacerbado; y por lo que toca al corporativismo, el Estado experimentó un cambio en su relación con las corporaciones, a las que se intentó someter, para negociar de manera más holgada con los dueños del capital, dejando casi de lado su papel de árbitro entre estos dos factores de la producción y asumiendo un papel mucho más cercano a los grandes empresarios y empleadores; parecería que el Estado mexicano comenzó a ver reducido el grado de autonomía que lo había caracterizado en los años anteriores.

¿Lo anterior significa que el régimen político mexicano cambió a finales de los ochentas? Mi interpretación de los hechos consiste en afirmar que a partir de 1988 se manifestarán en las estructuras políticas diversos cambios que se habían estado operando en diversos sectores y niveles, tanto de la sociedad como de *los grupos gobernantes*.

En primer lugar, es importante tomar en cuenta que en general la sociedad mexicana modificó su percepción de la política, el gobierno y el papel del Estado; por un lado, los empresarios y una buena parte de las clases medias iniciaron un movimiento de protesta ante la ausencia de límites y controles al gobierno y al Estado, manifestada sobre todo en la corrupción. Por otro lado, otra parte de las clases medias y las masas proletarias comenzaron a manifestar su inconformidad por las acciones de gobierno tendientes a hacer frente a la crisis económica y financiera. Tanto unos como otros, empresarios, clases medias y masas proletarias, perciben ineficacia en el gobierno, corrupción en el Estado, ausencia de límites y controles al poder político. La protesta se encausa y se hace patente mediante un canal institucionalizado, las elecciones. Éstas cobran, entonces, una gran importancia en razón de que, por primera ocasión, comienzan a disputarse en ellas el poder político.

El poder político comienza estar en disputa porque el monopolio de su ejercicio por parte de un partido hegemónico pierde paulatinamente justificación; el monopolio del ejercicio del poder político por parte del PRI había descansado en la legitimidad que derivaba de su origen revolucionario, la utilización demagógica de las reformas sociales, la promoción de la idea de unidad nacional y, sobre todo, la promesa de constante mejoramiento económico derivado de un desarrollo constante, aunque mal repartido; estas fuentes de la legitimidad

del monopolio del ejercicio del poder político por parte del PRI se agotan hacia mediados de los años ochentas, y son reemplazadas por otra fuente de justificación del ejercicio del poder político: las elecciones democráticas.

Estos cambios se operaron directamente en y por la sociedad mexicana; el reclamo democrático que se manifiesta en las urnas lleva a los partidos políticos a modificar sus estrategias y tácticas políticas y al Estado y su gobierno a tratar de controlar ese cambio, que en un inicio había promovido. El grupo gobernante hace uso de la herramienta favorita: la reforma. De nuevo se pretende cambiar para seguir igual, reformar para conservar.

En segundo lugar, no obstante lo anterior, pareciera que el entonces grupo gobernante hizo propias las ideas que sobre la disfuncionalidad del Estado mexicano habían postulado los grandes grupos empresariales; en el sexenio de Miguel de la Madrid se inició la modificación a las estructuras económicas del país y la reducción del radio de acción del Estado en la economía nacional; esto, aunado a la marginación que sufrieron y sufrirían diversos grupos políticos del propio PRI, generó una ruptura, la más importante, dentro del PRI, no sólo al nivel de las élites dirigentes, sino también al nivel de los simpatizantes, militantes y, lo más importante, electores. Por otra parte, a la derecha del PRI, se gestó un nuevo liderazgo dentro del PAN, a cargo de militantes combativos y enérgicos, dispuestos a emprender acciones directas en pos del respeto al voto ciudadano; es decir, tanto a la izquierda como a la derecha del partido hegemónico se crearon liderazgos alternos con fuerte influencia, y posteriormente se comenzaron a conformar nuevos grupos gobernantes que comenzaron a competir directamente con el tradicional grupo en el gobierno. Esta resultó ser una manifestación más de la pluralidad política, tanto horizontal como verticalmente.

Así, estructuralmente comienzan a manifestarse diversos cambios experimentados por la sociedad; la manifestación de tales cambios incidirán en la modificación de las características estructurales, y posteriormente en las funcionales, del régimen político mexicano. 1988 no puede ser considerado como el año del cambio, sino como el del inicio de la manifestación abierta de cambios operados anteriormente en la sociedad y del comienzo de las modificaciones al régimen político. Si se adopta un lenguaje de moda, se puede decir que la transición no empezó en 1988, sino que ésta comenzó a lo largo de los años setentas y comenzó a manifestarse en las estructuras políticas a partir de finales de los ochentas. Esta lentitud del cambio político en México hace muy difícil la aplicación de esquemas y teorías sobre las transiciones democráticas desarrolladas a partir de la experiencia europea y sudamericana. No es que México y sus régimen político sean únicos e irrepetibles, ni que un nacionalismo exacerbado me haga exaltar irracionalmente el carácter *sui generis* del sistema político mexicano; lo que sucede, simplemente, es que el régimen político mexicano era y es diferente a los regímenes que dieron origen a eso que se ha denominado *transitología*.

CAPÍTULO SEXTO

LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES (1988-2000)

SUMARIO: **I.** *El fin del partido hegemónico;* **II.** *La crisis del presidencialismo;* **III.** *El reformismo;* **IV.** *Una nueva legitimidad.*

Entre 1978 y 1988 las principales causas de la crisis de gobernabilidad se tornan evidentes. Por una parte el régimen había perdido parte de la confianza de la que gozaba al tomar una serie de medidas de política económica que afectaron seriamente las finanzas nacionales; el boom petrolero y su posterior crisis mermó la capacidad del Estado mexicano para cumplir sus diversos compromisos, tanto los contraídos con la banca internacional como los asumidos frente a la sociedad mexicana (la famosa “administración de la riqueza”). A esta crisis de eficiencia del aparato burocrático-político le siguió la aplicación de medidas necesarias para solucionar el problema anterior. Las soluciones implementadas para paliar o salir de la crisis económica de los años ochenta se convirtieron también en causas de descontento. Así, la gobernabilidad se ve afectada tanto por los errores como por las medidas para solucionar los problemas derivados de éstos. Ante los problemas de gobernabilidad se opta por continuar la serie de cambios políticos estructurales que den cause al descontento generado por la crisis.

Sin embargo, esa serie de cambio políticos estructurales cuya finalidad era encausar el descontento exacerbado, más no generado, por la crisis económica, si bien se orientan por la búsqueda de una gobernabilidad perdida, tienen como consecuencia la re-definición del propio régimen, en virtud de que se inicia lo que se denominó transición mexicana hacia la democracia. A lo largo de este capítulo se analizará cómo el cambio político mexicano desembocó en una transición democrática, aunque difícilmente pudiera hablarse de una nueva gobernabilidad democrática.

I. EL FIN DEL PARTIDO HEGEMÓNICO.

Las elecciones federales de 1988 resultaron ser, hasta ese momento, las más competidas de la historia posrevolucionaria de nuestro país. Como había vaticinado Cosío Villegas, la amenaza más seria para el PRI provino de sus propias filas. Tras un proceso de enfrentamiento interno por la búsqueda de la candidatura presidencial, se produjo el último gran desprendimiento de ese partido: Cárdenas y Muñoz Ledo salieron del PRI, y con ellos un conjunto importante de militantes de reconocida trayectoria, tanto a nivel nacional como estatal.

Este grupo de políticos recibió el cobijo del PARM, uno de los tradicionales partidos políticos que siempre apoyaba al PRI. La principal causa que motivó que este partido rompiera con el partido hegemónico fue que, tras la reforma electoral de 1987, el servicio que los partidos llamados “paraestatales” (PARM y PPS) prestaban al régimen no eran ya requeridos, pues se modificaron las reglas de asignación de diputados por lo que estos

partidos corrían el riesgo de perder su registro si no alcanzaban una votación importante, por lo que la opción de postular a Cárdenas resultó una apuesta por la conservación del registro. Así, con la estructura (y el registro que era más importante) del PARM Cárdenas compitió en las elecciones presidenciales. El grupo de antiguos priistas que lo apoyaba se convirtió, a la postre, en el núcleo fundador, junto con los algunos cuadros de la vieja izquierda, de un nuevo partido, el de la Revolución Democrática.

Por otra parte, Acción Nacional, el partido de oposición por antonomasia, postuló a un empresario de Sinaloa Manuel J. Clouthier, el cual, debido a lo radical y poco convencional de su discurso, a sus actitudes en campaña, a su particular carisma, y al apoyo de la estructura bien montada de su partido, se convirtió en otro serio contrincante del candidato del PRI. Este último partido, por su parte, postuló a un joven candidato: Carlos Salinas, quien además era considerado el artífice de la reforma en materia económica y financiera.

El proceso electoral federal de 1988 se desarrolló en un ambiente de crisis económica y de crítica al manejo de la misma. Si seis años antes el entonces candidato del PRI había enfrentado un clima adverso, producto de la crisis económica de 1982, en 1988 Carlos Salinas no sólo cargaba con el peso de seis años de inflación y desempleo, sino además con el de ser identificado como el aplicador de la amarga medicina con que se pretendían solucionar los graves problemas nacionales. “Al poco tiempo de iniciada la campaña, se conjugaron varios factores importantes: el recrudecimiento de las dificultades económicas por la caída de la Bolsa Mexicana de Valores, el incremento de la inconformidad social, y los problemas políticos del sistema. Esta combinación acrecentó las críticas sobre la forma de conducción del país, cuestionándose con mayor frecuencia las banderas de la continuidad y el gradualismo bajo las cuales emergió Carlos Salinas. Posteriormente se desencadenó una fuerte devaluación del peso y se acordó la firma del Pacto de Solidaridad Económica, acontecimientos que mostraron la falta de solidez de los programas que se habían aplicado”.⁵³⁶

Es posible distinguir tres grandes fenómenos que influyeron en los resultados electorales de 1988⁵³⁷: la irritación ciudadana por los grandes costos que se tuvieron que pagar para enfrentar la crisis económica del país, la ruptura de la élite priista gobernante y la unión de buena parte de la izquierda en torno a un candidato carismático. “Estas tres tendencias... al amalgamarse crearon el caldo de cultivo de unas elecciones sumamente difíciles para el PRI”.⁵³⁸ No obstante lo acertado del anterior diagnóstico, cabe precisar que la existencia de dos serios contendientes presidenciales de oposición, uno de izquierda y otro de derecha, puede ser visto como el resultado de dos circunstancias diversas: “el fortalecimiento de una de las oposiciones, la del PAN, tuvo sus raíces en la crisis [del modelo económico, político y social del país]... En cambio, el vertiginoso ascenso de la oposición [de izquierda] fue, más bien, un efecto de las propias respuestas que el régimen gobernante articuló a partir de 1982 para hacer frente al agotamiento [del modelo económico, político y social]”.⁵³⁹

⁵³⁶ Cfr. Cándano Fierro, Mónica, “Las campañas electorales”, en González Graf, Jaime, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Diana, 1989, p. 56.

⁵³⁷ Cfr. Medina Peña, cit. *supra* nota 305, p. 261.

⁵³⁸ *Ídem*, p. 264.

⁵³⁹ Cfr. Cavarozzi, cit. *supra* nota 524, p. 452.

Bajo estas condiciones se produjo, pues, la competencia electoral más reñida hasta entonces, a grado tal que las dudas en torno a los resultados de la misma y a la legitimidad del triunfo de Carlos Salinas nunca se despejaron del todo. En el primer mensaje que éste dirigió a sus compañeros de partido tras la jornada del 6 de julio el candidato triunfador tuvo que reconocer que el tiempo del partido casi único había terminado. Y efectivamente, los resultados electorales de las subsecuentes elecciones, tanto nacionales como estatales, vendrían a confirmar este veredicto.

a) *Competencia electoral y efectividad de los partidos.*

A partir de 1988, efectivamente, el PRI dejó de ser el partido hegemónico y se convirtió paulatinamente en un partido sólo mayoritario, y eso según la región. Si las elecciones federales mostraron la dificultad priista para alcanzar el 50% de los votos, las subsecuentes elecciones estatales mostraron que si bien el declive del PRI era evidente, los electores continuaban votándolo.

Los resultados del 88 fueron el inicio de la gestación del nuevo sistema de partidos, en el que se reagruparon las fuerzas políticas nacionales; por la derecha el PAN se consolidó como el partido de oposición por antonomasia y el que contaba con una mejor estructura y organización, lo que lo hacía el partido más peligroso para el PRI, aunque en un primer instante no fue visto así; por la izquierda, en cambio, en mayo de 1989 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtiene su registro oficial, gracias a la cesión que del mismo le hizo el Partido Mexicano Socialista. El antecedente inmediato del PRD fue el Frente Democrático Nacional, el que, integrado por el PARM, el PPS, el PFCRN y, finalmente, el PMS, postuló en 1988 como candidato presidencial a Cárdenas. Tras las elecciones el FDN se disolvió y comenzó la gestación del nuevo partido.

“El PRD se constituye de un grupo disidente del [PRI], expresado en la Corriente Democrática (CD) de 1986 a 1987 e integrado por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Roberto Robles Garnica, entre otros... Los grupos que habían sido marginados o con muy poco éxito en su vida partidista dentro de la izquierda mexicana constituyen otro pilar en la formación del PRD. Según Gerardo Unzueta Lorenzana: ‘el origen del partido fluyó a través de tres corrientes: *democrática radical* (CDR) que se desprendió del PRI en 1987, *izquierda revolucionaria* y *socialista*’.”⁵⁴⁰

Carlos Salinas inaugura su sexenio con un panorama político poco alentador, pues su elección era cuestionada y se enfrentaba a dos grandes oposiciones, una institucionalizada y con un amplio y profundo trabajo político (el PAN) y otra en vías de organización, pero radicalizada e intransigente. Como se verá más adelante, los resultados de las elecciones federales de 1988 manifestaron todo su efecto, más que en la elección presidencial, en la elección de diputados al Congreso de la Unión. La nueva integración de la Cámara de Diputados será un elemento indispensable en el análisis del subsecuente desarrollo de las instituciones políticas mexicanas. En este órgano la presencia de los partidos del FDN resultó más que significativa, pero poco eficiente, puesto que se pulverizó. Por otra parte, el PAN se convirtió en la primera gran minoría, lo que lo convertía en un indispensable

⁵⁴⁰ Cfr. Vivero, Igor, “Partido de la Revolución Democrática”, en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) *Partidos Políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, pp. 447-448.

interlocutor en el proceso de gobierno, y más aún en el proyecto de reformas que pretendía iniciar el nuevo presidente.

Lo anterior fue fundamental para que Salinas buscara el diálogo con el PAN en pos de la gobernabilidad. Al día siguiente de la toma de posesión del presidente, la dirigencia nacional del PAN se entrevistó con éste, reiterándole lo dicho en el día anterior: Salinas era un presidente ilegítimo, aunque legalmente electo; este vicio sólo podía ser purgado mediante una gestión gubernamental impecable, lo que en otro términos significaba reformas electorales y políticas graduales, pero sobre todo, reconocimiento de los triunfos panistas en las subsecuentes elecciones. Esta actitud de diálogo y prestancia para el cambio paulatino fue severamente criticada por los miembros más radicales del PRD y algunos dogmáticos del propio PAN, además de generar suspicacias y recelos dentro de los cuadros más conservadores del PRI.

“La apuesta de Cárdenas [el dirigente del PRD] sería el colapso del sistema y la línea política a seguir la de la descalificación, la insistencia en la ilegitimidad de origen del nuevo presidente, la confrontación permanente, la esquizofrenia de la búsqueda de acuerdos y la negativa a hacer política. La apuesta del PAN sería el inicio, gradual si se quiere, con zonas de ambigüedad... pero real y efectivo, del proceso de democratización”.⁵⁴¹ La buena acogida de Salinas a las posiciones del PAN respondió, sin duda, a varios factores: a) se precisaba un interlocutor institucionalizado y serio; b) el proyecto salinista se acercaba a lo que por muchos años había postulado el PAN⁵⁴²; c) para el nuevo grupo gobernante resultaba insoportable cualquier “humor perredista”⁵⁴³. Este último factor puede explicarse por dos causas: la primera consiste en el enfrentamiento entre élites, que fue de lo personal a lo ideológico (Cárdenas contra Salinas, nacionalismo revolucionario contra liberalismo social), la segunda radica en la percepción de los dirigentes priistas tradicionales de que si de algún lugar saldrían los votantes del PRD sería del propio PRI, no de otro lado. Así, es claro que el PAN fue percibido como el “mal menor”, en tanto que el PRD se vio como el gran riesgo potencial.

⁵⁴¹ Cfr. Lujambio Alonso, “La evolución del sistema de partidos, 1988-1994”, en Alcocer, Jorge V. (coord.) *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores, t. II, 1995, p.39. La cita la tomo para recalcar la diferencia en la estrategia de los partidos opositores al comenzar el sexenio de Salinas, pero no comparto del todo la opinión de Lujambio respecto al “proceso de democratización” iniciado por la disposición al diálogo del PAN. Por supuesto que tal disposición resultó importante, necesaria, eficiente para el proceso de democratización, pero no fue el único factor que lo promovió y facilitó. Quienes pusieron los muertos, como bien reconoce este mismo autor, fueron los perredistas. Un PAN dialogante y una presidencia abierta a la concertación hubieran sido poco probables ante la ausencia de las posiciones radicales e intransigentes del cardenismo perredista.

⁵⁴² “En 1990 Carlos Castillo Peraza, uno de los estrategas más influyentes del PAN, escribía: ‘Asistimos en el México de hoy a una victoria de Acción Nacional, No sólo política, por cierto, sino sobre todo cultural [...]’... La idea de la victoria cultural era más que una figura retórica. Sugería que los programas del partido eran política de gobierno y que Acción Nacional estaba en el poder, sin ambivalencia de ninguna especie”. Cfr. Loaeza, Soledad, cit. *supra* nota 174, pp. 480 y 481.

⁵⁴³ *Ibidem*.

Cuadro 42: la efectividad de los partidos en elecciones para diputados federales Porcentajes del número total de votos (1988-1997)								
Partido	1988		1991		1994		1997	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	3 265 291	18.03	4 085 162	17.09	8 799 614	24.94	7 792 290	25.87
PRI	9 239 464	51.02	14 013 628	58.63	17 175 210	48.68	11 445 852	38
PPS	1 663 884	9.19	411 375	1.72	238 549	0.68	98 391	0.33
PARM	1 121 140	6.19	493 528	2.06	289 610	0.82	-	-
PDM	228 307	1.26	249 210	1.04	150 709	0.43	193 990	0.64
PCM/PSUM	802 047	4.43	-	-	-	-	-	-
PFCRN	1 701 268	9.39	1 000 023	4.18	389 022	1.10	327 681	1.09
PRT	87 240	0.48	137 006	0.57	-	-	-	-
PRD	-	-	1 896 226	7.93	5 707 328	16.18	7 519 914	24.97
PT	-	-	262 670	1.10	906 390	2.57	756 436	2.51
PVEM	-	-	333 416	1.39	478 057	1.35	1 116 463	3.71
Anulados	-	-	1 019 455	4.27	1 125 381	3.19	855 227	2.84
Candidatos no registrados	579	-	-	-	21 252	0.06	13 977	.05
Totales	18 109 221	100	23 901 699	100	35 281 122	100	30 120 221	100

Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 2000, pp. 71 y 72.

Ya se mencionó arriba que 1988 marca el fin del partido hegemónico, pero esto en forma alguna supuso el abandono electoral del PRI. Antes bien, las elecciones posteriores a 1988, tanto locales como federales, mostraron que éste seguiría siendo un actor indispensable en el sistema de partidos.⁵⁴⁴ Tan es así que, si bien en el nivel federal comienza a conformarse un sistema tripartidista (con participación de partidos “menores”), lo que se vive en cada estado es un bipartidismo: PRI-PAN o bien PRI-PRD, con la gran diferencia de que el bipartidismo PRI-PAN es más competitivo y precursor de lo que llegó a ser el futuro, debido a la fortaleza institucional del propio PAN. El bipartidismo PRI-PRD, por su parte, era resultado de conflictos entre élites del priismo local o se derivaba de movimientos populares de descontento o protesta a los que el PRD trataba de encauzar o coptar, esto ante la carencia de un aparato formal y bien organizado, preparado para la vida partidista y menos para sólo hacer campaña.

Según Lujambio, apoyado en cifras contundentes, “uno de los hechos más relevantes en la evolución del sistema de partidos en el período 1988-1994” es el del colapso de la votación neocardenista en las elecciones locales posteriores a 1988: “Entre 1988 y 1991 se celebran elecciones para gobernador en siete estados de la República. En todos, la votación por el neocardenismo experimenta casi una caída libre. En Baja California, Cárdenas gana la elección presidencial de 1988 con 37% de la votación. Un año más tarde, el candidato a gobernador del PRD obtiene el 2% del voto total. En 1991, en Campeche ambas cifras pasan de 16 a 4%; en Colima, de 36 a 9%; en Guanajuato, de 22 a 7%; en Nuevo León, de 14 a 3%; en Querétaro, de 16 a 2%; en Sonora, de 10 a casi 0”.⁵⁴⁵ No obstante lo anterior, el PRD se ha consolidado, desde 1997, como el tercer gran partido nacional.

⁵⁴⁴ “México pasó de tener un sistema de partido hegemónico, a uno en el que el PRI es el partido predominante con una creciente competencia de al menos dos partidos más”. Cfr. Sánchez Gutiérrez, Arturo, “Los partidos políticos: la competencia de 1991”, en Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.) *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico*, México, Plaza y Valdéz Editores-FLACSO, 1992, p. 100.

⁵⁴⁵ *Ídem*, p. 53 y 55.

Por su parte, el PAN comenzó la década de los noventa con un triunfo más que importante y significativo: en 1989 ganó las elecciones para gobernador en Baja California, lo que lo hizo el primer partido de oposición que se convirtió en gobierno. Sin embargo, no hay que perder de vista que desde mediados de los años ochentas este partido había ido adquiriendo una cada vez mayor fuerza electoral en el nivel municipal, lo que sin duda se convirtió en un elemento indispensable no sólo para sus futuros triunfos en elecciones estatales y federales, sino, sobre todo, para la formación y entrenamiento de cuadros de gobierno. Las posteriores elecciones en Chihuahua y Guanajuato pusieron en evidencia que la opción política de oposición más eficiente era, sin duda, el PAN. Entre los triunfos panistas no sólo deben resaltarse los de sus candidatos a gobernador, también sus avances en los distintos congresos, dando paso a lo que se comenzó a denominar “gobiernos divididos”, es decir, situaciones en las cuales un gobernador milita en un partido y la mayoría del congreso milita en un partido distinto. Esto, como se verá más adelante, se convirtió en una característica muy importante del cambio político estructural.

Por supuesto que un recuento sobre la competencia electoral y los partidos políticos no puede soslayarse la presencia de otros partidos, pues PRI, PAN y PRD no son los únicos en el contexto nacional. A lo largo de la última década del siglo pasado aparecieron otras organizaciones (Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México), y otras tantas intentaron regresar (PARM y PPS). Pero los actores indispensables del cambio político han sido los tres mencionados principalmente: PRI, PAN y PRD.

La mayor captación de votos por parte de los partidos de oposición resolvió una de las terribles dinámicas de la vida política mexicana: el partido hegemónico lo era porque, al parecer, no dejaba que los otros partidos obtuvieran triunfos relevantes, pero los partidos de oposición tampoco podía reclamar mayor limpieza electoral por la debilidad misma de sus organizaciones y lo precario de sus cosechas de votos. Al momento en que el PAN, el partido de mayor antigüedad, consolidó una organización municipal, estatal y nacional lo suficientemente fuerte como para documentar de manera cabal las irregularidades electorales y comenzó a recibir una mayor cantidad de votos tal dinámica se rompió. En otros términos: mientras las elecciones no fueron competidas *realmente*, el costo que el régimen tenía que pagar por el no reconocimiento de triunfos opositores muy localizados eran sumamente bajo; en el momento en que la competencia aumentó y se puso en juego *realmente* el triunfo del partido hegemónico el costo de tal negación se incrementó.

Esto quiere decir que si los electores no hubieran apoyado con sus votos a los partidos o movimientos de oposición éstos no hubieran podido presionar al grupo gobernante para la reforma gradual de las instituciones electorales y políticas. Lo interesante es que los votantes votaron, mayoritariamente, por la oposición *leal* al régimen (PAN) antes que por la oposición radical (PRD), lo que lleva a suponer de manera fundada que el régimen mantuvo, durante su etapa crítica, un alto grado de legitimidad. Los resultados de las elecciones, tanto locales como federales, corroboran esta afirmación, pues no es sino hasta 1997 que los electores comienzan a dar triunfos relevantes al PRD, cuando la estrategia política de este partido había cambiado.

Pero los resultados electorales no sólo muestran el grado de legitimidad del régimen político, también parecen indicar la percepción que la ciudadanía tiene de la gestión gubernamental. Esto es más claro al momento de analizar los resultados electorales de 1991, a la mitad del periodo de Carlos Salinas. Este proceso electoral se caracterizó por

desarrollarse en circunstancias económicas⁵⁴⁶ y políticas diferentes al de 1988: el programa de re-estructuración económica aplicado por el gobierno estaba dando resultados, al menos en la macroeconomía, y, por otra parte, la aplicación de la política social de *Solidaridad* atendió las necesidades ingentes e inmediatas de comunidades potencialmente explosivas o que podían votar por la opción radical. Si se conviene en que, como se sostuvo arriba, la oposición panista de 1988 fue resultado de la crisis del modelo político integral, en tanto que la oposición cardenista (posteriormente perredista) derivó de la severidad de la crisis económica, los resultados electorales de los años noventas mostrarían, entonces, que los electores se vieron más afectados y preocupados por las estructuras políticas que por el desempeño económico de los gobiernos. Esto generó un reacomodo de las preferencias electorales, al grado que el PRD no ha podido alcanzar los niveles electorales del FDN, mientras que el PAN ha visto como ha aumentado paulatinamente su caudal de votos.

Cuadro 43: Niveles de votación del PRD en elecciones federales (1988-2000)		
Año	Votos	%
1988	5, 843, 779	30.59
1991	1, 897, 133	7.91
1994	5, 717, 685	16.18
1997	7, 548, 986	24.98
2000	6, 259,018	16.54

Fuente: Vivero, Igor, “Partido de la Revolución Democrática”, en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) *Partidos Políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, p. 452.

Por su parte, el PRI, no obstante sus derrotas en Baja California (1989) y Guanajuato (1991), cosechó un importante triunfo en las elecciones de mitad de sexenio en 1991, a tal grado que recuperó la mayoría calificada en la Cámara de Diputados en un ambiente de alta participación de los electores. El entonces presidente nacional del PRI sostuvo que el triunfo de su partido se debió a tres factores: a) “las exitosas políticas del gobierno que el PRI llevó al poder”⁵⁴⁷, b) la intensa labor del partido y c) el trabajo de los candidatos priistas.

En las elecciones de 1991 participaron 10 partidos, tres de los cuales (del Trabajo, Ecologista de México y Revolucionarios de los Trabajadores) lo hicieron con registro condicionado. Los otros competidores fueron: PRI, PAN, PRD, PFCRN, PARM, PPS y PDM. También es importante destacar que en 1991 se registró un aumento del número total de votantes⁵⁴⁸, lo que, considerando que se trataba de una elección de mitad de sexenio en

⁵⁴⁶ “De una inflación que sobrepasaba los tres dígitos, estamos por reducirla a uno solo. Desde 1989 empezamos a recuperar nuestra capacidad de crecimiento económico, en comparación con los siete años de estancamiento que precedieron la última elección presidencial”. Cfr. Colosio, Luis Donald “Por qué ganamos las elecciones de 1991”, en Roett, Riordan (comp.) *La liberalización económica y política de México*, México, Siglo XXI Editores, 1993, p. 222.

