

**Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**La gobernabilidad en México a partir de la transición
presidencial y la participación de los partidos políticos en
una visión sistémica de reforma**

Trabajo de tesis que para obtener el título de lic. en
Ciencias Políticas y Administración Pública

presenta

Luis Ángel López Chávez



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Agradecimientos

El presente trabajo no ha sido más que el resultado del esfuerzo compartido de un sinnúmero de voluntades, las cuales mencionaré con una disculpa previa por los que queden fuera de la presente redacción, pero con las seguridades de que eternamente formarán parte de mi historia.

En principio tengo que agradecer a mis padres, ya que han sido quienes en principio aceptaron mi vida en sus brazos y sin obligación alguna me dotaron de privilegios, enseñanzas y sobre todo la valiosa opinión y guía para ejercer la justicia por medio de la virtud. Agradezco además la paciencia, entrega e incluso el regaño que orienta y devuelve la lucidez a los vicios del ego.

Luis Ángel López García y Hortensia Chávez Castañeda

A mi hermano, por que significa la persona que se transmuta en el amigo, el confidente, la enseñanza, el apoyo incondicional, el consejo, las risas, la comunión, pero sobre todo el eterno ejemplo de voluntad.

Cesar Miguel López Chávez

“Hay una fuerza motriz más poderosa que el vapor, la electricidad y la energía atómica: la voluntad.”

Albert Einstein

20/08/2003, es la fecha en que el rumbo de mi existencia cambió, pues se dio la llegada de quien ha sido el impulso para aferrarme a la vida, buscando día a día la oportunidad para dar el ejemplo obligado de ser padre; extendiendo el presente agradecimiento a mi hijo Yker Emiliano López Fonseca, el cual significa la luz en la penumbra, el detonante de mi voluntad para la excelencia y sobre todo la inspiración diaria.

A mi esposa Saida Edith Fonseca Rodríguez, le agradezco la paciencia y la sabia elección para conformar una familia digna y de búsqueda constante del bien común.

A los amigos, por el simple hecho de contar con su amistad, por compartir la opinión, el consejo, su tiempo, y la voluntad de aguantar los impulsos de mi persona.

A la Facultad de Ciencias políticas y Sociales, pues gracias a todos y cada uno de quienes la conforman me permití desarrollar un sentido de responsabilidad social, así como de tomar conciencia de la diversidad que nos compone, vivir y gozar el mundo del ser y sobre todo por mostrarme la luz del autoaprendizaje.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, le agradezco haberme adoptado y ser mi casa en todo momento, por su justicia, por que no hace distinción y sobre todo por su búsqueda constante de una sociedad libre.

Un agradecimiento especial a quienes en distintas etapas de mi vida me rescataron de las garras de la mediocridad.

Índice

Introducción	5
Capítulo 1 Sistemas políticos.	12
1.1- Sistema político	13
1.2- Teoría sistémica dentro del análisis político	16
1.3- Presidencialismo	22
1.4- Origen del presidencialismo en México	30
1.5- Equilibrio de poderes	43
1.6- Parlamentarismo	51
Capítulo 2 La hegemonía priísta y la transición partidaria.	60
2.1- Corporativismo	60
2.2- Historia y antecedentes del PRI	75
2.3- PAN, FDN, PRD	88
2.4- Reformas electorales	98
2.5- Elecciones 1997 - 2000	101
Capítulo 3 Gobernabilidad y la reforma del Estado.	106
3.1- El Presidente frente al Congreso	106
3.2- El Presidente y la Constitución.	110
3.3- Gobernabilidad.	118
3.4- Participación de los partidos políticos en las reformas estructurales	124
3.4.1. Reforma del Estado.	125
3.4.2. Reforma energética.	126
3.4.3. Reforma hacendaria.	128
3.4.4. Reforma laboral.	131
Conclusiones	137
Anexos	140
Fuentes de información	147

Introducción

Los diversos procesos histórico-sociales derivaron en la conformación del Estado moderno que, como base operativa, tiene tres poderes: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo. Al Poder Legislativo le corresponde manifestar la voluntad del Estado a través de las leyes, estableciendo los mecanismos del cómo ser y qué hacer, previamente pactados en la sociedad. Al Poder Judicial le corresponde la vigilancia del cumplimiento de dichos parámetros; y al Ejecutivo, depositario del gobierno, la ejecución de actos de dirección de las acciones demandadas por la sociedad en su conjunto. Dicha división de poderes en México se presentó bajo el supuesto equilibrio que encubre la centralidad que le es propia al poder del Estado, y que históricamente ha recaído en el titular del Ejecutivo.

La centralización del poder del Estado en el Poder Ejecutivo convirtió a este último en el centro de la actividad política para el ejercicio de la dominación y la violencia física, pero a la vez, también en responsable de la búsqueda para legitimar los actos del Estado, coordinando y conciliando los conflictos sociales a un menor costo del que le habría de representar el uso de la violencia.

Al caso mexicano le ha correspondido experimentar una crisis en las instituciones que conforman el Estado, particularmente en el poder presidencial que ha transitado a un estadio de carencia administrativa y, sobre todo, de falta de consenso político que se manifiesta en un Estado incapaz de solventar las demandas sociales al no poder garantizar el bien común. De lo anterior será necesario aclarar el papel del presidente y su rol como parte fundamental de la administración pública, señalando que a ésta le ha correspondido históricamente una función política que va más allá de la simple manifestación de actos administrativos para la búsqueda del mejor uso de los recursos y del servicio como finalidad, por ser un medio para garantizar al Estado los márgenes necesarios para el quehacer gubernamental, necesario para mantener el orden y la propia reproducción social, por lo que Chevallier y Loschak mencionan:

La administración detenta un poder de intervención social específico porque está investida del monopolio de la coacción. Única fuente legítima del derecho y de la violencia, tiene una capacidad de influencia y una fuerza de normalización sin medida común con aquellas de que disponen las otras instituciones, lo cual le confiere un papel privilegiado de regulación social.¹

Es por este motivo que podemos considerar a la administración pública como una actividad del Estado, como el accionar del gobierno al que le competen funciones evidentemente políticas para la integración social y la búsqueda de consensos indispensables para que el Estado manifieste su capacidad de dirección política y de regulación entre la misma sociedad y el Estado, por lo que al referirme a una carencia administrativa que se dio en el sexenio foxista hago alusión a una separación evidente entre los asuntos políticos y los de orden administrativo, lo que provocó un desconcierto al interior del propio Estado.

Dentro del presente análisis centraremos esfuerzos en esclarecer el funcionamiento del Poder Ejecutivo desde su conformación y fortalecimiento, hasta el papel que ejerce éste dentro del sistema político mexicano. Asimismo, será necesario hacer un punto de comparación con el Poder Legislativo, donde el fortalecimiento de este último frente al Ejecutivo es palpable, algo que en el gobierno foxista prevaleció; los límites que impuso el Legislativo a la figura presidencial fue algo sin precedentes y consideramos que es vital analizar este hecho para entender la situación política y administrativa que atraviesa el país.

De lo anterior podemos rescatar la opinión de Max Weber respecto a la administración:

¹ Jacques Chevallier y Danièle Loschak, *La ciencia administrativa*, México, INAP, 1983, p. 79.

En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios, ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil. [...] Funcionarios a sueldo deciden acerca de las necesidades y las quejas de cada día. En el aspecto que para tal efecto es decisivo, el titular del dominio militar, o sea el oficial, no se distingue del funcionario administrativo burgués.²

En suma, la administración pública posee una naturaleza eminentemente política que permite que el Estado manifieste un acto de dominación priorizando la búsqueda del consenso por encima de la violencia física para manifestar su poder, nutriéndose del consenso para legitimar su presencia ante la sociedad, lo que es indispensable para mantener el orden encaminado a la sobrevivencia social, como bien lo señala Luis Aguilar:

La administración pública, entendida genéricamente como el conjunto de organizaciones y actividades de gobierno, orientadas a la provisión efectiva y permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, es indudablemente un factor de regulación, coordinación y articulación entre los grupos sociales y entre el conjunto social y el Estado. Las actividades administrativas, al resolver eficazmente necesidades, problemas y conflictos sociales, al crear oportunidades y agregar valor a sus comunidades políticas, contribuyen de manera importante a producir o restablecer los equilibrios sociales entre el deseo y la realidad, el malestar y la satisfacción, el agravio y la reparación, la frustración y la esperanza. La vida social se habría seguramente tensado y fragmentado aún más si la acción gubernamental administrativa no se hubiera hecho presente en varios campos

² Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1984, p. 1060.

traumáticos de la convivencia y no hubiera dado respuesta a las carencias y reclamos de varios sectores sociales.³

Por lo tanto, al no estar exenta la función administrativa de manifestarse como una acción del poder, le es permitido establecer los parámetros de acción de la sociedad para regular sus conflictos, buscando el punto de equilibrio que encamine su existencia sin enfrentamientos violentos que debilitarían sus capacidades de convivencia social.

En consecuencia, la acción administrativa se convierte en un acto de poder, por ser una acción que dirige y encausa los actos de aquellos sobre quienes se ejerce, por ser una acción con capacidad de imposición y de sanción ante su incumplimiento, recordando que el propio sistema nos obliga a pensar en éste como un todo, con órganos encargados de funcionar de distinta forma, pero siempre conectados entre sí, y esa conexión es lo que pudiéramos establecer como gobernabilidad; de lo anterior podemos mencionar que dentro del sexenio pasado, se marcaron mucho las diferencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, tales diferencias sólo fueron causa de la opinión pública, pues el presente trabajo manifiesta el trabajo entre ambos, significando que el Congreso aprobó casi en su mayoría las iniciativas de ley de Vicente Fox.

Así pues, el ejercicio del trabajo entre los poderes de la unión se verá reflejado en la administración pública, a la cual le corresponde ser mucho más que un conjunto de técnicas y procedimientos administrativos destinados a coordinar los esfuerzos individuales para el correcto uso de los recursos en la consecución de los objetivos; ideas que el gobierno foxista no terminó de entender, ya que confundió el quehacer de la administración pública con los objetivos de la administración gerencial, pues no es posible la toma de decisiones administrativas sin pensar en la consecuencia política. Cabe señalar que esta forma de proceder del Estado encuentra sustento histórico en la ciencia de la policía, como

³ Luis Aguilar, "Coordinación social y administración pública", en Norbert Lechner, *Reforma del Estado y coordinación social*. México, Plaza y Valdez, 1999, p. 124.

antecedente de la administración pública, como bien lo manifiesta Ricardo Uvalle cuando nos dice:

El desenvolvimiento del poder estatal no descansa únicamente en su acepción violenta. Si es racionalizado mediante tecnologías como las que sustenta la ciencia de la policía, entonces asegura no sólo la productividad en su seno, sino la eficiencia que lo caracteriza como poder realizador, protector y constructor a favor de los súbditos. Con la ciencia de la policía, la dominación estatal se ejerce sin violentar las relaciones de poder que el mismo tiene que salvaguardar en su favor⁴.

Es así que históricamente a la administración pública le ha correspondido una función política que en mucho trasciende la simple manifestación de actos administrativos para la búsqueda del mejor uso de los recursos y del servicio, por ser fundamentalmente un medio para garantizar al Estado los mayores márgenes posibles de conducción gubernamental, indispensables para mantener el orden y la reproducción social; de ahí que Chevallier y Loschak digan al respecto:

La administración detenta un poder de intervención social específico porque está investida del monopolio de la coacción. Única fuente legítima del derecho y de la violencia, tiene una capacidad de influencia y una fuerza de normalización sin medida común con aquellas de que disponen las otras instituciones, lo cual le confiere un papel privilegiado de regulación social.⁵

Por tal motivo, a la administración pública, como actividad del Estado, le competen funciones de naturaleza eminentemente política para la integración social y búsqueda del consenso, indispensables para que el Estado manifieste su capacidad de gobierno.

⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, México, Plaza y Valdés, 1993, p. 316.

⁵ Jacques Chevallier y Danièle Loschak, *op. cit.*, p.79.

Por lo anterior, resulta deseable la fortaleza administrativa del Estado para el cumplimiento de sus funciones de atención de la problemática social, considerando que de ello ha de derivar su propia fortaleza por el consenso obtenido y por el grado de legitimidad necesario para recurrir, en el menor grado posible al ejercicio de la violencia física, Por tal motivo, la capacidad administrativa del Estado es trascendente para su capacidad de conducción social, por lo que toda acción que lo debilite, ha de manifestarse en detrimento de su propia fortaleza.

El resultado de la mala administración ha obligado a presenciar la creciente necesidad de reformar el Estado para garantizar su funcionamiento y, sobre todo, para establecer un gobierno que regule las necesidades de la sociedad, que persiga el bien común a partir de la importancia que tienen no sólo el Poder Ejecutivo sino que hoy podemos ver el despertar y la urgencia de darle valor a los otros dos poderes y, sobre todo, de escuchar los gritos de la sociedad que a través de los partidos políticos pugnan por una reforma integral.

Por lo anterior, será necesario realizar un análisis de los poderes Ejecutivo y Legislativo, partiendo del hecho de que los gobiernos a partir de 1997 se enfrentaron a un Congreso dividido y con mayor fuerza hacia la oposición; sin embargo, el sexenio foxista se vio marcado por un número mayor de iniciativas aprobadas por el Congreso, pues dichas leyes serán ejercidas por la propia administración pública.

Asimismo, la participación de los partidos políticos en México ha fortalecido su participación dentro del Congreso, pues al no sostener una mayoría que esté en línea con el presidente, poco a poco han ido desarrollando propuestas, las cuales ya no sólo bajan de forma vertical desde el Ejecutivo. Dentro del presente análisis trataremos de ubicar los momentos de surgimiento y fortalecimiento de los partidos que conforman la actual oposición, es así que se pretende entender

cuáles son las propuestas que cada partido político refleja como urgente dentro de las llamadas reformas estructurales, por lo que al finalizar el presente trabajo cada lector podrá vislumbrar los puntos de consenso entre las principales fuerzas políticas para elaborar su propio criterio. Es importante destacar que la sociedad y los poderes están de acuerdo en la necesidad de generar consensos que se vean reflejados en un clima de gobernabilidad y buena administración.

Capítulo 1

Sistemas políticos

Antes de hablar de sistema político, es necesario que tengamos en cuenta la importancia del análisis de la política, fenómeno tan añejo como la sociedad misma. Y más que ver a la política como una ciencia, la concebimos como algo que se puede estudiar, observar y que requiere de procedimientos particulares para poder entenderla. La aparición de ésta como ciencia (politología) se da con la democratización del Estado liberal. En este período el poder, el Estado o, incluso el gobierno, ya no ocupan todo el espacio del análisis político y ceden una parte del mismo a la organización y el funcionamiento del sistema político, que cobrará mayor importancia con el transcurso del tiempo y en relación directa al proceso de democratización. Cuando la política ya no es actividad exclusiva de unos pocos, cuando se generaliza y se hace anónima en decisiones tan trascendentes como la elección de los gobernantes, surge la necesidad de estudiarla de una manera distinta: Haciendo uso como en la sociología y la economía, del método empírico y las técnicas estadísticas. No se trata ya de preguntarse solamente sobre el gobierno justo, ni de proponer o explicar teorías normativas generales sobre el Estado y el gobierno, sino de estudiar, también, el desarrollo de la política, las instituciones, la administración y el sistema político como un conjunto cohesionado". Poder estudiar la política a través de la Ciencia Política nos proporciona una herramienta importante que nos sirve para comprender el sistema político.

Otro fenómeno importante dentro de la política es el sistema, entenderlo y comprenderlo es también uno de los objetivos que como estudiosos de la Ciencia Política nos obliga, pues se encuentra inmerso dentro del mismo concepto, esto nos lleva a comprender que en la naturaleza todo se rige con base en sistemas por lo que es muy importante poder estudiarlo.

1.1. Sistema político.

Empezaremos por explicar la forma de cómo basándose en la naturaleza se estudió el sistema, llamándola Teoría General de Sistema (en adelante, TGS), presente en todos los organismos y cuerpos que hay tanto en la tierra como el universo.

Los sistemas son aquellos que están formados por un conjunto de elementos relacionados, que tienen estructuras y características similares, que son recíprocos y que corresponden a un solo organismo o entidad. Por lo tanto, se debe dejar sentado que el término sistema sólo debe aplicarse a los elementos que significativamente se relacionan entre sí; dicha interconexión, debe entenderse, se da en un alto nivel de interdependencia, de esta forma dejamos a un lado la simple agregación de elementos al azar o de manera fortuita.

La utilización de *sistema* como teoría fue formulada por primera vez por el biólogo Ludwing von Bertalanffy quien la denominó TGS, la que debería constituirse en un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales y ser, al mismo tiempo, un instrumento básico para la formación y preparación de científicos.

Anatol Rapoport sostiene que el análisis de sistemas está orientado a descubrir las identidades de los elementos que los componen, la naturaleza de sus relaciones interna y externa, y los cambios dinámicos que rigen la conducta o evolución del sistema en su conjunto.⁶

La perspectiva de la TGS surge en respuesta al desgaste e inaplicabilidad de los enfoques analítico-reduccionistas y sus principios mecánico-causales.

⁶ Cfr. Anatol Rapoport, "Algunos enfoques sistémicos de la teoría política", en David Easton, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1984 pp. 197-215.

Se desprende que el principio clave en que se basa la TGS es la noción de totalidad orgánica (Gestalt, visión holística), mientras que el paradigma anterior estaba fundado en una imagen inorgánica del mundo (Mecanicismo).

Como principales aportaciones de la teoría de sistemas en el ámbito científico tenemos:

1. La Teoría General de Sistemas que surge en la biología con Ludwig von Bertalanffi, que luego se difunde en la psicología estadounidense de los años 50; su expectativa es la unificación de la ciencia con su concepto de isomorfismo.
2. La teoría estructural-funcionalista de Talcott Parsons de los años 50. Esta teoría conjuntamente con la teoría de los sistemas definen funcionalmente los procesos de cambio en la sociedad y la política.
3. Las teorías cibernéticas de los años 50 que proveerán de su lenguaje y su lógica a las teorías sistémicas.
4. La economía clásica que es la principal inspiradora del análisis político estadounidense.

Las premisas en las que se funda la Teoría General de Sistema son las siguientes:

- 1) Los sistemas existen dentro de sistemas.
- 2) Los sistemas son abiertos.
- 3) Las funciones de un sistema dependen de su estructura.

Cuando se dice que los sistemas existen dentro de otros sistemas nos referimos a el conjunto de organismos formados entre sí, tomando estos ejemplos de la naturaleza para aplicarlos a las Ciencias Sociales, por ejemplo:

Las moléculas existen dentro de células, las células dentro de tejidos, los tejidos dentro de los órganos, los órganos dentro de los organismos, los organismos dentro de colonias, las colonias dentro de culturas nutrientes y así sucesivamente.

De lo anterior se desprende que los sistemas son abiertos porque dentro de los sistemas que conforman un organismo tiene que haber una cierta comunicación e interdependencia entre ellos, es un proceso de intercambio infinito de información con su entorno, que son los otros sistemas; cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra, esto es, pierde su fuente de energía.

Al hablar de que las funciones de un sistema dependen de su estructura, nos referimos a los sistemas biológicos y mecánicos en donde esta afirmación es intuitiva. Los tejidos musculares por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones.

El concepto de sistema pasó a dominar las ciencias y principalmente la administración; cuando hablamos de astronomía, se piensa en el sistema solar; si el tema es fisiología, se piensa en el sistema nervioso, en el sistema circulatorio, en el sistema digestivo, etc.; la sociología habla de sistema social; la economía de sistemas monetarios; la física de sistemas atómicos, y así sucesivamente.

El éxito de las teorías sistémicas está en proveer a la Ciencia Política conductista de una teoría general que pudiese abarcar los muchos hallazgos científicos de la disciplina. La provee de un lenguaje unificado, un referente teórico común y un armazón conceptual, hasta terminar por constituirse en paradigma vigente en la década de los 60. La teoría sistémica le da una identidad teórica a la Ciencia Política diferenciándola del Derecho Público, la Filosofía Política y la Historia. Propone una nueva unidad de análisis: La conducta humana en sus expresiones políticas. Son los individuos quienes protagonizan los procesos de gobierno.

1.2. Teoría sistémica dentro de análisis político

La teoría de Easton, se basó en el concepto general de *sistemas*, a través de la interpretación que tuvo de la naturaleza y basándose en los hechos realizados por los precursores en esta materia intentó construir una teoría general de la política, que sirviera de armazón conceptual a los estudios empíricos en su disciplina.

El autor señala que lo conveniente es interpretar la vida política como una serie compleja de procesos mediante los cuales ciertos tipos de insumos se convierten en productos que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas.⁷

Para ello analizó el equilibrio de los sistemas en un mundo en constante cambio. La idea más importante en la teoría de Easton es la de que los sistemas políticos persisten a través del cambio dinámico: *feedback*.

En la vida política como en otros sistemas, dice David Easton (*El sistema político*, 1953), el *feedback* puede ser mostrado como fundamental tanto para la regulación del error, esto es, para mantener el sistema apuntado en una dirección establecida -preservación del *statu quo*-; como para una redirección intencional, esto es para apartarse en busca de nuevas metas para conquistar.⁸

A Easton le preocupaba combinar el concepto de equilibrio y el de sistema en la Ciencia Política y definir conceptualmente a esta última (tomando distancia del Derecho) como la asignación autoritaria de valores, resultado de una interacción sistémica, marginando conceptos como Estado, institución o ley. Busca

7 Cfr. David Easton, *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1992, pp. 216-231.

8 Cfr. David Easton, *Esquema...op.cit.*, pp. 48,175-182.

analizar la vida como sistema de conducta, y para hacerlo termina por construir de manera analítica una abstracción: El sistema político.

Para ello utiliza como unidad básica del análisis la interacción entre el sistema político y su ambiente social. El concepto de sistema político abarca el conjunto de interacciones que el investigador considera interesante estudiar y no la totalidad de las que se dan en la política.

Easton dice que hay que ver al sistema político rodeado de otros entornos y a la vez como un sistema abierto ya que es influido e influye a los otros ambientes. El ambiente total puede dividirse en dos partes: El ambiente *intrasocial* y el *extrasocial*. El primero se refiere a todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político; son segmentos funcionales de la sociedad. En cambio, la parte *extrasocial* está formada por los sistemas que están fuera de la sociedad dada, es decir la sociedad internacional, el *suprasistema*.⁹

Aquello que distingue a las interacciones políticas de las demás interacciones sociales es el hecho de estar dirigidas a concretar la asignación autoritaria de valores en la sociedad (autoritaria porque los actores afectados por ella consideran obligatorias esas decisiones). Entonces la asignación autoritativa de valores y la frecuencia con la que son aceptados estos por la sociedad constituyen las variables esenciales de un sistema político.

Para Easton, los tres componentes del esquema analítico del sistema político son:

1. La comunidad política: Es un grupo de personas vinculadas por una división política del trabajo.
2. El régimen: Es el conjunto de condicionamientos que tienen las interacciones políticas, y está compuesta por:
 - Valores: Principios orientadores de la acción, objetivos a alcanzar.

9 Cfr. David Easton, *Enfoques...op.cit.*, pp. 221-222 y *Esquemas...op.cit.*, pp113-124.

- Normas: Explicitan que procedimientos son aceptables en la transformación y distribución de las demandas.
 - Estructuras de autoridad: Modelos formales e informales con los que el poder es organizado y distribuido.
3. La autoridad: La constituyen quienes ocupan roles activos en la política, o sea llevan a cabo la gestión.