⁵⁴⁷ *Ídem*, p. 232.

⁵⁴⁸ “Quizás el dato más importante de la elección de 1991 sea la elevada tasa de participación: más del 525 de los empadronados asistieron a las urnas en esas elecciones intermedias, esto quiere decir que fueron a votar 4 500 000 mexicanos más que en las elecciones de 1988. Contra pronóstico (y tomando en cuenta los posibles sesgos en los datos oficiales de 1988), la tasa de participación aumentó 15%. desde entonces, y a lo largo de

la que no se disputaba la presidencia (lo que tradicionalmente había sido un aliciente para la mayor participación electoral), es indicativo de: a) la voluntad participativa de los ciudadanos mexicanos y b) la intención de que el cambio político se produjera mediante los canales institucionales y no al margen de éstos.⁵⁴⁹

Los resultados electorales de 1991, con el antecedente de 1988, resultaron una sorpresa, sobre todo para quienes esperaban la estrepitosa derrota del PRI. Éste recuperó la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y un par de escaños en el Senado, sin embargo la tendencia de votos recibidos continuó descendiendo, lo que anunciaba una cada vez más cerrada competencia electoral, sobre todo en los estados y en los municipios.

Las causa eficiente de esta recuperación parece ser el buen desempeño macroeconómico del gobierno, combinado con la utilización estratégica de *Solidaridad*, sobre todo tratándose de la atención a demandas populares en aquellos lugares donde el cardenismo había cosechado muchos votos en 1988; sin embargo, atendiendo a la historia reciente, puede sostenerse que “hemos asistido desde 1970 a un ciclo sexenal en cuyos primeros años se registra una importante recuperación de la legitimidad del régimen, se renuevan las esperanzas ciudadanas, se percibe la crisis económica como fundamentalmente superada, y en la segunda mitad del sexenio afloran los problemas, se caen las ilusiones ciudadanas, se agrava la crisis, y sobreviene la decepción e irritación cívicas”.⁵⁵⁰ Sea como fuere, en 1991 el PRI recuperó espacios institucionales, pero continuó perdiendo votos.

Para 1994 las cosas resultaron ser muy diferentes; las elecciones federales de aquél año se celebraron en un clima muy cercano al terror: irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, asesinato del candidato presidencial del PRI (Luis Donaldo Colosio), amago de crisis económica (que a final del año se tornó realidad), entre otras complicaciones y alteraciones. Si 1988 había representado el primer gran desafío a la hegemonía priista en el nivel nacional, 1994 puede ser visto como el año en que, de manera clara y consciente, no sólo se disputó efectivamente el poder político en nuestro país, sino que el PRI se enfrentó seriamente a la posibilidad de ser derrotado en las elecciones presidenciales. En 1988 el resultado generó suspicacias hasta el punto de restar legitimidad al proceso electoral; en 1994, por primera ocasión, se vivió la incertidumbre electoral: el PRI no podía asegurara el triunfo de su candidato de antemano.

Las de 1994 pueden ser calificadas como las elecciones de “la primera vez”: incertidumbre en el resultado, incertidumbre del comportamiento de los órganos electorales, debate entre candidatos presidenciales televisado, preferencias electorales que favorecían al candidato del PAN, inseguridad pública, enorme atención internacional en el proceso, visitantes y observadores electorales extranjeros, por ejemplo.

Mucho se ha escrito y dicho en torno al efecto que el EZLN y el ambiente de beligerancia que desató e influyó en el resultado de la elección; lo cierto es que, tomando en consideración el comportamiento electoral de los últimos 20 o 25 años, el resultado era

todos los años noventa, ése sería un rasgo central de la política mexicana: una alta participación ciudadana en los comicios”. Cfr. Becerra, Salazar y Wóldenberg, cit. *supra* nota 460, p. 272.

⁵⁴⁹ Cfr. Pacheco Méndez, Guadalupe, “Las tesis equivocadas”, en *Caleidoscopio Electoral. Elecciones en México 1979-1997*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral-UAM, 2000.

⁵⁵⁰ Cfr. Crespo, José Antonio. *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. México. Espasa-Calpe, 1995, p. 164.

esperable: el PRI triunfó de nuevo, acaparó los espacios institucionales (diputados, senadores y presidente) pero continuó perdiendo votos en forma proporcional: aunque en números absolutos ganaba más votos, en términos porcentuales obtenía menos que en la elección anterior. La competencia electoral y la disputa por el poder, se instalaron en México. No había ya duda de que el cambio político se estaba operando desde abajo, a través de las propias instituciones, teniendo como actores principales a los partidos políticos y los ciudadanos lo generaban. Era tiempo, entonces, de discutir la reforma electoral “definitiva”, puesto que el propio ganador de las elecciones presidenciales de 1994, Ernesto Zedillo, reconocía que el suyo había sido un triunfo legal pero no limpio.

Las elecciones de 1997 se desarrollaron en un ambiente totalmente diferente al de las anteriores; tras la reforma electoral de 1996, la competencia por los votos adquirió naturalidad democrática; 1997 marca el inicio de los “gobiernos divididos” en el nivel federal y la recuperación electoral del PRD, que intenta comenzar a superar sus problemas internos de organización y definición y dejar atrás, por otra parte, el acoso del que fue objeto durante el sexenio de Salinas.

b) *Órganos y procesos electorales.*

Ya se mencionó que a partir de 1983 las elecciones cobraron tal importancia que se convirtieron en factores clave para la definición del rumbo y de la velocidad del cambio político. Por ello es que se afirma que los comicios en México fueron los verdaderos instrumentos del cambio político.⁵⁵¹ Al aumentar la competitividad electoral⁵⁵², entendida como mayor captación de votos en las elecciones por parte de los partidos de oposición al PRI, la posibilidad de que los opositores tuvieran acceso a los espacios institucionales de representación política (cámaras y gobiernos) también aumentó y fue en ese entonces que comenzó la discusión en torno a los órganos y los procesos de elección: “En el curso del decenio de 1980, a medida que los comicios cobraron relevancia política por la ofensiva opositora y por la caída constante del apoyo electoral del PRI, creció el interés por las agencias encargadas de preparar y supervisar los comicios”.⁵⁵³

Hasta entonces, la debilidad electoral (ausencia de votos) de los partidos de oposición no constituía un riesgo sino por la posible desaparición de los mismos; ante el aumento de su caudal de votantes, las reglas electorales se convirtieron en una “eficiente barrera de

⁵⁵¹ Cfr. Peschard, cit. *supra* nota 384, p. 97.

⁵⁵² “La debilidad de la vida electoral era un producto de la ausencia de partidos y organizaciones nacionales capaces de presentar una alternativa y un desafío real a la coalición gobernante. Como observó en su momento Carlos Pereyra (1976), uno de los síntomas, quizás, ‘el síntoma principal de la hegemonía del PRI reside en la inexistencia de partidos nacionales que hayan crecido al margen del grueso tronco de la Revolución mexicana’”. Cfr. Becerra, Salazar y Wóldenberg, cit. *supra* nota 460, p. 20. Lo descrito a lo largo de este trabajo y el argumento anterior viene a echar abajo afirmación de que la hegemonía del PRI “estaría basada menos de lo que se cree en el apoyo popular del régimen, y bastante más en su capacidad de desarticular a la oposición, así como en sus capacidades de coerción”, cfr. Molinar Horcasitas, cit. *supra* nota 266, p. 248. Los hechos demostraron que el PRI dominó mientras los partidos de oposición no tuvieron la suficiente fuerza electoral como para exigir reformas en los procedimientos; tal debilidad opositora puede tener su origen en varias causas (la ideología revolucionaria, la política de masas, la idea de unidad nacional o el desarrollo económico), pero se concreta en un solo término: legitimidad.

⁵⁵³ Cfr. Peschard, Jacqueline, “Los organismos electorales en los comicios federales de 1991”, en Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.) *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico*, México, Plaza y Valdéz Editores-FLACSO, 1992, p. 60.

contención” que protegió durante algún tiempo el funcionamiento tradicional del régimen político.⁵⁵⁴ Si bien esta tendencia se gestó a lo largo de la década de los años ochenta, no es sino hasta 1988 que comienza a manifestarse visiblemente el cambio *institucional*, puesto que “por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana las oposiciones contaban, en las *instituciones*, con el suficiente poder negociador para influir efectivamente en el rediseño de la normatividad política del país”.⁵⁵⁵

Tras las elecciones de 1988 y ante el nuevo escenario institucional derivado de las mismas, se hizo necesario emprender una serie de modificaciones a las instituciones electorales, pero ahora con una diferencia marcada respecto de reformas anteriores: para ese momento los partidos de oposición habían adquirido una importancia electoral e institucional tal que no se podía emprender ninguna reforma de importancia sin contar con el apoyo de al menos una de las dos grandes oposiciones: “a partir de la elección federal de 1988 y, por primera vez en la historia, el PRI quedó incapacitado para reformar por sí solo la Constitución. De esta forma el partido en el gobierno seguía siendo un actor fundamental pero, por primera ocasión, ya no era un actor autosuficiente. Este hecho, transformador en sí mismo, dio un giro a la dinámica y al contenido de las negociaciones reformadoras. no estábamos frente a una operación controlada desde arriba y puramente preventiva: habíamos llegado a la etapa de las reformas, por lo menos bilaterales, en las cuales el gobierno estaba obligado a ceder en puntos y temas fundamentales”.⁵⁵⁶

Por supuesto que el tema de la reforma electoral no fue el único planteado como prioritario al inicio del sexenio de Carlos Salinas; de hecho el nuevo presidente planteó cuatro grandes preocupaciones en torno de las cuales invitaba a que reflexionaran los partidos y en general los actores políticos: renegociación de la deuda externa, seguridad pública, combate a la pobreza y, finalmente, reforma electoral.

Tras un proceso de negociación de la reformas electorales, en 1989 se practicó una serie de modificaciones a la constitución federal que fueron aprobadas por casi todos los partidos políticos con representación en las cámaras legislativas, excepto por el PRD. Se introdujeron así cambios sustanciales:

1. La sustitución de la Comisión Federal Electoral por el nuevo *Instituto Federal Electoral*, que se convirtió en el órgano del Estado encargado de la preparación, organización y celebración de las elecciones federales y que se integró tanto por representantes de los partidos políticos como por representantes de los poderes ejecutivo y legislativo; la gran novedad y avance en la integración de este órgano consistió en la incorporación de “ciudadanos magistrados”, es decir, integrantes del Consejo General del IFE que no tenían vinculación ni con otros órganos estatales ni con los partidos políticos, lo generó que, desde entonces, se comenzara a hablar de la *ciudadanización* de los órganos electorales;
2. Este nuevo órgano estatal contaría con personal especializado y objeto de un servicio civil de carrera, además de conformarse con organismos y direcciones técnicas, tales como la Junta General Ejecutiva, el Registro Nacional de Electores, entre otros;

⁵⁵⁴ Cfr. Becerra, Salazar y Wóldenber, cit. *supra* nota 460, p. 21.

⁵⁵⁵ Cfr. Lujambio, cit. *supra* nota 265, p. 15.

⁵⁵⁶ Cfr. Becerra, Salazar y Wóldenber, cit. *supra* nota 460, p. 217.

3. La re-creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual dejaba de ser un tribunal administrativo y pasaba a serlo de pleno derecho;
4. La modificación del colegio electoral de la cámara de diputados, al integrarse sólo con 100 presuntos diputados;
5. La modificación de la denominada “cláusula de gobernabilidad”, según la cual el partido político que obtuviera el 35% de la votación automáticamente alcanzaría el 50%+1 de los asientos de la cámara de diputados, es decir, la mayoría relativa de votos se convertía en mayoría absoluta de diputados. De esta forma el PRI pretendió seguir teniendo el control de esta cámara no obstante el déficit de votos que ya anunciaba.

Al año siguiente se aprobó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual concretó muchas de las disposiciones constitucionales recién introducidas: establecimiento de diferentes rubros del financiamiento público a los partidos, ampliación de prerrogativas de los mismos, reinserción del registro condicionado, etc.

Tras el triunfo electoral del PRI en las elecciones de 1991 y las negociaciones postelectorales en Guanajuato y San Luis Potosí, se inició de nuevo el debate en torno a una nueva reforma electoral, ahora centrada en puntos muy identificados:⁵⁵⁷ integración del Senado (introducción de la representación proporcional), financiamiento público, pero sobre todo privado, a los partidos, Tribunal Electoral, cláusula de gobernabilidad de la cámara de diputados y calificación de las elecciones. El resultado de las negociaciones entre los partidos políticos dio como resultado la segunda reforma del sexenio de Carlos Salinas.⁵⁵⁸

1. Se modificó la integración del Senado, de forma tal que se eligieran cuatro senadores por entidad federativa, tres de mayoría y uno más de la primera minoría;
2. Se adicionó al Tribunal Federal Electoral una sala de apelaciones;
3. Se atenuó la cláusula de gobernabilidad de modo tal que ningún partido pudiera alcanzar más de 315 curules en la cámara de diputados, forzando con ello a que cualquier modificación a la constitución necesitara el respaldo de al menos dos partidos;
4. Se eliminó la autocalificación de los diputados y senadores, transfiriéndose esta facultad, la de calificar las elecciones para estos puestos, a los consejos distritales y locales del IFE.

Uno de los temas más relevantes de la reforma de 1993 consistió en regular más específicamente los aspectos del financiamiento de los partidos políticos, pues resultó evidente que la competencia electoral se tornaba poco equitativa al momento en que uno de los partidos contaba con recursos mucho más amplios que el resto de competidores; el dinero comenzó a ser la diferencia entre los ganaban y los que sólo participaban en el

⁵⁵⁷ La reforma electoral de 1993 abarcó “temas significativos que habían quedado rezagados en la reforma de 1989-1990, como la integración de las cámaras del Congreso de la Unión, y sobre todo, abordó otros asuntos de gran relevancia que nunca habían sido atendidos, como el control de las finanzas de los partidos políticos”. Cfr. Becerra, Salazar y Wóldenberg, cit. *supra* nota 460, p. 286.

⁵⁵⁸ Cfr. Medina, cit. *supra* nota 453, p. 38.

juego, sin posibilidades de competir en igualdad de circunstancias. Si bien se pretendió, sobre todo, regular las aportaciones de dinero público, también se pretendió alejar de la política mexicana los vicios derivados de las aportaciones privadas a las campañas electorales y, aún más, evitar que los poderosos carteles del narcotráfico comenzaran a “invertir” en los partidos políticos.

A partir de 1993 se contemplaron cinco rubros para el financiamiento partidista: el público, que además fue el predominante, el de la militancia, el de los simpatizantes, el autofinanciamiento y el derivado de rendimientos financieros. “Quedó prohibido el financiamiento que proviniera de los poderes federales, de los estados y de los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, de las ‘personas que vivan o trabajen en el extranjero’ y de las empresas mercantiles. Las aportaciones a los partidos no serían deducibles de impuestos. Los partidos deberían presentar un informe de sus ingresos y gastos cada año y una comisión del Consejo General del IFE estaría facultada para llevar a cabo esta revisión”.⁵⁵⁹

El marco institucional de las elecciones parecía el mejor posible para enfrentar los comicios de 1994, sobre todo tras la frenética actividad reformista del gobierno desarrollada entre 1992 y 1993: modificación del sistema de tenencia de las tierras cultivables, cambio en las relaciones entre el Estado y las iglesias, reforma al sistema educativo y, principalmente, firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mediante el cual nuestro país se incorporaba al movimiento mundial que daba por resultado la conformación de grandes zonas o bloques económicos. Todo parecía marchar de la mejor manera, sobre todo para el grupo gobernante.

Sin embargo, las circunstancias cambiaron el 1 de enero de 1994: la declaración de guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional contra el Estado mexicano y la toma de varias ciudades de Chiapas (San Cristóbal, sobre todo) puso a México y a sus gobernantes en un duro escrutinio nacional e internacional. Y, tomando en cuenta que el proceso electoral había arrancado ya formalmente, se cuestionaba seriamente la vía institucional como la adecuada para el diálogo y entendimiento entre los diferentes sectores de la sociedad mexicana. El “México bronco” que Reyes Heróles había propuesto no despertar y que para ello se había iniciado el cambio electoral en 1977, ese “México profundo” se manifestaba, se hacía presente y hacía ver a los mexicanos que los grandes problemas nacionales distaban de una solución.

Para los partidos y el Estado, en medio del arranque de las campañas electorales a la presidencia, el reto era evidente: fortalecer a las elecciones como el mecanismo de lucha política y el medio del cambio. Tras las primeras reacciones armadas del ejército mexicano y los enfrentamientos subsecuentes entre los rebeldes y los soldados, cundió en el país una actitud de temor, pero sobre todo de rechazo a la violencia, tanto de uno como de otro bando. Los mexicanos salieron a las calles de varias ciudades del país a manifestarse, no por el EZLN precisamente, sino por la contención de la violencia.

Por primera vez desde la rebelión escobarista, el Estado mexicano como tal enfrentaba, no a un grupo semiclandestino de radicales mal preparados, con poco apoyo tecnológico y

⁵⁵⁹ Cfr. Becerra, Salazar y Wóldenber, cit. *supra* nota 460, p. 296.

escasa difusión de sus ideas y postulados; en 1994 el Estado mexicano enfrentó a un grupo de rebeldes disciplinados, bajo el liderazgo de un conocedor del impacto de los medios masivos de comunicación y de su uso, que si bien desprendieron al principio un tufo marxista, pronto postularon banderas ampliamente compartidas por muchos sectores de la sociedad mexicana. La respuesta de la sociedad no se dejó esperar: comprensión y apoyo a las demandas zapatistas, pero también exigencia de detener la escalada de violencia. La madurez del pueblo mexicano denotó claramente que la relación, el vínculo entre el Estado y la sociedad aún no se rompía y estaba lejos de romperse; la legitimidad subsistía, si bien estaba siendo sometida a cambios importantes.

El gran desafío de la rebelión zapatista no consistió en su capacidad de fuego, sino en la crisis que le generó a las instituciones. Y éstas salieron bien libradas del transe... con la ayuda de los actores principales: los partidos políticos y el gobierno. Pero éstos nada hubieran podido hacer si la sociedad les hubiera dado la espalda, si los hubiera abandonado o si hubiera apoyado abiertamente las demandas y el camino elegido por el EZLN. La sociedad apoyó muchas de los reclamos zapatistas, pero rechazó la vía. La única vía del cambio reconocida, aceptada, *legítima*, era la institucional: electoral y parlamentaria. 1994 marca, por ello, el momento en el que con mayor claridad puede ser percibida la *legitimidad* de la que goza el Estado mexicano: la legitimidad democrática, entendida ya no como legitimidad revolucionaria, sino como legitimidad electoral.

El origen de la reforma electoral de 1994 se puede ubicar, por lo tanto, en diversos factores:⁵⁶⁰ a) la rebelión armada en Chiapas, b) “la decisión del gobierno de encontrarle una solución negociada a ese conflicto armado”, y c) la decisión, también por parte del gobierno, de que, ante la incertidumbre que la rebelión zapatista generaba, era preciso fortalecer el marco institucional de la política, en particular la cuestiones electorales, y que para ello resultaba imprescindible la negociación y el acuerdo con los partidos políticos. Por lo que hace a este último rubro, el 27 de enero de 1994 es firmado por casi todos los partidos políticos nacionales que participaban en la elección presidencial (sólo el PPS se abstuvo, aunque respaldó públicamente el documento) el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, el cual expresaba “la firme convicción de todos los que lo suscribieron de que la legalidad y la civilidad son las únicas vías para dirimir las diferencias políticas entre los mexicanos; de que los acontecimientos de Chiapas exigían respuestas claras y rápidas con el fin de preservar la paz y extender la justicia y la democracia, y de que las elecciones de agosto de 1994 se tendrían que celebrar en condiciones de legalidad y de limpieza”.⁵⁶¹

A partir de ese instante da inicio una serie de negociaciones entre los partidos, los líderes parlamentarios y el gobierno que daría como resultado la última reforma electoral del sexenio de Carlos Salinas, la cual se concentró en tres aspectos fundamentales:⁵⁶²

- a) dotar de certeza al proceso electoral mediante la creación de mecanismos que permitieran el anuncio oportuno de los resultados;

⁵⁶⁰ Cfr. Carpizo, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994”, en Alcocer, Jorge V. (coord.) *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores, t. I, 1995, p. 15.

⁵⁶¹ *Ibidem*.

⁵⁶² Cfr. Medina, cit. *supra* nota 453, p. 39.

- b) asegurar la imparcialidad de las autoridades electorales, y
- c) establecer reglas que garantizaran la equidad en la competencia electoral: acceso a tiempo en radio y televisión y topes a los gastos de las campañas.

Durante el proceso electoral se dio de todo: el asesinato del candidato del PR y nombramiento de uno nuevo, la entrevista entre el candidato del PRD y el subcomandante Marcos, líder (visible al menos) del EZLN, nueva integración del Consejo General del IFE, nombramiento de un fiscal especializado en delitos electorales, esto sin contar que la reforma constitucional y legal en materia electoral se practicó *mientras* el proceso electoral se desarrollaba. A estos eventos, que sometieron a prueba la capacidad de nuestras instituciones, hay que sumar hechos novedosos: el primer debate, y televisado además, entre los principales candidatos a la presidencia de la república, la presencia, el día de la jornada electoral, de observadores nacionales y visitantes extranjeros que constataron la tranquilidad y limpieza del evento, y, por si fuera poco, la alta participación de los ciudadanos en los comicios.

“Treinta y cinco millones, doscientos ochenta y cinco mil doscientos noventa y un votos: ése fue el total nacional de votos válidos para la elección presidencial de 1994; representó el 77.16% del padrón electoral. Nunca antes México había tenido una votación tan grande, lo mismo en números absolutos que como porcentaje de la ciudadanía empadronada... La participación de los ciudadanos mexicanos el 21 de agosto de 1994 dibujó así un veredicto claro y amplio, en una votación a la vez copiosa, limpia y sin incidentes mayores”.⁵⁶³ Si la legitimidad puede ser definida como “la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”⁵⁶⁴, las cifras anteriores sólo pueden indicar que la legitimidad del régimen político mexicano era, por lo menos, muy alta, no obstante el desafío zapatista.

Lo anterior no significa que los resultados electorales indicaran una tendencia conservadora, sino al contrario, los ciudadanos votaron en masa, pero de manera diferenciada; de lo que se desprende que el acuerdo se centraba en las “reglas del juego” y las diferencias se manifestaban sólo dentro de éste. Los propios mexicanos distinguimos así entre Estado y gobierno, entre “reglas del juego” (elecciones democráticas) y “jugadores” (partidos políticos), entre cambio dentro de la ley y las instituciones y cambio al margen que implica destrucción de esas instituciones.

No obstante los resultados satisfactorios de las elecciones de 1994, el nuevo gobierno, encabezado por Ernesto Zedillo, emprendió lo que dio por llamarse la reforma electoral “definitiva”. Para ello todos los partidos con representación en las cámaras federales firmaron, en enero de 1995, el *Compromiso para un Acuerdo Político Nacional*. 18 meses después se aprobó, por consenso de todos los firmantes de este documento, la respectiva reforma constitucional. Ésta, básicamente, consistió en lo siguiente:

- a) Se dota de plena autonomía e imparcialidad al IFE mediante la salida definitiva del secretario de gobernación del Consejo General de este órgano y se suprime el derecho de voto de los representantes del poder legislativo, aunque conservan el derecho de voz.

⁵⁶³ Cfr. Becerra, Salazar y Wóldenber, cit. *supra* nota 460, p. 365.

⁵⁶⁴ Cfr. Lipset, cit. *supra* nota 102, p. 67.

La integración del Consejo General del IFE se convierte en competencia exclusiva de la cámara de diputados;

- b) Las cuestiones contencioso electorales se *judicializan* por completo al eliminarse la autocalificación de las elecciones para diputados y senadores y trasladarse la calificación de la elección presidencial al Tribunal Electoral, que, por su parte, pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación como tribunal especializado y máxima autoridad en la materia; la integración de este órgano jurisdiccional pasa a ser competencia del senado de la república;
- c) Se modifican las reglas de integración de las cámaras federales, de forma tal que en la de diputados ningún partido pueda tener más de 300 representantes ni un número tal de diputados que sea superior en 8% al porcentaje de votos obtenidos en la elección; la cámara de senadores se amplía hasta 128 integrantes (en cada entidad se eligen 2 senadores de mayoría, uno se asigna a la primera minoría y 32 más de representación proporcional) y se renueva totalmente cada seis años;
- d) Se instituye la figura de “Jefe de Gobierno” en el Distrito Federal, una especie de gobernador, el cual será electo mediante votación universal, libre, directa y secreta.⁵⁶⁵ En 1997 se elige por primera ocasión a este Jefe de Gobierno del Distrito Federal, resultando ganador el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas.

c) *Relajación de la disciplina dentro del PRI.*

Tras los descalabros sufridos a partir de la elección de 1988, y sobre todo a partir de la pérdida de las elecciones para gobernador en Baja California, dentro del PRI, se comienzan a gestar actitudes de rebeldía, de inconformidad respecto a la manera como el partido es manejado, conducido. La explicación es sencilla: ante la cada vez más amplia posibilidad de perder cualquier elección a la que se presenten los candidatos del PRI, la disciplina empieza a relajarse pues se ha comenzado a perder la herramienta de control: la certeza del triunfo. Antes los priistas obedecían las directrices de sus dirigentes por la sencilla razón de que existía un premio (una candidatura), lo que significaba, en condiciones de poca competitividad electoral, prácticamente el puesto. Ante la desaparición del incentivo que la motivaba, la disciplina, la obediencia ciega de los militantes y cuadros se comenzó a desgastar.

Si bien esta indisciplina es más notoria en el caso de cuadros o dirigentes del partido, no sólo se verifica ahí, sino que en muchas ocasiones estos cuadros o dirigentes, al abandonar el partido, son seguidos por no pocos militantes, lo que representa una seria sangría para el PRI, sobre todo cuando estas salidas suceden poco antes de elecciones, principalmente municipales o estatales. Además, hay que apuntarlo, estas deserciones han sido, muchas veces, producto de las disputas por alguna candidatura, lo que lleva a remitirnos a los orígenes de la institucionalización del propio partido, cuando tras la lucha de diferentes aspirantes a una candidatura el aspirante derrotado salía del partido y con él sus seguidores y buscaba acomodo en un partido distinto. Esto es, *grosso modo*, lo que ha ocurrido en las filas priistas en los últimos años.

⁵⁶⁵ Para una descripción más detallada de esta reforma electoral, *cfr.* Becerra, Salazar y Wóldenberg, cit. *supra* nota 460, cap. VI.

Entre los nombres de los cuadros y dirigentes (o exdirigentes) del PRI que han abandonado al partido y se han incorporado a otro destacan: Rodolfo González Guevara, Andrés Manuel López Obrador, Demetrio Sodi de la Tijera, Manuel Camacho Solís, Layda Sansores, Alejandro Rojas Díaz Durán, Sergio Valdéz Arias, Ricardo Monreal Ávila, Alfonso Sánchez Anaya, Marcelo Ebrard, Juan José Rodríguez Prats, por mencionar sólo algunos. Casi todos los anteriores han pasado a militar en el PRD, incluso Camacho, que primero fundó su propio partido, aunque en este momento es diputado por el PRD, y Rodríguez Prats, que actualmente milita en el PAN y es senador. Lo anterior no se debería dejar en el anecdotario de la política mexicana, puesto que es evidente la cercanía ideológica entre el PRI y el PRD, ya que ambos partidos, sobre todo el primero, tras la purga del llamado “liberalismo social”, reclaman un espacio de “centro izquierda” en el espectro partidista de la actualidad.

Es importante destacar, ya no los abandonos particulares, sino el fenómeno en sí. Estas renunciadas al PRI sólo han sido posibles en la medida en que la certeza de éxito de las candidaturas priistas ha disminuido notablemente, y, por otro lado, las “opciones de salida” se han elevado; esto puede ser descrito de la siguiente forma: los aspirantes priistas a un puesto de elección popular ya no esperan el “favor” de ser nombrados candidatos, sino que realmente compiten por la consecución de la candidatura, en virtud de que el principal mecanismo de disciplina (la certeza en la obtención de un puesto político) ha desaparecido; ante la ausencia de este mecanismo de control, los aspirantes compiten abiertamente. Tras una competencia abierta, los aspirantes tienen un mayor conocimiento de sus posibilidades reales de triunfar en las elecciones; cuando la candidatura no es obtenida por un aspirante que considera que tiene apoyo suficiente como para competir al margen del PRI, abandona al partido, en virtud de que, ahora sí, el candidato de este partido no cuenta con la certeza de que triunfará.

Como en las elecciones mexicanas sólo pueden competir candidatos presentados por partidos políticos registrados, es preciso que el priista renuncie a su partido y se adhiera a algún otro que lo presente como candidato; esto, desde la perspectiva del expriista, sólo se puede hacer cuando existen opciones o alternativas reales, es decir, otros partidos que cuenten con una estructura y organización que les permita competir efectivamente con el PRI. Al aumentar estas opciones (número de partidos) y convertirse en alternativas serias (organizaciones y estructuras más o menos institucionalizadas), la posibilidad de que el aspirante expriista (con algún grado de respaldo popular) salga de su partido aumentan notoriamente.

Desde la perspectiva de los partidos políticos, al aceptar como candidato a un expriista (con algún grado de respaldo popular), su competitividad aumenta, sobre todo en aquellos lugares donde el partido de oposición aún no cuenta con cuadros lo suficientemente reconocidos y preparados como para enfrentar al PRI. Así es como, en algunos casos, el expriista y el partido político que lo acoge esperan obtener beneficios de esta relación: un actor pretende ganar la elección y otro actor pretende aumentar su caudal de votos (que espera que se reflejen en la composición del congreso, por ejemplo) y su radio de influencia en las estructuras de gobierno.

d) *El presidente de la república no es ya el jefe dentro del PRI.*

Los reclamos a la manera como el presidente de la república dirigía al partido comenzaron a manifestarse abiertamente desde 1987, siendo la denominada *Corriente Democratizadora* su mejor expresión. Sin embargo, y tras la salida del partido de Cárdenas, Muñoz Ledo y sus seguidores, las inconformidades no dejaron de hacerse públicas, aunque con menor enjundia. Cuando el partido perdió las elecciones para gobernador en Baja California, en 1989, no fueron pocas las voces de priistas del estado que consideraron el reconocimiento de esa derrota como un movimiento táctico de Carlos Salinas en la búsqueda de una relación con el PAN que facilitara la gobernabilidad del país.

Las negociaciones que se llevaron a cabo entre el presidente Salinas y los dirigentes del PAN, tras elecciones de Guanajuato y San Luis Potosí, dieron más elementos a los inconformes para argumentar que el presidente estaba sacrificando al partido en aras de un ejercicio eficiente de gobierno. Tras un desempeño gubernamental exitoso, al menos hasta ese momento, el presidente Salinas seleccionó al candidato presidencial del PRI en 1993; la manifestación de descontento de Manuel Camacho, y su posterior renuncia al partido, si bien tuvieron un impacto en la imagen pública del partido, en forma alguna afectaron la autoridad presidencial dentro del partido, la cual fue severamente cuestionada sólo tras la muerte del candidato Colosio.

Los reportes periodísticos de la época dan información suficiente en torno a la aparente rebelión que pareció gestarse al interior del partido tras el asesinato de Colosio; en aquellos momentos de confusión es altamente probable que diversos actores hayan querido influir en la designación de un nuevo candidato, sin embargo el presidente Salinas aún pudo imponer al relevo de Colosio: Ernesto Zedillo, quien finalmente ganó en las elecciones de 1994; sin embargo, en medio de la felicidad del triunfo, los priistas quedaron atónitos cuando el propio candidato ganador hizo público su distanciamiento respecto del partido que lo había hecho triunfar.

La política económica y financiera del presidente Zedillo ayudaron muy poco al PRI en las elecciones; en un sistema donde el presidente no se presenta a una reelección, quien recibe el voto de castigo es el partido del presidente. Además, bajo la perspectiva eminentemente económica del presidente, lo importante era la salud de las finanzas estatales, antes que la salvaguarda de la estabilidad electoral del PRI. Se puede decir que, en la perspectiva del gobierno de Zedillo, los castigos electorales que recibía el PRI, como resultado del avance de la oposición, pero sobre todo derivados de las políticas restrictivas, eran el “mal menor”. Aún es temprano para hacer un balance profundo y desapasionado del gobierno del presidente Zedillo, sin embargo pudiera sostenerse que, aún sin haberlo querido o pretendido, este presidente, proveniente del PRI, dejó de guiarse por la racionalidad estrictamente política que había viciado al sistema; con una racionalidad económica, este presidente fortaleció las instituciones... aunque en ello le fuera la presidencia al PRI.

Severamente cuestionado por sus compañeros de partido (desde militantes hasta cuadros y dirigentes, incluso hasta gobernadores), el presidente Zedillo sólo pudo tener una intervención marginal en el proceso de selección del candidato del PRI a la presidencia en 1999. Por primera vez en la historia de la política mexicana se hicieron públicas las aspiraciones de algunos priistas y esto derivó en un proceso de selección interna del que resultó triunfador Francisco Labastida.

Se puede sostener que la influencia del presidente Zedillo dentro del partido comenzó a verse mermada, de manera sucesiva y gradual, hacia 1997, aunque el cuestionamiento a la autoridad presidencial viniera de mucho más atrás. Y será, precisamente, en 2000 cuando el partido deje de ser dirigido desde la presidencia de la república; esto en parte por ese proceso de cuestionamiento, pero sobre todo como resultado de la derrota del partido en las elecciones presidenciales de aquel año. Así, se puede afirmar que el presidente dejó de mandar en el PRI porque, por una parte, los dirigentes y cuadros comenzaron a restarle autoridad al presidente, pero, fundamentalmente, porque el presidente de la república dejó de militar en el PRI.

e) *2000: el fin de una era.*

Mucho se ha escrito ya sobre las elecciones del 2 de julio de 2000; es evidente que los resultados en sí mismos representan un enorme cambio político, pero también hay que reparar en que las elecciones de esa fecha son, al mismo tiempo que un cambio, un signo de ese cambio. Como se apuntó en el primer capítulo, los cambios políticos se manifiestan clara y abiertamente en las estructuras, pero ello no quiere decir que el cambio se dio hasta que se hizo patente de manera estructural. Antes bien, cuando las estructuras cambian es que antes se ha generado u operado un cambio en otro lado.

El 2 de julio de 2000 los ciudadanos mexicanos fueron los actores de un cambio, de una transformación de primer orden: se optó por un partido distinto al PRI para que gobernara desde la presidencia; pero esto, lejos de inaugurar la “transición” sólo la comenzó a consolidar; no sostengo que se haya consolidado este cambio, digo que comenzó a consolidarse. Quienes pretendan mostrar al 2000 como el parteaguas político de la historia reciente de México sólo están contando una parte de la historia; la parte que se olvida, en ese discurso, es esa que arranca a finales de los años sesentas. El triunfo de Vicente Fox es inexplicable (por lo menos para los interesados seriamente en la historia política) sin antecedentes: la reforma política de 1977, las elecciones municipales (con todo y sus muertos) de los años ochentas, el movimiento cardenista de 1988, por mencionar sólo algunos.

II. CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO.

Según se definió en el capítulo tercero de este trabajo, una de las características estructurales del régimen político mexicano había sido el ejercicio autoritario del poder político, que se manifestaba sobre todo por la existencia de un presidencialismo exacerbado. Si convenimos en que el partido hegemónico y el presidencialismo eran los rasgos de identidad del régimen, un examen de su permanencia o cambio debiera arrojar información suficiente como para determinar si en México se ha operado un cambio político estructural. Y se puede decir que el presidencialismo mexicano ha dejado de ser lo que era. El presidencialismo mexicano ha cambiado porque las condiciones que lo hacían posible, sus fuentes, se han modificado, han cambiado.

a) *La emergencia de los gobiernos divididos.*

Por “gobiernos divididos” se entienden aquellas situaciones “en las que el partido del gobernador no tiene siquiera el control mayoritario (es decir, la mayoría absoluta de 50% +

1 de los diputados) del congreso local”;⁵⁶⁶ en otras palabras, un “gobierno dividido” es aquel en el cual el partido político del ejecutivo no tiene, al menos, una mayoría absoluta en el legislativo.

El fenómeno de “gobiernos divididos” no es nuevo en los sistemas políticos mundiales⁵⁶⁷, más bien, en nuestro país se ha presentado muy recientemente. Cabe destacar que este fenómeno sólo es propio de los regímenes presidencialistas, pues en los parlamentarios (donde el jefe de gobierno es designado de entre la mayoría parlamentaria) es impensable. El “gobierno dividido” es un fenómeno similar a la “cohabitación” francesa, en donde el presidente de la república (jefe del Estado) comparte el poder con el primer ministro (jefe de gobierno) cuando la mayoría en el legislativo no es del partido del presidente y el primer ministro necesita el respaldo de una mayoría.⁵⁶⁸

Los “gobiernos divididos” se presentaron en México, primero, en el nivel estatal, y puesto que en los estados se reproducía cabalmente el régimen presidencialista federal, comienzo con una reseña de lo sucedido en los estados. “Algo importante para subrayar, en primer lugar, es que en 8 casos (Baja California, Chihuahua, Aguascalientes, Morelos, Sonora, Jalisco, Tlaxcala y Zacatecas) la competitividad electoral es tan alta que, aun en el caso de que no hubiera habido escaños de representación proporcional, de cualquier modo se habría producido el gobierno dividido”⁵⁶⁹; esto lleva a la conclusión de que este fenómeno no es resultado del sistema electoral (de componente mayoritario y proporcional), sino de la competitividad electoral. De aquí que se reitere: los “gobiernos divididos” no son “el” cambio, sino manifestaciones estructurales o *institucionales* de un cambio generado en otra parte.

Los “gobiernos divididos” sólo se pueden presentar si: a) existe un pluralismo político, b) existen partidos político competitivos (es decir que se conviertan en opciones reales de poder) y c) los procesos electorales se desarrollan en forma limpia. Esto lleva a resaltar, en segundo término, “la velocidad con la que el fenómeno se viene presentando: en el periodo 1988-1994 se produjeron los primeros 6 casos; en el periodo 1994-2000 (...) se han presentado 14”⁵⁷⁰, por lo que se confirma que es los “gobiernos divididos” presuponen pluralismo y competitividad electoral.

⁵⁶⁶ Cfr. Lujambio, cit. *supra* nota 265, p. 67.

⁵⁶⁷ En Estados Unidos, por ejemplo, desde “1887 hasta 1954 el gobierno dividido tuvo lugar sólo durante ocho años (14% del tiempo), pero desde el primer período del presidente Dwight D. Eisenhower (1953) hasta el segundo año del mandato del presidente Bush (1990) tuvo lugar durante veinticuatro años (63% del tiempo). Ha habido gobierno dividido en más del 80% del tiempo desde 1969”, cfr. Thurber, James A. “Introducción: las raíces de la democracia dividida”, en Thurber, James A. (comp.) *La democracia dividida: cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Trd. Margarita Mizraji, Buenos Aires, Heliasta, 1995, p. 17.

⁵⁶⁸ De este modelo parte Sartori para hacer su propuesta de un sistema presidencial “alternativo” para México, cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Trd. Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, cap. IX.

⁵⁶⁹ Cfr. Lujambio, cit. *supra* nota 265, p. 69.

⁵⁷⁰ *Ibidem*.

Cuadro 44: Composición de las legislaturas locales de los estados en los que se han presentado gobiernos divididos (1989-1999)													
Año	Estado	Partido del gobernador	Tipo de elección	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PC	PARM	PPS	Partidos Locales	Total escaños
1989	Baja California	PAN	Concurrente	9	6	1	-	-	1	1	1	-	19
1989	Michoacán	PRI	Concurrente	3	12	6	-	-	1	2	-	-	24
1991	Guanajuato	PAN	Concurrente	6	20	1	-	-	1	-	1	-	30
1992	Baja California	PAN	Intermedia	8	7	4	-	-	-	-	-	-	19
1993	Baja California Sur	PRI	Concurrente	7	7	-	-	-	-	-	-	-	14
1994	Guanajuato	PAN	Intermedia	5	21	2	-	-	-	-	-	-	28
1995	Chihuahua	PAN	Intermedia	7	15	1	-	-	-	-	-	1	24
1995	Aguascalientes	PRI	Intermedia	13	11	1	1	-	1	-	-	-	27
1996	México	PRI	Intermedia	22	30	16	1	4	1	-	-	-	75
1997	Coahuila	PRI	Intermedia	10	16	2	2	-	2	-	-	-	32
1997	Morelos	PRI	Intermedia	5	13	11	-	-	-	-	-	1	30
1997	Colima	PRI	Concurrente	7	10	3	-	-	-	-	-	-	20
1997	Guanajuato	PAN	No Concurrente	16	12	5	1	1	-	-	-	-	36
1997	Querétaro	PAN	Concurrente	11	10	1	1	1	1	-	-	-	25
1997	Sonora	PRI	Concurrente	10	14	9	-	-	-	-	-	-	33
1998	Jalisco	PAN	Intermedia	20	17	2	-	1	-	-	-	-	40
1998	Zacatecas	PRD	Concurrente	6	12	10	2	-	-	-	-	-	30
1998	Baja California	PAN	Intermedia	11	11	3	-	-	-	-	-	-	25
1998	Tlaxcala	PRD-PT-PVEM	Concurrente	3	17	7	3	2	-	-	-	-	32
1999	Baja California Sur	PRD-PT	Concurrente	4	5	10	2	-	-	-	-	-	21

Fuente: Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000, p. 68.

Hasta 1999, en 5 ocasiones coincidió el fenómeno de “gobierno dividido” con la pérdida de la elección para gobernador por parte del PRI:

1. En Baja California, en 1989, Ernesto Ruffo, candidato del PAN, gana la gubernatura, pero su partido sólo obtiene 9 de los 19 asientos en el congreso local;
2. En 1991, en Guanajuato, tras la renuncia negociada del candidato ganador (del PRI), se nombra a un gobernador interino del PAN; no obstante, de los datos se desprende que en esa elección el PRI había ganado el “carro completo”, es decir, había ganado todos los puestos por los que había competido;
3. En Querétaro, en 1997, Ignacio Loyola, del PAN, triunfa en las elecciones para gobernador, pero su partido sólo obtiene un diputado más que el PRI;
4. En Zacatecas, en 1998, Ricardo Monreal, exdirigente y cuadro del PRI gana la gubernatura como candidato del PRD, pero el PRI obtiene 12 diputados y su nuevo partido sólo 10;
5. En 1999, en Baja California Sur se presenta una situación parecida a la anterior.

Al tratarse, en los casos anteriores, de elecciones concurrentes, cabe suponer una alta competencia y, sobre todo, un voto ciudadano diferenciado o un “mandato dividido”: el electorado busca un cambio en el ejecutivo, pero no desdeña a los candidatos del PRI a otros puestos. El caso de Guanajuato es distinto en razón de que el “gobierno dividido” es producto de un arreglo entre el presidente Salinas y los dirigentes del PAN.

Por lo que hace a los “gobiernos divididos” resultado de elecciones intermedias, los datos señalan que éstos se han presentado en estados cuyos gobernadores militan o en el PRI o en

el PAN, por lo que, antes que identificar a los “gobiernos divididos” como un signo de rechazo al PRI, es preciso entenderlos como producto de la percepción ciudadana de cada gobierno en particular. Esto demuestra que el electorado mexicano responde a situaciones concretas y que el proceso electoral se ha convertido en el mecanismo idóneo para premiar o castigar las acciones del gobierno, lo que, a su vez, indica que la legitimidad del régimen es constante.

Estos fenómenos han servido para echar a andar mecanismos institucionales de resolución de conflictos, algunos previstos en el propio diseño constitucional y otros innovados recientemente; esto es así porque la presencia de los “gobiernos divididos” ha generado problemas políticos que antes no existían; lejos de ser una amenaza para la capacidad de gobernar, los “gobiernos divididos” aumentan la posibilidad y capacidad de negociación de las decisiones, y aunque generan desacuerdos y conflictos, éstos se han resuelto mediante los mecanismos institucionales. Se ha vuelto a utilizar, por ejemplo, el veto, y se han instituido y desarrollado diferentes procesos jurídicos para resolver los conflictos jurídicos derivados del ejercicio compartido del poder.

“Los gobiernos divididos le han dado una nueva visibilidad a las instituciones representativas de los estados. Y también han ido obligado a los partidos a explicar públicamente su conducta parlamentaria: a favor de qué votan, en contra de qué se manifiestan. Ello va fortaleciendo la responsabilidad de los partidos, porque unos y otros evidencian la conducta de todos a la hora de medirse en la urnas... tarde o temprano los partidos son juzgados en las mamparas electorales”.⁵⁷¹

En el nivel federal es en 1988 cuando el PRI pierde la mayoría calificada (3/4 partes) en la Cámara de Diputados, lo que torna imposible una modificación constitucional sin el acuerdo con otro partido; tras la recuperación electoral del partido en 1991 se operan los cambios constitucionales más importantes de los últimos años: educación, tenencia de la tierra, relación entre el Estado y las iglesias, etc. Es en 1997 cuando se genera el primer gobierno dividido en el nivel federal, y en 2000 este hecho se repite.

Así, en lo que se refiere a la integración de las cámaras federales, las sucesivas reformas electorales, digamos de 1963 a 1977, pretendieron evitar la ausencia de los partidos de oposición en la cámara de diputados del congreso de la unión. Se han clasificado como reformas “otorgadas”, porque se llevaron a cabo “desde” el poder, es decir, pueden ser vistas como concesiones “graciosas” del grupo gobernante a los partidos políticos de oposición. Esto respondió a un hecho que ha quedado demostrado en otra parte de este trabajo: los partidos de oposición no eran percibidos por la ciudadanía como opciones reales de poder, por lo que no recibían votos suficientes; y cuando los recibían (en momentos y lugares muy localizados) la autoridad electoral hacía lo posible por aminorar el caudal de votos, o incluso por revertir el resultado. Sin embargo, el hecho es que los partidos de oposición tampoco tenían la fuerza política suficiente como para cuestionar severamente los fraudes cometidos.

Al “abrir” la cámara de diputados a la representación proporcional, los partidos de oposición comenzaron a obtener cada vez más lugares dentro de esta institución representativa, y comenzaron a tener una cada vez mayor presencia en la toma de las

⁵⁷¹ Cfr. Lujambio, cit. *supra* nota 265, p. 71.

decisiones legislativas, aunque muchas ocasiones esta presencia resultara ser tan solo testimonial. Esto, aunado a las condiciones “objetivas” (crisis económica, mala administración de ésta, enfrentamiento entre el Estado y los empresarios, etcétera), fue generando un aumento de la fuerza política de los partidos de oposición *dentro* del Estado; esas condiciones “objetivas” se convirtieron, en buena medida, en un aliciente más para que los ciudadanos mostraran su descontento hacia el grupo y partido gobernante.

Cuadro 45: Elecciones de diputados federales Votos por partido y curules (1988-1991)												
Partido	1988						1991					
	DMR	DRP	Total	%	Votos	%	DMR	DRP	Total	%	Votos	%
PAN	38	63	101	20.20	3 244 887	17.97	10	79	89	17.80	4 085 162	17.66
PRI	233	27	260	52.20	9 227 008	51.20	290	30	320	64	14 215 695	61.46
PPS	-	-	-	0.00	1 662 477	7.13	-	12	12	2.40	415 517	1.79
PARM	-	-	-	0.00	1 099 486	4.72	-	15	15	3	495 953	2.14
PDM	-	-	-	0.00	235 668	1.30	-	-	-	-	250 490	1.08
PRD	-	-	-	-	-	-	-	41	41	8.20	1 914 649	8.27
PSUM/PMS	-	-	-	0.00	802 837	3.44	-	-	-	-	-	-
PST/PFCRN	-	-	-	0.00	1 687 849	7.24	-	23	23	4.60	1 010 921	4.37
PRT	-	-	-	0.00	93 830	0.52	-	-	-	-	137 144	0.59
FDN	29	110	139	27.80	5 252 649	29.10	-	-	-	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	338 324	1.46
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	338 324	1.46
Total	300	200	500	100	23 306 691	100	300	200	500	100	23 127 806	100

Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 2000, pp. 71 y 72.

Al aumentar la posibilidad de encontrar más apoyo político en la sociedad, los partidos de oposición (principalmente el PAN, y luego el PRD) se vieron forzados a aumentar su competitividad electoral, en aras de obtener cada vez mayores porcentajes de votación que, a su vez, se transformarían en asientos en el congreso. Por ello es que el debate en torno a la reforma electoral pasó paulatinamente del asunto de la representatividad (transformación de los votos en asientos en la cámara de diputados) al de la limpieza y equidad en la competencia electoral, pues los partidos de oposición previeron que, en condiciones electorales democráticas, no era necesario aumentar el tamaño de las cámaras.

Cuadro 46: Elecciones de diputados federales Curules por partido (1994-1997)									
Partido	1994				1997				
	DMR	DRP	Total	%	DMR	DRP	Total	%	
PAN	20	99	119	23.8	65	57	122	24.4	
PRI	274	27	301	60.2	164	75	239	47.8	
PPS	-	-	-	-	-	-	-	-	
PARM	-	-	-	-	-	-	-	-	
PDM	-	-	-	-	-	-	-	-	
PRD	6	64	70	14	70	55	125	25	
PFCRN	-	-	-	-	-	-	-	-	
PT	-	10	10	2	1	5	6	1.2	
PVEM	-	-	-	-	-	8	8	1.6	
Total	300	200	500	100	300	200	500	100	

Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 2000, pp. 71 y 72.

Así, en un clima de paulatina competencia electoral limpia y equitativa, la integración de las cámaras federales adquirió cada vez mayores rasgos de pluralidad, de forma tal que los controles sobre el poder presidencial dejaron de estar al margen de las instituciones estatales.

Por lo que toca a la cámara de diputados, en 1988 el PRI, partido del presidente, perdió la mayoría calificada en esta cámara, necesaria para reformar la constitución; en 1991 la recuperó y el gobierno del presidente Salinas llevó a cabo las transformaciones constitucionales necesarias para el cambio estructural de la economía nacional; en 1994 el partido conservó la mayoría calificada, pero en 1997 perdió incluso la mayoría absoluta (50% + 1), por lo que la segunda mitad del sexenio del presidente Zedillo se convirtió en una continua negociación de muchas decisiones de gobierno. En 2000 el partido del presidente (ahora el PAN) no alcanzó la mayoría absoluta.

Cuadro 47: Integración de la Cámara de Senadores (1988-1991)										
Partido	1988					1991				
	MR	1ª minoría	RP	Total	%	MR	1ª minoría	RP	Total	%
PAN	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1.56
PRI	60	-	-	60	93.75	61	-	-	61	95.31
PRD	4	-	-	4	6.25	2	-	-	2	3.12
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	64	-	-	64	100	64	-	-	64	99.99

Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 2000, pp. 71 y 72.

En el caso de la cámara de senadores la situación es distinta. Durante mucho tiempo los partidos de oposición propusieron que para su integración se adoptara, al igual que en la cámara de diputados, un sistema mixto: tanto de mayoría relativa como de representación proporcional; tradicionalmente esta cámara se había integrado por dos senadores por entidad federativas, electos según el principio de mayoría relativa; en 1993 se reformó la constitución la respecto y se incrementó el número de senadores por estado, pasando a cuatro, tres electos según el principio de mayoría relativa y uno más asignado a la primera minoría; en 1996 se modifica de nuevo la fórmula de integración y se establece que en cada entidad federativa se elegirán dos senadores por mayoría relativa, uno más se asignará a la primera minoría y se elegirán otros 32 senadores de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial que cubre todo el país.

De esta forma, la necesidad de que la pluralidad política estuviera representada en el congreso federal llevó a la ampliación de las cámaras (primero la de diputados y luego la de senadores).

Cuadro 48: Integración de la Cámara de Senadores (1994-1997)										
Partido	1994						1997			
	MR	1ª minoría	RP	Total	%	MR	1ª minoría	RP	Total	%
PAN	1	24	-	25	19.53	-	24	9	33	25.78
PRI	95	-	-	95	74.21	64	-	13	77	60.15
PRD	-	8	-	8	6.25	-	8	8	16	12.5
PT	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0.78
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0.78
Total	96	32	-	128	99.99	64	32	32	128	99.99

Fuente: Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 2000, pp. 71 y 72.

En el cuadro 49 se señala la correlación que existe entre la integración de las cámaras federales y la continuidad de algunas condiciones que incentivaban el presidencialismo exacerbado; el PRI ha mantenido el control de la cámara de senadores, pero en la de diputados paulatinamente ha dejado de ser el partido mayoritario para convertirse en la primera minoría; así, en el ámbito federal no es del todo acertado afirmar que se han presentado gobiernos divididos, en virtud de que el sistema de dos cámaras genera que el liderazgo de una cámara sea detentado por un partido distinto al que lo detenta en la otra. Sin embargo la tendencia llevaría a suponer que, con el correr de los años, en el senado se presentará una situación similar a la de la cámara de diputados, es decir, dejará de existir una mayoría para dar paso a un conjunto de minorías.

Cuadro 49: Curules y escaños ocupados por el PRI en las cámaras del Congreso de la Unión y condiciones metaconstitucionales del presidencialismo (1988-2000)			
Legislatura	Diputados (%)	Senadores (%)	Condiciones metaconstitucionales
LIV (1988-1991)	52	93.7	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno unificado • Alta disciplina • Diarquía unificada
LV (1991-1994)	64.2	95.3	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno unificado • Alta disciplina • Diarquía unificada
LVI (1994-1997)	60	74.2	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno unificado • Alta disciplina • Diarquía semi-unificada
LVII (1997-2000)	47.8	60.1	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno unificado • Alta disciplina • Diarquía semi-unificada

Fuente: Nava Polina, María del Carmen, Weldon, Jeffrey A. y Yáñez López, Jorge. "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia. *La Cámara de Diputados en México*. México. FLACSO-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. 2000, p. 8.

b) *El regreso del poder legislativo.*

Se ha señalado ya que el “hiperpresidencialismo” mexicano “fue consecuencia de la capacidad que tuvo el ejecutivo para penetrar en las instituciones y organizaciones que debían compartir el poder con la presidencia y limitarlo”⁵⁷²; en el caso del poder legislativo, “la abdicación que realizó el Congreso de sus funciones a favor del ejecutivo se debe a que éste pudo penetrar el papel representativo del Congreso de tal forma que hizo del interés de los legisladores actuar no como contrabalanceadores sino como aliados permanentes del ejecutivo. Puesto de manera distinta, controlando el reparto de cargos políticos y la continuidad de las carreras políticas, el ejecutivo creó las condiciones para que el Congreso renunciara sus atribuciones”.⁵⁷³

Más arriba se ha tratado de describir los mecanismos que favorecieron este fenómeno: baja competencia electoral, escasas e inciertas opciones de salida del partido y monopolio de las candidaturas políticas; al aumentar la competitividad electoral, al aumentar el rendimiento electoral de los partidos políticos de oposición y convertirse éstos en opciones reales de salida para los priistas inconformes, la disciplina dentro del PRI se relajó. Esto explica la creciente autonomía de los legisladores priistas a lo largo de los años recientes; pero no explica del todo el renovado brío con que el congreso federal ha reasumido muchas de sus funciones de control sobre el ejecutivo.