David Easton define al Sistema Político como: «aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad». El asignar valores autoritariamente, se refiere a que los mismos provienen de una autoridad, es decir, que está inmerso en el concepto la idea de legitimidad de la autoridad. Trata de interpretar la vida política como una serie compleja de procesos, la misma, señala Easton, «es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está incorporado el Sistema Político, que a su turno reacciona frente a ellas.»¹⁰

Esta idea lleva implícita varias nociones. Por un lado, las interacciones políticas de una sociedad constituyen un sistema de conducta, el sistema no existe en el vacío, es preciso verlo en ambientes, sea físico, biológico, social, psicológico, la vida política forma un sistema abierto, es decir, que no es algo cerrado, sino más bien algo que es propenso a un cambio de forma constante, que posee la capacidad de dar respuestas a las perturbaciones y en consecuencia adaptarse a las circunstancias. Por el otro, la importancia de aceptar la idea del cambio, la capacidad de respuesta y adaptación del sistema político, según Easton, constituye uno de los elementos fundamentales para iniciar el estudio de los fenómenos políticos que nos permita formular un complejo análisis teórico.

Para definir mejor este mecanismo de estudio de la política como sistema, Easton ha utilizado la denominación de *inputs* y *outputs*, los *inputs* se refieren a la gran variedad de acontecimientos y circunstancias ambientales, en tanto estos se

¹⁰ David Easton, *Esquemas... op. cit.*, pp. 50-51.

vinculan con la persistencia del sistema político; aquí Easton se detiene un poco y aclara que para entender mejor, lo que caracteriza como *inputs* son los referidos a *demandas y apoyo*, de otra manera sería inagotable la lista de acontecimientos y circunstancias ambientales que afectan al sistema. Son pues, las demandas y el apoyo, indicadores claves del modo en que las influencias y circunstancias ambientales modifican y modelan el funcionamiento del sistema político.

Por su parte, los *outputs*, son aquellos que sirven para organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del sistema. Preocupa ver cómo funciona el sistema político, añade Easton. Aquí también aclara que los *outputs* importantes son los llamados, *outputs políticos*, que son las *decisiones y acciones de las autoridades*.

Todo esto, *inputs, outputs*, entendidos los primeros como demandas y apoyo de la sociedad, y los segundos como decisiones y acciones de las autoridades, se mueven en una especie de vía, circuito denominado por Easton *feedback loop* (*circuito de retroalimentación*).

El circuito de retroalimentación permite a las autoridades encargadas de dirigir un sistema político, tener una idea de cómo está la tensión en la sociedad, los *inputs* que la misma demanda, de esta forma la autoridad podrá recibirlos, organizarlos y luego enviarlos, logrando generar los *outputs*. Se da pues, un flujo de *inputs-outputs* en el sistema, van y vienen, es un movimiento constante. Las autoridades tienen que satisfacer los *inputs* ya que de no hacerlo comienza a existir interferencia en el circuito, ésta comienza a crear dificultades en el flujo, con lo que puede ocasionar que el sistema comience a entrar en tensión y pueda llevar al mismo a entrar en crisis. En toda esta idea está el hecho de que las autoridades deben buscar cómo mantener la tensión baja y procurar la menor cantidad posible de interferencia, lo que les va a permitir asegurar la persistencia del sistema y que el mismo no entre en crisis.

Es en este proceso de retroalimentación, información que va y viene, demandas, apoyo, así como respuestas que se dan o se abstienen de darse, es donde aparecen las políticas públicas que son, como ya hemos señalado, los productos del sistema político.

En primer lugar, lo integran los *elementos institucionales* (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones.

En segundo término los *actores institucionalizados* en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno.

En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas.

Finalmente debe señalarse que la existencia de un sistema político “de carácter nacional” se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional.

Como podemos apreciar, es una definición bastante completa y compleja que abarca una serie de ideas y elementos. Elementos tales como: *El régimen político*, integrado por el Estado, poderes y su entramado institucional, la Constitución Política y las leyes fundamentales reguladoras de la política, la

sociedad y la economía; *los actores sociales*, en los que se dan cabida los partidos políticos, los grupos de presión, y los movimientos sociales; *la cultura política*, y *el escenario internacional*.

Lo importante en la identificación de un sistema político es que en él, en su interior todos los elementos que lo componen se encuentran interactuando, no están de forma jerárquica, no existe ningún elemento que sobresalga o esté encima del otro. En este interactuar, una variación en una de sus parte puede llegar a afectar a la totalidad del sistema.

En el mismo sistema, también se dan diferentes tipos de relaciones como las de poder, de mando, de obediencia, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante del sistema es que siempre está en un continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos más que en otros. Tratar de entender estas relaciones, estos cambios y transformaciones, representa una de las tareas fundamentales de la Ciencia Política, plantearse los problemas, buscar un método adecuado para poder explicar los problemas, y brindar, más que respuestas a los mismos, ideas que nos permitan pensar de nuevo en temas que en el entramado de estas relaciones vayan surgiendo con el avance del tiempo.

Así pues, la idea de sistema político se nos presenta como algo integral, como un todo, algo que para poder analizarlo y entenderlo debemos tomar en cuenta distintos factores, componentes, y es aquí donde las políticas públicas como productos del sistema político, su análisis y estudio cobra gran importancia e impacto en el sistema ya que ellas pueden originar por un lado un clima de “tranquilidad” o de “inestabilidad”, sirven pues como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.

Como vemos, el sistema político tiene un lugar, un espacio donde se desarrolla, se desenvuelve y que muchos son los elementos que entran en juego

en este desenvolvimiento. Se parte de la idea misma de que el hombre necesita vivir en comunidad y regirse por reglas mínimas de convivencia, y que en esta comunidad se necesitan personas que dirijan la comunidad.

1.3 Presidencialismo

El presidencialismo es un sistema de gobierno que fue instaurado por primera vez en los Estados Unidos de América, por los federalistas mediante la constitución estadounidense del 17 de septiembre de 1817. Este sistema se caracteriza por su estricta división de poderes, a diferencia del parlamentarismo, que es predominante en los países europeos y que al titular del Poder Ejecutivo se le elige en forma directa por el Poder Legislativo.¹¹

En el sistema presidencialista, la elección se lleva bajo un estricto control y son las instituciones del Estado u organismos independientes reconocidos por el propio gobierno los que se encargan de organizar e implementar todos los instrumentos necesarios para que se den las elecciones. El sufragio es el medio por el cual se decide en forma directa la elección del presidente, son los electores mediante el mecanismo antes mencionado, los encargados de influir en la decisión de elegir al titular del Ejecutivo. El puesto es indivisible y no puede ser compartido con otra persona o poder.

En América Latina el presidencialismo fue instaurado por todos los países con ciertas modificaciones de acuerdo al caso de cada nación y en la actualidad es un sistema político que predomina en la región.

Uno de los principales antecedentes por los que se ha adoptado este sistema político es para evitar situaciones de bloqueo de poderes, (riesgo en el

¹¹ Cfr. Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*, México, FCE, 2001.

que se cae cuando los poderes Ejecutivo y Legislativo se enfrentan) los titulares de los ejecutivos latinoamericanos han ido, con el tiempo, dotándose de amplios poderes que en la práctica han terminado por fortalecer la figura del Ejecutivo.¹²

Históricamente el sistema presidencialista es más antiguo que el parlamentario, a este último pertenecen las monarquías constitucionales en las que la constitución establece que el gobierno depende únicamente de la confianza del monarca, mientras que el parlamento participa como instancia legislativa en el proceso político. La democratización del sistema presidencialista significó la abolición de la monarquía, porque el sistema de gobierno presidencialista y la democracia son compatibles en el marco de la República.

En el presidencialismo existe una separación, equilibrio, autonomía e independencia relativa entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la relación que existe entre ellos es de coordinación, por lo que esta separación de poderes es tipificada como rígida.

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

El presidente puede nombrar de manera discrecional a los ministros de gobierno o secretarios de Estado; estos últimos no son responsables políticamente ante la Asamblea; de la misma manera tiene facultad para nombrar a todo el personal administrativo.

El presidente y el vicepresidente, al igual que los diputados que conforman la Asamblea Legislativa, son elegidos por el cuerpo electoral del país, a través del sufragio universal para un período determinado, por lo que tanto el presidente y el vicepresidente como la Asamblea Legislativa están investidos con la

12 Cfr. Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 2004.

representatividad que emana de los ciudadanos y, por lo tanto, sólo responden de su gestión ante el pueblo.

En la elección de los diputados tiene la oportunidad de llegar a la Asamblea incluso hasta un sólo diputado que represente a un partido político pequeño. En la elección de presidente y vicepresidente, el partido político o coalición que salga victorioso de las elecciones, llega solo al Ejecutivo, es decir, es "suma cero", el vencedor se lleva todo el "premio", el cual es indivisible y los perdedores quedan absolutamente excluidos del Ejecutivo y de la dirección de la administración pública. No obstante, esta situación no es impedimento para formar coaliciones políticas en el seno de la Asamblea Legislativa que apoyen o respalden al Ejecutivo en la formación de políticas públicas.

El titular del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa se encuentran en un plano de igualdad y equilibrio mutuo. El presidente puede remover o destituir a miembros de su gabinete de ministros, ya que éstos son responsables de su gestión sólo ante él. En el caso de la Asamblea no puede disolverla cuando lo considere necesario y convocar a nuevas elecciones, ni la Asamblea destituir al presidente (salvo en casos excepcionales contemplados en las Constituciones) y disolver su gobierno por medio de un voto de censura o desconfianza.

En el esquema semipresidencialista el Jefe de la rama Ejecutiva actúa, simultáneamente, como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, un presidente que por regla general no puede ser removido de su cargo sino a través de elecciones directas, la aplicación del doble principio de legitimidad para elegir de manera directa al presidente y proporcional al Congreso y la omnipotencia de un presidente que nombra de manera absolutamente a su gabinete.

En el sistema parlamentario, por el contrario, están separadas las funciones del Presidente y el Jefe de Gobierno; mientras el primero es elegido de manera

directa, el segundo es nombrado por el Presidente y ratificado por el Congreso o directamente nombrado por éste.

Congreso y Presidente son elegidos en elecciones concurrentes. El Jefe del Ejecutivo, en consecuencia, puede ser reemplazado en cualquier momento por una nueva coalición de gobierno. Es característica también del sistema parlamentario la consagración de instrumentos institucionales para la superación de crisis políticas que incluyen la posible remoción del Jefe de Gobierno a través del voto de censura (constructivo o simple), la posibilidad de anticipación de las elecciones generales y la consiguiente disolución anticipada del Congreso para volver a legitimar los mandatos vigentes. En la práctica, como ya se señalaba, cada sistema incluye elementos presidencialistas o parlamentarios de gobierno.

En Corea, por ejemplo, el presidente nombra al Primer Ministro y el Congreso lo aprueba. En Filipinas los nombramientos de todos los ministros tienen que pasar por el filtro del Congreso. Esta hibridación de los dos sistemas, en algunos casos con detrimento evidente de la autonomía parlamentaria, es patente en algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Perú y Brasil entre otros) donde muchos presidentes han recibido poderes Legislativos directos, la posibilidad de vetar de manera reversible o irreversible las leyes, la iniciativa excluyente en ciertos temas como los relacionados con el presupuesto y el Plan de Desarrollo o el beneficio de la figura de “dictadura fiscal” que les permite poner en ejecución las leyes de presupuesto presentadas por el Ejecutivo y que no hayan sido votadas por el Congreso en el tiempo previsto ordinariamente para hacerlo (Argentina, Guatemala, República Dominicana, Uruguay, Venezuela).

En Latinoamérica, el sistema presidencialista tomado del modelo norteamericano, está en crisis, a diferencia del modelo de “frenos y contrapesos” norteamericano, basado en la existencia de un sistema federal que balancea el poder presidencial, una Corte de Justicia que unifica su jurisprudencia y un Congreso que representa los intereses concretos de la sociedad, el

presidencialismo latinoamericano se ejerce a través de esquemas territorialmente centralizados de poder y apelando a Congresos cuyos miembros ejercen de manera personalizada y casuística unos mandatos mediatizados por la interferencia presidencialista.

La fragmentación, la desideologización, la polarización y la volatilidad de los partidos latinoamericanos caracterizan hoy un cuadro de crisis que abarca desde la anarquía multipartidista del sistema de partidos brasileño hasta el derrumbe de las dos grandes colectividades partidistas venezolanas, pasando por el anquilosamiento ideológico del bipartidismo colombiano y costarricense.

Una parte considerable de estas dificultades se asocia con el régimen presidencialista que actualmente gobierna nuestros países. La literatura política reciente muestra claramente que una de las consecuencias negativas del excesivo poder presidencialista es que tiende a debilitar los Partidos en la medida en que la política se hace través del poder Ejecutivo y (en no pocas ocasiones) a espaldas de los Congresos respectivos.

Una muestra reciente sobre sistemas políticos en América Latina determinó, para más de dos terceras partes de los partidos analizados, que existe una relación inversamente proporcional entre el poder presidencial y los partidos fuertes: A mayor presidencialismo, mayor debilidad de los partidos. Colombia y Brasil son mencionados como casos típicos del problema y Chile como una excepción solitaria.

Todo esto se refleja en un círculo vicioso: Los partidos no son fuertes ni transparentes ni dinámicos porque el sistema presidencialista está diseñado precisamente para debilitarlos, corromperlos y anularlos.

El desarrollo no controlado del sistema presidencialista ha impedido la conformación del libre juego de alternativas de gobierno y de oposición que son la

esencia de la democracia en la medida en que el presidencialismo confunde la polarización con la sana confrontación de proyectos alternativos que oxigenan la democracia a través del juego dialéctico entre opciones legítimas de gobierno y oposición. En este contexto, la fiscalización política se debilita, la corrupción florece y el cobro de cuentas se deja para el final de cada gobierno. En la raíz de la crisis por la que atraviesa el sistema presidencialista se encuentra el conflicto entre la legitimidad resultante de la elección providencialista y plebiscitaria, por mayorías absolutas del Presidente de la República y la del Congreso por mayorías proporcionales o relativas.

El presidencialismo norteamericano, a diferencia del latinoamericano, nació del federalismo y no a la inversa; la Constitución de Filadelfia fue en la práctica un acuerdo entre estados soberanos para que un delegado presidencial administrara sus temas comunes como el comercio o la defensa y les sirviera de árbitro en sus eventuales conflictos de intereses.

Lamentablemente, los países latinoamericanos tomamos lo peor del sistema presidencialista norteamericano, sin ninguna de sus bondades. Sin el poder unificador de su Corte ni la posibilidad democrática de sus legítimas expresiones federales.

Para poder superar la grave crisis de gobernabilidad que se vive en los países latinoamericanos es necesario volver a retomar los atributos propios del presidencialismo como:

- El control del orden público.
- La negociación internacional.
- El manejo de la política criminal
- La iniciativa en materias fiscales y de planeación.

Así se podría empezar a superar la más grave crisis de gobernabilidad que haya conocido desde los tiempos aciagos de las dictaduras militares.

Después de largos esfuerzos por volver a democratizar sus sistemas políticos, la región se ve enfrentada a tres grandes amenazas a su estabilidad política:

- Los riesgos derivados de fenómenos asociados con la globalización, como la corrupción, el narcotráfico, los secuestros, el terrorismo y el armamentismo.
- Las tensiones y rupturas sociales resultantes de la crisis del modelo neoliberal de desarrollo.
- La incapacidad del sistema político vigente para enfrentar estas nuevas circunstancias.

Partidos, congresos y gobiernos han sido desbordados por la realidad fáctica de protestas que han terminado por bloquear la democracia y demostrar que no es cierto que sólo un poder fuerte en cabeza del Ejecutivo sirva para manejar situaciones de inequidad y ruptura, como las que se han visto recientemente en el escenario hemisférico. Está demostrado que los poderes propios de los regímenes presidencialistas vigentes en la región ayudan a manejar estas tensiones pero no consiguen solucionarlas.

El sistema representativo permitió en el siglo XIX estructurar una forma de acción política a partir de los partidos actuando como intermediarios entre las reclamaciones colectivas de cambio de la ciudadanía y el Estado; el “representativismo” hizo crisis al terminar el siglo XX como consecuencia del debilitamiento de los partidos, la transformación del Estado y la sustitución del concepto de “persona individual” por el de una sociedad civil constituida por una constelación de organizaciones no gubernamentales que, de cierta manera y sin asumir ninguna responsabilidad política, comenzaron a reemplazar los partidos en su función representativa de la ciudadanía.

Asimismo, ha influido en este cuadro de crisis la desnaturalización del rol que se asignó desde entonces a cada rama del poder público; las funciones de cada una de ellas se han venido confundiendo, en detrimento del espacio asignado originalmente al Poder Legislativo. El Ejecutivo ha recibido facultades constitucionales o excepcionales para expedir normas, poderes reactivos para vetarlas y pro activos para proponerlas al Congreso de manera excluyente y exclusiva.

De lo anterior pudiéramos distinguir las características del sistema presidencial:

- La jefatura de Estado y de Gobierno se concentran en una sola persona: El Presidente de la República.
- Los presidentes son elegidos mediante sufragio universal de todos los ciudadanos con facultad de voto.¹³
- El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, elegidos en forma separada.
- El Poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios, en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).
- El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a su gabinete, quienes tan solo son sus colaboradores.

Al Poder Judicial, por su parte, dentro de las teorías modernas del “nuevo derecho”, se le han abierto caminos para crear normas en desarrollo de su función interpretativa del derecho. Solamente el Poder Legislativo ha sufrido mengua en sus atribuciones y responsabilidades. La crisis del sistema representativo, de la cual son una buena muestra los sistemas políticos latinoamericanos, es

¹³ En los Estados Unidos la Constitución establece que en caso de que ningún candidato alcance la mayoría de electores, entonces la cámara de representantes elegirá entre los cinco más votados.

igualmente la crisis de la política, en un medio donde paradójicamente cada día hay más democracia y menos política.

1.4. Origen del presidencialismo en México

Al crearse la República Mexicana, los constituyentes de 1824 establecieron un sistema de gobierno a imagen y semejanza del estadounidense; para el caso del Ejecutivo se reprodujeron las características del constituyente de Filadelfia: Titular único; autoridad ejecutiva; duración en el cargo de un periodo fijo de cuatro años¹⁴; elección indirecta¹⁵, y la facultad de veto suspensivo. Sin embargo la novedad que surge en el caso mexicano es que al Ejecutivo se le otorga la facultad de iniciativa de ley.¹⁶

Desde 1833 hasta 1910 la política del país estuvo dominada por tres figuras: Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz; el fenómeno de Santa Anna trató de evitarse con la constitución de 1857, que acrecentó los poderes de un Congreso unicameral; con la Constitución de 1917 se trató de que no se repitiera la experiencia del periodo porfirista. Al final de cuentas la Constitución de 1857 evitó a Santa Anna pero perjudicó a Juárez y al propio Díaz, y la de 1917 evitó crear un nuevo Porfiriato, pero creó monarcas sexenales, sobre todo a partir de 1936 cuando el Presidente de la República se convirtió en el líder nato del partido hegemónico.

La Presidencia de la República una vez concluida la revolución armada, iba a ser la única institución del sistema capaz de reorganizar el país en lo económico, político y lo social. Para ello tenía que fortalecerse y convertirse en el centro de

¹⁴ El 6 de mayo de 1904 se reformó el Art. 78 constitucional se establece el periodo de seis años.

¹⁵ No fue sino hasta las elecciones presidenciales de 1917, realizadas en base a la nueva Constitución, cuando por primera vez se establece en su Art. 81 "La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral".

¹⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos Art. 74 - 112

todo el sistema. En otros términos, el surgimiento del presidencialismo fue una necesidad indudablemente histórica.¹⁷

La aparición del presidencialismo en México se dio a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, introduciendo un nuevo estilo de gobernar, desde la campaña política y hasta el día de la toma de posesión que fue el 1 de diciembre de 1934 prevaleció una forma inédita de ejercer el poder político por parte del Ejecutivo. Inspirado en la austeridad republicana y viendo que el país tenía grandes desigualdades y carencias, el primer mandatario ordenó cambios en los procedimientos de las ceremonias oficiales, se sustituyó el traje sencillo en lugar del ostentoso frac, se edificó la nueva casa presidencial llamada Los Pinos en lugar del Castillo de Chapultepec, se redujo el sueldo del Presidente casi a la mitad de lo estipulado oficialmente, se clausuraron todos los casinos, algunos de los cuales pertenecían a su antecesor Abelardo L. Rodríguez y sobre todo se hizo cotidiano recibir en Palacio Nacional a obreros y campesinos durante una hora diaria para escuchar sus sugerencias y puntos de vista.

Una de las primeras funciones al llegar al poder el Gral. Lázaro Cárdenas fue la de conformar su primer gabinete presidencial, que estuvo en funciones hasta junio de 1935, mostró un gran sentido político, supo equilibrar las fuerzas de los callistas, a quienes no podía dejar al margen y puso a partidarios suyos que situó en puestos claves.

Entre los allegados a don Plutarco estuvieron: Rodolfo Elías Calles en la Secretaría de Comunicaciones; Juan de Dios Bojórquez en Gobernación, Tomás Garrido Canabal en la de Agricultura; Pablo Quiroga en la de Guerra y Marina, Abraham Ayala González en el Departamento de Salubridad; y Aarón Sáenz en el Departamento del Distrito Federal.

¹⁷ Cfr. Eliseo Mendoza Berrueto. *El presidencialismo mexicano, una tradición ante la reforma del Estado*, México, FCE, 1998, p. 248.

Formando parte del grupo cardenista destacaron: Francisco J. Múgica en la Secretaría de Economía; Ignacio García Téllez en la de Educación; Silvano Barba González en el Departamento del Trabajo, y Gabino Vázquez en el Agrario; Emilio Portes Gil en la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Heriberto Jara, quien fue designado como inspector general del Ejército, un puesto de importancia capital porque de él dependían las compras de los pertrechos militares y el control administrativo de las jefaturas de Operaciones Militares de todo el país. Con este mismo objetivo de lograr un equilibrio político que le permitiera llevar las riendas del gobierno, el Presidente incluyó a un hombre de fuerte personalidad y criterio autónomo como Narciso Bassols en la Secretaría de Hacienda, y excluyó a un político tan importante y antiguo adversario suyo como el general Joaquín Amaro. En puestos de menor importancia se invitó a colaborar a viejos enemigos del callismo, como lo eran los zapatistas, los villistas y los ex carrancistas, quienes reaparecían en el escenario político gracias a la estrategia conciliatoria y de pesos y contrapesos ideada por el general Cárdenas.

Dos de los factores que más influyeron en la precipitación y enfrentamiento político de los dos hombres más importantes del país (Calles y Cárdenas) y que llevó a un conflicto sociopolítico cuyo desenlace histórico dio origen al sistema presidencialista mexicano, fue la reactivación del problema religioso, y en el que el Secretario de Agricultura Tomas Garrido Canabal se había visto envuelto ya que había mantenido un cacicazgo de corte militar por más de diez años en Tabasco. En efecto, aliado y solapado con y por los callistas, Garrido aprovechó su inmenso poder como gobernador del estado para impulsar en él un proyecto de sociedad cuyos ejes programáticos fueron: la organización paramilitar y corporativa de 50 mil "camisas rojas", ejecutores y portavoces del radicalismo anticlerical; el combate a la Iglesia y a la religión católicas a través del ejercicio directo de la violencia en contra de sus representantes, sus mitos e instituciones; la persecución de los vicios y costumbres de ocio de los tabasqueños mediante la destrucción de las tabernas y las casas de juego; la construcción masiva de escuelas, granjas agrícolas, brigadas culturales, fiestas deportivas y rurales (se

sustituyó el santoral cristiano por un culto pagano en honor a los productos agrícolas regionales) y la centralización y el control político de los sindicatos, los cuales quedaron bajo la batuta del Estado garridista. Este experimento social de fuerte inspiración fascista, no tuvo mayores coincidencias con las experiencias izquierdistas de Yucatán, Veracruz y Michoacán, pues Garrido, aunque compartía el anticlericalismo de los radicales de izquierda (Alvarado, Carrillo Puerto, Tejeda, Cárdenas), jamás llevó a la práctica un programa de socialización o distribución de la propiedad agrícola y más bien se opuso al reparto ejidal, al tiempo que se convertía él mismo en próspero terrateniente. Garrido Canabal, hombre dogmático y megalómano, utilizó a sus "camisas rojas" para construir un gobierno autocrático que no sólo no permitía las libertades democráticas esenciales (de expresión, organización y disidencia), sino que recurría cotidianamente a la violencia (asesinatos, torturas y cárcel) en contra de sus opositores con tal de mantener y ampliar su poder absoluto en Tabasco.

Ante el creciente poder y autonomía política mostrada por Cárdenas, el jefe máximo utilizó el conflicto religioso como arma para debilitar al presidente en turno y, asimismo, acrecentar el suyo propio. En este problema recurrió a Garrido Canabal, quien trasladó a sus "camisas rojas" de Tabasco a la Ciudad de México, comenzando desde la Secretaría de Agricultura una cruzada anticatólica mediante la organización de mítines afuera de las iglesias, implantando además los "sábados rojos" en Bellas Artes con el fin de propagar el ateísmo. El clero nuevamente se veía amenazado y hostilizado por el régimen, el conflicto estaba a punto de rebasar a un Ejecutivo con poca experiencia en este tipo de situaciones políticas.

El incidente que produjo la crisis final ocurrió el domingo 30 de diciembre, al momento en que los feligreses católicos salían de misa matutina verificada en la parroquia de Coyoacán. Un contingente numeroso de "camisas rojas", que siempre portaban armas, comenzó la andanada de injurias y admoniciones contra los fieles, quienes respondieron a su vez agrupándose y revirtiendo los insultos. Al

poco tiempo no bastaron los insultos y se pasó a la violencia física directa: primero fueron las piedras y los golpes, más tarde, embozados en la trifulca, salieron los disparos y cayeron seis católicos sin vida. Del otro lado, un joven radical que llegaba tarde a la reunión y vestía el uniforme de los "rojos" se convirtió en víctima fácil de la venganza de la enardecida masa católica, la cual persiguió por toda la plaza a sus contrincantes antes de que estos encontraran refugio bajo los muros de la delegación de Coyoacán, dirigida en ese entonces por un funcionario garridista.

Después del conflicto generado por los camisa rojas en la parroquia de Coyoacán, Cárdenas instruyó al procurador de justicia el arresto de 40 "camisas rojas", deslindó a su gobierno y al PNR de los trágicos acontecimientos, y poco a poco fue tejiendo los hilos que conducirían hacia una progresiva conciliación apolítica con la iglesia católica. Para concluir de tajo con el asunto, en un conflicto que se prolongó hasta el mes de junio, el Presidente no sólo pidió a Garrido Canabal su renuncia a la Secretaría de Agricultura sino que lo obligó a exiliarse en Costa Rica. La exitosa maniobra política del mandatario se completó con dos disposiciones adicionales: Primero, en lugar de Garrido fue designado Saturnino Cedillo (a quien Cárdenas quería tener apaciguado y bajo control integrándolo al gabinete presidencial), famoso tanto por su conservadurismo como por su actitud de brindarles protección en San Luis Potosí a los católicos perseguidos; y, segundo, con el propósito de erradicar el peligro de un futuro resurgimiento político de los garridistas en su zona de influencia, nombró a un incondicional suyo, el general Miguel Henríquez Guzmán, como comandante militar de Tabasco.

El segundo factor que desencadenó la lucha por el poder entre Calles y Cárdenas fue la agitación huelguística de los obreros. Si tomamos en cuenta que durante 1928 solo ocurrieron siete huelgas en el país y que durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez apenas despuntó el sindicalismo proletario, resultan explicables entonces las manifestaciones de alarma de don Plutarco, de los políticos conservadores y de la clase empresarial ante las 642 huelgas obreras

que se sucedieron a lo largo de 1935. Cárdenas por el contrario vio con buenos ojos la efervescencia y combatividad política que mostraron los trabajadores al inicio de su sexenio, particularmente los sindicatos de telefonistas, mineros, textiles, petroleros, electricistas y ferrocarrileros. En vez de sentirse acosado e intimidado por las protestas obreras, el joven mandatario les abrió un espacio favorable y hasta las incentivó desde la cúspide del Poder Ejecutivo.

Tres razones de orden político le impelían a proceder de esa manera:

- Sólo mediante la movilización político-sindical podía generarse un clima propicio para lograr el objetivo estratégico de unificar al sector obrero en una central de trabajadores.
- El enfrentamiento legal entre los obreros y la patronal conduciría a un cambio sustantivo en las reglas del juego prevalecientes en el proceso productivo, fomentándose así la conquista de mayor justicia social para los asalariados.
- Al conseguirse por fin la organización y unificación de la clase trabajadora nacional, subordinada únicamente al poder del Presidente, éste podía utilizarla como un instrumento de fuerza en beneficio de su política populista y en contra de los enemigos potenciales y reales del Plan Sexenal: Los callistas, las fuerzas pro patronales externas e internas y la derecha política en general.

Sin contar con el poder omnipotente que lo había caracterizado en el periodo en que estuvo en el poder, Calles no supo reconocer que Cárdenas no se parecía en nada a Ortiz Rubio así que el sonorenses cometió la torpeza de concederle una entrevista al senador Ezequiel Padilla, partidario suyo, criticando la política "obrerista" de Cárdenas y, denostando a los trabajadores y a sus líderes, pretendió erigirse como el sujeto capaz de "señalar los rumbos" que debía tomar el país. El célebre texto donde don Plutarco desafiaba al Presidente se publicó el 11 de junio en *Excélsior* y *El Universal* (Cárdenas impidió que también fuera publicado en *El Nacional*), y generó un escándalo en las altas esferas del poder,

así como en numerosas adhesiones políticas al todavía jefe máximo por parte de las fuerzas más conservadoras del régimen.

De inmediato Cárdenas comprendió la magnitud del dilema que tenía que dirimir: convertirse en un pelele más en la historia del maximato o, por el contrario, asumir el control total de su gobierno y ejercer la potestad presidencial. Los tiempos políticos que corrían eran muy distintos a los años dorados del callismo y en la silla presidencial estaba ahora un hombre que había aprendido la *real politik* precisamente de los sonorenses, así que Cárdenas, a mediados de junio de 1935, se encontraba perfectamente listo para enfrentarse con éxito al individuo al que le debía su carrera como militar y político. Se trataba de una contienda de poder y por el poder donde Cárdenas no sólo se jugaba el honor y su futuro como político sino que, principalmente, se ponía en predicamento la función constitucional del Presidente como representante de la nación.

El mismo 11 de junio, por la noche, Cárdenas comenzó una fulminante contraofensiva para liquidar al maximato. Su primer paso fue la destitución del general Matías Ramos como presidente del PNR, cargo en el cual designó a Emilio Portes Gil, hombre habilidoso y distanciado de don Plutarco, quien le sería de gran utilidad en su estrategia de remover a la brevedad posible el engranaje callista enquistado en el partido oficial. El siguiente paso fue más certero y eficaz: El día 14, convocados al Palacio Nacional, solicitó la renuncia en pleno del gabinete presidencial, deshaciéndose de un solo golpe de todos los funcionarios que no le eran fieles. El día 17, como tercer paso, designó al nuevo equipo gubernamental compuesto exclusivamente por cardenistas y uno que otro enemigo de Calles: en Gobernación a Silvano B. González; en Relaciones a Fernando G. Roa; en Hacienda a Eduardo Suárez; en Educación a Gonzalo Vázquez Vela; en Guerra y Marina a Andrés Figueroa; en Economía a Rafael Sánchez; en Agricultura a Saturnino Cedillo; en Comunicaciones a Francisco J. Múgica, en Trabajo a Jenaro Vázquez; en el Departamento Agrario a Gabino Vázquez y en el Distrito Federal a Cosme Hinojosa. Ciertamente no había muchas

figuras descolantes en este nuevo gabinete, pero lo relevante que cobrará mayor importancia con el transcurso del tiempo y en relación directa al proceso de democratización. Cuando la política ya no es actividad exclusiva de unos pocos, cuando se generaliza y se hace anónima en decisiones tan trascendente de posesión y apuntó sus esfuerzos, por un lado, hacia un progresivo y férreo control del aparato de Estado por parte del Ejecutivo, y, por el otro, a la movilización política de los trabajadores en apoyo del proyecto populista y justiciero del mandatario.

Fueron varias las líneas maestras utilizadas en esta disputa por el poder. En relación con el sector policiaco-militar, Cárdenas mostró su astucia desde el primer momento al poner a un fiel y afín amigo suyo, Heriberto Jara, como inspector general del Ejército, puesto capital desde donde se controlaban y centralizaban los recursos, los armamentos y el funcionamiento general de las jefaturas militares. Con sigilo pero sin que le temblara la mano, paulatinamente ordenó la remoción de todos los jefes de operaciones militares cercanos a Calles (en Sonora, Jalisco, Guanajuato, Durango y Coahuila), al tiempo que los fue sustituyendo por oficiales jóvenes sumisos a la investidura presidencial. Entre 1935 y 1938 ocurrió una renovación radical del viejo Ejército Federal a consecuencia, precisamente, de que una buena parte de la cúpula castrense se encontraba expulsada, con licencias forzosas, o "puestos a disponibilidad".

Al conformarse el nuevo gabinete salió de la Secretaría de Guerra el callista Pablo Quiroga y se puso en su lugar a Andrés Figueroa, quien, a su vez, designó como subsecretario a Manuel Ávila Camacho, uno de los militares más allegados a Cárdenas. De la misma manera y por la misma razón, luego de la crisis de junio, se destituyó a Eulogio Ortiz como jefe de la Policía y se nombró en ese puesto a Vicente González. Para redondear su control político del aparato represivo del Estado, Cárdenas presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reformar la organización del Poder Judicial; con la propuesta de marras se suprimió la inmovilidad de los magistrados de la Corte y se instituyó una gestión

de sólo seis años en el cargo. Esta postura acarreaba una riesgosa pérdida de la autonomía de los jueces, dada la injerencia implícita o explícita que se adjudicó el Ejecutivo al momento de la postulación de los nuevos ministros.

Respecto de la maquinaria política partidaria, Cárdenas, no obstante la oposición de Múgica en este punto, tuvo la brillante idea de nombrar como presidente del PNR a Portes Gil, el hombre ideal en el momento ideal, para que se hiciera cargo de sustituir a todos los candidatos de filiación callista por otros que no tuvieron relación con don Plutarco. La maniobra presidencial para liquidar al callismo no se detuvo ahí, en depurar las nuevas candidaturas a los cargos públicos, sino que utilizó con suma frecuencia ese recurso extremo y supremo del Ejecutivo consistente en declarar desaparecidos los poderes estatales. Así entonces, y mientras existieron reminiscencias del jefe máximo, en 14 Estados de la Federación se nulificaron las elecciones, se concedieron licencias forzosas y se decretó la desaparición de poderes. Particularmente sonados fueron los casos de Coahuila, Guanajuato y Nuevo León (donde se declaró nulo el triunfo electoral de Plutarco Elías hijo).

En esta tarea en pos de fortalecer el poder presidencial, Cárdenas jugó sus cartas en varios frentes: procuró la buena relación diplomática con Estados Unidos; estableció una eficaz alianza política con los generales Almazán y Cedillo, y se aseguró del apoyo de los trabajadores organizados. Pero le faltaba aún hacerse de la hegemonía en el Parlamento, uno de los últimos reductos de poder de los callistas. La oportunidad de crear una mayoría izquierdista en las cámaras se le presentó al Presidente el 11 de septiembre de 1935, cuando, por motivos todavía no esclarecidos, sobrevino un zafarrancho en el interior del Congreso que dejó un saldo de dos diputados cardenistas muertos. Con este trágico incidente pesando en el ambiente, no le fue difícil a Cárdenas promover el desafuero de 17 diputados, todos ellos integrantes del bloque político conservador. El proceso referido fue precipitado y tuvo su nota absurda pues dos de los inculpados, José Huerta y Naguib Simón, ni siquiera se encontraban presentes el día de la

balacera. Más tarde, con motivo de la convulsión política surgida a raíz del regreso a México de Calles, cinco senadores callistas también serían desaforados bajo acusación de "incitación a la rebeldía y maniobras sediciosas".

Fue precisamente el retorno de Calles al país, el 13 de diciembre de 1935, el suceso que abriría las puertas al segundo y definitivo enfrentamiento entre el sonorenses y el michoacano. Don Plutarco regresaba a la Ciudad de México procedente de San Diego, California, acompañado por Luis N. Morones, con temple combativo y renovados bríos, dispuesto a luchar en contra del comunismo que según él estaba representado por el propio Presidente. Al arribar al aeropuerto fue recibido por connotados políticos y militares que encarnaban la élite del poder callista y el más furibundo de los anticardenismos: Joaquín Amaro, Miguel Medinaveytia, Riva Palacio, Pérez Treviño, Luis León y Melchor Ortega. Luego de ofrecer declaraciones altisonantes y bravuconas, el otrora jefe máximo fue conducido a su residencia resguardado por una ostentosa caravana de 50 autos y camiones repletos de incondicionales.

Al momento de ocurrir el desembarco de Calles, Cárdenas ya estaba prevenido por sus informantes acerca de las labores subversivas del general José María Tapia y de las intrigas sediciosas de Melchor Ortega, quienes actuaban bajo las órdenes de don Plutarco, así que procedió con prontitud y eficacia para liquidar los bastiones del callismo y salvar la potestad del Presidente. La contraofensiva del michoacano mostró, una vez más, sus excelsas dotes como político maquiavélico avezado en el arte de "conseguir y conservar el poder". El 14 de diciembre, acusados de agitación y rebeldía, fueron desaforados cinco prominentes senadores callistas. Al siguiente día, bajo el mismo cargo, aconteció el cese fulminante de Joaquín Amaro como director de Educación Militar y de Manuel Medinaveytia como jefe de la Primera Zona Militar. El 16 del mismo mes, el Senado de la República aprobó la iniciativa presidencial para desconocer los poderes en los estados de Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Durango, reemplazando a los gobernadores respectivos por gente sin mácula callista y allegada a la nueva

clase política. Y el 22 de diciembre, en contundente respuesta a las declaraciones ofrecidas el 18 a la prensa estadounidense por don Plutarco, se verificó una manifestación de 30 mil obreros frente a Palacio Nacional, cuyo propósito era brindar a Cárdenas el respaldo político de los trabajadores del país, agrupados en el Comité de Defensa Proletaria, quienes aprovecharon el magno desfile para exigir la expulsión del país de Calles y Morones. Gracias a esta fulminante respuesta, que incluyó la amenaza de abrir una investigación en torno de la riqueza personal de Calles y su participación intelectual en la muerte de Álvaro Obregón, el callismo quedó sin aliento vital.

En efecto, luego de estos certeros golpes de diciembre, toda la estructura política erigida durante el maximato quedó herida de muerte. De manera intempestiva, legisladores, gobernadores, presidentes municipales, los jueces y el aparato policíaco-militar, es decir, la base misma del Estado político, sufrió una transmutación radical y pasó de callista a cardenista. El poder, desde entonces, ya no residiría en la figura de un jefe o caudillo, sino en aquél que ocupara la silla presidencial.

Faltaba, sin embargo, el golpe de gracia. A principios de abril de 1936, los servicios de inteligencia informaron a Cárdenas acerca de las recientes maniobras de los callistas para reagruparse y salir de nuevo a la palestra política. Sin duda, la vieja clase política callista no lograba resignarse a permanecer al margen del poder. El día 5, en un acto de provocación terrorista, ocurrió la voladura del tren de pasajeros que se dirigía a Veracruz, a resultas de lo cual murieron trece personas y otras dieciocho quedaron heridas.

El Presidente no podía ni debía tolerar tamaño desafío a su liderazgo político. Comprendió al instante que aún le restaba una última medida para erradicar por completo cualquier futuro resurgimiento de las huestes callistas: No el asesinato sino la expulsión de Calles del territorio nacional. Para evitar que se presentara un escándalo a la hora de ejecutar tal acción, don Lázaro envió a

Francisco J. Múgica -hombre de su absoluta confianza y de un valor a toda prueba- como emisario de la orden de marras. El general de Tingüindín, que tenía cuentas pendientes con los sonorenses, se apersonó en la residencia de don Plutarco y le expuso la necesidad de que, por haberseles comprobado actos conspirativos, él y otros de sus cómplices tenían que abandonar el país. Calles, sorprendido y todavía confuso, arremetió contra la disposición presidencial y soltó una perorata ofensiva hacia el gobierno cardenista, imposibilitándose con ello la tarea de Múgica consistente en persuadir a Calles de pactar la salida en buenos términos. Ante la airada negativa de don Plutarco a aceptar la situación, Múgica no insistió más y se dirigió a rendirle informes al Presidente.

A la noche siguiente, cumpliendo nuevas instrucciones del Ejecutivo, Francisco José volvió a visitar al general Calles, pero esta vez ya no con la intención de llegar a un pacto político de caballeros con el ex mandatario, sino para informarle de la inminencia de su expulsión. Más tarde, a eso de las 22 horas del mismo día, el general Rafael Navarro Cortina, jefe de la guarnición de la plaza, se presentó al domicilio de Anzures para reiterarle a don Plutarco la orden en curso, la cual se haría efectiva a la mañana siguiente. El ex jefe máximo, quien ya estaba en pijama y leía *Mi lucha* de Hitler, se enteró también de que su casa era resguardada por contingentes militares que hacían imposible cualquier intento de escapatoria. En la madrugada del 10 de abril, en un operativo preciso y concertado, el general Calles, Luis N. Morones, Melchor Ortega y Luis León fueron sacados de sus respectivas casas por agentes policíacos y conducidos con suma rapidez al aeropuerto internacional. A las ocho horas de la mañana, luego que salió al destierro la cúpula callista, la nación se despertó con la novedad de que una época política muy distinta había nacido con la muerte definitiva del maximato: el presidencialismo.

La forma en que Cárdenas desarrollo su gobierno y en particular sus actos, correspondió a una orientación de tipo socialista, lo que propició una amplia

intervención del Estado en la vida económica y conformar una presidencia centralizadora y hegemónica.¹⁸

En este sentido es importante recordar las palabras de Miguel de la Madrid en referencia al presidencialismo:

«La institución de un Ejecutivo fuerte es una respuesta al desorden social y a las agresiones imperialistas que sufrimos durante el siglo XIX. Peso más en el legislador la memoria de nuestras luchas intestinas y conflictos internacionales que los excesos del porfirismo. La tradición política mexicana exige tener un presidente con amplias facultades para que pueda sobreponerse a los intereses de los partidos, las facciones y los grupos de presión, pero sus facultades están limitadas por un régimen de derecho, por la distribución de competencias con los otros poderes federales y por la fuerza creciente de la opinión pública que se levanta frente a la arbitrariedad o el ejercicio abusivo del poder.»¹⁹

Hasta el día de hoy podemos ubicar las facultades constitucionales que tiene el Presidente tal como: nombrar y remover funcionarios; iniciar leyes e interponer el recurso de veto en el proceso Legislativo, proponer al senado la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; ser comandante en jefe de las fuerzas armadas, y otras de carácter discrecional, como habilitar toda clase de puertos; establecer aduanas marítimas y fronterizas, autorizar a los secretarios del despacho la utilización de partidas secretas. Así pues facultades extraordinarias para suspender las garantías individuales en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública.

Claro está que en cuanto a atribuciones los números favorecen al Presidente (inició con 36 y actualmente tiene 49); sin embargo en términos cualitativos perdió cuatro facultades de suma importancia; ser suprema autoridad

¹⁸ *Ibid.*, p. 252.

¹⁹ Miguel de la Madrid Hurtado, *Cien tesis sobre México*, México, Grijalbo, 1982. p. 42.

agraria, ser suprema autoridad electoral, ser suprema autoridad financiera del país y ser suprema autoridad del Distrito federal.²⁰

1.5. Equilibrio de poderes.

Durante años la división de poderes ha sido una cuestión formal. El presidencialismo que hemos vivido hace del presidente de la República la figura central y todopoderosa, lo que ha ocasionado que la división y equilibrio de poderes sea en la práctica una simulación, obstaculizando el desarrollo democrático del país.

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y judicial, deben de respetarse mutuamente, ser independientes en sus funciones y responsabilidades, esto es necesario para que el país pueda transitar libremente hacia una nueva vida democrática. El espíritu que anima y da fuerza a nuestra Constitución es el de lograr un buen gobierno, en donde el Ejecutivo deje de ser la balanza que decida entre los otros dos poderes, limitar el poder del Ejecutivo y darle mas autonomía y fortalecimiento al poder Legislativo y Judicial. Por lo que las leyes deberían ser sabiamente dictadas y vigiladas, (función legislativa) prudentemente ejercidas, (función ejecutiva) y justamente sancionadas (función judicial).

El problema que se presenta en casi todos los países de Latinoamérica es que el sistema presidencialista se instauró primero, a diferencia de como lo hizo el sistema estadounidense en donde el federalismo se hizo con la finalidad de que fuera un contrapeso al presidencialismo, la Constitución de Filadelfia fue en la práctica un acuerdo entre estados soberanos para que un delegado presidencial administrara sus temas comunes como el comercio o la defensa y les sirviera de árbitro en sus eventuales conflictos de intereses. El federalismo y la

²⁰ Nombraba al jefe de gobierno del D.F., al procurador y a los magistrados.

descentralización han cobrado gran relevancia en la actualidad como principios de organización política y administrativa de los países.

El federalismo debe cumplir al menos dos funciones. Primero, la separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial. Segundo, cumplir un papel integrador en sociedades heterogéneas. El federalismo tiende a conectar un cierto grado de unidad y un cierto grado de multiplicidad. Su función es la de integrar objetivos sociales diversos. También debe servir para unificar criterios, es decir, cohesionar a sociedades con profundas diferencias culturales y sociales. Por ejemplo en los países latinoamericanos, cuyas sociedades son heterogéneas, el federalismo tiene mucho que aportar, sobre todo, por la gran importancia de la población indígena y las diferencias en el desarrollo económico de las distintas regiones, provincias, entidades federativas y municipios. Sin embargo, sólo algunos países son federales, entre ellos México, Brasil y Argentina.

Se puede hablar de federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, burocracia etcétera) están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal, y su existencia está garantizada por la constitución, pero puede ser allanada por la intervención de algunos de los niveles. También se puede afirmar que el federalismo se define como una forma de organización política en donde las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los Estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales.