La explicación de esta re-asunción de facultades por parte del legislativo está en la nueva composición de este órgano. La competitividad electoral y la efectividad electoral de los partidos de oposición al PRI son las causas eficientes de este regreso del congreso al primer plano institucional. Esto indica que el presidencialismo mexicano no es un producto del mal diseño constitucional, sino del funcionamiento particular del sistema electoral y del sistema de partidos. De éstos dependió el ejercicio de facultades constitucionales y legales de control previstas para el legislativo. Al cambiar la integración del órgano, la forma de ejercer las facultades también cambió.

La mejor manera de evaluar el impacto que ha tenido la integración cada vez más plural de esta cámara es revisando el ejercicio que ha hecho de sus funciones; el primer rasgo que se recuerda del presidencialismo mexicano es su injerencia en el proceso de creación de las leyes, lo que, en las condiciones arriba descritas, lo convirtió en un “gran” legislador.

1. *El proceso legislativo.*

Se ha sostenido que el presidencialismo exacerbado en México se originó a partir de la conjunción de una serie de “condiciones metaconstitucionales”, tales como un gobierno unificado (presidente y mayorías legislativas militaban en el mismo partido, en oposición al “gobierno dividido”), el alto grado de disciplina dentro del partido mayoritario o hegemónico (resultado de las condiciones electorales descritas) y la presencia de mayorías legislativas de un mismo partido en ambas cámaras federales (diarquía unificada). Estas características afectaban el funcionamiento del órgano legislativo, el cual comenzó a cambiar a partir de 1988.

⁵⁷² Cfr. Casar, María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002, p. 65.

⁵⁷³ *Ídem*, p. 66.

Cuadro 50: Iniciadores legislativos en la Cámara de Diputados (1988-2000)									
Legislatura	Ejecutivo	%	Diputados	%	Legislaturas Locales	%	Senado	%	Total
LIV (1988-1991)	71	23	244	78	0	0	0	0	315
LV (1991-1994)	135	43	178	56	3	1	0	0	316
LVI (1994-1997)	91	34	164	62	11	4	0	0	266
LVII (1997-2000)	39	6	548	82	34	5	7	1	628

Fuente: Nava Polina, María del Carmen, Weldon, Jeffrey A. y Yáñez López, Jorge. "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia. *La Cámara de Diputados en México*. México. FLACSO-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. 2000, p. 90.

Como se nota en el cuadro 50 la integración de la cámara de diputados afecta severamente la intervención del presidente en el proceso legislativo en la etapa de la iniciación de proyectos. Tras las elecciones de 1988, con una mayoría absoluta, pero no calificada, el presidente Salinas promovió sustancialmente menos leyes que en su segunda mitad de sexenio, cuando su partido recuperó la mayoría calificada y pudo reformar la constitución fácilmente y a partir de ello promover reformas a la legislación secundaria o, de plano, nuevas leyes. La tendencia se confirma en el sexenio siguiente, en el cual el presidente Zedillo promovió más proyectos legislativos en su primera mitad de periodo que en la segunda, cuando su partido perdió la mayoría absoluta. Los datos indican, pues, que la integración de la cámara de diputados es un factor determinante para el ejercicio de la facultad presidencial de promover iniciativas legislativas.

Sin embargo, según se desprende del cuadro siguiente, es necesario considerar que si bien el presidente promueve menos iniciativas legislativas cuando no cuenta con una mayoría "cierta", eso influye muy poco en su *efectividad* como promotor legislativo; es decir, aunque el número de iniciativas presentadas por el presidente varían según la presencia de su partido en la cámara, lo cierto es que un alto porcentaje de las iniciativas legislativas de origen presidencial se aprueban en la cámara de diputados, por lo que es posible seguir hablando del presidente como un "legislador efectivo".

Cuadro 51: Iniciadores de proyectos aprobados en la Cámara de Diputados (1988-2000)									
Legislatura	Ejecutivo	%	Diputados	%	Legislaturas Locales	%	Senado	%	Total
LIV (1988-1991)	70	65	38	35	0	0	0	0	108
LV (1991-1994)	133	68	61	31	1	1	0	0	195
LVI (1994-1997)	90	76	28	24	1	1	0	0	119
LVII (1997)*	30	40	35	47	4	5	6	8	75
Total	323	65	162	33	6	1	6	1	497

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.
Fuente: Nava Polina, María del Carmen, Weldon, Jeffrey A. y Yáñez López, Jorge. "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia. *La Cámara de Diputados en México*. México. FLACSO-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. 2000, p. 93

Inclusive, en la primera mitad del periodo del presidente Salinas, cuando la oposición de izquierda se encontraba más radicalizada, se aprobó el 99% de las iniciativas presidenciales, es decir, el 65% de todas las iniciativas aprobadas. En la segunda mitad del periodo del presidente Zedillo (hasta diciembre de 1998, al menos), cuando el PRI pierde

por primera ocasión la mayoría absoluta y pasa a convertirse en la “primera minoría”, el ejecutivo promovió el 40% de las iniciativas aprobadas, y de todas las iniciativas presentadas por el presidente se aprobó el 80% de las mismas. Si se comparan los datos de los cuadros anteriores con los datos del siguiente cuadro se notará que es presidente es un promotor de iniciativas legislativas más “efectivo” que los propios legisladores.

Cuadro 52: Resultado de iniciativas presentadas por diputados en la Cámara de Diputados (1988-1997)							
Legislatura	Aprobada	%	Rechazada	%	Sin resultado	%	Total
LIV (1988-1991)	38	16	27	11	179	73	244
LV (1991-1994)	61	34	7	4	110	62	178
LVI (1994-1997)	28	17	8	5	128	78	164
LVII (1997)*	35	13	15	6	211	81	261
Total	162	19	57	7	628	74	847

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.
Fuente: Nava Polina, María del Carmen, Weldon, Jeffrey A. y Yáñez López, Jorge. “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia. *La Cámara de Diputados en México*. México. FLACSO-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. 2000, p. 96.

Cabe señalar que los datos anteriores se refieren exclusivamente a la cámara de diputados en razón de que es esta la cámara en la que el pluralismo político se ha manifestado con mayor antigüedad y fuerza, en tanto que en la de senadores están por levantarse los datos respectivos para poder hacer una comparación entre estos distintos órganos. Finalmente, cabe resaltar los datos relativos a la productividad de la cámara de diputados, según el cuadro siguiente se puede desprender una afirmación que debe ser corroborada al paso del tiempo: a mayor pluralismo político en la cámara de diputados menor productividad. Esto definitivamente es el resultado de la dificultad que un solo partido enfrenta para aprobar sus iniciativas y la necesidad de la negociación prelegislativa; ello también nos hablaría de la posible complicación que para el gobierno de la sociedad implica la existencia de “demasiadas” minorías en las cámaras legislativas, pero esto no es más que una suposición que debe ser confirmada en los próximos años, y en ese caso los partidos “menos minoritarios” tendrán que comenzar, de nuevo, una “ingeniería” electoral tendiente a la formación de minorías “gobernables”.

2. El control de la bolsa

Después de la legislativa, la facultad más importante que el congreso, en particular la cámara de diputados, ejerce sobre el presidente de la república es la de control político. Una de las facetas más notorias de este tipo de control es la consistente en la aprobación del presupuesto de egresos de la federación y de la cuenta pública cada año.

La presencia de diputados de oposición se manifiesta, en este caso, en el porcentaje de votos en contra de la aprobación de estos documentos, de donde se sigue que a mayor número o porcentaje de opositores al PRI en la cámara de diputados, menor el porcentaje de votos con que se aprueba tanto el presupuesto como la cuenta pública. esto lo confirman los datos del cuadro siguiente.

Cuadro 53: Votación del presupuesto de egresos de la Federación (1970-1999)				
Año¹	Quórum % del tamaño de la Cámara²	% de votos a favor³	% de votos en contra³	% de la presencia de la oposición en la Cámara
1970	68	100	0	16
1972	70	90	10	16
1974	75	100	0	18
1976	90	100	0	18
1978	83	100	0	18
1980	78	79	21	25
1982	83	77	23	26
1984	61	97	3	26
1986	74	75	25	28
1988	84	60	40	48
1990	76	65	35	48
1992	70	80	20	36
1993	77	76	24	36
1997	94	68	26	52
1998	93	73	27	52
1999	97	96	2	52

¹Años en que se efectuó la votación del presupuesto del siguiente año fiscal.
² El tamaño de la Cámara ha variado en las legislaturas más recientes.
³ Porcentaje con relación al quórum de la Cámara el día de la votación.
Fuente: Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 42.

De los años reportados, el último en que se aprobó el presupuesto en forma unánime fue 1980; por supuesto que este rango de aprobación no significa que el presupuesto votado haya sido el que envió el presidente sin modificación alguna, seguramente los diputados habrán introducido modificaciones, pero lo que se resalta es el margen de aprobación. Según datos del cuadro anterior, si bien es cierto que ya en 1986 el porcentaje de aprobación es bajo respecto a los anteriores, en 1988 se registra el nivel más bajo de aprobación (60%).

En 1997, cuando el PRI pierde la mayoría absoluta, la negociación en torno a la aprobación del presupuesto se tornó tan difícil que, incluso se pensó en la inminencia de una “emergencia constitucional” al no estar votado el presupuesto en tiempo. En ese año el porcentaje de aprobación resultó bajo también.

Por lo que toca a la aprobación de la cuenta pública, según los datos cuadro siguiente, no se puede establecer claramente patrones definidos, aunque si cabe destacar que tanto en 1989 como en 1995 los porcentajes de aprobación de la cuenta pública del año anterior son los más bajos; esto es destacable porque ambos son años inmediatamente posteriores a elecciones presidenciales, aunque en 1989 el porcentaje de diputados opositores era mayor que en 1995.

Cuadro 54: Votación de la Cuenta Pública (1970-1998)				
Año	Quórum % del tamaño de la Cámara	% de votos a favor	% de votos en contra	% de la presencia de la oposición en la Cámara
1970	84	90	10	16
1974	69	89	11	18
1978	74	91	9	18
1980	79	84	16	25
1982	88	80	20	26
1985	77	81	19	28
1987	66	83	17	28
1989	68	65	35	48
1992	77	74	26	36
1993	59	73	27	36
1994	74	67	33	40
1995	79	65	35	40
1998	90	98	2	52

Fuente: Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 60.

c) *Un nuevo árbitro aparece: el poder judicial.*

El presidencialismo exacerbado en México tiene una de sus principales fuentes en la inhibición del poder legislativo, pero no puede dejarse al margen la poca presencia institucional del otro poder en el diseño de pesos y contrapesos. El poder judicial federal mexicano no contaba con los instrumentos necesarios para decidir los grandes conflictos políticos, y no los tenía porque tampoco eran necesarios, pues tales conflictos políticos normalmente se solucionaban mediante recursos o instancias al margen de las instituciones: se recurría a prácticas más que a procedimientos.

El judicial era un poder que se restringía a amparar a los individuos cuando sus garantías resultaban violadas por algún acto de autoridad; pero no tenía injerencia en la resolución de las disputas entre los órganos del Estado. Esta ausencia del judicial de la actividad política se agudiza por el efecto de la denominada “cláusula Otero”, en virtud de la cual la declaración de inconstitucionalidad de una ley, hecha por los tribunales federales tras un juicio de amparo, sólo tiene efectos entre las partes que intervinieron en dicho juicio. Esto genera que, en la lucha por mantener la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, el judicial sólo le gane algunas batallas al legislativo, pero nunca la guerra.

En este apartado se seguirá el mismo esquema que en el anterior, partiendo de la base de que la forma en que se integra este órgano influye de alguna manera en el ejercicio de las facultades que le son asignadas por la constitución. Además se revisarán los nuevos mecanismos de solución de conflictos entre órganos del Estado para resaltar en nuevo papel que se le ha atribuido a la suprema corte de justicia de la nación.

Como se desprende del cuadro 55, los integrantes del máximo tribunal del país eran nombrados mediante la colaboración de dos órganos, el presidente y el senado, sin embargo, en razón de las condiciones ya descritas, en la práctica era el presidente el que nombraba a los ministros de la corte. En el diseño constitucional original la corte se

integraba por 11 ministros; sin embargo, debido a la enorme carga de trabajo que paulatinamente fue recibiendo la corte, el número de miembros creció hasta alcanzar 26.

Cuadro 55: Mecanismo de nombramiento de los ministros de la SCJN	
Hasta 1994	Después de 1994
Los nombramientos de los ministros los hacía el presidente de la República y eran posteriormente sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores.	El presidente de la República somete una terna a la consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes.

En 1994, a los pocos días de haber inaugurado su periodo, el presidente Zedillo envió al congreso de la unión una iniciativa de reformas, tanto constitucionales como legales, al poder judicial federal. La principal novedad de tal reforma consistió en reducir el número de ministros, nueva integración de la corte (mediante la jubilación de los ministros en funciones) y diferente mecanismo de nombramiento de los ministros, así como en al creación de un órgano nuevo dentro de la estructura del poder judicial de la federación, el consejo de la judicatura, el que se encargaría de todas las labores administrativas y del nombramiento, adscripción, readscripción y ratificación de los magistrados y jueces federales.

Por lo que hace al nombramiento de los ministros las diferencias básicas consistieron en que ya no lo hace directamente el presidente de la república, sino el senado, pues aquél sólo propone una terna para cubrir cada vacante y éste escoge, para lo cual se requiere una mayoría calificada, lo que, en virtud de la paulatina modificación a la conformación de esta cámara, lleva a la necesidad de que las diferentes fracciones parlamentarias negocien tales nombramientos. Esto, a su vez, puede dar lugar a nuevos vicios, pero es evidente que se le ha coartado una importante atribución al presidente.

Cuadro 56: Número de ministros de la SCJN	
Año	Ministros
1917	11
1928	16
1934	21
1951	26
1994	11

En el cuadro 57 se puede apreciar la enorme injerencia que el presidente tenía en el mecanismos de conformación de la corte. Cabe destacar que el presidente Zedillo, si bien aparece con 11 nombramientos, lo cierto es que el nombramiento de los nuevos integrantes de la corte no le correspondió directamente al presidente, sino que éste sólo propuso ternas y de entre los propuestos quien nombró fue el senado.

Cuadro 57: Nombramiento de Ministros de la SCJN		
Presidente	Número de nombramiento	% del total de ministros
Luis Echeverría Álvarez	15	57.69
José López Portillo	11	42.30
Miguel de la Madrid Hurtado	19	73.07
Carlos Salinas de Gortari	11	42.30
Ernesto Zedillo Ponce de León	11	100

Fuente: datos tomados de Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 632.

Los nombramientos de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito, hasta antes de la reforma, era competencia del pleno de la suprema corte; hasta los años ochenta esta facultad no había acarreado mayores problemas dentro de la corte, pero a raíz del crecimiento de los tribunales y de los juzgados federales el nombramiento de sus titulares se convirtió en una cuestión conflictiva. La introducción del consejo de la judicatura, como órgano de administración y vigilancia del poder judicial (excepto de la suprema corte) motivó que la facultad de nombramiento de los juzgadores federales se le atribuyera este nuevo consejo. Éste se integra por siete miembros: el presidente de la corte, que también lo es del consejo, tres consejeros (jueces o magistrados federales) nombrados por el pleno de la corte, dos consejeros nombrados por el senado y uno designado por el presidente. Es importante destacar que ninguno de los consejeros nombrados representa a quién lo nombra.

Cuadro 58: Mecanismo de nombramiento de magistrados y jueces federales	
Hasta 1994	Después de 1994
<ul style="list-style-type: none"> • Facultad exclusiva del Pleno de la SCJN; • Proceso de nombramiento no regulado; • En la práctica acontecía que los ministros efectuaban las propuestas, respetando el turno resultante del sorteo que al efecto se hubiese celebrado. Hecha la presentación del candidato, el Pleno votaba y decidía el nombramiento; • Duración en el cargo: 6 años, al cabo de los cuales si se ratificaba o promovía se adquiría inamovilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • El ingreso y promoción a las categorías de juez y magistrado se realiza a través de concurso interno de oposición o concurso de oposición libre; • Los concursos son organizados por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto de la Judicatura Federal, órgano auxiliar de éste; • Duración en el cargo: 6 años al cabo de los cuales si se ratifica o promueve se adquiere inamovilidad.

Fuente: Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM-Porrúa, p. 105, y *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.

“El término ‘independencia’ es usado, generalmente, para caracterizar la relación entre el poder judicial y otras instituciones u órganos. Un juez independiente es aquel que no está bajo la influencia o el control de alguien más”⁵⁷⁴; para alcanzar la independencia judicial se han establecido las llamadas garantías judiciales, mismas que pueden ser definidas como el “conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador, y que poseen, además, un doble

⁵⁷⁴ Fiss, Owen, “The Right Degree of Independence”, en Irving P. Stotzky (ed.) *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judicial*, Westview Press, 1993, p. 55.

enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura, también favorecen la situación de los justiciables” al establecer el derecho fundamental de todo gobernado a “ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley...”⁵⁷⁵.

La independencia judicial puede ser concebida como la ausencia de vinculaciones institucionales o no institucionales que determinen el sentido de las decisiones de los órganos jurisdiccionales; en el plano interno esto se entiende como ausencia de vinculaciones que faciliten que las decisiones de órganos jurisdiccionales seas determinadas por alguna superioridad jerárquica⁵⁷⁶. Es un principio “dirigido a situar al órgano que imparte jurisdicción y a sus titulares, por supuesto, al margen de presiones de los otros poderes, de las partes o grupos sociales, individuos, y también de los propios miembros del Poder Judicial”⁵⁷⁷.

La independencia judicial se plasma en el diseño institucional a través de disposiciones o normas relativas a la selección, nombramiento, adscripción, estabilidad, remuneración y responsabilidad de los juzgadores⁵⁷⁸. Si tanto la independencia como la imparcialidad están condicionadas por el diseño institucional y se manifiestan plenamente en el ejercicio que los juzgadores realizan de la función jurisdiccional, es posible hablar de independencia e imparcialidad estructurales y de independencia e imparcialidad funcionales.

Desde el punto de vista estructural, la independencia del poder judicial federal ha sido una constante en el derecho constitucional mexicano, aunque con infortunios (los cambios constitucionales en el mecanismo de nombramiento de los ministros, la duración en el cargo, la destitución por observar “mala conducta”, entre otros). No obstante éstos, se puede concluir que “si bien el Ejecutivo –o el sistema político- pudo ejercer una fuerte influencia sobre la composición de la Suprema Corte, tal influencia no parece haber sido tan grande que haya impedido un grado significativo de independencia de la Corte ni que ésta pudiera adquirir alguna fuerza y autoridad propias”⁵⁷⁹.

En 1994, como ya se mencionó, se practicaron reformas a la constitución con el objetivo de reforzar la independencia del poder judicial federal. Los ejes de estas reformas fueron, desde el punto de vista estructural u organizacional, básicamente, la creación un órgano de administración de juzgados y tribunales y el establecimiento de la carrera judicial.

Por una parte se creó el consejo de la judicatura federal como órgano integrante del poder judicial de la federación para que se hiciera cargo de la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial federal, excepto de la suprema corte y, posteriormente, del tribunal electoral; de forma tal que a este órgano le corresponde, desde entonces, la determinación del número, división por circuitos, competencia territorial y, en su caso,

⁵⁷⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1981, p.52.

⁵⁷⁶ Rico, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI editores, 1997, p.17.

⁵⁷⁷ Cárdenas, Jaime F., “El Poder Judicial en transición”, en Merino, Mauricio, *La ciencia política en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 96.

⁵⁷⁸ Fix-Zamudio, op. cit. nota 575, p. 53; Cárdenas, ídem, p.100.

⁵⁷⁹ Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.) *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, p. 191.

especialización por materia, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito. Así se pretendió descargar a la suprema corte de justicia de estas actividades, de forma tal que se le perfiló como un tribunal especializado en cuestiones constitucionales, un tribunal constitucional, aunque sin perder del todo su naturaleza de tribunal de casación.

Por otra parte, se estableció la carrera judicial, entendida ésta como “el tránsito de etapas o escalones progresivos que pueden recorrer los jueces profesionales (con título o licencia para ejercer las profesiones jurídicas o el especial para el desempeño de la judicatura...) abarcando un periodo preliminar (cursos en la escuela judicial dada la condición propia de los conocimientos y experiencias de la función de juzgamiento), el ingreso (no por designación favoritista, sino por reconocimiento de los méritos subjetivos del aspirante), las promociones (obtenidas por fiel cumplimiento de los quehaceres judiciales) y el retiro reglamentario”⁵⁸⁰. Las modificaciones anteriores fueron acompañadas o generaron a su vez otras modificaciones que apuntalaron la independencia de los juzgadores del poder judicial de la federación.

Si en algún momento de la historia política de México se supuso que el mecanismo de nombramiento de los ministros de la suprema corte, que a su vez nombraban a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, daba una preeminencia insana al presidente de la república, tal suposición debiera ser totalmente abandonada, pues la injerencia del poder ejecutivo en la integración de los órganos del poder judicial (suprema corte, tribunal electoral, tribunales de circuito, juzgados de distrito y consejo de la judicatura) se ha reducido a su mínima expresión.

Ahora le corresponde a la cámara de senadores una responsabilidad mayor en un mecanismo en el que participan varios actores (presidente de la república y pleno de la suprema corte). De esta forma se presencia una manifestación evidente de lo que ha caracterizado a la transición política en México: un ejercicio cada vez más compartido del poder político.

Por otra parte, a partir de 1994 los ministros de la suprema corte dejan de ser nombrados para un periodo indefinido (hay que recordar que permanecían en sus cargos “mientras observaran buena conducta”) y se especifica que permanecerán quince años en el cargo y se les sustituirá de manera escalonada. Los consejeros de la judicatura son nombrados, todos a excepción del presidente del consejo que lo es también de la suprema corte, para un periodo de cuatro años. Los magistrados de la sala superior del tribunal electoral durarán diez años en sus cargos, en tanto que los magistrados de circuito y los jueces de distrito son nombrados para un primer periodo de seis años, al cabo del cual, si son ratificados o, en el caso de los jueces, promovidos, adquieren inamovilidad en su puesto. El periodo específico del encargo es un elemento que dota de certeza al individuo que lo ocupa, estando perfectamente bien señaladas las diferentes causales de las diferentes responsabilidades.

Los ministros de la suprema corte, los magistrados de la sala superior del tribunal electoral y los consejeros de la judicatura federal sólo pueden ser separados de su cargo mediante juicio político o declaración de procedencia. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito son sujetos, también, de juicio político; además éstos últimos, pueden ser destituidos de su cargo por el pleno del consejo de la judicatura mediante el procedimiento

⁵⁸⁰ Fix-Zamudio, Héctor, “Carrera judicial”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1997, p. 420.

previsto para fincarles la responsabilidad administrativa que corresponda por la comisión de alguna conducta tipificada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 131) o en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que hace al crecimiento del número de órganos del poder judicial federal, éste responde a la necesidad de “acercar” la justicia a la población, tratando de resolver los conflictos que surjan entre los particulares, pero sobre todo entre éstos y las diferentes instancias administrativas y de gobierno. Si bien el discurso oficial habla de facilitar el acceso a la justicia, no se puede dejar de lado la necesidad apremiante de controlar la acción del Estado, en particular la de las oficinas administrativas, y concretamente la de las diferentes policías; el crecimiento del poder judicial federal, según los datos del cuadro siguiente y según el diseño de los diferentes procesos de los que conocen los juzgados y tribunales federales, responde a la necesidad de controlar más y mejor las acciones del Estado mexicano, se revigoriza de esta forma la técnica ya bien conocida: “que el poder detenga al poder”. Esta es la misma lógica que guió la creación de las distintas comisiones de derechos humanos.

Cuadro 59: Número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (1960-2000)			
Año	Tribunales Unitarios	Tribunales Colegiados	Juzgados de Distrito
1960	6	6	48
1970	9	13	55
1980	12	23	89
1985	18	30	102
1990	29	65	146
1995	47	83	176
2000	55	137	217

Hasta noviembre de 2002 existían 165 tribunales colegiados, 63 tribunales unitarios y 264 juzgados de distrito repartidos en 28 circuitos judiciales federales, lo que da un total de 492 órganos jurisdiccionales federales en funciones.

En 1970 existía un juzgado por cada 876, 822 habitantes; en 1980 por cada 751, 088 habitantes había un juzgado; para 1990 existía un juzgado por cada 556, 504 habitantes⁵⁸¹; para 2000 existía un juzgado por cada 386, 838 habitantes. A primera vista pareciera que el incremento de juzgados ha acercado la justicia a los individuos, pero es necesario señalar que en 1930 existía un juzgado por cada 359, 841 habitantes, por lo que en realidad únicamente se ha logrado alcanzar una relación entre habitantes y juzgados similar a la que existió en el primer tercio del siglo pasado, cuando México era un país totalmente distinto al actual.⁵⁸²

Aunque en el 2002 hubo un crecimiento menor, el poder judicial de la federación ha experimentado un incremento acelerado de sus órganos jurisdiccionales, esencialmente tribunales de circuito y juzgados de distrito; en 1995 existían 47 tribunales unitarios, 83 colegiados, ambos de circuito, y 176 juzgados de distrito; en 2002 había 63 tribunales

⁵⁸¹ Fix Fierro, cit. *supra* nota 579, p. 183.

⁵⁸² Para los datos de 1930 y de 1970 a 1990 *cfr.* Fix Fierro, cit. *supra* nota 579, p. 183; para datos del 2002, *cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe de labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel*, México y Censo General de Población y Vivienda, INEGI.

unitarios de circuito, 165 tribunales colegiados de circuito y 264 juzgados de distrito, lo que indica un crecimiento del 34% respecto de los TU, del 98.79% respecto de los TC y del 50% respecto de los JD. Este crecimiento de los órganos jurisdiccionales federales comenzó a manifestarse a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, aunque su aceleración se presentó, precisamente, en el periodo que se reporta, entre 1995 y 2002.

A finales de 1995 el presidente de la suprema corte y del consejo de la judicatura federal informaba que “[e]l creciente número de demandas para resolver los conflictos entre particulares y los que surgen entre éstos y las autoridades, ha elevado considerablemente el ingreso de asuntos en los juzgados de Distrito y en los tribunales de Circuito de la República, y *a fin de satisfacer el imperativo constitucional de una justicia pronta y expedita mediante el acceso fácil a los encargados de impartirla, se han tomado las medidas adecuadas para acercar los tribunales en cuanto es posible a los núcleos humanos que lo requieren*”. En 1999 el entonces nuevo presidente señalaba que “[p]ara cumplir con el mandato constitucional de administrar pronta y cumplida justicia, además de las designaciones necesarias, *se ha establecido una dinámica importante de creación de nuevos órganos, toda vez que el buen funcionamiento de la justicia depende de su correcta organización*”.