Montesquieu distingue dos modelos de federalismo que corresponden a dos interpretaciones de la teoría de la división de poderes:

- División de poderes. Ésta es una interpretación orgánica y corporativa, que destaca el reparto de trabajos y funciones del Estado, y se refiere a la cooperación y coordinación entre las instituciones estatales.
- Separación de poderes. Se refiere a la autonomía de las distintas unidades estatales, y fue la que inspiró la constitución de Estados Unidos en el siglo XVIII.²¹

La separación de poderes está formada de dos componentes principales: El presidencialismo y la división horizontal entre la administración del Congreso y la Suprema Corte.

La primera interpretación dio origen al modelo de federalismo intraestatal construido sobre la separación funcional de competencias y la cooperación de poderes; la segunda, al modelo de federalismo interestatal construido sobre la separación de poderes.

Según B. Schwartz, la descripción clásica del federalismo norteamericano apareció por primera vez en 1787 y 1788, en artículos de James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, líderes del movimiento que sostenía la necesidad de dar al país de un fuerte gobierno nacional. La forma de federación ofrecida al pueblo norteamericano era algo nuevo, tanto en la teoría como en la práctica política. En la historia no se conocía ningún otro ejemplo de república confederada que obligara a los Estados miembros por medio de un poder Legislativo común que pueda imponerse directamente a los individuos de dichos Estados. Se puede afirmar que el gobierno federal, tal como se le conoce hoy, fue una invención de la convención que redactó la constitución norteamericana.

Alexis de Tocqueville aseguraba que el esquema federal establecido en Filadelfia debería de considerarse un importante descubrimiento de la ciencia

²¹ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2000, 13ª edición, pp. 23-34.

política moderna. El nuevo federalismo norteamericano. Uno de los tópicos más frecuentes en los últimos tiempos ha sido afirmar que el sistema federal norteamericano debe cambiar drásticamente.

En Latinoamérica el centralismo se puede explicar por la tradición colonial, pero también por algunas características de sus independencias. El centralismo fue "causa de la democracia", pero ha pasado a ser "conspirador de la democracia". Se impuso en medio de luchas civiles, fundado en la necesidad histórica derivada de los procesos de construcción nacional, de la formación de los Estados y de la consolidación del poder estatal, de la conquista de los territorios hacia el interior y de la fijación de las fronteras hacia el exterior. Y más aún, la formación de los Estados nacionales (incluyendo a México), fue acompañado de un proceso para restar competencias y atribuciones a los municipios absorbidos por el poder central.

La centralización política jugó un papel determinante en la consolidación de los Estados nacionales, evitando los efectos perversos de las fuerzas centrífugas de los dos últimos siglos. A partir de esta función positiva el proceso tiende a buscar mayores condiciones para la participación, y es aquí donde se plantea la necesidad de descentralizar y revitalizar el federalismo.

La constitución de México en República Federal (1824) ha tenido varios intentos centralistas que le han dado una variedad de definiciones. Sin embargo, en la actualidad también es parte de un movimiento descentralizador y democratizador que recorre al mundo. El impulso al "nuevo federalismo" es la respuesta a numerosos reclamos de Estados y municipios que luchan contra el centralismo y la inequidad social, política y económica que conlleva. La situación actual del debate acerca del federalismo en México se puede definir como caótica y multifacética. Por todos lados se escuchan propuestas, algunas viables, otras no tanto, pero el tema cada vez está más en la mesa de la discusión de amplios sectores de la vida política y social. Existe lo que podemos calificar como una

"rebelión de los municipios", marcada por una persistente demanda de autonomía y recursos, es decir, por una descentralización política por parte del Estado central hacia las entidades federativas, pero también de ésta hacia los municipios. En México, como plantea Ocaña, hay que recomponer el pacto federal sobre la base de democratizar el Poder Legislativo, más que concentrar la lucha en el Ejecutivo; aquél es el que constitucionalmente puede modificar al segundo. El avance de la oposición en gobiernos estatales y municipales no se ve como logros del federalismo, porque no suprimen la relación de autoridad vertical de la federación hacia los Estados, y de éstos hacia los municipios. El presidencialismo vigente ha dejado la idea de que lo importante es ganar el Ejecutivo.

Una de las preocupaciones de los constituyentes de 1917 fue lograr el equilibrio de poderes, base fundamental del sistema político. Ellos querían que el Legislativo tuviese la mayor amplitud dentro de sus funciones, pero al mismo tiempo evitar que imposibilitase al Poder Ejecutivo para gobernar; otorgaron también garantías de independencia y estabilidad al Poder Judicial.

Durante años, al mismo tiempo que se rendía un falso tributo a nuestra Constitución, se permitía un fortalecimiento sin proporción del Poder Ejecutivo, en detrimento de los otros dos poderes e incluso de la soberanía de los Estados.

La maquinaria democrática prevista en la Constitución se dejó en el olvido. México vivió así por un largo período de 71 años, sometido al poder de un sólo hombre, oprimiendo libertades ciudadanas, restando iniciativa y capacidad de acción a estados y municipios.

La idea de equilibrio, el balance real entre las funciones de cada uno de los poderes es el parámetro a seguir. Con un Ejecutivo acotado, es conveniente y necesario que el Legislativo y el Judicial ejerzan sus facultades y sus funciones plenamente. Para ello, es preciso que cada uno de los Poderes guarde absoluto respeto a la labor que desempeña el otro. Es ese respeto el que los fortalece de

manera recíproca y el que contribuye a fomentar su buena imagen ante los ciudadanos. El equilibrio de poderes no significa, sin embargo, una carta en blanco para que un poder neutralice a otro, ni para que se fomente una legitimidad dual; una legitimidad que a la vez que divide, excluye. Su propósito es que la cooperación sea la base del bienestar general.

El mecanismo más valioso de un sistema presidencial es la existencia de pesos y contrapesos; porque permite que el control mutuo entre poderes sea el antídoto más eficaz para las decisiones arbitrarias.

Ahora bien, si hablamos de los partidos políticos que existen en nuestro país, que en cada elección vemos como los tres grandes partidos (PRI, PAN, PRD) son los que se disputan el poder, aunque el PRI ha sido el partido hegemónico, que hasta el año 2000 detentaba la presidencia y aunque perdió la titularidad del Ejecutivo, se mantiene como la primera fuerza en el país. Sigue dominando en el ámbito político, de tal suerte observamos que el sistema político ha transitado de un sistema de partido dominante a otro de carácter tripartidista. El desgaste del partido en el gobierno se ha reflejado de una manera más directa en la Cámara de Diputados. Debido al sistema electoral, la composición de esta Cámara refleja de una manera más cercana la proporción de votos obtenida por cada partido. El crecimiento de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados ha activado contrapesos a las administraciones del PRI.

En primer lugar, la pérdida de la mayoría constitucional a partir de 1988 ha obligado a las subsecuentes administraciones a buscar el apoyo de la oposición para introducir cambios a las leyes constitucionales. En segundo lugar, el revés sufrido por el PRI en las elecciones de 1997 ha activado restricciones aún más poderosas a la administración. Sin la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el presidente y su partido necesitan del respaldo de la oposición tanto para aprobar cambios a la legislación existente como para crear nueva legislación.

En otras palabras, el partido hegemónico necesita formar coaliciones con los partidos de oposición para pasar iniciativas por la Cámara de Diputados.

El sistema político mexicano tiende a seguir del autoritarismo hacia la democracia, se ha advertido que los regímenes presidenciales son propensos a la parálisis y a la ingobernabilidad. La separación e independencia entre los poderes es una fuente generadora de conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo. El conflicto puede inhibir la acción gubernamental. La parálisis gubernamental representa una amenaza potencial a la estabilidad de los regímenes democráticos. Cuando se produce de manera recurrente o en momentos críticos puede motivar a los actores políticos a buscar salidas autoritarias y a romper el orden constitucional.

Pero la parálisis aumenta peligrosamente, si el número de partidos en el sistema presidencialista aumenta de dos a tres o más partidos relevantes, la probabilidad de que se produzcan gobiernos divididos, gobiernos en los que el presidente no posee la mayoría en el Congreso crece de manera sustancial. El principal problema que se presenta con los gobiernos divididos es que en los regímenes presidenciales, los partidos políticos tienen muy pocos incentivos para cooperar y formar coaliciones. Por lo tanto, debemos esperar que la parálisis se produzca de forma recurrente cada vez que el Ejecutivo presente sus iniciativas al Congreso.

El argumento procede de la siguiente manera. Por un lado, el carácter *unitario* del Ejecutivo en los regímenes presidenciales coloca a los partidos políticos en una relación de competencia en la que se lleva todo. La contienda electoral entre el partido del presidente y los partidos de oposición es un "juego de suma cero" (para que la oposición avance, el apoyo electoral del partido del presidente debe disminuir). Por tanto, las ganancias potenciales por respaldar al Ejecutivo en la aprobación de una nueva política son a menudo negativas. En segundo lugar, el multipartidismo alienta la polarización ideológica y el extremismo político, e inhibe la convergencia de los partidos en torno a soluciones de política.

Finalmente, la autonomía del Ejecutivo en los sistemas presidenciales limita la capacidad para formar coaliciones estables en la legislatura. Los presidentes pueden formar coaliciones compartiendo espacios en la administración con otros partidos, sin embargo, dado que retienen la libertad de remover a los miembros de su gabinete sin consultar a la legislatura, tales coaliciones suelen ser sumamente frágiles.

La definición de parálisis que puede extraerse de las críticas al presidencialismo se refiere a la incapacidad del Ejecutivo para conseguir la aprobación de sus iniciativas.

Una de las ventajas de los sistemas presidenciales es que crean un Ejecutivo estable y, por lo tanto, la autoridad para seguir ejecutando las políticas establecidas nunca desaparece. «En un sistema presidencial la fuerza ejecutiva nunca se extingue. En un sistema parlamentario la fuerza ejecutiva no puede garantizarse». Desde luego, la existencia de contrapesos puede disminuir la capacidad de reacción de los gobiernos ante contingencias. Frente a un cambio radical en el contexto de política, el mantenimiento de la política en curso puede ser desastroso.

La parálisis gubernamental puede dar lugar a una crisis profunda y minar el respaldo de la opinión pública a un régimen democrático. Ésta es claramente una situación especial en la que el *statu quo* se ubica repentinamente en una posición extrema. El costo de esperar a que se forme una coalición en la legislatura para respaldar un cambio de política puede ser muy alto. Existen diversos mecanismos institucionales en las democracias presidenciales para hacer frente a situaciones de emergencia

Uno de los más comunes es la extensión de autoridad discrecional del Ejecutivo en determinadas áreas de política. El decreto presidencial ha sido un instrumento muy efectivo para introducir cambios sustanciales de política en

respuesta a problemas externos en las democracias de América Latina. Tradicionalmente visto como una forma de usurpación de autoridad legislativa, el poder de decreto se ha utilizado a menudo con el consentimiento implícito de la propia legislatura. Otra forma de enfrentar cambios bruscos en el entorno económico ha sido delegar a órganos independientes el control de determinadas políticas. Tal es el caso de la banca central y el manejo de la política monetaria.

1.6. Parlamentarismo

El término *parlamento* se utilizó por primera vez en Francia y su significado es *parler*, que quiere decir hablar o conversar unos con otros. Según el diccionario de la Real Academia Española existen algunos significados de la palabra parlamento:

- Asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes.
- Cada uno de los tribunales superiores de justicia que en Francia tenían además atribuciones políticas y de policía.
- La Cámara de los Lores y la de los Comunes en Inglaterra.
- Por extensión Asamblea legislativa.
- Razonamiento u oración que se dirigía a un congreso o junta.

El sistema parlamentario se instauró por primera vez en 1688 con el triunfo de la Revolución Inglesa, que derrocó a Jacobo II de la Casa de los Estuardos, sustituyendo a la monarquía absoluta por una monarquía constitucional parlamentaria.²² Sus rasgos principales son: Hay un monarca o presidente, que funciona como jefe de Estado. Existe un jefe de gobierno que es el primer ministro: Administra el país y absorbe los conflictos. Tiene la iniciativa de gobernar pero

²² Cfr. Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1983.

tiene también los riesgos del gobierno. De esa forma se protege al Estado-Nación encarnado en el Jefe de Estado, electo en un sistema parlamentario.

El parlamento, electo en elección popular, tiene una función mucho más importante que en un sistema republicano. Quita o pone al jefe de gobierno. Por ejemplo, un voto de censura derroca al gobierno, no al Jefe de Estado, pero sí al primer ministro y todo su gabinete. La condición *sine qua non* es que en un sistema parlamentario el gobierno tenga una mayoría parlamentaria. Si pierde la mayoría parlamentaria cae el gobierno, hay que hacer nuevas elecciones y recomponer el gobierno.

El parlamento ha evolucionado en sus funciones, composición y estructura. Estos cambios han ocurrido de acuerdo con el contexto particular de alguna zona geográfica determinada, en donde se haya creado y desarrollado históricamente un Estado. Cada Estado tiene un parlamento diferente y peculiar, que puede ser considerado en última instancia como el resultado de los cambios o modificaciones ocurridos en el tiempo en una sociedad y que pudieron ser influidos directa o indirectamente por sucesos de carácter nacional, regional o internacional.

El sistema parlamentario en la actualidad presenta diversas modalidades, Sartori plantea la existencia de tres variedades: 1.- El sistema de primer ministro tipo inglés; 2.- El sistema de gobierno por asamblea de la tercera y cuarta república francesa y 3.- La fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.²³

En el siglo XIV, los órganos parlamentarios, despojados de sus funciones judiciales, incorporaron a otros representantes de sectores sociales, plebeyos, urbanos, a la *gentry* en Inglaterra, a lo que en Francia se llama “Estado llano” y en España al tercer brazo: burgueses, propietarios, etc., los *meliores terrae*. Con esta

²³ Cfr. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2004.

representación, los parlamentos estamentales entran en complejas relaciones entre sí y con el Monarca.

En Inglaterra se empieza a conformar la división en dos grupos por un lado los nobles se reúnen, formando lo que se conocerá con el tiempo la cámara de los lores, en tanto que los del llano, plebeyos, urbanos se instalan en otra cámara dando origen a la cámara de los comunes. Lo mismo sucederá Francia y la costumbre se romperá por primera vez, cuando los tres Estados deciden celebrar sesiones conjuntas en 1789: Con anterioridad, el Estado llano había impuesto la costumbre de presentar al Monarca los *cahiers de doléances*, en los cuales se contenían sus reivindicaciones, cuyo logro solían vincular a la aprobación de los impuestos por el Rey.

El origen del parlamento no se puede interpretar como un intento de instaurar sistemas políticos democráticos. Sin embargo, con la aparición y fortalecimiento de la burguesía en el siglo XVI; con los efectos económicos, políticos y sociales del advenimiento del capitalismo en el siglo XVIII; los efectos directos y mediatos de la Primera y Segunda Guerras Mundiales en el siglo XX, los parlamentos fueron objetos de cambios considerables, hasta concebirse hoy como los primeros órganos del Estado.

La victoria de la burguesía sobre el régimen feudal y la disgregación de la nobleza como clase política dominante, afianzó el parlamentarismo. A ello se sumaba la aparición de una teoría política racionalista que partía de la primacía de la ley y de un poder ejecutivo que procuraba limitar las normas aprobadas por mayorías representativas o reducirlas a meras leyes generales.

La constitución del parlamento puede ser de dos formas: unicamerales (monocameralismo), constituidas por una sola cámara, o bicamerales (bicameralismo), formadas por dos cámaras.

El primero en surgir fue el sistema unicameral, dando lugar posteriormente al bicameral y tuvo su origen en Inglaterra, cuando los *commons* o baja nobleza formaron su propia cámara, la Cámara de los Comunes, como resultado de la decisión que tomó la aristocracia o los lores de tener reuniones en la Cámara de los Lores, separadas de los *commons*. Con este rompimiento cada cámara representaba intereses distintos y en muchos casos contrapuestos, debido, entre otras razones, a las diferencias sociales y económicas de los miembros que componían cada una de las cámaras. Hay países en donde todavía prevalece el sistema unicameral, países de Centroamérica. En El Salvador la Asamblea Legislativa está constituida por 84 diputados elegidos por sufragio universal por un período de tres años, en igual caso están Guatemala, Honduras y Costa Rica, en donde sus diputados son elegidos por un periodo de cuatro años.

En cuanto al sistema unicameral y bicameral, los estudiosos de este sistema no se ha puesto de acuerdo sobre cuál de los dos es el mejor, puesto que no es la teoría la que define el buen funcionamiento del Poder Legislativo o de una legislación, sino los resultados positivos y el rol destacado o determinante que este órgano desempeñe en la construcción, reconstrucción o proceso de consolidación de la democracia de algún país. Sin embargo, resulta interesante hacer notar que la tendencia observada en los países del mundo es el acentuado predominio del sistema unicameral.

Hay algunos argumentos en cuanto a la justificación y existencia del sistema unicameral, que dicen que es el mejor sistema que debería de prevalecer en el parlamento. Son los siguientes:

- La soberanía es indivisible y por lo tanto no se tiene que dividir en dos o en más partes el poder Legislativo. Juan Jacobo Rousseau sostenía que: "la soberanía es inalienable, es indivisible".
- El sistema bicameral es un remanente ya superado de las épocas donde el reinado era el predominante.

- Con el sistema bicameral se duplica el trabajo y el tiempo para resolver o tratar las mismas leyes, piezas de correspondencias, etc., además que representa un doble gasto presupuestario del país.
- Con el bicameralismo se producen competencias y rivalidades innecesarias entre ambas cámaras, que afectan no sólo el buen funcionamiento del poder Legislativo, sino también del sistema político y, en definitiva, a la población.
- El unicameralismo permite más agilidad y flexibilidad al Ejecutivo, puesto que el presidente del país no tiene que dialogar, negociar o enfrentarse a dos cámaras.
- El tradicionalismo aristocrático de la nobleza y sus prerrogativas ya están superadas por la historia como para que exista una Cámara Alta.

Por el contrario, hay autores que sostienen la importancia de que haya existencia de dos Cámaras legislativas, por ejemplo:

- Las resoluciones, dictámenes, leyes, decretos, etc., serán ampliamente y mejor analizados en ese sentido, los errores que cometan los diputados de la primera cámara serán rectificadas o corregidos por los de la segunda.
- La existencia de ambas cámaras es saludable para garantizar de forma idónea el equilibrio del poder, la autonomía e independencia del Legislativo en relación con los Poderes Ejecutivo y Judicial.
- Es buena la existencia de un contrapeso y freno a la primera cámara, porque ésta puede devenir en autoritaria e impositiva sobre el Ejecutivo y sobre las demás instituciones públicas y privadas del país.
- Con el sistema bicameral se contribuye a estimular la carrera parlamentaria, puesto que el diputado de la primera cámara tratará de ascender a la segunda, lo que le permitiría lograr un aumento salarial, nuevas inmunidades y prerrogativas que se desprenderían de su nuevo rol; a la vez, mejorar su status frente a la clase y sociedad política, asimismo, frente a la población civil.

- Se produce una división racional del trabajo entre ambas cámaras, la cual redundará en agilidad, eficiencia y funcionalidad del poder del principal órgano del Estado para abordar los tópicos y documentos que ingresan a la Asamblea Legislativa.
- La versión bicameral es la clásica de origen inglesa y es la que debe predominar, ya que la unicameral es una degeneración o desvirtualización del bicameralismo.

La composición y el número de miembros de ambas cámaras varía de país en país, no solamente tomando como parámetros las peculiaridades históricas de cada uno, sino también la densidad de la población, la extensión territorial y la división política-administrativa del Estado.

El sistema legislativo (parlamentario) fue adoptado por la mayoría de los países europeos, lo adquirieron y modificaron de acuerdo a las necesidades de cada Estado. Una vez que formó parte del sistema político de los países, evolucionó y desarrolló en la medida en que se transformaron las sociedades europeas. Actualmente es el sistema predominante en Europa.

La etapa moderna de los parlamentos se inicia con la evolución del antiguo Parlamento inglés, que va adquiriendo paulatinamente funciones políticas esenciales y autonomía frente al rey y especialmente, con la presencia brusca de la Asamblea Nacional Francesa de 1789, que ante sí la representación de la nación. En sí el Parlamento aparece como una institución que se integra al amplio concepto de la división de poderes. La asamblea representativa del pueblo, de la nación, adquiere su connotación actual cuando se le sitúa frente al monarca que representa al Poder Ejecutivo.

Montesquieu en su libro *El espíritu de las leyes* expone claramente esta idea (la separación de poderes), en la que reaparece el viejo principio expuesto en la antigüedad por Aristóteles. El poder debe tener límites y sólo el poder limita al

poder. Proponía que se dividiera en dos Cámaras, siguiendo el ejemplo inglés, representaran a la sociedad de acuerdo con sus partes: la baja para el pueblo y la alta para los propietarios. Afirmaba además que "No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación". Si el poder incita al abuso, entonces es necesario que se encuentren mecanismos que pongan límites al poder, trampas, barreras que impidan la extralimitación, que estorben cualquier abuso.

Para John Locke, el mecanismo para oponerse al abuso del poder es la división de poderes, o más propiamente, la división de las funciones del poder en órganos diferentes, independientes entre sí y con atribuciones específicas de las que no pudieran salir, pues al hacerlo chocarían con las atribuciones del otro o de los otros órganos del poder.

Por tanto, la división de poderes o de funciones no es, en el fondo, sino una división del trabajo de gobierno, una especialización derivada de la estructura jurídica y política de un Estado.

De lo anterior podemos retomar un fragmento de Maurice Duverger escrito en su libro *Instituciones políticas y derecho constitucional*, los dos elementos de la institución división de poderes son la separación de las funciones de poder en órganos distintos y la independencia de estos órganos.

No basta distribuir entre diversos magistrados o cuerpos de gobierno las funciones de poder, ya que eso de alguna manera ya lo hacían los monarcas del despotismo ilustrado y cualquier sistema de poder absoluto sobre una población numerosa. No basta repartir trabajo o distribuir funciones: Lo característico, lo propio de un sistema verdadero de división de poderes es que los órganos que ejercen cada una de las funciones, son independientes entre sí. No son como en la Edad Media jueces y Cortes o Estados Generales, auxiliares del príncipe. En la fórmula de Montesquieu y de Locke, la división de poderes implica necesariamente autonomía, libertad, independencia.

Montesquieu decía que en cada Estado había tres clases de poderes: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos, juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este ultimo Poder Judicial y al otro poder Ejecutivo del Estado.

En tal separación de poderes, el Legislativo es el que verdaderamente ejerce la voluntad política, general y abstracta. Es el que dicta las leyes, y los otros dos poderes son tan sólo ejecutores. El Poder Legislativo asume el papel preponderante entre los tres: Es el poder popular, el que tiene la soberanía; es el representante más directo del pueblo.

Montesquieu, expresaba que el pueblo en sí era el más idóneo para que en él recayera la responsabilidad del Poder Legislativo. pero al no ser esto posible en los Estados modernos con una gran población, es necesario que el pueblo se haga representar, y para ello lo mejor es la representación electiva. El pueblo no puede discutir directamente los asuntos Legislativos; es necesario que lo hagan en su nombre sus representantes que, por ser varios o muchos, electos en distintos lugares del Estado y por villas o ciudades diferentes, constituyen necesariamente un cuerpo colegiado.

El Poder Legislativo, el Parlamento, es así, desde la teoría y luego en la práctica, un poder colegiado, una asamblea que discute y toma determinaciones, en nombre de los ciudadanos que al no poder hacerlo correctamente, eligen a sus representantes.

En síntesis, el sitio del parlamento en la organización política actual es primordial en todos los esquemas constitucionales modernos; la letra de la Ley

Fundamental, el Parlamento ocupa el lugar preponderante entre los tres poderes generalmente aceptados en la organización actual de los Estados contemporáneos.

Es el Parlamento o Congreso al que primero se designa, es al que se le reconoce como el directo representante del pueblo y es también el que tiene entre sus funciones facultades para crear la voluntad originaria de la nación que se expresa en normas generales, mientras que los otros dos poderes no tienen esa facultad, menos no la tienen con la amplitud y significación del primero, y se constriñen a sujetar sus decisiones actos administrativos en el caso del Ejecutivo o sentencias en el caso del Judicial al marco legislativo que les es proporcionado por el Poder Legislativo.

Capítulo 2 La hegemonía priísta y la transición partidaria.

2.1. El corporativismo

En el México de los años treinta se sentaron las bases del sistema político que hoy conocemos. La forma particular que adoptó dicho sistema frente a la sociedad, resultó crucial para establecer un conjunto particular de reglas y procedimientos (representación y participación políticas, elecciones, concertación social, etcétera.) que han perdurado y evolucionado a lo largo del tiempo. Fue así como tuvo lugar la base política y social del corporativismo mexicano. Después de esta etapa de conformación, la estructura corporativa que unió a los grupos sociales con este sistema sirvió para ejercer el control de los actores más importantes del proceso productivo, en un sentido que permitiera al gobierno dirigir y promover la actividad económica. De tal suerte, el conjunto de organizaciones que propició la institución de la lucha política de líderes y dirigentes sociales, también significó un arreglo social mediante el cual se impulsó y condujo el proyecto económico del siguiente medio siglo.²⁴

La Revolución Mexicana trajo consigo gobiernos que propiciaron la creación de organizaciones para controlar a los grupos sociales y canalizar sus demandas mediante una estructura corporativa. Provocando así la creación de organizaciones sindicales y campesinas, incorporándolas al partido del gobierno. Dos condiciones fomentaron este tipo de desarrollo político: 1) El grupo triunfante de la revolución mexicana necesitaba desarticular a las diferentes fuerzas que, surgidas de la lucha armada, se habían fraguado a nivel local y regional para consolidarse en el poder. Por lo que incorporaron a dirigentes y líderes revolucionarios al PNR (Partido Nacional Revolucionario) ejerciendo poder en las regiones clave del país. 2) El naciente gobierno institucionalizó así la lucha política

²⁴ Cfr. Lorenzo Meyer, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo", *Las crisis en el sistema político mexicano 1928-1977*. México, El Colegio de México, 1977, pp.7-30.

y llegó en la transformación del PNR a PRM (Partido de la Revolución Mexicana), a un arreglo entre los diversos grupos sociales que le permitió contar con una base de apoyo -incluso para los procesos electorales- y una forma eficaz de controlar las demandas de diversas organizaciones que en ese momento se gestaban. Todo ello significó la conformación de una organización social en torno a proyectos nacionales y no a caudillos, emanados de la Revolución.

En un principio, el encuadramiento de los grupos sociales clave -obreros y campesinos- fue parte del proceso de institucionalización de la lucha por el poder. Era claro, por ejemplo, que los campesinos armados que sirvieron como ejércitos contra las rebeliones militares de los años veinte y durante la guerra cristera, no podían permanecer destacados bajo las ordenes de sus jefes, sin que éstos eventualmente amenazaran con desbordar la ambición local para enfrascarse en luchas caudillistas por el poder nacional. Algunos contingentes agraristas armados terminaron convirtiéndose en ligas campesinas que aspiraron a organizar al campesinado nacional (la Liga Nacional Campesina, originaria de Veracruz). Para evitar la lucha por el poder nacional, los antiguos jefes militares y dirigentes más autónomos fueron controlados de distintas maneras por el poder central, al tiempo que sus dirigencias fueron divididas. Cuando en los treinta el reparto agrario se convirtió en una parte sustantiva de la política de Lázaro Cárdenas, los grupos campesinos fueron incorporados como sector al nuevo PRM se trataba de convertir al artículo 27 de la Constitución en política de gobierno, organizando a los campesinos en un mismo ámbito de movilización y control políticos, lo cual fortaleció y legitimó al régimen.²⁵

El caso de las organizaciones obreras es diferente. Su expresión menos numerosa y atomizada, así como su concentración, les permitió formar un grupo mejor organizado que el campesino, y evidentemente proclive a asociarse con el régimen en momentos clave y en apoyo a sus políticas. La alianza entre la Casa del Obrero Mundial y Álvaro Obregón sentó un precedente que se verificó

²⁵ *Ibid.*, pp.13-19.

posteriormente en la relación que la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) estableció con el gobierno durante los años veinte, logrando así convertirse en la central obrera más numerosa y llevar a su líder, Luis N. Morones, a formar parte del gabinete en turno. Sin embargo, tras el asesinato de Obregón, los años treinta se iniciaron con una clase política abrumadoramente obregonista, con la cual Calles tuvo que negociar, entre otras cosas, la declinación del poder de la CROM. Fue así como nació la llamada CROM "depurada" y después la CGOCM (Confederación General de Obreros y Campesinos de México), que en su momento fueron lideradas por Vicente Lombardo Toledano. La hora decisiva para las organizaciones obreras llegó cuando éstas empezaron a formar parte de la coalición gubernamental. Ello fue patente al constituirse el hasta entonces más amplio frente de fuerzas obreras: el Comité Nacional de Defensa Proletaria, el cual fue apoyo crucial para el régimen de Lázaro Cárdenas. De dicho comité surgió en 1936 y bajo el liderazgo de Lombardo Toledano, la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Esta central se convirtió poco después en el sector obrero del PRM y en la central obrera hegemónica a lo largo de los regímenes posrevolucionarios, además de que ha sido la más numerosa tanto en su filiación de trabajadores, como en su aglutinamiento de sindicatos.²⁶

Para 1940, el gobierno había consolidado ya su papel, no sólo de principal agente de desarrollo de la economía, sino también de árbitro de todos los conflictos y las negociaciones entre los actores políticos y los grupos sociales. En adelante, el gobierno impulsó abiertamente la industrialización y el crecimiento económico del país dentro de una estrategia que, según el discurso posrevolucionario, ha perseguido en nombre de obreros y campesinos la justicia social: Si el artículo 123 fundamentaba el derecho al trabajo y una política laboral regulada y arbitrada por el gobierno, los principios del reparto agrario en el artículo 27 se convirtieron, igualmente, en una bandera política de regímenes sucesivos.

²⁶ *Ibid.*, pp. 10-11

Fue así como se legitimó el papel del gobierno en la conducción del desarrollo. Cabe señalar que, como marco fundamental fue indispensable contar con el arreglo corporativo cuyos orígenes se han enunciado brevemente cuya construcción se ha reseñado brevemente.

De manera teórica podemos definir al corporativismo como una doctrina que propugna la organización de la colectividad sobre la base de asociaciones representativas, para Mussolini el corporativismo era la economía disciplinada y por lo tanto también controlada por que no se puede pensar en una disciplina que no tenga control.²⁷

El corporativismo refiere un arreglo institucional que vincula intereses, organizados en forma asociativa, con las estructuras decisorias del gobierno. En el caso mexicano se institucionalizó el aglutinamiento de los grupos sociales en un número limitado de categorías compulsivas (de pertenencia obligatoria), no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas según la función de los grupos en la actividad económica (como trabajadores agrarios o fabriles). Se erigió así un sistema de representación de intereses, cuyas organizaciones han dependido del reconocimiento oficial y han disfrutado de un monopolio en la representación de sus grupos. A cambio de ello, estas organizaciones obreras y campesinas han controlado la selección de sus líderes y han articulado, en consonancia con las necesidades gubernamentales, sus demandas y apoyos en el sistema político.²⁸

Los sindicatos, mayoritariamente integrantes del andamiaje corporativo, han apoyado al partido que desde 1946 adoptó el nombre de PRI (Partido Revolucionario Institucional). Lo han hecho en actos, mítines y todo tipo de manifestaciones políticas, además de que han promovido un contingente

²⁷ Cfr. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2000.

²⁸ Cfr. Phillippe Schmitter: "Still the Century of Corporatism?", *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Londres, 1979.

tradicionalmente significativo de votantes. El apoyo electoral entre otros que proporcionaba la mayoría de las organizaciones sindicales fue retribuido por el gobierno de diversas maneras: Asignación de diputaciones, senadurías, gubernaturas y posiciones de partido para los líderes sindicales. De esta forma, la burocracia sindical ha estado presente en el reclutamiento de la clase política mexicana. Por lo general, la racionalidad que subyace al liderazgo de las organizaciones obreras, y por tanto a la carrera dentro de la burocracia sindical, ha sido la posibilidad de obtener puestos de elección popular. Ello, ciertamente ha supuesto el surgimiento de dirigentes, formados más para la contienda de las posiciones políticas que para desarrollar la organización del trabajo en las industrias, y en consecuencia para involucrarse en el proceso productivo.

Pero además, por otra parte el arreglo corporativo trajo consigo un conjunto de políticas en materia de seguridad social y de mejoramiento laboral que representa una parte sustantiva de las "conquistas" del sector obrero y que han recaído sobre trabajadores y empleados organizados.

Se crearon así, pues diversas agencias y organismos gubernamentales (IMSS, ISSSTE, Infonativ, Fonacot) que han constituido mecanismos indirectos de redistribución del ingreso, y que han beneficiado al sector obrero organizado.²⁹

Pero, sin duda, los mayores beneficiarios del arreglo corporativo fueron los grandes sindicatos de las paraestatales (petroleros, ferrocarrileros, electricistas, etcétera) cuyos afiliados obtuvieron salarios por encima de la media nacional, y recibieron múltiples privilegios a través de todo tipo de prestaciones y concesiones por parte de las empresas bajo control del gobierno; no obstante lo anterior, quiénes resultaron particularmente beneficiados fueron los líderes de esos mismos sindicatos.

29 Ilán Bizberg: "La crisis del corporativismo mexicano", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm.4, abril-junio de 1990, p. 707.

En la medida en que se ha consolidado este arreglo corporativo, los gobiernos posrevolucionarios han contado con un factor institucional privilegiado para la toma de decisiones, que ha facilitado la conducción de las actividades políticas y del gobierno. Con todo, a lo largo de los años, diversas centrales oficialistas junto con algunos sindicatos ubicados en sectores clave de la economía, han tratado de constituirse en frentes sindicales dispuestos a pelear por la representación del sector obrero, tratando de unirlos en un solo bloque que pudiera ejercer una mayor presión, o sencillamente pretendiendo convertirse en una fuerza autónoma respecto del gobierno y del sistema político. Estos intentos no pudieron concretarse ya que la subordinación de las organizaciones a la lógica corporativa aseguró los intereses de la burocracia sindical, es decir de los líderes y dirigentes. Así, nacieron, a instancias del apoyo gubernamental, centrales como la CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos), que han constituido un contrapeso al poder de la CTM en el contexto del andamiaje corporativo de organizaciones obreras: Han mantenido sucesivamente el apoyo a las políticas gubernamentales y -paradójicamente- han elaborado un discurso reivindicativo del sindicalismo.

A pesar de reflujos y reagrupamientos sindicales que han supuesto antagonismos hacia la propia CTM y al "gobiernismo" del movimiento obrero, la mayoría de las organizaciones han rivalizado más por el control de sindicatos y gremios (para ganar capacidad negociadora frente al gobierno) que por prevalecer ideológicamente en el movimiento obrero. Han apoyado en general las políticas gubernamentales y han recurrido, aunque más excepcional que frecuentemente, al instrumento extremo de la huelga para alcanzar sus demandas. Durante los años cincuenta, surgieron movimientos sindicales que si bien buscaban la democracia sindical, desarrollaron niveles de beligerancia difícilmente tolerables para el andamiaje corporativo y su alianza con los gobiernos posrevolucionarios (como fue el caso del conflicto ferrocarrilero a fines de los cincuenta).

La CTM ha fungido como base de cualquier coalición ganadora dentro del sector y ha podido, consecuentemente, sustentar por décadas "la alianza histórica" con el régimen. Sin embargo, para consolidar el frente obrero de organizaciones corporativamente vinculadas al poder gubernamental, en los años sesenta se unieron dos grandes bloques -el BUO (Bloque de Unidad Obrera) encabezado por la CTM, y la CNT (Confederación Nacional de Trabajadores) que incluía a varias organizaciones- con el fin de integrar un organismo cupular del movimiento obrero que no cambiara la estructura orgánica de sus integrantes, y dentro de la cual pudieran dirimirse los debates y las diferencias del sindicalismo.

Fue así como en 1966, con el apoyo presidencial y la casi total adscripción de la CTM al PRI, como común denominador por parte de las organizaciones, se formó el Congreso del Trabajo (CT).³⁰

A principios de la década de los setenta -en el contexto de una relativa apertura gubernamental frente al movimiento de la llamada Insurgencia Sindical (encabezada por la "Tendencia Democrática" del sindicato electricista y aglutinadora de otras organizaciones)- la CTM vio mermada su estrecha relación con el gobierno.

Pero tan pronto como se manifestó cierta inestabilidad económica en un contexto político agitado, el gobierno de Luis Echeverría hubo de apelar al apoyo cetemista para controlar la situación lo cual restituyó el antiguo equilibrio en la relación organizaciones-gobierno.³¹

En la segunda mitad de los setenta, el sector obrero reaccionó, sin embargo, ante los cambios de la sociedad mexicana, que ya prefiguraban una

³⁰ Cfr. Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, El Colegio de México, México, 1990, pp.109-145.

³¹ Cfr. Víctor Manuel Durand Ponte, "The Confederation of Mexican Workers, the Labor Congress, and the Crisis of México's Social Pact" en Kevin Middlebrook (ed.): *Unions, Workers, and the State in Mexico*. San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1991, (U.S.-México Contemporary Perspectives Series, 2), pp.92-94.

evolución política hacia una mayor pluralidad de actores y en consecuencia, a un sistema de representación más complejo y diversificado. Ante estas realidades, el movimiento obrero sintió perder el lugar privilegiado que tenía en el viejo arreglo corporativo: Su papel de aglutinador de las principales fuerzas sociales, y de interlocutor frente al gobierno en cuestión sobre las grandes políticas nacionales y los cambios al proyecto económico.³²

No es casualidad que al realizarse la primera Asamblea Nacional Ordinaria del Congreso del Trabajo en 1978, el andamiaje corporativo de organizaciones obreras (encabezado por la CTM) reaccionara negativamente ante la reforma política (electoral y de representación de nuevas fuerzas políticas) que efectuaba el nuevo gobierno. La central argumentaba que lo que el país necesitaba era una reforma económica y no una reforma política. En realidad, la versión propuesta de reforma económica consistió en enarbolar el tradicional discurso de justicia social frente a las medidas de austeridad macroeconómica que el gobierno había tomado en 1977. En el fondo, lo que se planteaba era resguardar el poder del sector obrero frente a otras fuerzas políticas emergentes. Por lo demás, el papel central que en el discurso se asignaba al sector obrero en la transformación de México, limitaba -como se apreciará a continuación- la relevancia histórica de la actividad económica privada. El CT y la CTM plantearon reivindicaciones como el acceso de las mayorías a los bienes y servicios básicos, la garantía del derecho al empleo, una mejor distribución del ingreso y el desarrollo productivo del país.

Aún más, las propuestas específicamente cetemistas también hicieron planteamientos como la reorientación del proceso privado de acumulación de capital en favor de los sectores social y estatal, la elevación del primer sector (ejidos, cooperativas, empresas propiedad de sindicatos) a rango constitucional, el rechazo a la liberación comercial para favorecer un régimen comercial más restrictivo, etcétera. En suma, cuando el movimiento obrero -como sector

32 Cfr. Samuel León: "Modernización económica, proyecto político y consenso obrero" en James Wilkie y Jesús Reyes Heróles González Garza, *Industria y trabajo en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1990, pp.265-266.

corporativamente unido al gobierno y al sistema político- se animó a hacer planteamientos sobre el proyecto nacional, construyó un esquema más defensivo que propositivo de sus prerrogativas políticas y económicas, en el sentido de favorecer la reforma del sistema económico y político.³³

En adelante, el movimiento obrero sufriría el dilema de enfrentar -en el contexto de la crisis de los años ochenta- los costos de una inflación fuera de control y de una recesión considerable sin poder superar su posición retórica, y sin pasar a una posición activa y autónoma (ya que ello habría vulnerado la "alianza histórica" y aliarse en cambio con nuevas fuerzas políticas que consideraba rivales). El país emprendió entonces un proceso de ajuste macroeconómico concluyó en un proceso de reforma y apertura económicas. Ante ello, las estructuras corporativas permanecieron prácticamente inmóviles: no podían trascender su posición fundamentalmente defensiva ya que se mantuvo el tradicional discurso reivindicacionista del sector obrero (en el que, sin más propuestas, el objetivo central ha sido avanzar en "las conquistas" del sector).

Así las cosas, el arreglo corporativo que se ha bosquejado, y cuyo pilar por excelencia está en el sector obrero, ha tenido un papel crucial que corresponde al pasado esquema del desarrollo mexicano. De la misma manera en que la vieja estrategia sustitutiva de importaciones ha ido cediendo a la necesidad de consolidar en el largo plazo un sistema abierto y competitivo para crecer sostenidamente, la tradicional fórmula de intercambio corporativo (apoyo y control de demandas a cambio de políticas subsidiarias y prebendas) ha sido progresivamente desplazada del centro de la vida política. Más aún -y como se verá más adelante-, ello se dio paralelamente con un sindicalismo cuyos dirigentes no tenían incentivos para profundizar en la vida laboral propiamente dicha ni en la organización del trabajo.

³³ *Ibid.*, pp. 264-267.

Como se ha señalado, el corporativismo y particularmente el sindicalismo corporativo sirvieron para estructurar políticamente a los grupos sociales en un sentido funcional -es decir, de acuerdo su papel en la división del trabajo-, pero también en un sentido jerárquico y no competitivo. Ello permitió acotar en un ámbito controlable a líderes y dirigentes sociales, y fue clave para dirigir el proceso de desarrollo de la actividad económica. El problema del corporativismo surge, como veremos, de la incapacidad de responder a un cambio global (económico, político y social) que se ha iniciado en México sin experimentar cambios profundos en su estructura; es decir, el corporativismo no puede seguir teniendo la misma función política ni las mismas prebendas cuando todo el entorno ha cambiado desde su raíz. Las implicaciones de esta transformación en la vida política del sindicalismo han sido múltiples y visibles.

El cambio económico y social que México viene experimentando desde hace unos años, lleva a cuestionar el papel del corporativismo como sistema eficiente de representación de intereses, y como sistema ordenador de las relaciones laborales. En esta sección pretendemos analizar algunos factores que desde dentro y fuera del corporativismo, han propiciado la crisis en la que se encuentra. A partir de ello, se plantearán los elementos que, en la lógica del sistema político y de las relaciones laborales, definen la crisis corporativa que se presenta más claramente con el inicio de la reforma económica. En la década de los ochenta se ha manifestado crudamente lo que puede considerarse como la crisis del sistema corporativo. Su segmento más organizado y representativo por excelencia, el movimiento obrero organizado, ha padecido -endógena y exógenamente- la contundencia de cambios político-sociales y económicos, ante los cuales no ha sido capaz o no se ha propuesto, presentar una respuesta eficaz, sobre todo una respuesta como sector clave del corporativismo mexicano.

Para empezar, en el terreno de la representación política, el corporativismo ha enfrentado desde hace algunos años la precariedad de su presencia y convocatoria frente a la sociedad mexicana. La tradicional relación corporativa

entre el gobierno y el sindicalismo se sustentó en la obtención de privilegios y concesiones en el terreno económico a cambio de su apoyo político-electoral, entre otros factores. Sin embargo, el apoyo electoral que actualmente otorgan las organizaciones sindicales es cada vez menos efectivo sobre todo en las grandes urbes: En 1988 se evidenció claramente que el voto obrero en los grandes centros urbanos había sido rebasado por una sociedad civil plural que rechaza la imposición y el control férreo de las organizaciones corporativas. Asimismo los comicios de 1988 también demostraron que la capacidad movilizadora, del propio sector obrero ya no era tan efectiva ni totalmente controlable por el gobierno, como lo era en el pasado. De hecho, el gran perdedor de la elección de 1988 fue el sector obrero y en particular los candidatos de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), ya que de las 51 postulaciones para candidatos a diputado sólo se lograron 34 triunfos, además de la derrota de su candidato al Senador por el D.F.³⁴

Desde el punto de vista social, la sociedad mexicana de los ochenta es mucho más plural y participativa. El desarrollo económico ha conducido al surgimiento de amplios sectores que nunca antes había Estado integrados al modelo corporativo. Esta población se ubica principalmente en los medios urbanos, y labora en sectores de actividad económica en donde la tasa de sindicalización es baja (por ejemplo: Profesionistas que trabajan por su cuenta, empleados de comercios y servicios privados). Aunado a todo esto, la dinámica de crecimiento poblacional provoca que cientos de miles de jóvenes ingresen al mercado de trabajo cada año, y que estos nuevos contingentes tampoco formen parte de la estructura corporativa. Muchos de estos nuevos sectores rechazan los métodos tradicionales corporativos, y buscan alternativas políticas para dismantelar los viejos intereses creados que impiden canales de movilidad y ascenso social.³⁵

34 Juan Reyes del Campillo: "El movimiento obrero en la Cámara de Diputados", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre de 1990, p.157.

35 Ilán Bizberg: "La crisis del corporativismo mexicano", *op. cit.*, pp.710-713.

Pero el corporativismo no sólo está enfrentando presiones desde fuera del sistema político, sino que también está siendo presionado desde dentro del propio sistema. La crisis económica y financiera que vivió el país, obligó al gobierno a incrementar la eficiencia de las empresas paraestatales, en las cuales se encuentran los sindicatos que constituyen el eje del corporativismo mexicano.

Dentro de una nueva lógica de eficiencia y productividad, el poder que habían acumulado algunas de estas organizaciones sindicales se convirtió en uno de los obstáculos más importantes para emprender cualquier proyecto de reestructuración de las empresas paraestatales, ya que inevitablemente se lesionarían intereses que habían permanecido inalterados durante más de cuatro décadas. Pese a todo ello, los dos últimos gobiernos se abocaron a la tarea de reestructurar la economía mexicana, replanteando el papel del gobierno en la economía, lo que a su vez provocó que este último redefiniera su papel en la actividad productiva (fusionando, cerrando y privatizando empresas de su propiedad) para ceder paso a nuevos actores sociales (iniciativa privada o diversos grupos sociales) que deberán encargarse de modernizar y elevar la productividad de las empresas. En los hechos, el gobierno ha demostrado que ya no existe ni la capacidad financiera de antaño, ni la voluntad política para seguir intercambiando apoyo electoral a cambio de concesiones económicas o laborales.

Por otra parte, el costo para el gobierno de apoyarse en las grandes centrales de tipo corporativo no sólo no se traduce en mayor número de votos, sino que incluso socava las bases de legitimidad que exige una sociedad más plural y participativa. Estas crudas realidades representan un golpe mortal para el sindicalismo de corte corporativo.