Como se nota claramente el crecimiento se manifiesta, sobre todo, en los tribunales colegiados de circuito, órganos que funcionan como cortes de casación, descargando en buena medida de esta tarea a la suprema corte. Este hecho responde, entre otras causas, al diseño procesal del amparo mexicano, una de cuyas vertientes (precisamente como recurso de casación, o denominado amparo en negocios judiciales) facilita que casi todos los juicios ordinarios (tramitados en juzgados y tribunales locales) sean conocidos por los tribunales federales.

El crecimiento del poder judicial federal ha sido motivado por la intención de “acercar la justicia al ciudadano”, por un lado, y por el otro, la pretensión de abatir el rezago judicial. No obstante las buenas intenciones, hay que mencionar que el aumento vertiginoso del número de órganos jurisdiccionales no es, ni por mucho, la solución más eficiente a los problemas señalados.

Por otra parte, no puede olvidarse que en 1996, tras la denominada “reforma electoral definitiva” el tribunal electoral se incorporó al poder judicial de la federación, lo que tuvo como objetivo fortalecer la independencia de éste y fortalecer al judicial como el máximo árbitro de cualquier disputa dentro del Estado mexicano.

A lo largo de todo el siglo XX el poder judicial federal se mostró reacio a conocer de conflictos o problemas que, si bien tenían un claro sentido normativo, podían ser clasificadas como “cuestiones políticas”: derechos políticos de los ciudadanos y lo denominado “contencioso electoral”. La transición política mexicana se caracterizará, también, por el cambio de actitud del poder judicial respecto a tales cuestiones.

La calificación, es decir la declaración de validez, de las elecciones de los diputados, senadores y presidente de la república y la facultad de resolver sobre las impugnaciones o conflictos que sobre las mismas se planteaban correspondió, hasta 1987, a órganos políticos que, consecuentemente, tomaban sus decisiones bajo criterios políticos: las cámaras federales califican por sí mismas la elección de sus miembros y, posteriormente, la de

diputados calificaba la elección presidencial. A partir de 1987 se comienza a generar una transición en este sentido, que fue de la autocalificación (de la elección de diputados y senadores), la heterocalificación por órgano político (de la elección presidencial) y lo contencioso electoral de carácter mixto⁵⁸³ a la heterocalificación por órgano autónomo y contencioso electoral plenamente jurisdiccional.

Como se recordará, en aquel año se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como tribunal especial de mera anulación, cuyas resoluciones no tenían definitividad en la práctica, pues podían ser revisadas en el Colegio Electoral de las cámaras de Diputados y Senadores. En 1990 se instituye el Tribunal Federal Electoral, siguiendo el mismo esquema que su antecedente, y hasta 1993 se le define constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”; en el mismo año se abandona el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, aunque permanece la heterocalificación por órgano político de la elección presidencial.

Finalmente en 1996 se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado de éste y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con la única salvedad de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales cuya resolución es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁸⁴. En ese año también se modifica la constitución en el sentido de otorgar a este nuevo órgano la facultad de calificar la elección presidencial, por lo que lo contencioso electoral federal se torna totalmente jurisdiccional.

En 1996 se crea también el sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuya finalidad es garantizar tanto que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad como dotar de definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales. Para ello se han instituido los recursos de: 1) revisión, 2) apelación y 3) reconsideración, así como los siguientes juicios: a) de inconformidad, b) para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, c) de revisión constitucional electoral y d) para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos.⁵⁸⁵

De acuerdo con las estadísticas del propio Tribunal Electoral, son los tribunales electorales locales contra los que, como tipo de autoridad responsable o “demandada”, se presentan más recursos desde 1996 hasta 2002 (1,900 asuntos) y le sigue el Consejo General del IFE (352); el tipo de asuntos que más se ha recibido en ese tribunal, en el mismo periodo, es el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano (10,067), lo que bien puede ser una muestra clara de que la necesidad de contar con mecanismos eficientes de protección de los derechos fundamentales, como es el caso.

⁵⁸³ “La naturaleza mixta del sistema en este periodo [1987 a 1996] residía en que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral recaídas a los recursos presentados contra los resultados electorales podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras legislativas y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección; es decir, la decisión final continuaba en manos de las fracciones de los partidos políticos en el Congreso”, *cfr. El sistema mexicano de justicia electoral: proceso electoral federal 1999:2000*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, p. 31.

⁵⁸⁴ *Ídem*, p. 34.

⁵⁸⁵ Para una exposición detallada de estos procedimientos *cfr. Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999.

Es también importante poner atención al funcionamiento de los órganos del poder judicial. Si bien un órgano sólo puede ejercer las funciones que le competen, no basta con dotar de nuevas competencias a los órganos, en integrar éstos de diferente manera o en generar condiciones de independencia individual; también se hace necesario analizar la manera como los órganos ejercen sus funciones, tanto las tradicionales como las nuevas, pues es en ese punto donde se verá con mayor claridad el impacto de las reformas estructurales.

- *Las acciones de inconstitucionalidad.*

En 1994 se introdujeron, también, nuevos mecanismos procesales para la resolución de conflictos entre diferentes niveles de gobierno. La acción abstracta de inconstitucionalidad puede ser definida como un procedimiento instaura ante la suprema corte por “determinados órganos o fragmentos de órganos, o los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos) reconocidos constitucionalmente como de interés para la sociedad”⁵⁸⁶, mediante los cuales tal tribunal examinará, en abstracto, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la constitución, con la finalidad de “garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental”⁵⁸⁷.

Así, una tercera parte de una legislatura estatal o de alguna de las cámaras federales o el procurador general de la república pueden impugnar, ante la corte, la contradicción entre una norma general secundaria y la constitución federal; de igual forma lo pueden hacer los partidos políticos con registro ante el IFE, pero sólo pueden impugnar leyes electorales, federales o locales.

Materia		Leyes			Resolución				Votación		
Electoral	Otras	DF	Edos.	Fed.	Fundadas	Infundadas	Improcedentes, sobreseimientos o deshechamientos	Pendientes	Una.	May.	Mix.
54	24	5	66	7	14	21	23	20	38	8	5
69.2%	30.7%	6.4%	84.6%	78.9%	17.9%	26.9%	29.4%	25.6%	74.5%	15.6%	9.8%

Fuente: Sánchez Cordero, Olga, “La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Núm. 7, segundo semestre de 2001, p. 359.

Del cuadro anterior se desprenden hechos interesantes: mediante este mecanismo se han impugnado, mayoritariamente, leyes electorales; de las leyes impugnadas, han sido sobre todo, las locales las que más continuamente se han sometido a examen. Es revelador el hecho de que el órgano de revisión de constitucionalidad se muestra homogéneo en sus votaciones. Los datos indican que, en promedio, se han presentado 15.6 acciones de inconstitucionalidad por año, lo que, en comparación con el número de controversias constitucionales, es poco; esto seguramente responde al tipo de conflicto que resuelven estos dos instrumentos.

⁵⁸⁶ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón. *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998, p. 20.

⁵⁸⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1998, p. 87.

Cuadro 61: Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral de acuerdo al órgano o partido que las promueve													
Promovente	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	PSN	PAS	PARM	Partidos estatales	Centro Democrático	Foro Democrático	Minorías legislativas
Número	7	3	12	6	5	4	1	5	1	3	1	1	5
%	12.9	5.5	22.2	11.1	9.2	7.4	1.8	9.2	1.8	5.5	1.8	1.8	9.25

Fuente: Sánchez Cordero, Olga, "La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Núm. 7, segundo semestre de 2001, p. 359.

Según el cuadro anterior, ha sido el PRD el partido que ha promovido más acciones de inconstitucionalidad, seguido del PT. Esto hay que destacarlo porque fue el PRD el partido que más duramente cuestionó la imparcialidad de los árbitros electorales, sin olvidar que, al menos durante el sexenio del presidente Salinas, fue el partido más radical en sus posturas hacia las instituciones del Estado. El hecho de que sea este partido el que con mayor frecuencia recurra a los mecanismos institucionalizados de control de la constitucionalidad de las leyes electorales indica un creciente grado de confianza de este actor hacia los órganos del Estado, alejándose cada vez más de su papel de oposición *antisistema* y adoptando la de oposición "leal".

Cuadro 62: Estadística de las acciones de inconstitucionalidad falladas hasta el día 1º de agosto del año 2000, promovidas por partidos políticos de oposición y por los integrantes minoritarios de las legislaturas federal o locales			
Promoventes	Fundadas	Infundadas	Improcedentes ³
Integrantes minoritarios de las legislaturas federal o locales. ¹	5 38.46%	4 30.76%	4 30.76%
Partidos Políticos de oposición. ²	8 22.85%	15 42.85%	12 34.28%

¹ Los integrantes minoritarios de las legislaturas federal o locales se refieren al equivalente al 33% de los diputados que componen la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; el 33% de los miembros de la Cámara de Senadores o el 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, es decir, se refieren al número de legisladores que se requiere para poder impugnar un ordenamiento que se considere contrario a la Carta Magna.

² Los Partidos Políticos de oposición son todos aquellos que no alcanzan a tener mayoría en los distintos órganos legislativos federal o locales; pero que promueven con la legitimación que les otorga su registro federal o estatal.

³ No se consideran los desechamientos.

Fuente: Sánchez Cordero, Olga, "La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Núm. 7, segundo semestre de 2001, p. 359.

- *Controversias constitucionales*

Hay que hacer notar que el texto original del artículo 105 de la constitución, donde se regulan las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, estuvo en vigor desde el 5 de mayo de 1917 hasta el 31 de diciembre de 1994. Si bien las acciones de inconstitucionalidad son un innovación reciente, la controversias constitucionales ya se contemplaban en el texto original de 1917. Durante el tiempo de la vigencia del texto original del artículo 105 se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, 1 entre estados, 12 entre municipios y estados y 1 entre un municipio y un estado.⁵⁸⁸ Es decir, entre

⁵⁸⁸ Cfr. Cossío, cit. *supra* nota 586, p. 8.

1917 y 1994 se promovieron 0.71 controversias por año, en cambio entre 1995 y 2000 se promovieron 43.8 controversias por año.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, al presentarse cada vez con mayor frecuencia gobiernos municipales de oposición y el fenómeno de los “gobiernos divididos” en las entidades federativas, lo que antes de 1988 era más bien infrecuente, los conflictos entre órganos comenzaron a hacerse cada vez más comunes. “Una hipótesis no comprobada pero razonable es que detrás de la gran mayoría, si no en todas, las controversias constitucionales entre los distintos niveles de gobierno hay un conflicto entre fuerzas políticas (partidos) diferentes sobre recursos y facultades”.⁵⁸⁹

Así, puede decirse que el pluralismo político en los órganos de gobierno originó una modificación en los mecanismos de solución de conflictos entre los mismos, y se le dotó a la suprema corte de un renovado papel de árbitro en las disputas del poder político.

Cuadro 63: Estadística de las controversias constitucionales promovidas desde 1994 hasta el 31 de octubre del año 2000													
Mpio. Vs Mpio.	Mpio. Vs Edo.	Mpio. vs Fed.	Edo. Vs Edo.	Edo. vs Mpio.	Edo. vs Fed.	Edo. vs D.F.	D.F. vs Fed.	Fed. vs D.F.	Fed. Vs Mpio.	Fed. vs Edo.	Poder Legislativo Vs Poder Ejecutivo	Otros*	Total
1 0.4%	160 73.0%	8 3.6%	21 9.5%	6 2.7%	10 4.5%	1 0.4%	5 2.2%	1 0.4%	1 0.4%	1 0.4%	1 0.4%	3 1.3%	219

* Esta columna se refiere a las controversias constitucionales promovidas por particulares o partidos políticos que, de conformidad con la fracción I del artículo 105 constitucional, no están legitimados para interponerlas.
Fuente: Sánchez Cordero, Olga, “La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Núm. 7, segundo semestre de 2001, p. 361.

Las controversias constitucionales son “procedimientos plantados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”⁵⁹⁰, que tiene como objeto:

- a) solucionar conflictos que, con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales (“actos no legislativos”) se susciten entre:⁵⁹¹ 1) distintos órdenes jurídicos, 2) órganos de distintos órdenes jurídicos, o 3) órganos del mismo orden jurídico; o bien,
- b) “la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados” o el “arreglo de límites entre Estados que disienten”⁵⁹².

Así definida, la controversia constitucional pretende garantizar el principio de división de poderes, tanto en su aspecto horizontal como vertical. Este mecanismo de solución de conflictos entre órganos fue poco utilizado antes de 1994 porque, independientemente del diseño procesal previo, tales conflictos o no existían o eran solucionados mediante otros instrumentos. Al presentarse cada vez con mayor frecuencia gobiernos municipales de oposición y el fenómeno de los “gobiernos divididos” en las entidades federativas, lo que antes de 1988 era más bien infrecuente, los conflictos entre órganos comenzaron a hacerse

⁵⁸⁹ Fix Fierro, cit. *supra* nota 579, p. 212.

⁵⁹⁰ Cfr. Castro y Castro, Juventino. *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 61.

⁵⁹¹ Cfr. Cossío, cit. *supra* nota 586, p. 12.

⁵⁹² Cfr. Castro y Castro, *op. cit.*, p. 61.

cada vez más comunes. De esta forma, el pluralismo político en los órganos de gobierno originó una modificación en los mecanismos de solución de conflictos.

Cuadro 64: Tipos de resolución que se han dictado en materia de controversias constitucionales promovidas desde 1994 hasta el 31 de octubre de 2000							
Resolución					Votación		
Fundadas ¹	Infundadas ²	Caducidad Improcedentes Sobreseimientos Desechamientos Desistimientos	Mixtas ³	Pendientes	Unanimidad	Mayoría	Mixtas
12 5.4%	44 20%	100 45.6%	14 6.3%	49 22.3%	110 87.3%	10 7.9%	6 4.7%
¹ Esta columna indica el número de controversias constitucionales en las que se declaró la invalidez o nulidad del acto impugnado. ² Esta columna indica el número de controversias constitucionales en las que se declaró la validez del acto impugnado. ³ Esta columna indica el número de controversias constitucionales en las que se declaró por una parte la invalidez o validez de uno de los actos impugnados, pero respecto de los otros se declaró la improcedencia o sobreseimiento. Fuente: Sánchez Cordero, Olga, “La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos”, en <i>Revista del Instituto de la Judicatura Federal</i> , México, Núm. 7, segundo semestre de 2001, p. 361.							

Por otra parte, según los datos, han sido los municipios los que han encontrado en la controversia constitucional un medio de defensa de sus ámbitos de gobierno y administración. Aunque al parecer, según nos muestra la tabla anterior, aún resta por entender cabalmente este proceso, pues casi la mitad de las controversias han sido deshechadas o declaradas improcedentes.

Lo anterior muestra la importancia que ha venido adquiriendo el poder judicial federal, en particular la suprema corte, como el nuevo árbitro de las disputas derivadas de la pluralidad política, de forma que ya no es el presidente quien desempeña este papel, tal como sucedía anteriormente.

Es un lugar común afirmar que “el Poder Judicial no ha desempeñado sus funciones políticas esenciales en la división de poderes, ya que más que un poder autónomo y capaz de sujetar a los otros poderes bajo el imperio de la ley, ha quedado explícita o implícitamente subordinado al Poder Ejecutivo”⁵⁹³. Hasta la fecha no se han elaborado los estudios estadísticos y de análisis que sustenten esta afirmación, o bien se han omitido consideraciones importantes⁵⁹⁴. Por ejemplo, se ha afirmado que “[I]a subordinación política del Poder Judicial federal se hace evidente, por ejemplo, en el hecho de que los

⁵⁹³ CIDAC, *Reforma del sistema político mexicano, condición para la modernización. Alternativas para el futuro*. México, Diana, 1990, p. 158.

⁵⁹⁴ Incluso en su clásico libro González Casanova concluye que “la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores”, *cfr. cit. supra* nota 10, p. 36.

tribunales federales tengan problemas para lograr la ejecución de sus sentencias, cuando los miembros del ejecutivo se niegan a cumplirlas”⁵⁹⁵.

Y sin embargo, la suprema corte de justicia, por su parte, ha sostenido que “la experiencia ha demostrado que en muchos de los casos las autoridades responsables no cumplen, no porque esa sea su voluntad, sino porque en realidad desconocen con exactitud la manera de acatar en sus términos el fallo protector, sobre todo cuando se trata de autoridades administrativas que, por lo regular, no son doctas en materia de amparo”⁵⁹⁶; lo anterior bien puede deberse al hecho de que “se ha visto que un alto porcentaje, las sentencias protectoras no son claras ni precisas, y en ocasiones son incongruentes, es decir, no establecen con precisión los actos que las autoridades responsables deben realizar para cumplir con ellas. Esto crea confusión e incertidumbre en las autoridades, pues no saben a ciencia cierta la forma de acatar tales sentencias”⁵⁹⁷.

De esta forma el máximo tribunal del país reconoce que las sentencias de amparo que dictan los juzgados y tribunales del poder judicial de la federación no son acatadas por las autoridades responsables, en muchas ocasiones, debido a la deficiente redacción de las mismas. Siendo así, el problema de la inejecución de sentencias de amparo puede ilustrar la deficiente técnica jurídica de los juzgadores, pero no hace evidente la subordinación política del poder judicial federal al presidente de la república.

La preponderancia del presidente sobre el poder judicial federal implicaría una debilidad de éste. Se ha diagnosticado⁵⁹⁸ que los factores de esta debilidad institucional serían:

1. La ausencia de una “teoría constitucional”⁵⁹⁹ de la suprema corte, lo cual se debería, a su vez, a:
 - a) la no utilización de los tribunales federales para resolver ciertos problemas;
 - b) la evasión, por parte de los juzgadores federales, de cuestiones constitucionales que hubieran podido implicar un choque con otros poderes del Estado, para lo cual se echaba mano de la figura procesal del sobreseimiento;
 - c) una “comprensión política” de la constitución, más que una comprensión normativa⁶⁰⁰, y
 - d) la utilización constante del mecanismo de reforma a la constitución en detrimento de la interpretación como instrumento de actualización del texto constitucional.

⁵⁹⁵ Rubio, Luis, Beatriz Magaloni y Edna Jaime, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. México, Cal y Arena, 1994, p. 64.

⁵⁹⁶ *Manual de ejecución de las sentencias de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, p. 25

⁵⁹⁷ *Ibidem*.

⁵⁹⁸ Fix Fierro, cit. *supra* nota 579, p. 176 ss.

⁵⁹⁹ Una teoría constitucional de la suprema corte significa que en términos generales este órgano “cuenta con un pensamiento estructurado y continuado de la Constitución, de sus elementos componentes, de la jerarquía de sus normas, de sus criterios de interpretación y de las funciones que debe cumplir respecto de las normas inferiores, primordialmente”, Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002, p. 82.

⁶⁰⁰ Esto significa que la interpretación de la constitución, “antes que orientarse por los significados técnico-jurídicos posibles de las disposiciones constitucionales, se basa preferentemente en una explicación de los orígenes y finalidades exógenas de dichas disposiciones en un proceso histórico que se asume como esencialmente legítimo, es decir, en un determinado ejercicio del poder”, Fix Fierro, cit. *supra* nota 579, p.178.

2. Las sentencias de amparo que determinan la inconstitucionalidad de alguna norma general, como una ley, no tiene efectos generales, sino que se limitan “a dejar dichas leyes sin aplicación al caso concreto”⁶⁰¹; en otras palabras, la famosa “fórmula” Otero es un factor de debilidad del poder judicial federal.
3. La organización y composición del propio poder judicial federal, a lo que Fix Fierro denomina “contexto organizacional”.

Es preciso distinguir en este punto entre “reglas del juego” y jugadores; si se parte del hecho de que en el régimen político mexicano el poder judicial federal era un jugador más, éste se desempeñaba según las reglas que regían el juego, por lo que no es posible pedir un comportamiento diverso a un jugador que se conducía conforme a las reglas existentes; se omite sólo lo que se espera, lo que muy probablemente sucederá; no puede omitirse algo de lo que no se tenga alguna probabilidad de realización; las reglas del juego rigen la conducta de los jugadores, de forma tal que a partir del conocimiento de las reglas se pueden generar expectativas entre los jugadores.

¿Es que el poder judicial federal omitió desempeñar “sus funciones políticas esenciales en la división de poderes”? Por supuesto que no, el poder judicial federal actuó conforme a las reglas que regían su conducta o desempeño en el “antiguo” régimen político mexicano. En ese sentido la afirmación de Fix Fierro es relevante: el poder judicial federal era una institución más bien débil del régimen político, y como tal se desempeñó. Véanse los factores de esa debilidad institucional:

- a) Los tribunales federales no fueron utilizados para resolver ciertos problemas, debido, principalmente, a que se reconocía que “la fuente de autoridad capaz de resolver el problema de fondo se encontraba en otra parte”⁶⁰²; el ejemplo más claro de esta manifestación de debilidad institucional es el hecho de que, no obstante que las controversias constitucionales ya existían desde 1917, como mecanismo de solución de conflictos entre órganos u órdenes jurídicos del Estado mexicano, las mismas no eran utilizadas, sino que se recurría a otros mecanismos de “solución de conflictos”, tales como la declaración de desaparición de poderes en una entidad federativa, a cargo del senado de la república a instancia del presidente, y el nombramiento de un nuevo gobernador que convocara a elecciones, o la propia facultad del senado para resolver “cuestiones políticas”.
- b) La comprensión política, más que normativa, de la constitución por parte de los integrantes del poder judicial federal tiene su fuente en “el modo como se enseñaba y se reproducía el conocimiento jurídico”⁶⁰³, y ello ocurría a partir de una representación eminentemente política de la constitución como resultado de una revolución popular, de donde se sigue que los jueces y magistrados del poder judicial de la federación, así como los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, ejercieron sus funciones jurisdiccionales a partir de la formación jurídica que recibieron; los juzgadores federales impartían justicia dentro de los parámetros de su educación profesional. Por

⁶⁰¹ CIDAC, cit. *supra* nota 593, p. 161.

⁶⁰² Fix Fierro, cit. *supra* nota 579, p. 177.

⁶⁰³ Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, p. 39.

tanto este factor de debilidad está fuera del control del poder judicial federal y responde a la formación profesional de todos los abogados del país.

- c) Resulta evidente que el uso constante del mecanismo de reforma a la constitución es un elemento de la debilidad institucional que escapa totalmente a la intervención del poder judicial federal.
- d) La “fórmula Otero”, que no es sino el principio procesal universalmente reconocido de la relatividad de las sentencias, está establecida precisamente en la constitución y forma parte de la tradición jurídica nacional; aunque es evidente que, al combinarse con la obligatoriedad tan precaria de la jurisprudencia, forma parte de los obstáculos al efectivo acceso a la justicia, este factor de debilidad del poder judicial federal escapa a su control.
- e) La capacidad del poder judicial de la federación para “hacer frente a las demandas de justicia de la población”⁶⁰⁴, es decir el problema organizacional del mismo puede encontrar una explicación en el abandono presupuestal al que se le condenó por varias décadas, y la escasa importancia que representaba este poder en el presupuesto federal responde al hecho de que no se le consideraba un jugador importante dentro del régimen.

Como se aprecia, todos los factores de debilidad arriba revisados son ajenos al poder judicial federal, por lo que a éste no se le puede reclamar sino el desempeño de sus funciones conforme a las reglas mencionadas; y ello generaba un círculo perverso: el poder judicial federal no crecía (en tamaño y atribuciones) porque los otros jugadores no lo consideraban importante dentro del juego, y, a la vez, carecía de importancia porque no crecía. El contexto era la causa fundamental de la debilidad institucional del poder judicial federal, por lo que los factores de dicha debilidad sólo se habrían podido modificar si el conjunto de circunstancias que rodeaban a tal poder (el régimen político) se modificaban a su vez.

A lo largo de los últimos quince años el poder judicial federal ha sido objeto de múltiples reformas que han atenuado paulatinamente los factores de debilidad institucional; ello presupone que, por una parte, el contexto, es decir, el régimen político ha cambiado y que, por otra parte, los jugadores (los otros poderes) le han dado cada vez mayor importancia al judicial. Esto significaría que las alteraciones del régimen político han generado la necesidad de contar con un nuevo árbitro que resuelva conflictos que antes no existían o que antes se resolvían por otras vías.

Así, para un análisis adecuado del poder judicial federal dentro del proceso de cambio político, es necesario distinguir dos situaciones o mecánicas diferentes: por un lado, la conformación de un poder judicial federal más independiente, y, por el otro, la intervención de éste, mediante sus decisiones, en la estructuración del nuevo régimen político. En otras palabras, es conveniente vislumbrar al poder judicial federal como objeto del cambio tanto como sujeto del mismo.

Si se observa al poder judicial federal como objeto del cambio, la atención se debiera centrar en los factores de la debilidad del mismo, pues resultan ser éstos, precisamente, los

⁶⁰⁴ Fix Fierro, cit. *supra* nota 579, p. 183.

que atienden a las relaciones de este poder con otros poderes del Estado, con grupos o individuos, así como a las relaciones que, dentro del poder judicial federal, se establecen entre diferentes los juzgadores de distintos órganos jurisdiccionales. Visto como sujeto del cambio, el poder judicial federal debiera ser analizado en lo relativo al comportamiento de la institución y sus efectos en el régimen político.

La mecánica del cambio político en México se ha caracterizado por la construcción del “andamiaje necesario para que el voto sea la fuente del poder público, y, la competencia política pacífica y pública, sea la base de la representación nacional”⁶⁰⁵. Así, el meollo del cambio político en México ha consistido en el paso de elecciones semicompetitivas a elecciones plenamente competitivas⁶⁰⁶. Asegurar el respeto irrestricto a la voluntad general expresada en los comicios se convirtió en la meta del cambio político. En la construcción de ese andamiaje necesario el poder judicial federal ha tenido una participación importante.

Tal participación ha sido resultado de la necesidad de crear instituciones que sean confiables para todos los participantes en el juego: partidos políticos, presidente, congreso, estados, municipios, ciudadanos. De esta forma, si la construcción del andamiaje necesario para el cambio político en México requirió (o requiere) de la intervención del poder judicial federal, ello presupone que éste tiene la capacidad y los recursos necesarios para convertirse en un constructor de la democracia mexicana; y esto, a su vez, supuso la necesaria construcción de un poder judicial independiente y fuerte. Así, el fortalecimiento del poder judicial federal y el cambio político en México se sobreponen hasta convertirse, aparentemente, en un solo proceso.

d) *Otros indicadores de la crisis del presidencialismo mexicano*

El presidencialismo exacerbado era resultado de la preponderancia del presidente sobre los otros órganos del Estado, lo que inhibía no sólo la división horizontal de poderes, sino también la división vertical de competencias (federalismo), lo que generaba un ejercicio ilimitado e incontrolado del poder político; así, la crisis del presidencialismo mexicano, tal como lo describieron Cosío Villegas y Carpizo, se manifiesta con la pérdida del control que el presidente ejercía sobre otros órganos del Estado; y tal como quedó señalado arriba los poderes federales legislativo y judicial han cobrado una importancia mayor en la orientación política del país.

Además de ello la crisis del presidencialismo se manifiesta también en el hecho de que la presidencia ha perdido ciertas funciones o atribuciones; por ejemplo, ya no le corresponde al ejecutivo la organización de las elecciones y tampoco tiene injerencia alguna en la toma de decisiones electorales, pues la electoral, entendida como una función pública del Estado más ha sido atribuida a un órgano de Estado independiente y autónomo, el Instituto Federal Electoral. Incluso, el nombramiento de los integrantes del consejo general de este instituto no le corresponde al presidente, sino a la cámara de diputados.

⁶⁰⁵ Woldenberg, José, “México: la mecánica de su cambio democrático”, en Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.) *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, UNAM – Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 31.

⁶⁰⁶ “La transición a la democracia en México ha de entenderse como el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas”, Lujambio, cit. *supra* nota 265, p. 21.