Las dirigencias obreras tradicionales han adoptado, pues, una actitud defensiva que pretende mantener el antiguo modelo industrial y político. En un contexto de apertura, lo que el país busca es elevar la productividad al nivel de cada empresa. Por ello, la modernización industrial supone la heterogeneidad y la

diferenciación en las relaciones laborales, a fin de buscar esquemas que ligen productividad con remuneración y que difieran -de acuerdo al tamaño de la empresa- el tipo de actividad y la orientación del mercado. En las últimas dos décadas los procesos de avance tecnológico y globalización, han conducido al surgimiento de nuevas relaciones laborales en todo el mundo. Estas últimas están basadas en formas participativas y consensuales de interacción entre sindicatos y empresas para elevar la productividad y la calidad, y son incompatibles con un corporativismo que posee una estructura homogeneizadora, centralizadora, jerárquica, antidemocrática y poco flexible.³⁶

Así las cosas, la capacidad endógena del corporativismo para participar en el cambio -es decir, la referida al cambio tecnológico y a la organización del trabajo- se ha quedado atrás de los retos que la reestructuración y la productividad le plantean a la planta industrial mexicana. Sencillamente, las dirigencias que prohió el corporativismo no han generado acción colectiva al interior de sus organizaciones, que mejore sustancialmente el proceso productivo.

Los procesos de tecnificación y globalización que se han experimentado en todo el mundo, no son ajenos al desarrollo industrial de México. Un proceso muy importante que ha comenzado a experimentar la economía mexicana es la descentralización de la actividad industrial hacia nuevas ramas de actividad y nuevas localidades. Más importante aún es el hecho de que en estas nuevas áreas no se reproduce el viejo modelo corporativo. Conforme la economía se ha ido integrando a los mercados mundiales, el empleo industrial ha dejado atrás las tradicionales zonas industriales -donde priva el reclutamiento de las bases obreras corporativas- y se han fundado nuevos centros de actividad. En ellos, los contratos y las relaciones laborales empiezan "desde cero" y enlazan nuevos contingentes de trabajadores, asociados a una nueva lógica en la relación laboral. Son capaces, productivos y flexibles, como los obreros del Pacífico asiático. Todo esto acaba por erosionar aún más el tradicional poder sindical. Una evidencia

³⁶ *Ibid.*, pp.721-722.

clara de este fenómeno ha sido la creación de nuevos complejos industriales en diferentes zonas de la República tales como los de: Guaymas, Hermosillo; Exportec en el Estado de México; Tlajomulco, Jalisco; Morelia, Michoacán; Xicoténcatl, Tlaxcala; Navojoa y Ciudad Obregón en Sonora; los de Fresnillo y Zacatecas; dos en Aguascalientes y el desarrollo de nuevos corredores industriales en Topolobampo y los Mochis, en Sinaloa y el de Mérida-Progreso, en Yucatán, entre otros.³⁷

El común denominador en estas nuevas zonas industriales es la presencia de un nuevo sindicalismo, sumamente flexible y productivo, que contrasta con la inmovilidad y el rechazo al cambio que caracteriza al viejo sindicalismo corporativo.

Todo lo anterior reafirma que la modernización económica está minando los instrumentos de control sindical, y la tradicional relación paternalista y clientelista que se había establecido entre la dirigencia obrera y las bases. En épocas pasadas, el corporativismo permitió al gobierno tener un interlocutor "confiable", y el hecho de que el sistema político estuviese basado en la existencia de este tipo de organizaciones otorgó al régimen cierto carácter de pluralismo limitado. Sin embargo, con el transcurso del tiempo y, en particular, a raíz de la crisis económica de la década de los ochenta, el corporativismo ha visto deteriorada de manera creciente su legitimidad, lo que también afecta de manera directa al régimen político. La simbiosis que existió en el pasado entre organizaciones laborales y gobierno, hoy en día presenta serios problemas de legitimidad y provoca que muchos de los conflictos de orden estrictamente laboral, no puedan ser disociados de la lucha política inter e intrasindical, característica de una fase ya superada de la vida económica de México. En años recientes, conflictos laborales como los de la Ford, la cervecería Modelo y la hulera Tornel demuestran que los obreros, descontentos tanto por su situación salarial y laboral así como por la escasa legitimidad de sus líderes, han rebasado a sus dirigencias y han

³⁷ Samuel León, *op. cit.*, p.268.

desafiado abiertamente el control corporativo. Esta pérdida de la capacidad mediadora del sindicalismo ha obligado al gobierno a intervenir directamente en los conflictos a través de agencias como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para controlar este tipo de situaciones. Pero el hecho de que los obreros desafíen abiertamente a sus líderes es evidencia clara del rompimiento del corporativismo tradicional.

Es fundamental advertir, a partir de estas consideraciones, que la crisis corporativa significa, ante todo, la incapacidad o la imposibilidad de las organizaciones y dirigencias de recobrar su vigencia ante un país que en medio de una crisis profunda ha terminado por redefinir el rumbo. En este sentido, ¿es posible hablar de una crisis del corporativismo? La crisis existe y se viene expresado en todas las dimensiones de la estructura corporativa: Exógenamente ante una sociedad plural y participativa que rechaza el verticalismo, y ante un dinamismo económico que exige soluciones particulares al desafío de la competitividad, más allá de reivindicaciones globales; endógenamente ante organizaciones que sólo mediante la acción colectiva -basada en la participación libre y eficaz de las bases trabajadoras- pueden desarrollar un trabajo flexible y adaptable así como acorde con el cambio tecnológico. Lo que ha pasado con el corporativismo, en estos años de redefinición económica, refiere la inmovilidad y la autodefensa de una estructura de intereses que, en general, se ha resistido a asumir o proponer una nueva lógica laboral y sindical ante la reforma. Pueden resumirse así los síntomas de la crisis corporativa que hemos revisado. Falta, sin embargo, repasar en el nivel de las relaciones laborales y de la práctica sindical, los fundamentos de esta crisis.

2.2. Historia y antecedentes del PRI.

La Revolución Mexicana provocó en el país una pobreza generalizada, los caudillos al no existir ya una dictadura y al no haber alguien que pusiera orden en el país luchan entre sí tratando de tomar la presidencia. Es una época difícil en donde la vida no tiene ningún valor. La fuerza y autoridad las dan las armas, el país se encuentra en un caos generalizado, hay problemas financieros con el exterior. No hay condiciones necesarias para que México tenga un buen destino democrático. Había que diseñar las instituciones que le dieran sustento; transitar, paso a paso, sobre vías propias y adecuadas a nuestras condiciones. Los gobiernos instaurados durante el lapso de la revolución no habían logrado darle al país estabilidad.

Después de la muerte de Carranza se empezaron a construir las bases para la edificación del país, asume el poder Adolfo de la Huerta, toma la presidencia de manera interina, los jefes revolucionarios que quedaban, entre ellos Villa, deponen las armas; al tiempo que regresan al país los exiliados políticos.

Tras un breve interinato de Adolfo de la Huerta (mayo a octubre de 1920), llega a la Presidencia el General Álvaro Obregón. (1920-1924) Con él propiamente comienzan los gobiernos de la Revolución y se fijan las bases para la reconstrucción del Estado. Se inicia la reorganización del país se traza un plan de acuerdo con los intereses de los grupos triunfantes. Tiene que administrar un país arruinado, enfrentado al endeudamiento, la suspensión de créditos bancarios, la desorganización administrativa y las fuertes demandas por parte de la población. La unidad política era nula, se encontraba lejos de tener el poder y control absoluto que Díaz había logrado, su dominio sobre los jefes militares era muy limitado. Existía la posibilidad de imponerse a uno u otro de ellos, pero sólo si previamente se le aislaba y conseguía el apoyo tácito o explícito del resto. Para asegurar y fortalecer su poder realiza una serie de alianzas políticas. Uno de sus

principales apoyos fue el ejército, aunque por experiencia reconoce que en el mismo ejército está su peor amenaza, por lo que aísla políticamente a los caudillos militares con poder local y reduce el número de los contingentes armados. Los jefes obregonistas, en especial a los miembros del gabinete y los jefes de operaciones, recibieron una amplia recompensa por su lealtad, ya fuese mediante ascensos o permitiéndoles enriquecerse con operaciones de dudosa legalidad en las zonas bajo su control. Esta forma de asegurar la estabilidad de un gobierno central que casi no tenía otras fuentes de poder más allá del ejército dio resultado.

Además, se buscaron nuevos aliados en las organizaciones obreras y campesinas. Respecto al campo se expidieron varias leyes a favor de la restitución del ejido (forma de posesión de la tierra que el Estado cede al campesinado). Con una política fiscal, se implantó un sistema moderno de tributación, inicia el proceso de consolidación del Estado mexicano, cuyas bases quedaron establecidas en la Constitución de 1917.

En agosto de 1923 Obregón logró el reconocimiento de su gobierno por casi todos los países; excepto Inglaterra, Francia, Bélgica, y Cuba. Para ser reconocido por Estados Unidos se replanteó la aplicación del artículo 27 en materia de petróleo, y se firmó un tratado de amistad y comercio. Por medio de los *Acuerdos de Bucareli* (1923), Obregón es reconocido por Estados Unidos, y siendo acusado de entreguista, a pesar de que no hubo retroactividad con respecto al artículo mencionado. El mismo año del reconocimiento, el régimen se vería perturbado violentamente por la rebelión de la huertista, que dejó un saldo de 7 mil muertos y un costo para el país de cien millones de pesos. En efecto, en diciembre de 1923, Adolfo de la Huerta, candidato a la Presidencia, se levanta en armas contra Obregón pero es derrotado. Obregón había favorecido la candidatura de Plutarco Elías Calles, quien en julio de 1924 llega a la Presidencia de México.

Calles continuó la obra de Obregón y se dio a la tarea de consolidar el Estado, iniciado por su predecesor. Hizo de las organizaciones obreras el soporte

básico del gobierno revolucionario. Apoyó fuertemente a la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM), cuyos afiliados superaban la cifra de un millón. A Luis N. Morones líder de la CROM, se le otorgó un puesto en el gabinete. Esta forma política concebida por Obregón fue fortalecida por Calles y luego por todos los gobiernos de la Revolución. Sin embargo este apoyo popular, importante y organizado, no pudo sustituir o neutralizar al del ejército. Fue entonces cuando el Estado empezó a tomar un papel relativamente más activo para resolver los problemas económicos. Con Calles comienza la intervención del Estado en los asuntos de la economía nacional. Crea el Banco Nacional de México y otras instituciones financieras que dan al Estado el control de la vida económica del país. Funda la Comisión Nacional de Caminos, pone en vigor una ley sobre irrigación, se enfoca a la construcción de presas, marcando la pauta para el desarrollo económico del país.

En las elecciones de 1928, Álvaro Obregón, fue elegido por segunda vez para la Presidencia, que no pudo asumir porque fue asesinado en julio de 1928 por José León Toral. Con su muerte se inicia el *maximato*, un período comprendido entre 1928 y 1934, que se denomina así porque Calles es la figura central, el Jefe Máximo de la nación, el poder fuera del poder pero por encima de él. Los tres presidentes del *maximato* fueron Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez.

Uno de los últimos actos de Calles en 1928, y uno de los más trascendentales para la institucionalización del sistema político posrevolucionario, fue anunciar la creación de un partido que agrupara a todas las corrientes heterogéneas. La decisión fue tomada como una medida para paliar la crisis provocada por el asesinato de Obregón. En su informe al Congreso el 1º de septiembre de 1928, Calles señaló que era preciso concluir con la etapa caudillista e iniciar la construcción de un mecanismo que permitiera resolver pacíficamente la sucesión presidencial. El nuevo partido constituía el primer paso.

Se propuso la formación de "Verdaderos Partidos Nacionales" que sirvieran para terminar con los fuertes cacicazgos regionales y con los enfrentamientos armados.³⁸

Bajo este contexto, se iniciaron los trabajos para la formación de un partido político nacional, cuyo comité organizador expidió un manifiesto dirigido a "todos los revolucionarios", en el que convocaba a una convención constituyente en la que se discutirían los estatutos y el programa del nuevo partido.

Dicha gran convención nacional, se llevó a cabo el 1º de marzo de 1929, en ella, las agrupaciones políticas existentes firmaron un pacto de unión y solidaridad sobre la base de un programa de principios y estatutos generales, discutidos y aceptados.

Así, el 4 de marzo de 1929, quedó legalmente constituido el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con el lema "instituciones y reforma social". Fue el encargado de la organización y realización de las elecciones, tareas que correspondían hasta entonces a la Secretaría de Gobernación.

En la declaración de principios del Partido Nacional Revolucionario señala principalmente que:

1. El Partido Nacional Revolucionario acepta en forma absoluta y sin reservas de ninguna naturaleza, el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. El Partido Nacional Revolucionario tendrá como una de sus finalidades esenciales la de realizar en nuestro país un mejor medio social, tomando en cuenta la lucha de clases, velando por la formación y el cumplimiento de las leyes que constituyen una garantía de los derechos del proletariado,

³⁸ Cfr. Informe del 1º de septiembre de 1928, *Los presidentes de México ante la nación*, t. III, pp.806 y 810; en Arnaldo Córdova. *La formación del poder político en México*, México, Ed. Era, 1997, p.38.

hasta ahora menoscabados por la superioridad de los explotadores sobre los explotados.

3. El Partido Nacional Revolucionario declara que el constante e indeclinable sostenimiento de la soberanía nacional debe ser la base de la política internacional.
4. El Partido Nacional Revolucionario declara que los gobiernos emanados de la acción política del partido deberán dedicar sus mayores energías a la reconstrucción nacional, prosiguiendo la labor que han desarrollado ya las administraciones revolucionarias.³⁹

El parto del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fue la consolidación de un grupo en el poder, que se da desde esa fecha hasta nuestros días (hasta el año 2000), fue una idea, en donde el partido aglutinará a todas las fuerzas hegemónicas, sería como un partido de partidos, de convocatoria amplia, institución donde convergen fuerzas políticas afines pero distintas. Sería la institución más poderosa para la competencia política; fue entonces el lugar para diseñar los primeros acuerdos y prácticas en la lucha por el poder público.

El acuerdo hizo que el PNR surgiera con un gran poder, a él recurrieron todos los líderes y organizaciones más importantes del país. Desde ese momento, el PNR tomaría las riendas del gobierno con el firme propósito de establecer las bases para lograr el consenso y la paz entre los distintos grupos de poder.

La finalidad que se perseguía con la creación del Partido Nacional Revolucionario es que dentro del partido se dirimieran las diferencias políticas y fuera el propio partido quien propusiera a los candidatos de representación popular, aunque en el fondo, Calles perseguía la permanencia en el poder. En el fondo era más bien una confederación de los principales líderes y partidos de la coalición revolucionaria bajo la tutela de Calles. La preocupación central de sus directivos consistió en crear y mantener y consenso real entre las facciones de la

³⁹ Cfr. Jorge Pinto Mazal, "El Partido Revolucionario Institucional", *Los partidos políticos de México*, México, FCE, 1975, p. 358.

coalición a través de la conciliación de sus demandas y aspiraciones y desterrar por ese medio la violencia como método para solucionar las pugnas internas de las élites.

Calles pretendía integrar un partido que fuera el instrumento para conformar un nuevo sistema político, unitario y centralizado, y que respondiera a la urgencia de formar las bases para consolidar lo que él mismo calificaría como “familia revolucionaria”⁴⁰

A escasos doce años del triunfo de los constitucionalistas, los principales miembros de la élite dirigente contaban ya con cuantiosas fortunas, producto de la corrupción y de sus relaciones con el aparato estatal, situación que no les impidió continuar presentándose como abanderados de los intereses de los grupos populares. Lo escandaloso de la corrupción junto con el poco entusiasmo desplegado por el equipo gobernante para cumplir con las promesas de la Constitución de 1917, produjeron un gran escepticismo y desilusión acerca de la revolución, como lo muestra no sólo el movimiento cristero sino también el vasconcelista. José Vasconcelos, Secretario de Educación con Obregón, rompió relaciones con el grupo gobernante y en 1929 se presentó como candidato opositor con un programa no particularmente claro ni progresista, pero centró gran parte de su campaña en la denuncia del vacío moral en que vivía el grupo callista. Efectivamente las elecciones de 1929 se desarrollaron en un clima de agitación política. Hubo varios candidatos pero al final se perfilaron dos: Pascual Ortiz Rubio, a quien se vio como el candidato oficial, y José Vasconcelos, independiente. El triunfo correspondió al primero, no sin serias irregularidades en el proceso. La influencia de Calles sobre el nuevo mandatario fue determinante.

El Ing. Ortiz Rubio con apoyo del partido del Estado ganó las elecciones con una votación, según datos estadísticos de la historia de 93.56%. Cuando el gobierno del Ing. Ortiz Rubio entro en crisis y fue obligado a renunciar, el PNR fue

⁴⁰ Eliseo Mendoza Berrueto. *El presidencialismo mexicano, una tradición ante la reforma del Estado*. México, FCE, 1998, p.267.

la instancia para solucionar el problema ocupándose de la elección del presidente sustituto, cayendo la responsabilidad en Abelardo L. Rodríguez.

Concluido el mandato de Abelardo L. Rodríguez, el PNR nuevamente, en actividades y con el visto bueno del Jefe Máximo, propuso la candidatura del general michoacano Lázaro Cárdenas. Aunque la candidatura del Gral. Cárdenas era relativamente más fuerte que sus antecesores, nada hacia prever la posibilidad de que lograra sacudirse la tutela de Calles.

Para promocionar su figura en el proceso electoral, Calles ordenó en 1933 al presidente en turno Abelardo Rodríguez preparar una plataforma política. Se elaboró el "Plan Sexenal", a cuyos lineamientos se tendría que sujetar su sucesor, sirvió de programa de gobierno, y fue presentado en la segunda convención del PNR. La campaña presidencial y las elecciones se desarrollaron sin incidentes. La oposición fue poco importante y se mantuvo dentro del marco electoral, se aglutinó en torno del Gral. Antonio Villarreal (representante de una corriente de izquierda) y del Coronel Adalberto Tejeda también de izquierda. Cárdenas tuvo que aceptar un gabinete impuesto en el que predominaban los representantes del callismo.

En el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas (1934 1940) el PNR se había ampliado como un vasto frente político, en el que sin formar parte de sus filas, participaban integrantes de las ligas campesinas, de organizaciones obreras, de empleados y de mujeres. Ante la amplia respuesta popular, se modificó la estructura del partido reuniendo a los sectores campesino, obrero, popular y militar. A pesar de la difícil situación en que se encontraba, el presidente empezó a tomar ciertas medidas políticas que contravenían las directrices Callistas. Se alentaron a los grupos obreros que se encontraban en proceso de reorganización a hacer uso extensivo de la huelga para mejorar su posición. También se apoyó a los grupos de campesinos organizados que manifestaban su descontento con la reforma agraria propuesta por Calles. Estos hechos y otras acciones llevadas a cabo por el presidente, que afectaron los intereses del grupo Callista (clausura de

ciertos centros de juego propiedad de Abelardo Rodríguez, y la privación de concesiones oficiales que recibía el Gral. José María Tapia entre otras.) fueron el detonante para que el jefe máximo hiciera una serie de declaraciones en contra del gobierno, manifestando que el país atravesaba por un “maratón de radicalismo” atribuyéndolo a la ambición desmesurada de los líderes obreros. Ante las severas críticas hechas por Calles, Cárdenas se encontró en la disyuntiva: O eliminaba a Calles y a su grupo de la escena política o renunciaba a toda pretensión de independencia. Para llevar a cabo lo primero Cárdenas contó con el apoyo de las organizaciones obreras y campesinas. Lombardo Toledano dirigente del movimiento obrero se lanzó abiertamente contra Calles y formó el Comité Nacional de Defensa Proletaria en apoyo de Cárdenas. La lealtad del ejército y de un grupo de Generales y jefes que se encontraban en varios puntos estratégicos del país fue el factor determinante para que el Ejecutivo contestara el reto lanzado por Calles. La crisis presentada el 11 de junio por las declaraciones hechas por Calles, llegó a su fin el día 18 el jefe máximo tomó un avión para Sinaloa, de donde partió más tarde para Estados Unidos. Calles permaneció en los Ángeles pero en septiembre pese a los consejos de Abelardo Rodríguez regresó a México. Cárdenas mientras tanto ya con el dominio completo de la situación en el país, no le permitió seguir adelante con sus planes de recuperar el poder. Así en abril de 1936 y sin previo aviso, Calles fue trasladado de su rancho Santa Bárbara al aeropuerto y expulsado del país. Con este hecho era evidente que el Maximato llegaba a su fin y le daba paso al presidencialismo.

De manera incipiente tuvo lugar un sistema de partidos, junto con el gran dominio del Partido de la Revolución Mexicana -en el que se transformó el PNR-, ya que a partir de 1939 surgieron una serie de partidos con ideologías y principios diametralmente opuestos al cambio y a la transformación de la sociedad, caracterizados por su oposición ideológica a los postulados de la Revolución.

El gobierno de Lázaro Cárdenas se caracterizó por el ascenso de las fuerzas revolucionarias. Fue en el periodo comprendido entre 1935 y principios de

1938 cuando el programa Cardenista se desarrolló ampliamente. Las reformas agrarias se aplicaron sistemáticamente y a fondo, grandes áreas cultivadas pasaron de los terratenientes a los campesinos. El movimiento obrero creció al amparo del gobierno. Este programa trajo como resultado un apoyo popular considerable que se canalizó a través de dos nuevas e importantes instituciones: la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), como única organización obrera. La creación de la CNC se llevó a cabo para captar el apoyo campesino, pero su finalidad principal era evitar que el poder de la CTM creciera más allá de lo conveniente, ya que originalmente ésta pretendió convertirse en central única de obreros y campesinos. Además, se constituyó la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), medida por la que los empleados públicos se retirarían de la CTM.

Organizadas las fuerzas sociales, Cárdenas crea en 1938 el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que queda estructurado con los sectores obrero, campesino, militar y popular (burócratas), supeditados al Estado y al Poder Ejecutivo en particular. La creación del PRM fue un paso más en la eliminación del poder de los caciques locales y a favor de la centralización y del predominio presidencial. La organización por sectores, al desligar el proceso político del factor territorial, dificultó más antes la manipulación de la maquinaria del partido por los influyentes locales.

El lema del PRM fue: "Por una democracia de trabajadores" y en la declaración de principios está la idea del proyecto de nación: reconocimiento del derecho de huelga y apoyo a los obreros, colectivización de la agricultura, intervención del Estado en la economía nacional y en la educación; igualdad política social de la mujer, garantía de libertades para los indígenas, seguro social, control de precios, construcción de viviendas populares, la no intervención en los asuntos de otras naciones, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y el combate a cualquier forma de opresión y el fascismo, que ya había asomado su cabeza en el horizonte internacional y que en el interior del país estaba

representado, desde 1937, por la Unión Nacional Sinarquista. Contra los postulados radicales del PRM se unen los partidos contrarios existentes entonces y los que se constituyeron después, especialmente el Partido de Acción Nacional (PAN), formado en 1939 a iniciativa del destacado intelectual Manuel Gómez Morín, Miguel Estrada Iturbide y otros más (este partido obtuvo su registro oficial en 1948).