La forma discrecional con que el presidente en turno llevaba a cabo ciertos nombramientos de importancia también se ha visto mermada; el procurador general de la república, por ejemplo, es nombrado por el presidente, pero requiere de la ratificación del senado, lo que, con la nueva integración pluralista de esta cámara, no necesariamente puede presentarse. El gobernador del Banco de México (al que también se dotó de autonomía y se elevó al rango de órgano de estado) tampoco es nombrado libremente por el presidente, por lo que la política financiera nacional ha sido separada de la política hacendaria y su dirección no es ya del ámbito presidencial.

Si bien las comisiones de derechos humanos surgieron en México como una medida política para cuidar la imagen internacional de un presidente y en un principio estuvieron supeditadas a la presidencia, paulatinamente han ido cobrando autonomía. Aunque sus recomendaciones no vinculan u obligan a la autoridad a la que van dirigidas, las comisiones de derechos humanos han desempeñado, sin duda, un importante papel como propagadoras de una cultura, incipiente aún, de respeto a los derechos fundamentales y a las disposición a la denuncia de sus violaciones. Además, por lo que toca a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su presidente tampoco es ya nombrado directamente por el presidente, sino que requiere de la ratificación del senado.

La crisis del presidencialismo se manifiesta también en el cambio que se ha producido en las relaciones entre las entidades federativas y el gobierno central, y además, yendo más allá, ese cambio se manifiesta también en las relaciones entre los municipios y las entidades federativas y entre aquellos y el gobierno central. El presidente ya no controla a los gobernadores, ni siquiera cuando son del mismo partido político, de la misma manera que cada vez es menos frecuente que el gobernador controle a los ayuntamientos municipales. Esto origina no sólo conflictos políticos, sino sobre todo conflictos jurídicos, pues se empieza a cuestionar el sistema de distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios. Para resolver esos problemas resultó necesario dotar a la suprema corte de nuevos instrumentos de acceso.

Así, el presidencialismo mexicano, resultado en buena medida de la integración homogénea (un mismo partido político) de los diferentes órganos del Estado, ha sido erosionado por la novedosa pluralidad política que se presenta en las distintas instituciones estatales.

III. El reformismo.

“El subsistema jurídico mexicano sufrió una transformación sustantiva en los últimos quince años... una parte importante de esta transformación fue el resultado directo de los cambios en el modelo económico, político y social de México”.⁶⁰⁷ Ya ha quedado señalada antes esta característica básica del funcionamiento del régimen político mexicano. Éste, en razón del pragmatismo que lo regía, en el cual primaba sobre todo “lo político”, ha transformado continuamente el marco jurídico dentro del cual se desarrollan sus actividades. No hay que olvidar que el nuestro tiene la pretensión de ser un *Estado de Derecho*, aunque en muchas ocasiones más bien se comportara como un *Estado legislativo*.

Esta tendencia reformadora del Estado mexicano puede ser dividida en dos etapas subsecuentes, pero que se llegan a superponer entre sí; a partir de 1963 comienza, primero

⁶⁰⁷ Cfr. López Ayllón, Sergio. *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*, México, UNAM, 1997, p. 168.

de manera lenta y luego acelerada, el cambio de las normas jurídicas que regulan la vida pública, o más concretamente, la vida política del país; en un primer momento se trata de “abrir” la cámara de diputados a la oposición, facilitando el acceso de los partidos políticos diferentes al PRI a este órgano, pero sin dejarlos crecer demasiado, sobre todo al PAN. Estas reformas pueden recibir el calificativo de “otorgadas”, pues eran más bien una concesión *graciosa* del grupo gobernante a la oposición. La reforma de 1977 es, aún, una reforma otorgada, a pesar de haber sido resultado de diferentes presiones, tanto internas como externas al sistema político.

A partir de 1982, y más concretamente a partir de 1985⁶⁰⁸, comienza otro proceso de reformas importantes al sistema jurídico mexicano: lo relativo al nuevo diseño del modelo económico. De esta forma, lo político pasa un plano secundario, por primera ocasión, supeditado al ritmo del cambio estructural de la economía mexicana. Uno y otro procesos de cambio de normativo convivieron a partir de entonces. “Si bien los cambios al marco normativo eran presupuestos necesarios para la acción del Estado, aquéllos no correspondieron a una agenda legislativa explícita, sino que fueron dándose de manera fragmentada y casuística.”⁶⁰⁹ Si bien lo anterior se sostiene en general, bien pudiera acotarse al señalar que la ausencia de un plan de reformas se evidenció, sobre todo, en el ámbito de los cambios políticos y electorales, en los cuales, por lo regular, las enmiendas legales fueron resultado de coyunturas muy particulares. En el ámbito del cambio de las estructuras económicas el cambio pareció responder a una idea más o menos concreta de lo que se pretendía lograr.

Una particularidad del este cambio normativo en México, radica en la cada vez mayor importancia que han ido adquiriendo los instrumentos jurídicos internacionales (tratados, convenciones y demás) como fuente del derecho mexicano. Un ejemplo por demás notable es el impacto que tuvo en el régimen jurídico interno, aún desde antes de su ratificación por lo tres países, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; de igual manera, el reconocimiento por parte del Estado mexicano de diversos instrumentos e instancias de protección de derechos de los individuos ha ido acotando aún más el presidencialismo y en general todo el poder político.

⁶⁰⁸ “A mitad de 1985 Miguel de la Madrid confirmó el viraje en política económica que, con vicisitudes, se venía gestando desde 1982. En palabras del secretario de Hacienda, el gobierno confesó que había habido ‘errores de instrumentación’ y proponía un nuevo paquete de medidas que cambiarían a México para siempre. El paquete consistía en cuatro medidas fundamentales: i) reducción del gasto (ya no exclusivamente del déficit), incluyendo la eliminación de diversas entidades y oficinas gubernamentales; ii) la liberalización de importaciones; iii) la solicitud del ingreso al GATT, y iv) la puesta en práctica de un ambicioso programa de privatización de empresas gubernamentales”. *Cfr.* Rubio, Luis. “Las dificultades de un sexenio”, en Bazdresch, cit. *supra* nota 494, p. 81.

⁶⁰⁹ *Cfr.* López Ayllón, cit. *supra* nota 607, p. 169.

Cuadro 65: Número de modificaciones a la Constitución	
Presidente	Número de reformas
Lázaro Cárdenas	11
Manuel Ávila Camacho	15
Miguel Alemán Valdez	20
Adolfo Ruiz Cortines	2
Adolfo López Mateos	10
Gustavo Díaz Ordaz	17
Luis Echeverría Álvarez	36
José López Portillo	32
Miguel de la Madrid Hurtado	58
Carlos Salinas de Gortari	45
Ernesto Zedillo Ponce de León (hasta diciembre 1996)	50

Fuente: López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*, México, UNAM, 1997, p. 174.

Según los datos del cuadro 65, si se considera el número total de reformas hechas a la Constitución desde 1917, se cae en cuenta que poco menos de la mitad fueron realizadas entre diciembre de 1982 y diciembre de 1996: entre 1934 y 1982 se realizaron 143 reformas, en tanto que entre 1982 y 1996 se realizaron 153 reformas. En el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, el año de mayor actividad de reforma constitucional fue 1987, en tanto que en el periodo de Carlos Salinas la actividad reformadora de la constitución fue por demás notable entre 1993 (31 reformas) y 1994 (28 reformas). Según López Ayllón⁶¹⁰, si se consideran las materias reformadas, se reparará en que éstas se concentran en la estructura y facultades de los poderes Legislativo y Judicial y en materia de garantías individuales (69% del total).

Hay que tener presente que “las reformas constitucionales son apenas el aspecto más visible del cambio efectuado en el subsistema jurídico mexicano”⁶¹¹, por lo que es bastante fundada la presunción de que esta característica del régimen político mexicano (el reformismo) es todavía fundamental.

Al margen de las modificaciones constitucionales y legales a la estructura económica, pretendo remarcar el continuo cambio de las normas que regulan las relaciones de poder entre los ciudadanos y el Estado, en particular las referentes a la participación política de los mexicanos en el gobierno. A partir de 1977, tras la reforma política que inauguró una novedosa etapa, han tenido vigencia tres diferentes leyes federales en materia de elecciones: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, 1977), el Código Federal Electoral (CFE, 1986) y el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE, 1990). A este último, el vigente ahora mismo, se le han practicado cinco reformas en diferentes fechas: enero de 1991, julio de 1992, septiembre de 1993, diciembre de 1993, mayo de 1994 y octubre de 1996.⁶¹²

⁶¹⁰ *Ídem*, p. 175.

⁶¹¹ *Ídem*, p. 178.

⁶¹² *Ídem*, p. 217.

Por supuesto que no puede escapar al análisis la causa eficiente de esta actividad reformista; en México las reformas constitucionales y legales se llevaban a cabo con suma facilidad *debido* a que la integración de los órganos legislativos era casi monopartidista. Es decir, y como quedó anota en el capítulo cuatro, el reformismo, como característica funcional del régimen político, era resultado de las estructuras del mismo; así, la existencia de un partido hegemónico facilitaba el cambio constante de las normas jurídicas. Por ejemplo, la enmienda a la constitución requiere de votaciones calificadas en las dos cámaras federales y en cada cámara estatal; puesto que el PRI dominaba en todas las cámaras legislativas del país, una iniciativa presidencial de reforma a la constitución era aprobada sin mayores complicaciones, pues, no hay que olvidar que el presidente de la república era el jefe del partido hegemónico.

Al cambiar las estructuras del régimen, en concreto al desaparecer la hegemonía del PRI y entrar en crisis el presidencialismo, el reformismo, como característica funcional del régimen político, también se vio alterado. Pero la actividad reformista del Estado mexicano no ha desaparecido, pues tal como lo muestran las más recientes reformas electorales las reformas al marco jurídico nacional seguirán siendo una característica fundamental del régimen, sólo que, a partir de la pluralidad manifiesta en las cámaras legislativas y en los diferentes ejecutivos, cualquier cambio normativo requiere de un amplio respaldo de diferentes partidos políticos. Así, la actividad reformista del Estado mexicano ha seguido y seguirá desempeñándose con harta frecuencia en los próximos años, aunque la *manera* de llevarla a cabo haya ya cambiado.

A partir de 2000 hemos sido testigos de la necesidad de llevar a cabo diferentes reformas jurídicas, tanto en el nivel constitucional como legal. Las temáticas de las reformas necesarias son variadas y problemáticas. Electricidad, petróleo, relaciones laborales, seguridad social, regulación financiera, régimen fiscal, distribución de competencias entre la federación y los estados y seguridad pública son sólo algunos de los temas principales de las reformas pendientes al sistemas jurídico mexicano. La causa de que nuestro país se ve necesitado de llevar a cabo estas y otras reformas normativas es, sin duda, el abandono del que fueron objeto las materias referidas.

En virtud de la importancia que revistió el tema electoral, y político en general, las reformas jurídicas de los últimos años se centraron en el acceso al poder político. Lo electoral abarcaba e influía en las relaciones entre el ejecutivo y el congreso, o entre el gobierno y los diferentes partidos. Durante doce años la actividad reformadora del Estado se centró en lo electoral. Por ello es que, una vez conseguida una normatividad electoral que no resienta críticas mayores, el reformismo del Estado debe abocarse a las materias que, durante largo tiempo, quedaron de lado. Por ello es que esta característica del régimen político mexicano permanecerá, a pesar de haber desaparecido las características estructurales que la facilitaban.

IV. UNA NUEVA LEGITIMIDAD

A partir del inicio de los años ochenta se dieron las condiciones objetivas para que se pudiese gestar una crisis de legitimidad del poder político y del Estado mexicano. Y entre 1988 y 2000 México experimentó serios problemas; entre los más graves cabe mencionar la crisis financiera de 1995, la ruptura del grupo gobernante, los asesinatos políticos de 1993 (Posadas) y 1994 (Colosio y Ruiz Massieu), la insurgencia zapatista, la pérdida del PRI de

la mayoría en la cámara de diputados, las primeras elecciones presidenciales en las que perdió un candidato del PRI.

Si bien desde los años setenta los procesos de mediación política a través de los cuales se captaba y se fijaba el volumen potencial de las demandas sociales y se valoraban y tamizaban los posibles modelos políticos se cuestionaron seriamente, es hasta finales de los años ochenta, y ante la inexistencia de mecanismos efectivos que regularan sistemáticamente la insatisfacción ciudadana (sobre todo el proceso *gobierno/oposición*), que dicho cuestionamiento pasó de los procesos a las estructuras políticas, las que comenzaron a ser percibidas como el origen de los problemas.

Y no hay que olvidar que la aceptación de las estructuras es la precondition tanto para la aceptación o reconocimiento de los resultados de los procesos políticos, como para la conducción de la inevitable insatisfacción de un sector de la ciudadanía respecto de los resultados de los procesos políticos.

Si bien los problemas tuvieron su origen en las estructuras políticas, los efectos se resintieron principalmente en los procesos políticos. Es decir, los problemas se generaron entre los participantes del juego respecto de las reglas del propio juego. No obstante que existieron desacuerdos en torno a esas reglas del juego, en ningún momento se planteó seriamente la ruptura de las mismas. Antes bien, los cambios operados a las estructuras se generaron y procesaron dentro de las propias estructuras y a través de los procesos políticos ya establecidos.

Ni siquiera la declaración de guerra del EZLN en enero de 1994 puede ser vista como una amenaza al acuerdo básico en torno al poder político en México. La iniciativa zapatista recibió pocos respaldos y muchos menos la siguieron. Las estructuras del régimen político mexicano han cambiado, pero no fueron destruidas ni se cuestionó su existencia; las estructuras cambiaron pero se mantuvieron. La participación electoral, la utilización de los canales institucionales para resolver problemas específicos, la ausencia de una adhesión masiva a grupos o movimientos antirégimen, el control cada vez mayor (aunque aún no del todo cabal) de la represión de autoridades del Estado sobre los particulares y un perceptible acatamiento de las directrices políticas (aunque no exento de cuestionamiento) conducen a sostener que el Estado mexicano, el régimen político mexicano goza de una legitimidad innegable.⁶¹³

La pregunta no se plantea en torno a la legitimidad del régimen, sino en torno al origen y tipo de una legitimidad que se presupone. En el capítulo dos de este trabajo sostuve que la legitimidad del régimen político mexicano era resultado de una combinación de elementos acumulativos: una difusa u oscura ideología revolucionaria, una constante política de masas que se renovaba cada seis años, el fomento de la idea de unidad nacional como freno a la manifestación de las diferencias políticas y, finalmente, la propagación de la expectativa de mejoramiento socioeconómico derivada del desarrollo estabilizador que se pretendió mantener bajo las etiquetas de desarrollo compartido y alianza para la producción.

A partir de los años ochenta la ideología de la revolución dejó de servir como insumo de los discursos oficiales y cayó en un olvido del que han intentado sacarla ciertos grupos políticos; es más, no sólo su ideología, sino la misma revolución mexicana ha dejado de ser

⁶¹³ Cfr. Kriele, cit. *supra* nota 154.

un referente de identidad política. Si por muchos años las opciones políticas en México se definieron a partir de su posición y distancia respecto de la revolución, paulatinamente lo han dejado de hacer. La ideología de la revolución perdió su efecto legitimador.

Los instrumentos que permitían la generación de una política de masas han casi desaparecido; los diferentes mecanismos de control corporativo han sido socavados, las promesas de mejoramiento social no sólo son sospechosas sino que resultan cada días más caras tanto en lo político como en lo económico. Así, la capacidad de movilización masiva del Estado mexicano se perdió a lo largo de los años noventa.

Por lo que hace a la idea de unidad nacional cabe decir que los hechos se han encargado de destrozarse la imagen idílica de un país homogéneo y unido. Las diferencias que se han manifestado en forma abierta no son sólo las económicas (ricos/pobres) sino también sociales (integrados/marginados), regionales (mexicanos del norte/mexicanos del sur), culturales (mestizos/indígenas) y, por supuesto, políticas (conservadores/renovadores). México se ha visto, finalmente, como un país plural, que requiere de políticas públicas integradoras pero que reconozcan y partan del supuesto de una diversidad enorme. La existencia de muchas diferencias entre los mexicanos ha llevado a que existan metas diversas y prioridades distintas. Por ello, la idea de unidad nacional, entendida como homogeneidad política y comunión en los objetivos y las prioridades, ha dejado de servir como legitimadora de un poder político que debe reconocer la pluralidad innegable.

Finalmente, la expectativa de mejoramiento social y económico derivada del llamada “milagro mexicano” simplemente se evaporó; a pesar de los intentos de mantenerla con promesas huecas (la supuesta “administración de la riqueza” petrolera) las diversas y subsecuentes crisis financieras de los años ochenta y noventa mostraron a los mexicanos que el “factor esperanza” había dejado de existir. Antes que una manifestación más de este elemento de legitimidad, *Solidaridad*, por ejemplo, resultó ser un intento del gobierno del presidente Salinas para paliar, precisamente, las consecuencias del fin del milagro.

Pero si las fuentes de la legitimidad del régimen se secaron y éste no entró en crisis de sobrevivencia, de alguna parte debió surgir el nuevo pacto entre gobernantes y gobernados. Lo que se llevó a cabo entre 1988 y 2000 fue el inicio de la construcción de una nueva legitimidad, mientras la antigua se extinguía. La nueva legitimidad del régimen político mexicano está fundada en *a)* el acceso democrático al poder político y *b)* el ejercicio limitado y controlado del mismo.

Es posible sostener que no se presenció una ruptura del contrato social mexicano, sino el surgimiento de nuevas formas de organización y participación de los ciudadanos en la vida pública, transformando los antiguos procesos políticos cotidianos autoritarios en procesos pretendidamente democráticos. El consenso en torno al Estado mexicano no ha sido roto ni puesto severamente en duda, aún se mantiene; sin embargo, al cambiar la naturaleza de los procesos políticos de autoritarios a democráticos se puede llegar a percibir y afirmar que nuestro país pasó o *transitó* de una legitimidad autoritaria a una legitimidad democrática.

Las estructuras del régimen político mexicano han cambiado en razón del cambio operado sobre los procesos políticos cotidianos; al cambiar los elementos estructurales que le dotaban de identidad al régimen (presidencialismo, partido hegemónico, corporativismo de Estado), es posible sostener que el régimen ha dejado de ser lo que era, que el régimen

político en México ha cambiado, aunque observando la propia regla procedimental que lo hacía ser él mismo: la reforma. Este cambio, entonces, no derivó en una ruptura, sino que ha significado, curiosamente, continuidad. Esta continuidad sólo puede ser explicada por el mantenimiento del principio de organización política, es decir, por la continuidad de la legitimidad del régimen.

Sin embargo, es preciso anotar que el cambio político en México estuvo orientado no por la democracia como meta, sino por la gobernabilidad como objetivo. El régimen político mexicano auspició o produjo por sí mismo el proceso de cambio, pero con la intención de conservar tanto su capacidad de gobierno como sus rasgos de identidad. En el camino de las reformas la identidad del régimen se fue diluyendo, pero en todo momento se mantuvo la intención de fortalecer la capacidad de gobierno. Al cabo de los cambios de las estructuras políticas de los últimos diez años es posible afirmar que el régimen ha cambiado y transitado de una forma autoritaria a una democrática de gobierno. Sin embargo, el objetivo inicial del proceso de cambio está por conseguirse, puesto que la mencionada transición no implica necesariamente gobernabilidad. Si dejamos atrás al autoritarismo y estamos por consolidar una democracia, es necesario también reconstruir la capacidad de gobierno, pasando de una gobernabilidad autoritaria a una gobernabilidad democrática.

La construcción de la gobernabilidad democrática es, pues, la tarea pendiente del nuevo régimen político mexicano.

CONCLUSIONES

PRIMERA: los cambios recientes en los regímenes políticos contemporáneos han respondido más a la necesidad de mantener la gobernabilidad que al reclamo de una forma democrática de gobierno.

SEGUNDA: por ello es que el cambio político surge como una necesidad del propio régimen para conservar o incrementar su capacidad de gobierno sobre las sociedades.

TERCERA: la necesidad de reforzar la gobernabilidad, que es el motor del cambio de las estructuras políticas, se presenta tanto en países de capitalismo avanzado como en países de la periferia, por lo que lo relevante en los últimos años no son propiamente las transiciones hacia la democracia, sino las crisis de gobernabilidad.

CUARTA: México también experimentó crisis de gobernabilidad de sus estructuras políticas en razón de las transformaciones de la sociedad. Al igual que en otros países, en México se llevó a cabo un proceso de modificación del régimen político para mantener la gobernabilidad.

QUINTA: el cambio político en México no estuvo guiado por la finalidad de instaurar una forma democrática de gobierno, sino de reforzar los mecanismos de una gobernabilidad que se veía amenazada.

SEXTA: la legitimidad del régimen político mexicano no tuvo su fuente en una forma democrática de gobierno, sino en un conjunto de ideas, creencias y expectativas. La legitimidad del régimen político que surgió de la revolución mexicana tuvo, fundamentalmente, cuatro grandes fuentes:

- 1) la ideología que el propio régimen desprendió del movimiento armado, la cual consagró la creencia de que la mexicana había sido una revolución “social” hecha y dirigida por miembros de las clases sociales en desventaja, y que se había materializado en el articulado de la nueva constitución de 1917, que a su vez había sido redactada por representantes de las clases proletarias (obreros y campesinos). Las reformas sociales (reparto de tierra, con la consecuente facultad presidencial de expropiación, y mejora de las condiciones obreras) fueron introducidas en la constitución y se convirtió a ésta en un programa político cuyo cumplimiento se daría en un futuro nunca especificado;
- 2) la utilización coyuntural de una política de masas derivada de la aplicación graciosa de los artículos constitucionales que consagraban reformas sociales y auxiliada de los mecanismos de control corporativo que el régimen fue desarrollando. De esta forma, el establecimiento permanente y definido (institucionalización) de una cierta relación entre las masas y el Estado mexicano tuvo como base el uso, ya fuera como premio o como castigo, de las reformas sociales. Mediante tales instrumentos el Estado utilizó a las masas tanto como sostén y como escudo, antes su eventuales enfrentamientos con las nacientes clases dominantes;
- 3) la idea de unidad nacional que proponía que los disensos ideológicos, tras la revolución, eran menores, que sólo los traidores podía oponerse al programa revolucionario consagrado en la constitución; ante tal homogeneidad ideológica, las luchas electorales debían ser aminoradas para evitar retrasar el progreso del país, de forma tal que se proclama la existencia una sola ideología *legítima*, la de la revolución y

solo unos postulantes, los del partido de la propia revolución, con una sola meta u objetivo, el progreso del país entendido como industrialización. Todos aquellos que atacaran tal plan serían considerados de manera inmediata como traidores;

4) las circunstancias internacionales favorecieron el auge de la industria doméstica mexicana, lo que aunado a un inteligente manejo de las finanzas públicas, fomentó un crecimiento económico espectacular, conocido comúnmente como “milagro mexicano”. Esta etapa fue presentada como ejemplo de lo que se podía lograr si las condiciones políticas se mantenían incólumes; se interpretó como la posibilidad real de que las promesas contenidas en las reformas sociales constitucionalmente consagradas se podían ir cumpliendo paulatinamente; en esta etapa se genera el auge del denominado “factor esperanza”, esa ilusión individual de que la situación económica y social personal mejore constantemente.

SÉPTIMA: los rasgos de identidad del régimen político mexicano resultaron ser, estructuralmente, a) un presidencialismo exacerbado, b) un partido político hegemónico y c) un corporativismo de Estado, en tanto que funcionalmente se distinguió por 1) su capacidad para cambiar, sin alterar, su propio diseño jurídico, mediante el reformismo, así como por 2) la enorme discrecionalidad con que se aplicaba la ley, lo que se tradujo en la ausencia de un Estado de Derecho. Tal como se describe, el régimen político mexicano no podía ser calificado externamente de democrático, aunque, hasta antes de 1968 tampoco se hubiera podido decir que el régimen político mexicano era ilegítimo, ineficaz o inestable.

OCTAVA: la democracia, como forma de gobierno, no fue en ningún momento una meta del régimen político mexicano derivado de la revolución; éste se fijó como objetivo principal la modernización económica del país en un contexto de estabilidad política. De hecho, la estabilidad política se convirtió, en sí misma, en el objetivo fundamental del régimen, ante el cual sacrificó, llevado a la necesidad, la estabilidad y el crecimiento económico, necesarios para la modernización del país.

NOVENA: la estabilidad, confundida con la gobernabilidad, se convirtió en el elemento más valioso del régimen, y por cual inició un proceso de cambio político estructural, el que se orientó por la búsqueda o mantenimiento de la gobernabilidad, y no por la instauración de una forma democrática de gobierno. Es decir, lo vivido en México en los últimos cuarenta años puede ser visto como una crisis de gobernabilidad que derivó en un cambio del régimen político que inauguró un proceso de transición hacia la democracia.

DÉCIMA: hasta el comienzo de los años setenta el mexicano fue un régimen político aceptado por la generalidad de los ciudadanos y de los grupos poderosos de la propia sociedad (empresarios, militares, clero católico). Sin embargo, a partir de la aparición de manifestaciones constantes y multitudinarias de descontento, de la guerrilla rural y el terrorismo urbano, la legitimidad y la eficacia del régimen comenzaron a ponerse seriamente en duda.

DÉCIMO PRIMERA: derivado en gran medida de lo anterior, es en 1977, con la reforma política de Reyes Heróles, cuando puede fecharse el inicio del cambio político estructural en México. Esta reforma fue resultado tanto de la presión, sobre todo indirecta, que ejercían los grupos marginados de la arena política institucionalizada como de la presión, esta sí directa, que ejercían los empresarios y dueños de los grandes

capitales, ambos sobre el Estado, lo que estaba conduciendo a una situación de polarización: o apertura o endurecimiento. Se optó, siguiendo la pauta de comportamiento del propio régimen, por una solución intermedia: apertura leve, gradual y reversible.

DÉCIMO SEGUNDA: un factor determinante de la reforma política fue el potencial petrolero del país, cuya explotación estaba controlada por el Estado, lo que le proporcionaba recursos económicos suficientes para garantizar la lealtad de las masas y la autonomía frente a los grupos dominantes. Sin embargo, la crisis de los precios internacionales del petróleo y el deficiente manejo de las finanzas públicas nacionales ocasionaron una de las peores crisis económicas en México, lo que le restó al Estado capacidad de control sobre las masas y afectó severamente su autonomía frente a los grupos dominantes. Tal crisis gestó, por una parte, y alentó, por la otra, dos grandes oposiciones al régimen: la de los damnificados de la crisis y la de los afectados por las malas decisiones para enfrentarla.

DÉCIMO TERCERA: lo anterior no significa que las crisis económicas de los años ochenta sean las causas inmediatas y eficientes del cambio político mexicano; significa que las crisis detonaron o precipitaron un cambio que se había comenzado a gestar años atrás. Las elecciones presidenciales de 1988 resultan ser, a la vista de las cifras y su comparación, un parteaguas, porque en ellas se manifiesta por primera ocasión a nivel nacional un claro innegable e irreversible reclamo de cambio político. A partir de ese momento las elecciones y sus actores (partidos políticos y, sobre todo, votantes) se convierten en el mecanismo mismo del cambio, de forma tal que se pasa de la búsqueda por la participación electoral a la lucha electoral para lograr una modificación de las estructuras del régimen.

DÉCIMO CUARTA: a partir de 1988 las reformas electorales se derivan de los resultados electorales mismos; a mayor presencia de los partidos políticos de oposición más reclamos y complicaciones para modificar las reglas electorales. Pero si el cambio se inició en la materia electoral esto es debido a que pronto se entendió (por parte de los actores políticos) que ésta sólo era puerta de entrada al proceso de cambio general; es decir, las estructuras del régimen político sólo pudieron y fueron modificadas en la medida en que se fortaleció la presencia de la oposición en las propias estructuras, de forma tal que se cambió al régimen desde dentro del propio régimen, sin quebrarlo o romperlo, sino reformándolo.

DÉCIMO QUINTA: el régimen político mexicano cambió estructuralmente a partir de 1988; se alteraron las bases del presidencialismo exacerbado y correlativamente el partido hegemónico dejó de serlo para dar paso a un sistema esencialmente tripartidista en el nivel federal y bipartidista en el ámbito estatal; ante la nueva integración de las sucesivas legislaturas del congreso de la unión, en particular de la cámara de diputados, las facultades constitucionales de éste, antes olvidadas o poco ejercidas, recobraron nuevos bríos; el control presidencial sobre los gobernadores de los estados se redujo o concluyó, debido tanto a la nueva integración del congreso federal como a la existencia de gobernadores de partidos distinto al del presidente. A partir de 1994, y como resultado de la necesidad de crear un nuevo árbitro de las disputas entre órganos y niveles de gobierno diferentes, se consolidó la presencia, en la arena política, del poder judicial. Todo ello se llevó a cabo utilizando el mecanismo tradicional del régimen para el cambio: la reforma a las normas jurídicas.

DÉCIMO SEXTA: en 2000 el PRI perdió la presidencia de la república, lo que, sin duda, constituyó un nuevo parteaguas de la historia política mexicana, pues una etapa de más de sesenta años llegó a su fin. Este es sin duda el dato más evidente de que el régimen político mexicano sufrió un cambio tal, entre 1978 y 2000, que se puede afirmar que es otro distinto, pues no ha conservado caso ninguno de sus características que los identificaban. No hay más un partido hegemónico, no hay más una presidencia con poderes exacerbados, no hay (del todo en este caso) un corporativismo de Estado; la transformación estructural del régimen debiera derivar, necesariamente, en una transformación funcional del mismo, puesto que se ha demostrado que el funcionamiento de un régimen político depende, fundamentalmente, de la estructura del mismo.

DÉCIMO SÉPTIMA: para mediados de la década de los ochenta las fuentes de la legitimidad del régimen comenzaron a agotarse; y éste no entró en crisis de sobrevivencia. Lo que se llevó a cabo entre 1988 y 2000 fue el inicio de la construcción de una nueva legitimidad, mientras la antigua se extinguía. La nueva legitimidad del régimen político mexicano está fundada en *a)* el acceso democrático al poder político y *b)* el ejercicio limitado y controlado del mismo. No se presenció una ruptura del contrato social mexicano, sino el surgimiento de nuevas formas de organización y participación de los ciudadanos en la vida pública, transformando los antiguos procesos políticos cotidianos autoritarios en procesos pretendidamente democráticos. El consenso en torno al Estado mexicano no ha sido roto ni puesto severamente en duda, aún se mantiene; sin embargo, al cambiar la naturaleza de los procesos políticos de autoritarios a democráticos se puede llegar a percibir y afirmar que nuestro país pasó o *transitó* de una legitimidad autoritaria a una legitimidad democrática.

Las estructuras del régimen político mexicano han cambiado en razón del cambio operado sobre los procesos políticos cotidianos; al cambiar los elementos estructurales que le dotaban de identidad al régimen (presidencialismo, partido hegemónico, corporativismo de Estado), es posible sostener que el régimen ha dejado de ser lo que era, que el régimen político en México ha cambiado, aunque observando la propia regla procedimental que lo hacía ser él mismo: la reforma. Este cambio, entonces, no derivó en una ruptura, sino que ha significado, curiosamente, continuidad. Esta continuidad sólo puede ser explicada por el mantenimiento del principio de organización política, es decir, por la continuidad de la legitimidad del régimen.

DÉCIMO OCTAVA: si las características estructurales del régimen generaban que funcionalmente éste se caracterizara por un activo reformismo y la ausencia de un Estado de Derecho, debiera seguirse que al variar las estructuras las funciones también cambiarían; sin embargo los hechos han mostrado que la actividad reformadora del Estado no sólo ha disminuido, sino que es imperioso que continúe. Sin embargo este hecho responde a la misma mecánica del cambio político; en virtud de que la actividad reformadora del Estado se centró en los últimos años en los temas electorales y políticos, otros temas donde era preciso una reforma normativa fueron dejados de lado. Así, el reformismo que caracterizó al antiguo régimen político debe ser también un elemento importante del nuevo, sin embargo esta actividad reformadora se llevará a cabo en condiciones distintas, las derivadas de la pluralidad política.

Por lo que toca a la otra característica funcional del régimen, la ausencia de un Estado de Derecho, no cabe duda de que está por desaparecer; de hecho no es posible consolidar el cambio político operado en México mientras no se construya un auténtico

y eficaz Estado de Derecho. Pero esta es una tarea pendiente por el momento, una tarea que deberá llevar a cabo el nuevo régimen. Así pues, el proceso de cambio no ha concluido; en 2000 inició una nueva fase del proceso de cambio, la del fortalecimiento de los procesos democráticos de gobierno, cuyo ingrediente esencial es la consolidación de un Estado de Derecho, en oposición a la discrecionalidad que había caracterizado al régimen anterior. Mientras no se institucionalice un Estado de Derecho, la transición política mexicana estará inconclusa.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. ACHARD, Diego y FLORES, Manuel. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Fondo de Cultura Económica. 1997.
2. AGUAYO QUEZADA, Sergio. “La inevitabilidad de la democracia en México”, en ROETT, Riordan (Comp.) *La liberalización económica y política de México*. Trd. Traducciones MB, S.C. México. Siglo XXI Editores.1993.
3. ----- *El Panteón de los mitos*. México. Grijalbo-El Colegio de México. 1998.
4. AGUILAR CAMÍN, Héctor. *Después del Milagro*. México. Cal y Arena. 13a. ed. 1998.
5. ----- *et al. El desafío mexicano*. México. Océano-Nexos.1982.
6. ----- *et al. México mañana*. México. Océano-Nexos. 1988.
7. AGUILAR MONTEVERDE, Alonso. “La oligarquía”, en Jorge CARRIÓN y Alonso AGUILAR, *La burguesía, la oligarquía y el Estado*. México, Nuestro Tiempo, 1972.
8. ALCÁNTARA, Manuel y MARTÍNEZ, Antonia (Comps.) *México frente al umbral del siglo XXI. Reformas económicas y democratización política*. Madrid. Siglo XXI de España Editores-Centro de Investigaciones Sociológicas. 1992.
9. ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México. Fondo de Cultura Económica. 1a. reimp. 1995.
10. ----- y FREIDENBERG, Flavia (Eds.) *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. Salamanca. Ediciones Universidad de Salamanca. 2001.
11. ALONSO, Jorge, (Coord.) *El Estado Mexicano*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen, 1982.
12. -----, AZIZ, Alberto y TAMAYO, Jaime. (Coords.) *El nuevo Estado mexicano*. Tomo II Estado y Política. México. Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen. 2a. ed.1994.
13. ALVARADO, Arturo (ed.), *Electoral patterns and perspectives in Mexico*, San Diego, Cal., CUSMS-UCDS, 1987.
14. AMES, Barry. “Bases of support for the Mexico’s dominant party”, en *The American Political Science Review*, Vol. 64, No.1, March 1970.
15. ANDERSON, Bo y COCKROFT, James. “Control and Cooptation in Mexican

- Politics”, en *International Journal of Comparative Sociology*, año VII, n. 1, marzo de 1966.
16. ANLEN, Jesús. *Origen y evolución de los partidos políticos en México*. México. Textos Universitarios, S. A., Librería de Manuel Porrúa, S. A., 1973.
 17. ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid. Siglo XXI de España Editores. 2a. ed. 1996.
 18. ARRIOLA, Carlos. “Los grupos empresariales frente al Estado (1973-1975)”, en A.V. *Las fronteras del control del Estado mexicano*. México. El Colegio de México, 1976.
 19. -----“Las organizaciones empresariales contemporáneas”, en A.V. *Lecturas de política mexicana*. México. El Colegio de México. 1977.
 20. ----- “La crisis del Partido Acción Nacional (1975-1976)”, en A.V. *La crisis en el sistema político mexicano 1928-1977*. México. El Colegio de México. 1977.
 21. ----- *Los empresarios y el Estado*. México. Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica, 1981.
 22. ----- *Los empresarios y el Estado, 1970-1982*. México. Coordinación de Humanidades-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1988.
 23. -----“De la pérdida de confianza en el buen gobierno, 1970-1982”, en LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael (Comps.) *La vida política mexicana en la crisis*. México. El Colegio de México, 1987.
 24. ----- *Ensayos sobre el PAN*, México. Miguel Ángel Porrúa, 1994.
 25. ASPE, Pedro, “Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988)”, en Carlos Bazdresch et al. (Comps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. Tomo II. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
 26. AYALA, José *et al.* “Primera parte: la crisis económica: evolución y perspectivas”, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y FLORES CANO, Enrique. *México hoy*. México. Siglo XXI Editores. 1979.
 27. -----, BLANCO, José, CORDERA, Rolando, KNOHENHAUER, Guillermo y LABRA, Armando. “Economía y política en México”, en *México hoy*. México. Siglo XXI Editores. 1979.
 28. AZIZ NASSIF, Alberto y RUIZ, Carlos. “Poder y discurso en la reforma política en México”, en ALONSO, Jorge, (Coord.) *El Estado Mexicano*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen, 1982.
 29. ----- y ALONSO, Jorge. *Reforma política y deformaciones electorales*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 1984.

30. ----- *El estado mexicano y la CTM*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 1989.
31. ----- “La reforma electoral: adecuaciones a una democracia tutelada”, en Alonso, Jorge, Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime. (Coords.) *El nuevo Estado mexicano*. Tomo II Estado y Política. México. Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen. 2a. ed.1994.
32. BAILEY, John J. *Governing Mexico: the statecraft of crisis managment*. Hong Kong. Macmillan Press. 1988.
33. ----- y COHEN, Richard. *The Mexican time bomb*. New York. Priority Press Publications. 1987.
34. BALOYRA, Enrique A. “La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y en América Latina: Problemas teóricos y bases de comparación”, en SANTAMARÍA, Julián (Comp.) *Transición a la democracia en el sur de Europa y en América Latina: Problemas teóricos y bases de comparación*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 1982.
35. BARRAZA, Leticia y BIZBERG, Ilán. “El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano”, en ALONSO, Jorge, AZIZ, Alberto y TAMAYO, Jaime. (Coords.) *El nuevo Estado mexicano*. Tomo II Estado y Política. México. Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen. 2a. ed.1994.
36. BASÁÑEZ, Miguel. “Perspectivas del Estado mexicano: crisis o transición”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLVI, Núm. 2, Abril-Junio 1984.
37. ----- “Elections and Political Culture in Mexico”, en GENTLEMAN, Judith (ed.) *Mexican politics in transition*, Westview Press. Colorado. 1987.
38. ----- *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990*. México. Siglo XXI Editores. 10a. ed. 1990.
39. ----- *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*. México. Siglo XXI Editores. 3a. ed. 1991.
40. ----- “¿Hacia la quinta crisis?”, en ROETT, Riordan (Comp.) *La liberalización económica y política de México*. Trd. Traducciones MB, S.C. México. Siglo XXI Editores.1993.
41. BASURTO, Jorge y CUEVAS, Aurelio (Coords.) *El fin del proyecto nacionalista revolucionario*. México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 1992.
42. BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La mecánica del cambio político en México*. México. Cal y Arena. 2000.
43. BOBBIO, Norberto. “Poder y Derecho”, en BOBBIO, Norberto y BOVERO,

- Michelangelo. *Origen y Fundamentos del Poder Político*. México. Grijalbo. 1984.
44. ----- “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, en BOBBIO, Norberto et. al. *Crisis de la democracia*. Ariel. Barcelona. 1985.
45. ----- *El futuro de la democracia*. Trd. José F. Fernández Santillán. México. Fondo de Cultura Económica. 1986.
46. ----- *Liberalismo y Democracia*. Trd. José F. Fernández Santillán. México. Fondo de Cultura Económica. 3ª reimp. 1994.
47. BORTA, Jeffrey L. “El impacto social de la crisis económica de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LIII, Núm.1, Enero-Marzo de 1991, p. 43-70.
48. BRANDENBURG, Frank R. *The Making of Modern Mexico*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall. 1964.
49. BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane. *El Pacto de Dominación. Estado, clase y reforma social en México. (1910-1995)*. Trd. Gilberto Conde. México. El Colegio de México. 1996.
50. BRITTAN, Samuel. *The economic consequences of democracy*. England. Wildwood. 1988.
51. CAMACHO, Manuel. “Control sobre el movimiento obrero en México”, en A.V. *Las fronteras del control del Estado mexicano*. México. El Colegio de México. 1976.
52. ----- “Los nudos históricos del sistema político mexicano”, en A.V. *Las crisis en el sistema político mexicano, 1928-1977*. México. El Colegio de México. 1977.
53. ----- *El futuro inmediato. La clase obrera en la Historia de México*. Tomo 15. México. Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 1980.
54. CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. México. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6. 2ª ed. 1995.
55. CAMP, Roderic Ai. *Politics in Mexico*. New York. Oxford University Press. 1993.
56. ----- “Political Modernization in Mexico: Through a Looking Glass”, en RODRÍGUEZ O., Jaime E. *The Evolution of the Mexican Political System*. Delaware. SR Books. 1993.
57. ----- “Liberalización política:¿la última llave para la modernización económica de México?”, en ROETT, Riordan (Comp.) *La liberalización económica y política de México*. Trd. Traducciones MB, S.C. México. Siglo XXI Editores.1993.
58. CANSINO, César. *La transición mexicana 1977-2000*. México. Centro de estudios de Política Comparada. 2000.

59. CÁRDENAS, Jaime F., “El Poder Judicial en transición”, en Merino, Mauricio, *La ciencia política en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Fondo de Cultura Económica, 1999.
60. CARDOSO, Fernando Henrique. “On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America”, en Collier, David (Comp.) *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press. 1979.
61. CASAR, Amparo y Wilson PÉREZ, *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* México, Siglo XXI, 1988.
62. CASAR, María Amparo. “Empresarios y Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid: En busca de un nuevo acuerdo”, en Bazdresch, Carlos, et. al. (Coomps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. Tomo I. Los tiempos del cambio, 1982-1988. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
63. ----- “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, Número 1, primer semestre de 1999.
64. ----- “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002.
65. CASTAÑEDA, Jorge. *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México. Alfaguara. 1999.
66. CASTRO Y CASTRO, Juventino. *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.
67. CAVAROZZI, Marcelo. “México: pasado y presente de su fórmula política”, en Cook, Maria Lorena, et al, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México. Cal y Arena-UNAM, 1996.
68. CENTENO, Miguel Ángel. *Democracy within reason. Technocratic revolution in Mexico*. Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press. 1994.
69. CIDAC, *Reforma del sistema político mexicano, condición para la modernización. Alternativas para el futuro*. México, Diana, 1990.
70. CLINE, Howard F. *Mexico: Revolution to evolution, 1940-1960*. Londres. Oxford University Press. 1962.
71. COCKCROFT, James D. *Mexico. Class Formation, Capital Accumulation, and the State*. New York. Monthly Review Press. 1983.
72. COLLIER, David (comp.) *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica. 1985.
73. COLOMER, Josep M. *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona. Anagrama. 1998.

74. CONCHELLO, José Angel, MARTÍNEZ VERDUGO, Arnoldo, ORTIZ MENDOZA, Francisco y PINTO MAZAL, Jorge. *Los partidos políticos en México*. México. Fondo de Cultura Económica, 1975.
75. COOK, María Lorena, MIDDLEBROOK, Kevin J., y MOLINAR HORCASITAS, Juan. *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México. Cal y Arena. 1996.
76. COPPEDGE, Michael. “La democracia mexicana se encuentra fuera de rumbo”, en ROETT, Riordan (Comp.) *La liberalización económica y política de México*. Trd. Traducciones MB, S.C. México. Siglo XXI Editores.1993.
77. CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos. *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. Méxxico. Siglo XXI Editores. 1981.
78. CORDERA, Rolando. “El desarrollo económico y social: referencias y temas de una propuesta alternativa”, en González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (Coords.) *México ante la crisis*. Tomo 2 El impacto social y cultural. Las alternativas. México. Siglo XXI Editores. 1985.
79. CORDERO, Salvador. “Estado y burguesía en México en la década de 1970”, en ALONSO, Jorge, (Coord.) *El Estado Mexicano*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen, 1982.
80. ----- y TIRADO, Ricardo (Coord.) *Clases dominantes y Estado en México*. México. UNAM. 1984.
81. CÓRDOVA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. México. Era. 17a. reimp. 1991.
82. ----- *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. México. Era. 19a. reimp. 1995.
83. ----- “Las reformas sociales y la tecnocratización del Estado mexicano”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, Año XVIII, núm. 70, octubre-diciembre, 1972.
84. ----- “México: revolución burguesa y política de masas”, en GILLY, Adolfo, et. al. *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*. México. Editorial Nueva Imagen. 1979.
85. ----- *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. México. Grijalbo. 13a. ed. 1984.
86. ----- “La historia, maestra de la política”, en A.V. *Historia, ¿para qué?* México. Siglo XXI Editores. 1980.
87. ----- “La concepción presidencial del Estado en México”, en CÓRDOVA, Arnaldo. *La Revolución y el Estado en México*. México. Era. 1989.

88. ----- “Reforma política y reforma económica en el México actual”, en CORDOVA, Arnaldo. *La Revolución y el Estado en México*. México. Era. 1989.
89. -----“Modernización y democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIII, No. 1, Enero-Marzo 1991.
90. ----- “La formación del Estado Nacional”, en BLANCO, José Joaquín y WOLDENBERG, José (Comp.) *México a fines de siglo*. Tomo II. México. Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 1a. reimp. 1995.
91. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo. “Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVIII, No. 4, Octubre-Diciembre 1996.
92. CORNELIUS, Wayne A. “Urbanization as an Agent of Latin American Political Instability: The Case of Mexico”, en *The American Political Science Review*, Vol. 63, Num. 3, September 1969.
93. ----- “Political Liberalization in an Authoritarian Regime: Mexico, 1976-1985”, en GENTLEMAN, Judith (Ed.) *Mexican Politics in Transition*. Colorado. Westview Press. 1987.
94. -----, CRAIG, Ann L., and FOX, Jonathan (Eds.) *Transforming State-society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*. San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies University of California. 1994.
95. COSÍO VILLEGAS, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México. Joaquín Mortiz. 21a. reimp. 1992.
96. COSSÍO Díaz, José Ramón. *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998.
97. -----, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.
98. -----, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.
99. CRESPO, José Antonio. “Crisis económica: crisis de legitimidad”, en Bazdresch, Carlos, et. al. (Comps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. Tomo I. Los tiempos del cambio, 1982-1988. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
100. ----- *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. México. Espasa Calpe. 1995.
101. CROZIER, Michel J., HUNTINGTON, Samuel P. y WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. Columbia. Nueva York University Press. 1975.

102. CUMBERLAND, Charles C. (Comp.) *The meaning of the Mexican Revolution*. Boston. D. C. Heath. 1967.
103. ----- *Mexico: The Struggle for Modernity*. London. Oxford University Press, 1968.
104. DAHL, Robert. *La poliarquía*. Madrid. Tecnos. 1989.
105. DAVIS, Diane E. "Protesta social y cambio político en México", en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. L, No.2, 1988.
106. DELHUMEAU, Antonio. *México: realidad política de sus partidos*. México Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C.1970.
107. DIAMOND, Larry and PLATTNER, Marc F. (Eds.) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2nd ed. 1996.
108. DOMINGUEZ, Jorge I. "La opinión pública en México frente a la crisis económica. La víspera de la elección presidencial de 1988", en Bazdresch, Carlos, et. al. (Comps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. Tomo I. Los tiempos del cambio, 1982-1988. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
109. DURAND PONTE, Víctor M. "México: dependencia o independencia en 1980", en MARTÍNEZ RÍOS, Jorge et al. *El perfil de México en 1980*. Vol. 3 Sociedad, Política, Cultura. México. Siglo XXI Editores.8a ed. 1982.
110. ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos. *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*. México. Fondo de Cultura Económica. 2001.
111. ESCALANTE, Fernando. "El orden de la extorsión: las formas del conflicto político en México", en Waldmann, Peter y REINARES, Fernando (Comps.) *Sociedades en Guerra Civil*. Barcelona. Paidós.1999.
112. EZCURDIA, Mario. *Análisis político del Partido Revolucionario Institucional*. México. Costa-Amic Editor. 1968.
113. FERNÁNDEZ CHRISTLLEB, Paulina y RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio. *Elecciones y partidos en México*, México, El Caballito, 1986.
114. FISS, Owen, "The Right Degree of Independence", en Irving P. Stotzky (ed.) *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judicial*, Westview Press, 1993.
115. FIX FIERRO, Héctor, "Poder Judicial", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.) *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999.
116. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1981
117. ----- *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución*

- en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1998.
118. ----- y COSSÍO DÍAZ, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. México. Fondo de Cultura Económica. 2ª reimp. 1999.
 119. FLISFISCH, Ángel. “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año L, No. 3, Julio-Septiembre 1989.
 120. FLORES OLEA, Víctor. “Poder, legitimidad y política en México”, en MARTÍNEZ RÍOS, Jorge et al. *El perfil de México en 1980*. Vol. 3 Sociedad, Política, Cultura. México. Siglo XXI Editores. 8a ed. 1982.
 121. FUENTES DÍAZ, Vicente. “Partidos y corrientes políticas”, en *México. Cincuenta años de Revolución*. Tomo III. La Política. México. Fondo de Cultura Económica, 1961.
 122. ----- *Los partidos políticos en México. (1810-1911)*. México. Altiplano. 1969.
 123. FURTAK, Robert K. “El Partido Revolucionario Institucional: Integración nacional y movilización electoral”, en *Foro Internacional*, (abril-junio de 1966), p. 339-53.
 124. ----- *El Partido de la Revolución y la estabilidad política en México*. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1974.
 125. GAMBOA VILAFRANCA, Xavier. *La lucha electoral en México: 1985*. México. UNAM. 1987.
 126. GARCÍA ALBA, Pascual y Jaime SERRA PUCHE (1984), *Causas y efectos de la crisis económica en México*, México, El Colegio de México, 1984, 124 p.
 127. GARRIDO, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado de México, 1928-1945*. México. Siglo XXI Editores. 1982.
 128. ----- “Un partido sin militantes”, en LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael (Comps.) *La vida política mexicana en la crisis*. México. El Colegio de México, 1987.
 129. ----- “La transición a la democracia en México: los esfuerzos frustrados (1986-1992)”, en ALCÁNTARA, Manuel y MARTÍNEZ, Antonia (Comps.) *México frente al umbral del siglo XXI. Reformas económicas y democratización política*. Madrid. Siglo XXI de España Editores-Centro de Investigaciones Sociológicas. 1992.
 130. GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *El concepto de estabilidad de los sistema políticos*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1987.
 131. GENTLEMAN, Judith. “Political Change in Authoritarian Systems”, en GENTLEMAN, Judith (Ed.) *Mexican Politics in Transition*. Colorado. Westview Press.

- 1987.
132. GIL VILLEGAS, Francisco. “La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo”, en *Foro Internacional*, Vol.XXV Num. 98, octubre-diciembre 1984, p 190-201.
 133. GLADE, William y ROSS, Stanley R. (Eds.) *Críticas constructivas del sistema político mexicano*. Austin. Institute of Latin American Studies. The University of Texas at Austin. 1973.
 134. GÓMEZ TAGLE, Silvia. “La reforma política en México y el problema de la representación política de las clases sociales”, en ALONSO, Jorge, (Coord.) *El Estado Mexicano*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen, 1982.
 135. ----- “Democracy and power in Mexico: The meaning of conflict in the 1979,1982 and 1985 Federal Elections”, en GENTLEMAN, Judith (Ed.) *Mexican Politics in Transition*. Colorado. Westview Press. 1987.
 136. ----- *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*. México. GV Editores. 1994.
 137. ----- “La ruptura en las elecciones mexicanas: 6 de julio de 1988”, en ALONSO, Jorge, AZIZ, Alberto y TAMAYO, Jaime. (Coords.) *El nuevo Estado mexicano*. Tomo II Estado y Política. México. Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen. 2a. ed.1994.
 138. ----- *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México. 2001.
 139. GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*. México. ERA. 21a. reimp. 1997.
 140. ----- y FLORESCANO, Enrique (Coords.) *México hoy*. México. Siglo XXI Editores. 8a. ed.1980.
 141. ----- *El Estado y los partido políticos en México*. México. ERA. 1981.
 142. ----- y CADENA ROA, Jorge (coords.) *Primer informe sobre la democracia: México 1988*. México. UNAM-Siglo XXI editores. 1989.
 143. ----- (coord.) *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*. México. Siglo XXI editores. 1990.
 144. ----- (coord.) *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México. Siglo XXI. 3ª ed.1993.
 145. ----- y AGUILAR CAMÍN. Héctor (Comps.) *México ante la crisis*. México. Siglo XXI Editores. 7a ed. 1998.

146. GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y LOMELÍ, Leonardo (coords.) *El partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. México. Fondo de Cultura Económica. 2000.
147. GONZÁLEZ GRAFT, Jaime (comp.) *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*. México. Editorial Diana. 1989.
148. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. México. UNAM/IIJ 2ª ed. 1987.
149. ----- "La ratificación de nombramientos presidenciales ", en VA. *El Senado mexicano*. Libro Dos. México. LIII Legislatura del Senado de la República. 1987.
150. ----- *La constitución del Distrito Federal*, México. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. 2000.
151. GRAYSON, George W. (Ed.) *Prospects for democracy in Mexico*. New Brunswick. Transaction Publishers. 1989.
152. GRINDLE, Merilee S., "Policy change in an authoritarian regime: México under Echeverría", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 19, núm. 4, noviembre 1977.
153. GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. "The social bases of the PRI", en CORNELIUS, Wayne A., GENTLEMAN, Judith and SMITH, Peter H. (Eds.) *Mexico's Alternative Political Futures*. San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California. 2a. ed. 1990.
154. GUILLÉN ROMO, Héctor. *Origen de la crisis en México 1940-1982*. México. Era. 8a. reimp. 1995.
155. GUILLÉN, R. Arturo, "Interpretaciones sobre la crisis", en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y AGUILAR CAMIN, Héctor (Comps.) *México ante la crisis*. México. Siglo XXI Editores. 7a ed. 1998.
156. HAMILTON, Nora. *México: los límites de la autonomía del Estado*. Trd. Ana María Palos. México. Era. 2a reimp. 1991.
157. HANSEN, Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. Trd. Clementina Zamora. México. Siglo XXI Editores. 21a. ed. 1993.
158. ----- "PRI politics in the 1970's: crisis or continuity?", en WILKIE, James W. MEYER, Michael C. y MONZÓN DE WILKIE, Edna (Eds.) *Contemporary Mexico. Papers of the IV International Congress of Mexican History*. California. The university of California Press-El Colegio de México. 1975.
159. HELD, David. *Modelos de Democracia*. Madrid. Alianza Editorial. 1991.
160. HELLMAN, Judith Adler. *Mexico in Crisis*. Londres, Holmes and Meier Publishers. 1978.