En 1946 se le trata de dar una nueva cara al PRM y surge la transformación de este partido, sustituyéndolo por el del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que es el que sobrevive hasta nuestras fechas. Este partido político (PRI) descendiente de dos grandes partidos, PNR y PRM, fue el primer partido político de la posguerra. Conservó, los principios de la Revolución Mexicana, derivados principalmente de los artículos 3, 27, 123 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (adaptándolos constantemente al espíritu de los tiempos) y además, la capacidad de negociación y conciliación de la que hicieron gala los fundadores del Partido Nacional Revolucionario y del Partido de la Revolución Mexicana, para mantener unidos a los diferentes partidos políticos que integraron al primero así como a los diversos sectores sociales que integraron al segundo.

Esta nueva forma o matiz que se le dio al partido tiene lugar durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, es un nuevo giro dado a la Revolución, inclinándose hacia el civilismo. Uno de los pilares del PRM el sector militar, es suprimido en el nuevo partido. El PRI es el encargado de promover la designación como candidato a la Presidencia al abogado Miguel Alemán. Durante el Sexenio de Ávila Camacho se corrige el nacionalismo revolucionario de corte doctrinario que inhibe la inversión, concilia; el interés prioritario es el de la nación. Es durante el mandato de Ávila Camacho en donde se inicia el proceso de modernización económica de México, luego de la fase de institucionalización de la Revolución.

Es evidente que el alejamiento del ejército de la vida política se acelera durante el gobierno del general Ávila Camacho. En este periodo, se modernizan los cuerpos militares mediante la adopción de nuevas técnicas; se caracteriza al ejército de su misión de defender las instituciones creadas por la revolución.

En este cambio el partido no modificó mucho su estructura básica, pero sí abandonó definitivamente la meta que se había propuesto en 1938; la creación de una democracia de los trabajadores. Se dejó de lado la retórica de la lucha de clases para sustituirla por una en que el tema dominante fue el de la colaboración entre las mismas. Esta colaboración se presentó no como un fin, sino como un medio para conseguir un crecimiento económico acelerado dentro de un marco capitalista, un capitalismo mixto que, terminaría de beneficiar a todas las clases.

El funcionamiento del sistema político mexicano a partir de 1940 en su totalidad es ejercido por el Poder Ejecutivo, ahí es donde convergen todos los canales de información y de donde parten las decisiones importantes, es el centro nervioso de la estructura política mexicana. Las dos cámaras del Congreso estuvieron dominadas por el PRI, el poder Legislativo nunca logró constituirse en una fuerza moderadora del poder presidencial. Nada se podía hacer en materia política sin que el Ejecutivo estuviera enterado. Se permitió a la oposición durante el periodo de López Mateos nombrar “diputados de partido”. Los partidos de oposición pudieron tener algunos miembros en la Cámara de Diputados (no más de veinte). En cambio el Senado fue dominado totalmente por el PRI. A través de ese predominio se logró el control del Congreso por el Presidente. Los proyectos de ley enviados a la Cámara por el Ejecutivo nunca fueron rechazados y cuando encontraron oposición, ésta generalmente no pasó de representar el 3 por ciento o un poco más del total.

Para impedir el triunfo de la oposición, el régimen contó con una serie de instrumentos que desconocían los triunfos electorales. Tenía el control de la Comisión Federal Electoral, encargada de vigilar el proceso. Además se utilizaron

métodos de intimidación y violencia, o el desconocimiento simple y llano de la votación en una localidad determinada. El partido oficial durante todo este periodo nunca admitió una derrota en una elección presidencial, de gobernador o de senador. La misma situación de dependencia que había en el Congreso la tuvo el Poder Judicial.

La estabilidad que había en el país iba de la mano con el predominio del PRI (que había sustituido al PRM en 1946); lo uno sin lo otro resulta difícil de imaginar. Con el PRI se realizaría una transformación de gran profundidad, al dejar atrás la tradición de los gobiernos presididos por militares, para arribar a los de carácter civil, en un proceso sin fracturas ni enfrentamientos. En todo ese periodo se contribuyó a la creación de la burguesía nacional y las clases medias, a la integración nacional y cultural de México. En lo económico, se tradujo en un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y en lo político, en un fuerte presidencialismo, apoyado por un partido único identificado con el Estado paternalista, erigido en garante y responsable de la vida de la nación.

El modelo funcionó mientras existió un equilibrio entre la política y la economía. El Estado intervino, de manera activa, con grandes inversiones en las áreas de la economía. Creó un mercado interno, protegido con facilidades fiscales y crediticias a la industria nacional; a su vez desarrolló una avanzada política de seguridad social (salud, educación, legislación laboral) y puso en práctica un sistema de subsidios de corte popular para favorecer a los sectores más desprotegidos.

Los movimientos de inconformidad social que se presentaron a fines de los cincuenta y en los sesenta, mostraron las limitaciones del sistema político, así como las contradicciones del esquema de desarrollo del país, con alto crecimiento económico y expansión de los servicios en un marco de estabilidad política y de precios, pero que no resultaban suficientes para una población que crecía a ritmo acelerado. Todo ello mostraba que el régimen político requería cambiar para

mejorar su desempeño. Empezó a faltarle imaginación para conducir a una sociedad cada día con más necesidades. Y en lugar de abrirle vías alternas, se las cerró. Primero con represión política, y luego, con restricciones económicas.

Respecto a la oposición partidaria, era necesario que la pluralidad de partidos se enfocara hacia la pluralidad política en la conformación del gobierno, para 1963 se inician los diputados de partido, esto se hizo con el fin de asegurar que otras fuerzas políticas accedieran al Congreso y con ello se fortaleciera y enriqueciera la vida política del país.

En el año de 1977 se llevaron a cabo una serie de reformas a la Constitución Mexicana, se impulso el sistema de partidos, lo que trajo consigo la pluralidad política. Se reconoció a los partidos políticos en la Constitución como entidades de interés público. Para 1976 el candidato postulado por el Partido no enfrentó adversario alguno para la elección presidencial. Se hicieron grandes transformaciones en el sistema electoral; fundamentalmente, en torno a las normas para la organización de las votaciones, las características de la institución encargada de ello, el sistema para la calificación de los comicios y la regulación de los partidos como entidades de interés público, con una vida institucional fortalecida a través de las disposiciones legales.

En los años siguientes, se suavizó la situación política, pero no pudo controlar del todo la económica. En los setenta, se sentaron las bases para sustituir al sistema del partido casi único por un sistema de partidos políticos. En los ochenta, se sustituyó la economía cerrada por una economía abierta. Y en los noventa, arrancó al país su viejo ropaje revolucionario -los artículos 27 y 130 constitucionales- y lo vistió parcialmente con el traje de la "modernidad". En cambio, no alcanzó a modificar los artículos 3 y 127.

A pesar de los cambios antes mencionados, no impidió que los ricos se hicieran cada vez más ricos, y los pobres, más pobres. Al mismo tiempo, los vicios

que auspició durante muchos años para mantenerse en el poder (principalmente la corrupción) crecieron hasta que estallaron, primero, en los famosos "errores de diciembre", y luego, en el no menos famoso "Fobaproa".

La crisis de PRI en los últimos años puede ser explicada tanto por factores externos como internos, según Cesar Cansino:

En los factores externos encontramos la crisis más general del régimen en su conjunto y los cambios ocurridos en el formato del sistema de partidos, el cual ha visto el fortalecimiento de dos partidos de oposición con capacidad de disputar de manera real puestos de elección. Entre los factores internos, están los conflictos en las filas del partido, así como la imposibilidad de sus dirigentes para transitar al partido a un esquema democrático.⁴¹

Para el 2 de julio de 2000 el PRI perdió la presidencia, y aunque los electores le confiaron la función de legislar y vigilar el gasto público, fue despojado de administrar los recursos del país. Consecuentemente, lo redujo a mantenerse de sus propios recursos.

2.3. PAN, FDN, PRD

Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional es uno de los partidos más antiguos de México. Su fundador Manuel Gómez Morín, desde el año de 1926 trabajó afanosamente para formar un partido político. Consideraba que lo más urgente era crear conciencia en la ciudadanía, para que percibiera los problemas que tenía el país, y

⁴¹ César Cansino, *Después del PRI, las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1998, p. 55.

despertar el deseo de participar en su solución. En el año de 1928 Gómez Morín reflexiona sobre la situación política que había en el país, esto es, en base a una carta que le había enviado José Vasconcelos para pedirle su apoyo a su candidatura a la presidencia de la República. En ella explicaba que el país no estaba preparado, ni había las condiciones necesarias para formar un partido político. Mencionaba que había muchas trabas e intereses que se oponían a una acción de esa naturaleza, además exponía que había mucho desinterés y desilusión por parte de la gente para participar en política, que era algo indebido y temerario improvisar a un grupo de personas para que se presentaran a las elecciones. Durante todos esos años Gómez Morín concibió la idea y la estuvo madurando para formar un partido político. Otro de sus fundadores más sobresaliente e integrante del Comité Organizacional de Acción Nacional fue Efraín González Luna, definió la doctrina del Partido Acción Nacional como "Humanismo Político".

En Acción Nacional la política es manejada como un concepto ético, en donde la ética rige a la acción política y al político tanto en su aspecto público como en lo personal. La ética está inspirada en los valores que son esencia de la doctrina del partido, la que postula el respeto pleno a la dignidad de la persona humana. Estos valores nos exigen que la acción política dirija sus acciones a la consecución del Bien Común, practicando la Solidaridad, Subsidiaridad y la Democracia.

Acción Nacional sostiene que la política tiene una dimensión ética, que contempla la correcta selección de los medios para realizar objetivos dignos y valiosos. No es justificable que los fines sean absolutos y mediaten al hombre ni el uso de medios que dañen la dignidad de las personas. No hay razones de Estado que sean argumentables para violentar derechos humanos o ciudadanos. En Acción Nacional este principio ético es obligatorio porque se fundamenta en la naturaleza misma de la persona, ya que el "deber ser" se deriva del "ser", el cual

sólo puede cumplir con su destino cuando se guía por sólidas normas éticas y por ideales que lo eleven a niveles superiores de liderazgo social y político.

La fundación del Partido Acción Nacional, se llevó acabo el día 14 de septiembre de 1939. Surgió como el partido opositor más importante del periodo, conservador y contrario a la política Cardenista, defensor de los intereses creados y apoyado en la doctrina social de la iglesia.⁴²

Su oposición tomó desde un principio un timbre marcadamente moral. Consideró ilegítima a la élite política surgida de la revolución por haber atacado la posición de la iglesia católica a la que pertenecía la mayoría del pueblo mexicano, como por su gran corrupción. El PAN defendió los derechos del individuo, en particular el de la propiedad, apoyó un capitalismo ortodoxo en contra de uno que tenía en su seno formas híbridas de propiedad, como el ejido, y que permitía un excesiva intervención estatal en el proceso de producción y el mercado.

En los primeros años el PAN no consideró práctico presentar candidato a la presidencia y decidió sumarse a corrientes conservadoras más fuertes, como la de Almazán en 1940. Pero más tarde decidió cambiar de táctica y empezó a presentar a sus propios candidatos. Así después de 1952 el PAN fue el único partido opositor que sistemáticamente empezó a presentar candidato a la presidencia; la postulación de candidatos a puestos menores (estatales y municipales) dependió en gran medida de las circunstancias, aunque se le dio mayor importancia a las labores electorales municipales. En los Municipios, se empezó por un proceso de acercamiento a la gente, tratar de resolver problemas comunes como: Alumbrado, predial, y demás servicios públicos, a la larga fue una de las formulas que le dio resultados. Fue el único partido opositor que logró formar una base electoral real, encontró en los centros urbanos y en los extremos geográficos del país: El noroeste y la península de Yucatán Pero su capacidad para imponer su fuerza electoral tuvo límites claros. Por ejemplo en 1968 a pocos

⁴² Cfr. Octavio Rodríguez Araujo, *La Reforma Política y los Partidos Políticos en México, Siglo XXI*, México, 2001, p. 125.

observadores les quedó duda de que el PAN había triunfado electoralmente en las ciudades de Mexicali y Tijuana; sin embargo, las autoridades electorales declararon nulas las elecciones y el PAN no pudo hacer nada para que se reconociera su triunfo. Cuando se admitió la victoria de los candidatos panistas en las ciudades de Hermosillo y Mérida, sus administraciones se vieron bastante deslucida por la hostilidad automática de las autoridades estatales y nacionales.

Los pocos triunfos reconocidos al PAN fueron municipales, excepto por un puñado de diputados federales. Una gran parte de los votos recibidos por el PAN en las elecciones no eran por el apoyo a sus tesis políticas, sino más bien de protesta contra el partido oficial.

Podríamos decir que PAN superó su fase de institucionalización, alentada sobre todo por el rápido crecimiento electoral, en elecciones regionales y las federales de 1994. Por su parte, un signo alentador en cuanto a la integración y cohesión del partido a nivel organizativo fue el hecho de que en su Convención Nacional de marzo de 1996, se nombró a nuevo presidente del partido sin que mediaran mayores conflictos o pugnas.⁴³

En el año de 1946 el Partido Acción Nacional tuvo su primer diputado, y para 1947 ganó su primera presidencia municipal que fue en Quiroga Michoacán. Es en el año de 1989 en donde gana su primera gubernatura en el estado de Baja California con Ernesto Rufo Appel. Además tenía el control de 38 curules en la Cámara de Diputados. Para finales de 1995, gobernaba aproximadamente 35.000.000 de mexicanos en los niveles municipal y estatal. Pero su triunfo más importante es el que obtuvo en alianza con el PVEM en el año 2000 ganando por primera vez la Presidencia de la República con Vicente Fox Quesada, y de esta manera se convirtió en el primer partido de oposición que logró acceder al gobierno federal, después de más de 70 años de hegemonía priísta.⁴⁴

⁴³ César Cansino, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁴ Victoria E. Rodríguez y Peter M. Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995. Véase también Yemile Mizrahi, "Democracia, eficiencia y

Frente Democrático Nacional.

Durante la década de los 80, en la presidencia de Miguel de la Madrid, el sistema político mexicano transformó su política económica. El país vivía una severa crisis y la adopción de un modelo económico completamente diferente a la realidad nacional, impuesto desde el exterior, determinó la ruta que seguiría la nación en los años por venir. El neoliberalismo, que había acelerado la pobreza y la desigualdad en el mundo, no fue diferente en México: Con su puesta en marcha, se elevó la pobreza de una forma escandalosa y sin precedentes en la historia de México. En el año de 1986, el Partido Revolucionario Institucional comenzó a mostrar serios cambios en sus miembros: Ingresaron los primeros tecnócratas quienes consideraban el neoliberalismo como un dogma. Era una generación de políticos jóvenes que llegaron al gobierno con estudios de doctorados en economía y finanzas, la mayoría de ellos provenían de universidades norteamericanas de gran renombre y prestigio, eran personas de familias de altos recursos, que desconocían totalmente las carencias del país y de la población en general, pusieron en práctica una serie de teorías económicas sin sensibilidad social y política, hicieron del país infinidad de experimentos en perjuicio de la población.

Debido a los cambios y acontecimientos por los que estaba pasando el país, en el interior del partido oficial se llevó a cabo una autocrítica, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, trataban de democratizar en todos sus niveles al Partido Revolucionario Institucional, mantener la visión social del partido y al mismo tiempo llevar a cabo una crítica sobre las contradicciones económicas y sociales que surgían del nuevo modelo económico aplicado por el presidente de la Madrid.

A pesar de que se hicieron grandes esfuerzos democratizadores, la mayoría de los integrantes del partido se disciplinaron ante la autoridad del presidente de la República y sólo un pequeño grupo, encabezado por Cárdenas y Muñoz Ledo, decidieron seguir hasta las últimas consecuencias. Este acontecimiento fue una de las fracturas más graves en la historia del partido oficial, la Corriente democrática rompió relaciones y salió del organismo político para engrosar una nueva y moderna oposición que despertaría la conciencia cívica en la campaña electoral de 1988. El primer paso fue dado el 14 de octubre de 1987, cuando el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, registró como candidato a la presidencia a Cuauhtémoc Cárdenas. La candidatura del PARM no parecía representar riesgo alguno para el partido oficial. Sin embargo, como el tiempo lo demostró, fue el primer paso para crear el Frente Democrático Nacional. En los días posteriores se incorporaron a la corriente el Partido Popular Socialista y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Hacia mayo de 1988 la izquierda mexicana cerró filas de forma definitiva: Heberto Castillo renunció a la candidatura del Partido Mexicano Socialista en favor de Cárdenas. Así quedó conformada la alianza de partidos y organizaciones sociales de izquierda más importante en la historia de México.

Al gran movimiento de 1988 se unieron grupos y organizaciones sociales de izquierda como la Coalición Obrera, Campesina y Estudiantil del Istmo (COCEI), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, la Unión de Colonias Populares, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC), la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM, particularmente en el D.F.) y el Movimiento al Socialismo.

Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional, despertó la conciencia ciudadana, recorrió el país, tomó la plaza pública, organizó a la sociedad, unificó a los estudiantes, reunió a los intelectuales. Miles de

personas acudían a los mítines de su candidato; gran parte de la sociedad se entregó a Cárdenas. Parecía un movimiento destinado al triunfo. Sin embargo, el sistema político mexicano no estaba dispuesto a perder. Cuatro días antes de las elecciones, fueron asesinados en la ciudad de México, Xavier Ovando y Román Gil, responsables del cómputo electoral del Frente Democrático Nacional. El 6 de julio, día de la elección, desde temprana hora se empezaron a tener noticias de múltiples irregularidades cometidas por el partido en el poder.

Hay que recordar que debido a la amplia convergencia de organizaciones y grupos, muchos analistas se refirieron en su momento al Frente Democrático Nacional, como un movimiento social y político, mejor conocido como el *neocardenismo*.⁴⁵

El gobierno a través de su secretario de Gobernación, Manuel Bartlett hizo lo necesario para revertir los resultados que favorecían a Cuauhtémoc Cárdenas. Unas horas antes de iniciar el conteo de votos, Bartlett anunció a los medios que el sistema se había caído, suspendiendo la información de los resultados hasta las diez de la noche. En todo este lapso de tiempo en donde no funcionó el sistema, el PRI pudo revertir la votación a su favor. Las horas transcurrieron y el lunes 7 de julio, el fraude estaba consumado. El gobierno colocó a Cárdenas en el segundo lugar de las preferencias electorales con el 31% de los votos. Quedando como ganador en las elecciones el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari con un porcentaje del 50 % de los votos, siendo uno de los más bajos en la historia del partido oficial. La derrota no hizo desfallecer la lucha por una verdadera transformación democrática y política. El año siguiente, se trató de darle al movimiento cardenista una estructura institucional. El 18 de marzo de ese mismo año se convocó a la realización de asambleas distritales que permitieran cumplir con los requisitos de ley para obtener el registro como partido político nacional. Y el 5 de mayo se constituyó de manera formal el Partido de la Revolución Democrática.

⁴⁵ Cfr. C. L. Chávez, *Neocardenismo. De la renovación política a la ruptura partidista*, Instituto de Propositiones Estratégicas, A.C., 1989.

Partido de la Revolución Democrática.

El Partido de la Revolución Democrática es el resultado de la lucha política que se desarrolló en el interior del partido dominante (PRI) en la década de los ochenta, institución que controlaba el sistema político mexicano. Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo personajes de renombre y de una trayectoria intachable dentro del partido forman la Corriente Democrática. Esta corriente, buscaba democratizar en todos sus niveles al Partido, criticando además las políticas de corte neoliberal impuestas en el país durante la presidencia de Miguel de la Madrid. Esto valió para que el partido y el grupo disidente rompieran relaciones y salieran del organismo político, creando con ello una de las fracturas más graves en la historia del PRI. Con el paso de los meses y la postulación del PARM como candidato a la presidencia a Cuauhtémoc Cárdenas se formó el Frente Democrático Nacional uniendo a todas las organizaciones políticas y sociales de izquierda, formando una gran alianza para poder competir en las elecciones presidenciales que se realizarían el 6 de julio de 1988.

Ese día el partido en el poder hizo lo necesario para que el FDN perdiera las elecciones, Manuel Bartlett Secretario de Gobernación anunció la caída del sistema electoral, consumando con ello el fraude electoral más grande en la historia del país. El triunfo fue para el PRI y su candidato Carlos Salinas de Gortari. Cárdenas verdadero ganador de las elecciones llamaría a la formación de un nuevo partido que mantuviera la movilización en defensa de la soberanía popular y en contra del fraude electoral.

Durante 1989, Se trató de dar al movimiento cardenista una estructura institucional. El 18 de marzo del mismo año, se convocó a la realización de asambleas distritales que permitieran cumplir con los requisitos de ley para obtener el registro como partido político nacional. Un mes antes se habían presentado los documentos básicos del partido: La Declaración de Principios, el Programa de la Revolución Democrática, y los Estatutos. Los días 5, 6 y 7 de

mayo de 1989, tuvo lugar la Asamblea Nacional Constitutiva del partido. Unos días después, el 13 y 14, se integró el Partido Mexicano Socialista, adoptando los documentos, emblema y denominación del Partido de la Revolución Democrática. El 26 de mayo de 1989, se otorgó al PRD su registro como partido político nacional. El PRD llevó a cabo su primer Congreso Nacional en noviembre de 1990, en el cual se eligió al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas como el primer presidente del Comité Ejecutivo Nacional.

Durante todo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari el Partido de la Revolución Democrática enfrentó los constantes embates, se le excluyó del diálogo, se le trató de mostrar ante la sociedad como un partido violento y peligroso para la estabilidad del país.⁴⁶ Junto a la campaña orquestada en diversos medios, el gobierno también recurrió a los viejos métodos de represión utilizados por el sistema político mexicano a lo largo de su historia: amenazas, desapariciones y asesinatos. Tomar la plaza pública, recuperar las calles, abrir los espacios ciudadanos fue la mejor arma del PRD en contra del autoritarismo. Las movilizaciones constituyeron un dique para frenar el presidencialismo acostumbrado a violentar el pacto federal y para protestar por la serie de fraudes electorales que se hicieron comunes durante el sexenio. En Tabasco, una movilización social y política encabezada por Andrés Manuel López Obrador conocida como “el éxodo por la democracia”, llegó en noviembre de 1990 hasta la capital del país y obligó al gobernador Neme García a renunciar.

En las elecciones federales intermedias de agosto de 1991, el PRD obtuvo el 8% de la votación, suficiente para obtener 41 diputaciones federales por el principio de representación proporcional (plurinominales) en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados (1991-94). Desde la trinchera legislativa, el PRD encaminó sus esfuerzos a resistir las políticas del salinismo empeñado en reformar la Constitución para garantizar el establecimiento definitivo del neoliberalismo. La derrota electoral en la contienda presidencial de 1994 llevó a la dirigencia del PRD

⁴⁶ César Cansino, *op. cit.*, p. 58.

a replantear su papel frente a la situación del país. Fue necesario llevar una reestructuración en su interior y presentarse como una alternativa diferente a los demás partidos.

Durante la década de los noventa la economía se polarizó apareciendo nuevos ricos, la privatización de las empresas públicas generó una recomposición de las estructuras del poder y aparecieron nuevos empresarios -financieros, industriales y comerciales- que ligados al capital transnacional y la globalización, configuraron un polo dinámico de crecimiento económico, integró al 30 % de la población, mientras el 70% restante quedó marginado y en la pobreza extrema.