161. HERNÁNDEZ, Rogelio. “La división de la élite política mexicana”, en Bazdresch, Carlos, et. al. (Comps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. Tomo I. Los tiempos del cambio, 1982-1988. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
162. HERNÁNDEZ, Salvador. *El PRI y el movimiento estudiantil del 68*. México. Editorial El Caballito. 1971.
163. HERNÁNDEZ NORZAGARAY, Ernesto. *La liberalización política mexicana*. Sinaloa. Universidad Autónoma de Sinaloa. 1997.
164. HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio. *Empresarios, Banca y estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*. México. FLACSO-Miguel Ángel Porrúa. 1988.
165. HODGES, Donald y GANDY, Ross. *Mexico 1910-1976: Reform or Revolution*. Londres. Zed Press. 1979.
166. HOYO, José Luis, “Grupos empresariales: dominación y hegemonía”, en C. Sirvent et al., *Las clases dirigentes en México*, México, Cuadernos FCPYS, UNAM, 1973.
167. HUNTINGTON, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires. Paidós. 1972.
168. ----- *La tercera ola*. Barcelona. Paidós. 1994
169. IBARRA, David, “Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía de México”, en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores.
170. JARQUÍN GÁLVEZ, Uriel y ROMERO VADILLO, Jorge Javier. *Un PAN que no se come. Biografía de Acción Nacional*. México. Ediciones de Cultura Popular. 1985.
171. JOHNSON, Kenneth F. *Mexican Democracy: A Critical View*. Nueva York. Praeger Publishers. 1978.
172. KAUFMAN, Robert R. “Mexico and Latin American Authoritarianism”, en REYNA, José Luis y WEINERT, Richard (comps.) *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia. Institute for the Study of Human Issues. 1977.
173. KAUFMAN PURCELL, Susan. “Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study”, en *World Politics*, Vol. XXVI, No. 1, October 1973.
174. ----- *The Mexican profitsharing decision: Politics in an authoritarian regime*. California. University of California Press. 1975.
175. ----- y PURCELL, John F.H. “Machine Politics and Socio-economic Change in Mexico”, en WILKIE, James W. MEYER, Michael C. y MONZÓN DE WILKIE, Edna (Eds.) *Contemporary Mexico. Papers of the IV International Congress of Mexican History*. California. The University of California Press-El Colegio de México. 1975.

176. ----- “The future of the Mexican System”, en REYNA, José Luis y WEINERT, Richard (comps.) *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia. Institute for the Study of Human Issues. 1977.
177. ----- y PURCELL, John F.H. “Estado y sociedad en México: ¿debe un sistema político estable, institucionalizarse?”, en *Foro Internacional*, Vol. XX, Núm. 3, Enero-Marzo 1980.
178. PURCELL, Susan Kaufman. “Mexico in transition”, en PURCELL, Susan Kaufman (Ed.) *Mexico in transition. Implications for U.S. Policy*. New York. Council on Foreign Relations. 1988.
179. ----- “Mexico”, en WIARDA, Howard J. and KLINE, Havery F. (Eds.) *Latin American Politics and Development*. United States. Westview Press.1990.
180. ----- y RUBIO, Luis. *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*. México. CIDAC-Miguel Ángel Porrúa. 1999.
181. KING, Anthony. “Overload: problems on governing in the 1970’s”, en *Political Studies*, Vol. XXIII, Nums. 2 and 3, June-September, 1975.
182. KLINGEMANN, Hans-Dieter and FUCHS, Dieter (Eds.) *Citizens and the State*. United Kingdom. Oxford University Press. 1995.
183. KOSLOW, Lawrence E. y Stephen P. Murnane, “The Evolution of the Mexican Political System: A Paradigmatic Analysis”, en *The Future of Mexico*, Lawrence Koslow (comp.), Temple,Arizona State Univesity Press, p. 47-98, 1979.
184. LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio. “Algunas hipótesis sobre el modelo político mexicano y sus perspectivas”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XXXVI, Núm. 3, Julio-Septiembre 1974.
185. ----- “Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio”, en MARTÍNEZ RÍOS, Jorge *et al. El perfil de México en 1980*. Vol. 3 Sociedad, Política, Cultura. México. Siglo XXI Editores.8a ed. 1982.
186. ----- y CAMOU, Antonio (coords.) *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*. México. Siglo XXI Editores-UNAM.2001.
187. -----, CAMOU, Antonio y LUJÁN PONCE, Noemí (coords.) *Transición de mocrática y gobernabilidad. México y América Latina*. México. UNAM – FLACSO – Plaza y Valdés Editores. 2000.
188. LAJOUS, Alejandra. *Los orígenes del partido único en México*. México. Instituto de Investigaciones Históricas- Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México. 1979.
189. LEAL, Juan Felipe, *La burguesía y el Estado mexicano*. México. Editorial El

- Caballito. 1972.
190. ----- “The Mexican State: 1915-1973. A historical interpretation”, en Latin American Perspectives, Issue 5, v. II, núm. 2, 1975.
 191. ----- *México: Estado, burocracia y sindicatos*. México. Editorial El Caballito. 1979.
 192. LEÓN, Samuel. “Del partido de partidos al partido de sectores”, en *El partido en el poder. Seis Ensayos*. México. El Día-Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (PRI). 1990.
 193. LERNER SIGAL, Bertha, “El Estado mexicano y el 6 de julio de 1988”, en *Revista Mexicana de Sociología*, LI:4, septiembre-diciembre 1989, p. 199-238
 194. LEVY, Daniel y SZÉKELY, Gabriel. *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*. Trd. Carmen Arizmendi. México. El Colegio de México. 1985.
 195. LEVY, Daniel. “Mexico: Sustained Civilian Rule Without Democracy”, en DIAMOND, Larry, LINZ, Juan J., LIPSET, Seymour Martin (Eds.) *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*. London. Lynne Rienner Publishers. 1990.
 196. LINZ, Juan J. “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España”, en FRAGA, Manuel, VELARDE, Juan y DEL CAMPO, Salustiano. *La España de los años 70*. Vol. III El Estado y la política. Tomo I. Madrid. Editorial Moneda y Crédito. 1974.
 197. ----- “La transición a la democracia en España en perspectiva comparada”, en COTARELO, Ramón. *Transición política y consolidación democrática*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 1992.
 198. ----- and STEPAN, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 1996.
 199. ----- “Some thoughts on the victory and future of democracy”, en HADENIUS, Axel (Ed.) *Democracy’s victory and crisis*. United Kingdom. Cambridge University Press. 1997.
 200. LOAEZA, Soledad, “La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976”, en *Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*. México. El Colegio de México. 1977.
 201. ----- “El partido de Acción Nacional: la oposición leal en México”, en A.V. *Lecturas de política mexicana*. México. El Colegio de México. 1977.
 202. ----- “El papel político de las clases medias en el México contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 45, Núm. 2, Abril-Junio 1983.
 203. ----- “El llamado de las urnas: ¿para qué sirven las elecciones en

- México?”, en *Nexos*, núm. 90, 1985.
204. ----- “*El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral*”, en LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael (Comps.) *La vida política mexicana en la crisis*. México. El Colegio de México, 1987.
205. ----- *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*. México. El Colegio de México. 1988.
206. ----- *El llamado de las urnas*. México. Cal y arena. 1989.
207. ----- “El impacto de la crisis económica sobre el sistema político mexicano”, en A.V. *Interpretaciones sobre el sistema político mexicano*. México. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. 1990.
208. ----- “The Emergence and Legitimization of the Modern Right, 1970-1988”, en CORNELIUS, Wayne A., GENTLEMAN, Judith and SMITH, Peter H. (Eds.) *Mexico’s Alternative Political Futures*. San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California. 2a. ed. 1990.
209. ----- “Los partidos y el cambio político en México”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, No. 74, Octubre-Diciembre 1991.
210. ----- “Delamadridismo: la segunda modernización mexicana”, en Bazdresch, Carlos, et. al. (Coomps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. Tomo I. Los tiempos del cambio, 1982-1988. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
211. ----- “México, 1968: Los orígenes de la transición”, en SEMO, Ilán et al. *La transición interrumpida: México 1968-1988*. México. Universidad Iberoamericana-Editorial Nueva Imagen. 2a ed. 1994.
212. ----- *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México. Fondo de Cultura Económica. 1999.
213. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*, México, UNAM, 1997
214. LÓPEZ MORENO, Javier. *La reforma política en México*. México. Centro de Documentación Política. 1979.
215. LOYOLA DÍAZ, Rafael y LEÓN GONZÁLEZ, Samuel. “El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio”, en ALONSO, Jorge, AZIZ, Alberto y TAMAYO, Jaime. (Coords.) *El nuevo Estado mexicano*. Tomo II Estado y Política. México. Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen. 2a. ed.1994.
216. LUJAMBIO, Alonso. “La evolución del sistema de partidos, 1988-1994”, en Alcocer, Jorge V. (coord.) *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores, t. II, 1995.

217. ----- *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México. Océano. 2000.
218. LUNA, Matilde, “Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970”, en *Revista Mexicana de Sociología*, v. 45, núm. 2, abril-junio 1983.
219. ----- “Los empresarios, el sistema político y la democracia”, en PÉREZ, Germán y LEÓN, Samuel (coord.) *17 ángulos de un sexenio*. México. Plaza y Valdés. 1987.
220. ----- TIRADO, Ricardo y VALDÉS, Francisco. “Los empresarios y la política en México, 1982-1986”, en POZAS, Ricardo y LUNA, Matilde (coords.) *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*. Méxicio. Grijalbo. 1991.
221. MARAVALL, José María. *La política de la transición*. Madrid. Taurus. 2a. ed.1985.
222. ----- *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y el este de Europa*. Madrid. Alianza Editorial. 1995.
223. MARTÍNEZ ASSAD, Carlos (Coord.) *La sucesión presidencial en México, 1928-1988*. México. Editorial Nueva Imagen. 2a. ed. 1992.
224. MARTÍNEZ RÍOS, Jorge et al. *El perfil de México en 1980*. Vol. 3 Sociedad, Política, Cultura. México. Siglo XXI Editores.8a ed. 1982.
225. MARTÍNEZ VERDUGO, Arnoldo. *Crisis política y alternativa comunista*. México. Ediciones de Cultura Popular. 1979.
226. ----- *El partido comunista mexicano y la reforma política*. México. Ediciones de Cultura Popular. 1977.
227. MAXFIELD, Sylvia. “International Economic Opening and Government-Business Relations”, en CORNELIUS, Wayne A., GENTLEMAN, Judith and SMITH, Peter H. (Eds.) *Mexico’s Alternative Political Futures*. San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California. 2a. ed. 1990.
228. MEDIN, Tzvi. *El minimato presidencial: historia política del maximato. 1928-1935*. México. Era. 2a. ed. 1983.
229. MEDINA, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral, 1978, 49 p.
230. ----- “Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional”, en A.V. *Lecturas de política mexicana*. México. El Colegio de México. 1977.
231. MEDINA PEÑA, Luis. *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. México. Fondo de Cultura Económica. 1a. reimp. 1996.
232. MERINO HUERTA, Mauricio. *La democracia pendiente*. México. Fondo de Cultura Económica. 1993.

233. MEYER, Lorenzo y VÁZQUEZ, Josefina. *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-1980*. México. El Colegio de México. 1982.
234. MEYER, Lorenzo. "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", en REYNA, José Luis y WEINERT, Richard (comps.) *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia. Institute for the Study of Human Issues. 1977.
235. ----- "Democratization of the PRI: Mission Impossible?", en CORNELIUS, Wayne A., GENTLEMAN, Judith and SMITH, Peter H. (Eds.) *Mexico's Alternative Political Futures*. San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California. 2a. ed. 1990.
236. ----- "La prolongada transición mexicana: ¿Del autoritarismo hacia dónde?", en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, No. 74, Octubre-Diciembre 1991.
237. MIDDLEBROOK, Kevin, J. *Political Change and Political Reform in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico*. The Wilson Center Working Papers. Number 103. 1980.
238. ----- "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en O'DONELL, Guillermo, et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2. Barcelona. Paidós. 1a. reimp. 1994.
239. MILLÁN, René, "México en los setenta, Estado, movimiento obrero y empresarios", en *Estudios Políticos*, nueva época, v. 2, núm. 1, enero-marzo, 1983.
240. ----- *Los empresarios ante el Estado y la sociedad*. México. Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 1988.
241. MIRÓN, Rosa y PÉREZ, Germán. *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*. México. Plaza y Valdés-UNAM. 1988.
242. MISHRA, Ramesh. *El Estado de Bienestar en crisis*. Trd. Rafael Muñoz de Bustillo Llorente. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1992.
243. ----- *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista*. Trd. Rafael Muñoz de Bustillo Llorente. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales. 1993.
244. MOLINAR, Juan. "Las elecciones de 1985 y sus consecuencias", en PÉREZ, Germán y LEÓN, Samuel (coord.) *17 ángulos de un sexenio*. México. Plaza y Valdés. 1987.
245. ----- y Jeffrey WELDON, "Elecciones de 1968 en México: Crisis del autoritarismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, LII: 4, octubre-diciembre 1990, p.229-262.
246. ----- "The Future of the Electoral System", en CORNELIUS, Wayne A., GENTLEMAN, Judith and SMITH, Peter H. (Eds.) *Mexico's Alternative Political Futures*. San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California. 2a. ed.

- 1990.
247. ----- *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia.* México. Cal y Arena. 2a. ed. 1993.
248. MORLINO, Leonardo. “Del fascismo a una democracia débil”, en SANTAMARÍA, Julián (Comp.) *Transición a la democracia en el sur de Europa y en América Latina: Problemas teóricos y bases de comparación.* Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 1982.
249. ----- *Cómo cambian los regímenes políticos.* Trd. José Juan González Encinar. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1985.
250. NAVA POLINA, María del Carmen, WELDON, Jeffrey A. Y YÁÑEZ LÓPEZ, Jorge. “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia. *La Cámara de Diputados en México.* México. FLACSO-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. 2000.
251. NEEDLEMAN, Carolyn y NEEDLEMAN, Martin. “Who rules Mexico? A critique of some current views on the Mexican political process”, en *The Journal of Politics*, Vol. 31, Num. 4, November 1969.
252. NEEDLER, Martin. *Politics and Society in Mexico.* Albuquerque. University of New Mexico Press. 1971.
253. ----- “Problems in the evaluation of the Mexican Political System”, en WILKIE, James W. MEYER, Michael C. y MONZÓN DE WILKIE, Edna (Eds.) *Contemporary Mexico. Papers of the IV Interntional Congress of Mexican History.* California. The university of California Press-El Colegio de México. 1975.
254. ----- “The significance of recent events for the mMexican political system”, en GENTLEMAN, Judith (Ed.) *Mexican Politics in Transition.* Colorado. Westview Press. 1987.
255. ----- *Mexican politics; the containment of conflict.* Standford. Hoover Institution Press.1982.
256. NUNCIO, Abraham (coord.) *La sucesión presidencial en 1988.* México. Grijalbo. 1987.
257. O’CONNOR, James. *La crisis fiscal del Estado.* Barcelona. Península. 1981.
258. O’DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Lawrence. *Transiciones desde un gobierno autoritario.* Tomo 3 Perspectivas comparadas. Trd. Jorge Piatigorsky. Barcelona. Paidós. 1a. reimp. 1994.
259. ----- y SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario.* Tomo 4 Conclusiones Tentativas sobre Democracias Inciertas. Trd. Leandro Wolfson. Barcelona. Paidós. 1a. reimp. 1994.

260. OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid. Alianza Editorial. 1990.
261. ----- *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid. Sistema. 1992.
262. OSORIO MARBÁN, Miguel. *El partido de la Revolución Mexicana (ensayo)*. México. Impresora del Centro, S. A. 1970.
263. PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe. *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*. México. Instituto Federal Electoral - Universidad Autónoma Metropolitana - Fondo de Cultura Económica. 2000.
264. PADGETT, L. Vincent, "Mexico's One Party System: a re-evaluation", en *American Political Science Review*, núm. 51, diciembre 1957, p. 995-1007.
265. ----- *The Mexican Political System*. Boston. Houghton Mifflin Company. 1966.
266. PAOLI, Francisco José. "El Estado y la política alternativa", en ALONSO, Jorge, (Coord.) *El Estado Mexicano*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen, 1982.
267. ----- *Estado y sociedad en México 1917-1984*. México. Océano. 2ª ed. 1986.
268. ----- "Sociedad civil, partidos y elecciones", en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.) *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México. Siglo XXI. 3ª ed. 1993.
269. ----- "Legislación electoral y proceso político", en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.) *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México. Siglo XXI. 3ª ed. 1993.
270. PEREYRA, Carlos, "Estado y sociedad", en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y FLORESCANO, Enrique (Coords.) *México hoy*. México. Siglo XXI Editores. 8a. ed. 1980.
271. ----- "Estado y movimiento obrero", en ALONSO, Jorge, (Coord.) *El Estado Mexicano*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen, 1982.
272. ----- "Efectos políticos de la crisis", en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y AGUILAR CAMÍN, Héctor (Comps.) *México ante la crisis*. México. Siglo XXI Editores. 7a ed. 1998.
273. ----- "Del corporativismo de Estado al corporativismo social", en Bazdresch, Carlos, et. al. (Coomps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. Tomo I. Los tiempos del cambio, 1982-1988. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
274. PÉREZ Germán y LEÓN, Samuel (Coords.) *17 ángulos de un sexenio*. México.

- Plaza y Valdés. 1987.
275. PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia. *La Cámara de Diputados en México*. México. FLACSO-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. 2000.
276. PÉREZ FERNANDEZ DEL CASTILO, Germán. *La ingobernabilidad: ¿Hipótesis que se autoconfirma?*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cuestiones para Examen/12, 1994, 21 p.
277. -----, ALVARADO M., Arturo Y SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo (Coord.) *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México. FLACSO-Miguel Ángel Porrúa. 1995.
278. PESCHARD, Jacqueline. “Los procesos electorales y su repercusión política”, en PÉREZ Germán y LEÓN, Samuel (Coords.) *17 ángulos de un sexenio*. México. Plaza y Valdés. 1987.
279. ----- “El partido hegemónico: 1946-1972”, en *El partido en el poder. Seis Ensayos*. México. El Día-Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (PRI). 1990.
280. ----- “Las elecciones en el sexenio de la crisis”, en Bazdresch, Carlos, et. al. (Coomps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. Tomo I. Los tiempos del cambio, 1982-1988. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
281. ----- “Los organismos electorales en los comicios federales de 1991”, en Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.) *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico*, México, Plaza y Valdés Editores-FLACSO, 1992.
282. ----- “El fin del sistema de partido hegemónico”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LV, No. 2, Abril-Junio 1993.
283. PUGA, Cristina, et al. *Evolución del Estado Mexicano*. Tomo III Consolidación 1940-1983. México. Ediciones El Caballito. 4a. ed. 1993.
284. RELLO, Fernando. “La política del Estado y la lucha campesina”, en ALONSO, Jorge, (Coord.) *El Estado Mexicano*. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen, 1982.
285. REYNA, José Luis. “Redifining the Authoritarian Regime”, en REYNA, José Luis and WEINERT, Richard S. (comps.) *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia. Institute for the Study of Human Issues. 1977.
286. ----- *Control político, estabilidad y desarrollo en México. Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos*, **3**, México, El Colegio de México, 1974.
287. RICO, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI editores, 1997.
288. RODRÍGUEZ, Victoria E. Y WARD, Peter (eds.) *Opposition government in*

- Mexico*. Albuquerque. University of New Mexico Press. 1995.
289. RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. México. Siglo XXI Editores. 9a ed. 1987.
290. RODRÍGUEZ LAPUENTE, Manuel. “El Estado y el Partido”, en ALONSO, Jorge, AZIZ, Alberto y TAMAYO, Jaime. (Coords.) *El nuevo Estado mexicano*. Tomo II Estado y Política. México. Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social-Editorial Nueva Imagen. 2a. ed.1994.
291. ROETT, Riordan (Comp.) *La liberalización económica y política de México*. Trd. Traducciones MB, S.C. México. Siglo XXI Editores.1993.
292. ROSE, Richard. “Ungovernability: is there fire behind the smoke?”, en *Political Studies*, Vol. XXVII, Num. 3, September 1979.
293. ROSS, Stanley R. (Comp.) *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?* México. SepSetentas. 1972.
294. RUBIO, Luis F. “El cambiante papel del sector privado”, en A.V. *Interpretaciones sobre el sistema político mexicano*. México. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. 1990.
295. RUBIO, Luis. “Las dificultades de un sexenio”, en Bazdresch, Carlos, et. al. (Coomps.) *México. Auge, crisis y ajuste*. Tomo I. Los tiempos del cambio, 1982-1988. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
296. ----- “La reforma económica y el cambio político en México”, en ROETT, Riordan (Comp.) *La liberalización económica y política de México*. Trd. Traducciones MB, S.C. México. Siglo XXI Editores.1993.
297. ----- , Beatriz Magaloni y Edna Jaime, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. México, Cal y Arena, 1994
298. SALAZAR, Luis C. “Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política”, en BLANCO, José Joaquín y WOLDENBERG, José (Comp.) *México a fines de siglo*. Tomo II. México. Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 1a. reimp. 1995.
299. ----- (coord.) *Elecciones y transición a la democracia en México*. México. Cal y Arena. 1999.
300. ----- (coord.) *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*. México. Cal y Arena. 2001.
301. SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo (comp.) *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*. México. FLACSO-Plaza y Valdés. 1992.
- 302.** SANTAMARÍA, Julián. “Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español”, en SANTAMARÍA, Julián (Comp.) *Transición a la democracia en el sur de Europa y en América Latina: Problemas teóricos y bases de comparación*.

- Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 1982.
303. SCOTT, Robert E. *Mexican Government in transition*. Urbana. University of Illinois Press. 1964.
304. SCHMITTER, Philippe C. “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad”, en BERGER, Suzanne (Comp.) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Madrid. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. 1988.
305. SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid. Aguilar. 2a. ed. 1961.
306. SEGOVIA, Rafael. *La politización del niño mexicano*. México. El Colegio de México. 1975.
307. ----- “La reforma política: El Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973”, en *Foro Internacional*, Vol. XIV, No.55, Enero-Marzo 1974.
308. ----- “Tendencias políticas en México”, en A.V. *Las fronteras del control del Estado mexicano*. México. El Colegio de México. 1976.
309. ----- y MEYER, Lorenzo. “El sistema político mexicano: bibliografía”, en *La vida política en México: 1970-1973*, México, El Colegio de México, 1974.
310. ----- “El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)”, en A.V. *Lecturas de política mexicana*. México. El Colegio de México. 1977.
311. ----- “El fastidio electoral”, en LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael (Comps.) *La vida política mexicana en la crisis*. México. El Colegio de México, 1987.
312. SEMO, Ilán. “Democracia de élites versus democracia societal: los paradigmas de la pretensión mexicana”, en SEMO, Ilán et al. *La transición interrumpida: México 1968-1988*. México. Universidad Iberoamericana-Editorial Nueva Imagen. 2a ed. 1994.
313. SERRANO, Mónica y BULMER-THOMAS, Victor (comps.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.
314. SMITH, Peter H. “Elites, revolution, and authoritarianism: Political recruitment in Mexico, 1900-1971”, en *Latin American Research Review*, Vol. 10, num. 1, spring 1975.
315. ----- “Continuity and turnover within the mexican political elite, 1900-1971”, en WILKIE, James W. MEYER, Michael C. y MONZÓN DE WILKIE, Edna (Eds.) *Contemporary Mexico. Papers of the IV International Congress of Mexican History*. California. The university of California Press-El Colegio de México. 1975.
316. ----- “Does Mexico Have a Power Elite?”, en REYNA, José Luis y

- WEINERT, Richard (comps.) *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia. Institute for the Study of Human Issues. 1977.
317. ----- “La movilidad política en el México contemporáneo”, en *Foro Internacional*, Vol. XV, Núm. 3, Enero-Marzo, 1975.
318. ----- *Los laberintos del poder*. México. El Colegio de México. 1981.
319. ----- “The 1988 Presidential Succession in Historical Perspective”, en CORNELIUS, Wayne A., GENTLEMAN, Judith and SMITH, Peter H. (Eds.) *Mexico’s Alternative Political Futures*. San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California. 2a. ed. 1990.
320. SOLÍS, Leopoldo. “La política económica y el nacionalismo mexicano”, en A.V. *Lecturas de política mexicana*. México. El Colegio de México. 1977.
- 321.** ----- *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1977.
322. STEVENS, Evelyn, “Legality and extralegality in Mexico”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, año 12, núm. 1, 1970.
323. ----- *Protest and Response in Mexico*, Cambridge, MIT, Press, 1974.
324. ----- ‘The Opposition’ in Mexico: always a bridesmaid, never yet the bride”, en GENTLEMAN, Judith (Ed.) *Mexican Politics in Transition*. Colorado. Westview Press. 1987.
325. STORY, Dale. *The Mexican ruling party. Stability and Authority*. New York. Praeger. 1986.
326. SUÁREZ GAONA, Enrique. *Legitimación revolucionaria del poder en México: los presidentes 1910-1982*. México. Siglo XXI Editores. 1987.
327. TEICHMAN, Judith. *Neoliberalism and the transformation of Mexican authoritarianism*. Ontario. Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC) Working Paper Series, Num. 6, January, 1996.
- 328.** TELLO, Carlos. “Sobre la desigualdad en México”, en BLANCO, José Joaquín y WOLDENBERG, José (Comp.) *México a fines de siglo*. Tomo II. México. Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 1a. reimp. 1995.
329. TORRES, David, “México 1985: elecciones partidos y reforma política”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 120, México, UNAM, 1985.
330. UGALDE, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público. 1970-1999*. México. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. 2000.
331. VALADÉS, Diego y RUIZ MASSIEU, Mario (Coord.) *La transformación del*

- estado mexicano*. México. Diana. 1989.
332. VALDÉS UGALDE, Francisco. *Autonomía y Legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*. México. Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 1997.
333. VARIOS. *Las clases dirigentes en México*. México. Cuadernos del centro de Estudios Políticos (1).UNAM.1973.
334. VARIOS, *Las fronteras del control del Estado mexicano*. México. El Colegio de México. 1976.
335. VARIOS, *A mitad del túnel*. México. Océano-Nexos. 1983.
336. VARIOS, *Política y partidos en las elecciones federales de 1985*. México. UNAM. 1987.
337. VERNON, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*. México.Editorial Diana.13a. imp. 1986.
338. WELDON, Jeffrey. "The political sources of presidencialismo in Mexico", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press. 1997
339. WHITEHEAD, Laurence. "¿Por qué México es casi ingobernable?", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLII, No. 1, Enero-Marzo 1980.
340. ----- "Political Change and Economic Stabilization: The 'Economic Solidarity Pact'", en CORNELIUS, Wayne A., GENTLEMAN, Judith and SMITH, Peter H. (Eds.) *Mexico's Alternative Political Futures*. San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California. 2a. ed. 1990.
341. WILKIE, James W., *The Mexican Revolution:Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1968.
342. WIONCZEK, Miguel S. "El desarrollo económico y el sistema político mexicano", en GLADE, William y ROSS, Stanley R. (Eds.) *Críticas constructivas del sistema político mexicano*. Austin. Institute of Latin American Studies. The University of Texas at Austin. 1973.
343. WOLDENBERG, José y Huacuja, Mario, "El sexenio de Luis Echeverría", en *Evolución del Estado Mexicano*. Tomo III. México. El Caballito. 1993.
344. WOLDENBERG, José, "México: la mecánica de su cambio democrático", en Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.) *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, UNAM – Miguel Ángel Porrúa, 1999.
345. ZERMEÑO, Sergio, *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*, México, siglo XXI, 1991.