La oposición avanzó lentamente ganando elecciones municipales, estatales y legislativas. En 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Simultáneamente el PRD ganó las elecciones en el D. F. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se convirtió en el primer Jefe de Gobierno electo democráticamente tras imponerse en los comicios a Carlos Castillo Peraza (PAN) y Alfredo del Mazo. (PRI) Se obtuvo mayoría de la Asamblea Legislativa y aumentó de manera significativa su proporción en el Poder Legislativo.

En 1998, Ricardo Monreal, alcanzó la gubernatura en Zacatecas y Alfonso Sánchez Anaya hizo lo propio en Tlaxcala. Un año después Leonel Cota Montaño, en Baja California Sur, obtuvo un triunfo más siendo elegido gobernador de ese Estado. El 2 de julio de 2000 la ciudadanía se pronunció nuevamente a favor del PRD le otorgó el triunfo a Andrés Manuel López Obrador para jefe de gobierno del D. F.

Ese mismo año, el estado de Chiapas vivió el proceso electoral más importante de los últimos tiempos. El régimen priísta fue incapaz de resolver el conflicto chiapaneco, oscuros intereses, cacicazgos avalados por el gobierno y la corrupción impidieron alcanzar la paz. El PRD en alianza con otros partido decidió

lanzar la candidatura de Pablo Salazar Mendiguchía, el 20 de agosto el triunfo del candidato del PRD fue indiscutible.

Para el 2001 el estado de Michoacán fue escenario de elecciones para gobernador, el PRD lanzó la candidatura de Lázaro Cárdenas Batel, el 11 de noviembre, el Estado con mayor tradición priísta fue desplazado perdiendo la gubernatura y además 66 de sus 113 municipios.

2.4. Reformas electorales

Desde el fin de la revolución mexicana en 1920 hasta 1977, la clase en el poder y su partido el PRI hicieron poco para abrir espacios democráticos.

A partir de los años 70 en México se empiezan a dar las condiciones de cambio, desde el poder se crean las condiciones para que se den las reformas de Estado más profundas en toda la historia de nuestro país. El movimiento del 68 y otros hechos importantes fueron detonantes para que se tomaran en cuenta estas reformas. La sociedad y el Estado tenían que resolver varios problemas estructurales de manera simultánea: Satisfacer las demandas de una población creciente; llevar a cabo el desarrollo de una economía en quiebra y transformar sus mecanismos políticos reales y las reglas asociadas al propio partido.

Debido a las demandas de cambio que exigía la sociedad, el Estado, se vio en la necesidad de atender la realidad en que vivía el país. Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación señaló que: El descontento de los que menos tienen pueden ir en aumento, situación que podría "despertar el México bronco". Esta posición negociadora evidenció que el Estado mexicano había aprendido la lección de la historia al ponerse un paso adelante de la situación que se presentó en nuestro país en los últimos años del gobierno de Porfirio Díaz. En 1910 don

Porfirio no optó por las reformas democráticas negociadas, lo que dio como resultado el estallido de la revolución encabezada por Francisco I. Madero.

Se apostaba en política por el diálogo y la concertación; un país maduro que se apoyara en la ley y sus principios para consolidar la diversidad social y la alternancia negociada. Aunque la desigualdad económica seguía arraigada en el país, se necesitaba contar con partidos de oposición profesionales dueños de recursos financieros para acceder al poder. Una cámara de Diputados y Senadores menos homogénea y más participativa, se requería de un Instituto Electoral fuerte y autónomo del Poder Ejecutivo.

La transición política tuvo su propio ritmo y empezó mucho antes que la transición económica. Fue provocada y estimulada por una situación extremadamente conflictiva en casi todos los órdenes de la vida social y por un rompimiento profundo entre la lucha política real y la política legal. El tema de fondo de la transición política mexicana se puso en marcha porque se contaba con una sociedad modernizada que no cabía más (ni quería hacerlo) en un formato político de partido hegemónico al hacerse México más complejo, diverso, plural: Un solo partido, una sola coalición, ya no podía representar ni conciliar todos los intereses, proyectos y pulsiones de un país que se modernizaba aceleradamente. El reclamo democrático desde 1968 fue más que evidente. El Estado de la revolución, heredero del movimiento armado, Estado abarcador, modernizador, hegemónico, operaba sobre esas condiciones: Ausencia de partidos competitivos e inexistencia de reglas electorales abiertas. A partir de entonces los fenómenos negociadores se dieron a cuentagotas. En primer lugar, con un tipo de cambio político distinto a la revolución. Es decir, un cambio que no es súbito, sino que se desenvuelve por etapas y en el cual la línea entre pasado y futuro está sujeta a los vaivenes de las fuerzas políticas. En segundo lugar, se trata de un cambio negociado donde los actores no tienden a las rupturas definitivas y son capaces de dialogar y establecer compromisos. En tercer lugar, la transición es un proceso

en el cual, típicamente, la negociación se centra en las reglas del juego: Ellas no están definidas y hacen la parte medular del litigio político.

Las reformas constitucionales que se llevaron a cabo en el 77, reconocieron a los partidos como "entidades de interés público". Con estas modificaciones el régimen político dio un viraje transformando el sistema de un partido único, sin oposición a un sistema de partidos, a un pluripartidismo. Se concretó una apertura a la pluralidad política, abriendo la puerta a los partidos de oposición, a la izquierda para que participaran en la competencia electoral y tuvieran representación en el Congreso. Otro hecho importante que influyó en las reformas fue que el candidato del partido oficial (PRI) José López Portillo en las elecciones presidenciales de 1976 no tuvo adversario político y compitió solo. Era grave lo que estaba pasando los grupos de oposición se estaban diluyendo ante la negativa del gobierno de llevar a cabo una apertura democrática.

En años posteriores y con la puesta en marcha de otras reformas, se dio cabida a diputados de representación proporcional. La cámara se integró en 300 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 por la vía de la representación proporcional. La de Senadores quedó integrada de dos representantes por Estado y uno por el Distrito Federal elegidos por votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría.⁴⁷ Los 32 senadores restantes serían elegidos por el principio de representación proporcional para dar un total de 128 escaños.

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue otro de los cambios progresivos, lo mismo que el financiamiento estatal de los partidos que está debidamente reglamentado, al igual que las prerrogativas de los partidos y su acceso a la radio y la televisión. Todo el marco normativo electoral quedó plasmado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Con éste se ha delineado la legalidad del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Unión; la

⁴⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar, y José Woldenberg, *La Reforma electoral de 1996. Una descripción General*, México, FCE, 1997, p. 203.

participación de los ciudadanos en las elecciones; los sistemas electorales, la representación proporcional para la integración de las cámaras de Diputados y Senadores y de las fórmulas de asignación, las prerrogativas y el acceso a la radio y la televisión y el financiamiento de los partidos, la viabilidad de los frentes y las coaliciones y fusiones y los lineamientos del registro de los partidos y las causas de la pérdida del mismo; los lineamientos que rigen al Instituto Federal Electoral, sus atribuciones y conformación orgánica y presupuestal; la formación del padrón electoral y la credencial para votar; las normas que rigen las campañas electorales y la jornada electoral, el escrutinio y el cómputo de la votación lo mismo que los actos de impugnación partidista posteriores a la elección; los procedimientos para efectuar, en caso de impugnación, demandas que estudian y determinan el Tribunal Federal Electoral, único órgano legal que puede emitir un fallo para determinar o no alguna nulidad, faltas o sanciones. Estas fueron en su totalidad las reformas hechas por el Estado para satisfacer las demandas de la sociedad. Todavía quedaba un gran trecho para vivir en un Estado democrático, pero el paso que se había dado era muy importante para alcanzar el objetivo que la sociedad había demandado.

2.5. Elecciones 1997 – 2000

Unos años antes de las elecciones de 1997, se dio un paso importante para el país, se trataba de crear reformas electorales y políticas que fortalecerían la democracia y acrecentaran la confianza y credibilidad en los órganos encargados de desarrollar y vigilar las elecciones, serían elecciones más competidas y transparentes nunca vistas en la historia de México. Para el año de 1995 se realizó un pacto con los partidos más importantes del país, se llevó a cabo una reforma electoral y política. (entre los poderes públicos, federal y régimen del Distrito Federal) Como consecuencia de esas reformas, el Instituto Federal

Electoral (IFE) se desligó del Poder Ejecutivo Federal y adquirió autonomía, como garantía de imparcialidad en el manejo de los asuntos electorales.

Se legisló la *ciudadanización* de las instituciones electorales, credencial de elector confiable, equidad electoral, tribunales federales y estatales electorales, entre otros aspectos, creando los cauces legales que respaldaban la transición democrática de México.⁴⁸

En las elecciones de 1997, organizadas y vigiladas por ese organismo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el control en el Distrito Federal, que pasó a ser gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). A pesar de toda una campaña orquestada por el gobierno para evitar que el PRD ganara las elecciones del Distrito Federal, el 6 de julio de 1997 el candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se convirtió en el primer Jefe de Gobierno electo democráticamente tras imponerse en los comicios a Carlos Castillo Peraza (PAN) con 16 % y Alfredo del Mazo (PRI) con el 26% de la votación. Las preferencias fueron contundentes, Cárdenas obtuvo el 48% de la votación, y el PRD ganó la mayoría en la Asamblea de Representantes:

- En la Cámara de Diputados el porcentaje de representantes populares se dividió, el PRI obtuvo el 39% de los votos. Los dos principales partidos de oposición, el conservador PAN (Partido de Acción Nacional) y el centro izquierdista PRD, consiguieron el 26% y el 25% de los votos respectivamente. Otros que obtuvieron porcentajes menores, pero valiosos: el PVEM (Partido Verde Ecologista), un 4%, y el PT (Partido del Trabajo), 3%.

⁴⁸ Cfr. Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, UNAM, 1996, p. 57.

- El presidente Ernesto Zedillo había anunciado días antes de los comicios que "el 6 de julio será un día histórico para México porque habremos dado el paso final para arribar a la normalidad democrática que todos queremos".

Los triunfos de la oposición, crearon una nueva correlación de fuerzas. La Cámara de Diputados (LVII Legislatura) quedó conformada de la siguiente manera, a partir de 1997 y hasta agosto de 2000, predominó la oposición con 261 escaños contra 239 del PRI. De los 261, 125 correspondieron al PRD; 121 al Partido Acción Nacional (PAN); 8, al Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) y 7, al Partido del Trabajo. (PT) En el Senado, el PRI tuvo la mayoría: 77 senadores contra 33 del PAN, 16 del PRD, 1 del PT y 1 del PVEM.

- En los comicios celebrados ese día, en seis estados de la República Mexicana fueron electos los gobernadores de los estados de Campeche, Colima, Querétaro, Sonora, San Luis Potosí y Nuevo León. El PAN obtuvo la victoria en los estados de Querétaro y Nuevo León, este último el segundo Estado del país por su peso industrial.

Ese mismo año, el PAN contaba ya con siete gubernaturas. Esta redistribución del poder político fue posible gracias a la participación activa de los partidos de oposición y de las organizaciones sociales, que con sus reclamos de democratización desempeñaron un papel destacado en la Reforma Electoral.

El 2 de julio de 2000, se realizaron elecciones federales para la Presidencia de la República, así como en el Distrito Federal para elegir jefe de gobierno. La contienda para la presidencia fue muy reñida, los candidatos recorrieron los rincones más apartados del país en busca del voto que favoreciera su victoria.

Las promesas de cambio y una vida mejor y más democrática no se hicieron esperar por parte de los candidatos, Fox hacía alusión a la corrupción en todos sus mítines, Francisco Labastida se apoyó en *spots* publicitarios en mejoras

a la educación y se promovió en radio con canciones de un artista de renombre. La maquinaria del partido oficial se había puesto en marcha toda una estructura y experiencia adquirida en elecciones pasadas estaban a disposición del candidato oficial, sabían que estaba en juego la presidencia y no se sentían seguros de ganarla, temían perderla.

Estaban presente los tres partidos más importantes del país, por el PRI su abanderado político era Francisco Labastida Ochoa; por el PAN participaba Vicente Fox Quesada y por el PRD nuevamente se enfrascaba en una lucha electoral Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Las elecciones que se desarrollaron el 2 de julio del 2000 fueron las más competidas en la historia de la nación, el triunfo del Partido Acción Nacional y su abanderado Vicente Fox hicieron que el partido hegemónico (PRI), (que había dominado en todas las elecciones presidenciales desde su creación con el PNR en 1929) se viera en desventaja y reconociera su derrota. Francisco Labastida el candidato del partido oficial declinó y reconoció el triunfo del candidato de Acción Nacional antes de que el IFE diera el fallo definitivo.

Fue un golpe muy duro para el partido que había detentado el poder durante setenta y un años, había desconcierto e incertidumbre, no esperaban que el cambio democrático llegara tan pronto y de manera inesperada.

En el D.F. el PRD nuevamente ganó las elecciones. Andrés Manuel López Obrador no sólo recibió la votación mayoritaria de los capitalinos; sino que ratificó el triunfo obtenido por su partido en las elecciones de 1997. Ese mismo año el estado de Chiapas vivió el proceso electoral más importante de los últimos tiempos. Los problemas presentes en el estado no fueron resueltos por el régimen priísta, su incapacidad se mostró tanto a nivel federal como local, los oscuros intereses, cacicazgos avalados por el gobierno y la corrupción imperante impidieron alcanzar la paz. El triunfo electoral en el estado Chiapas fue para la

alianza que hizo el PRD con otros partidos y su abanderado Pablo Salazar Mendiguchía.

El proceso de cambio político que se dio en México, no se empezó a dar en el 2000 con la alternancia en la presidencia de la República, sino mucho antes, cuando los tecnócratas se fueron apoderando del aparato de Estado, de manera poco advertida desde los años setenta y más claramente a partir de 1982 a la llegada a la presidencia de Miguel de la Madrid. El PRI no fue históricamente otra cosa que una coalición de intereses privados, de individuos y de organizaciones vinculados al mundo de los negocios, que siempre antepusieron sus intereses facciosos, personales y de grupos, a la tesis de ir edificando al Estado benefactor surgido de la Revolución Mexicana. Y cuando en los ochenta llegaron a ocupar los altos cargos del Estado, técnicos en la administración y en la economía que no tenían una trayectoria partidista, educados en su mayor parte en Yale, en Chicago, en Princeton y en otras universidades conservadoras de Estados Unidos y carentes de una vocación de lo social (los "tecnócratas"), esto no pasó de suscitar un escándalo en los medios: Buena parte de los integrantes del gabinete ya no eran militantes del PRI, aunque luego de esto muchos corrieran a afiliarse. La llegada a la presidencia en 2000 de Vicente Fox, un ex empleado de las trasnacionales y más tarde empresario él mismo, no causó un trastocamiento en la burocracia oficial porque ésta ya se hallaba inmersa en un proceso de recomposición, y por ello la designación de sus colaboradores resultó congruente con la evolución que estaba teniendo la administración estatal, aunque no dejaron de sorprender a muchos dos factores: Que hubiera en el gabinete más integrantes del PRI que del PAN y que ingresaran a éste un buen número de altos empleados de las trasnacionales y de gerentes de empresas. La razón de ello fue muy simple: Fox no hizo otra cosa que atender a la exigencia de Washington de copiar la forma de integrar la administración pública en Estados Unidos, en donde buena parte de la "clase política" estadounidense está formada por directivos de grandes consorcios que cada cuatro años pasan con tranquilidad del sector público al privado y viceversa.

Capítulo 3 Gobernabilidad y reforma del Estado

3.1. El Presidente frente al Congreso

De acuerdo al análisis histórico de las constituciones que México ha pactado, podemos concluir que el poder presidencial está genéticamente establecido en la propia legislación; sin embargo al estudiar el devenir de los gobiernos nos podemos dar cuenta que elementos externos a la propia constitución jugaron un papel importante en la construcción no sólo del país, sino de la propia figura presidencial. Por ejemplo: Toda la época de vigencia de la constitución de 1824 estuvo dominada por la figura de Antonio López de Santa Ana, quién gobernó de 1833 a 1844, en 1847 y de 1853 a 1855, cuando es derrocado por la revolución liberal a causa de la inestabilidad política y social que el presidente había traído al país. Las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo estuvieron marcadas en gran medida por el Ejecutivo; el 31 de mayo de 1834 clausura el Congreso, instalando uno nuevo, que más adelante en 1836 expide las siete leyes que dieron lugar a la primera república centralista; y en 1853, la subordinación del Congreso al dictador, cuando acuerda otorgarle el tratamiento de “alteza serenísima” y que le otorgan poderes extraordinarios para gobernar.

Ante tal experiencia el constituyente de 1857 establece un diseño diferente al de 1824, sumándole 13 facultades al Poder Legislativo y eliminando siete el Presidente de la República, suprimiendo al Senado para concentrar el Legislativo en una sola cámara. «La constitución de 1857 como diseño institucional pretendía crear un sistema presidencial bajo la supremacía del Congreso, dando como resultado un congreso con enormes facultades pero sin responsabilidad ni

contrapeso y un presidente con enormes responsabilidades pero sin la autonomía propia de la función ejecutiva en un sistema presidencial.»⁴⁹

Es por tal motivo que el elemento que permitió a Santa Anna y Díaz a mantener gobiernos prolongados y hasta cierto punto excesivos fue el dominio que tenían hacia ciertos grupos militares, alineando a quienes se oponían a sus voluntades con la fuerza de la milicia en la mano.

Sin duda que desde 1833 hasta 1910 la historia política del país se centró en las figuras de Santa Anna, Juárez y Díaz; donde las amplias atribuciones del Congreso y la autonomía de gobernadores sostenidos por intereses particulares, trajo como consecuencia la creación de caudillos y el surgimiento de dictaduras.

Según Javier Hurtado tres fueron los enemigos que tuvieron que enfrentarse estos personajes para gobernar:

- «1.- Una constitución que le daba todos los poderes a un congreso alebrestado que actuaban mas como convención⁵⁰ que como parlamento.
- 2.- Un conjunto de gobernadores que amagaban el poder central.
- 3.- Una labor obstruccionista de los gobernadores al poder central.»⁵¹

El primer problema fue resuelto sin respetar la constitución, el segundo se terminó gracias al control que por el sistema de elección indirecta los gobernadores tenían sobre los diputados y sobre aquellos el presidente; y el tercero mediante la declaración del estado de sitio y la suspensión de garantías individuales.

Entonces será válido entender que en la historia de México el presidente ha tenido en sus manos el poder militar y el terror que a partir de dicha institución se ejerció; sin embargo y como queda explicado con el apartado de corporativismo,

⁴⁹ Ignacio Marván Laborde, *Sistema Político y Sistema Constitucional en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Documentos de Trabajo núm. 60, 1997, p. 52.

⁵⁰ Asamblea de representantes de un país que asume todos los poderes.

⁵¹ Javier Hurtado, *El Sistema Presidencial mexicano, evolución y perspectivas*. México, Universidad de Guadalajara, FCE, 2001, p. 141.

éste último sirvió como línea de acción por parte de los gobiernos posrevolucionarios, y es necesario observar la evolución que tuvo la oposición en cuanto a la conformación del Poder Legislativo, vislumbrando así la descomposición del corporativismo y la llegada a la presidencia en el año 2000 de un gobierno que de entrada no tenía en sus manos la desgastada institución militar y el aparato corporativo que se desarrolló en épocas priístas, pues las modas mundiales dejaron ver su interés por la democracia, y recordar que la cláusula de exclusión que fue el arma fundamental del corporativismo no acercaba al país hacia ese nuevo orden mundial.

La evolución del Congreso y sobre todo al interior de la Cámara de Diputados podemos entender dos cosas: El avance de la oposición, el desgaste del propio sistema corporativo y la transición obligada hacia un nuevo partido en la Presidencia de la República.

Representación en la Cámara de Diputados. 1964-1997

	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
PRI	175	177	178	189	195	296	299	289	260	320	300	238	211
Porcentaje	83.3	83.5	83.6	81.8	82.3	74.0	74.8	72.3	52.0	64.0	60	47.8	42.2
PAN	20	20	20	25	20	43	51	41	101	89	119	121	206
Porcentaje	9.5	9.4	9.4	10.8	8.4	10.8	12.8	10.3	20.2	17.8	23.6	24.2	41.2
PP-PPS	10	10	10	10	12	11	10	11	36	12			
Porcentaje	4.8	4.7	4.7	4.3	5.1	2.8	2.5	2.8	12.0	2.4			
PARM	5	5	5	7	10	12	-	11	30	15			
Porcentaje	2.5	2.4	2.3	3.0	4.2	3		2.8	6.0	3.0			
PCM-PSUM- PMS						18	17	12	34				
Porcentaje						4.5	4.3	3.0	6.8				
PST-PFCRN						10			39	23			
Porcentaje						2.5			7.8	4.6			
PRT							12	12					
Porcentaje							3.0	3.0					
PRD						10	11	12		41	71	126	50
Porcentaje						2.5	2.8	3.0		8.2	14.2	25.2	10
PT											10	6	8
Porcentaje											2.0	1.2	1.6
PVEM												8	17
Porcentaje												1.6	3.4
Otros								6				1	8
Porcentaje								1.5					1.6
Oposición	35	35	35	42	42	104	101	111	240	180	200	261	294
Porcentaje	16.7	16.5	16.4	18.2	17.7	26.0	25.3	27.8	48.0	36.0	40.0	52.2	58.8
Total	210	212	213	231	237	400	400	400	500	500	500	500	500

Fuente: Javier Hurtado, *El Sistema Presidencial mexicano, evolución y perspectivas*. UdeG - FCE, México 2001 p. 418.

Está claro que desde el último sexenio priísta el Congreso se encontraba dividido y obligaba al titular del Ejecutivo a activar estrategias de negociación para alcanzar de forma razonada las reformas que pretendía.

Durante los seis años de la administración de Vicente Fox, el Ejecutivo federal presentó al Congreso de la Unión un total de 161 iniciativas de ley o decreto. De las cuales 121 han sido aprobadas, 28 se encuentran pendientes de trámite en las comisiones dictaminadoras, 5 cuentan con trámite en alguna de las cámaras y 7 fueron consideradas improcedentes por parte de los legisladores.

De las iniciativas aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación destaca: La Reforma Constitucional en materia de Derecho y Cultura Indígena, el paquete financiero para reformar la Banca de desarrollo, la ley de capitalización de PROCAMPO y de la financiera rural, diversas reformas para modernizar la Armada de México, modificaciones a la ley de Ciencia y Tecnología, los paquetes económicos anuales, el paquete financiero para fortalecer el combate al lavado de dinero, la ley del Registro Público Vehicular, reformas al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional; las reformas al Código de Justicia militar; Ley del Mercado de Valores; así como modificaciones a la Ley Federal de Derechos para establecer un nuevo régimen fiscal para Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios; esta última observada por el Ejecutivo; además de la ley del Instituto de Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, reformas al artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como modificaciones a la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal y al Código Fiscal de la Federación.

La conformación del Congreso a partir de la LVII legislatura estuvo marcada con una división que la sociedad entendió como desentendimiento de poderes, sin embargo podemos entender bajo el análisis gráfico que se anexa que el Presidente mantenía un poder sobre el Congreso, pues las iniciativas que el Ejecutivo mandó a éste en su mayoría fueron aprobadas, lo que habla del respeto

por la institución presidencial, pero lo que vimos a partir de la llegada de Fox a la silla presidencial fue que desgastó la envergadura presidencial y no en términos institucionales, sino en cuanto a la imagen de respeto solemne que se tenía hacia el Presidente. La tarea que deja Fox al siguiente gobierno girará en torno de recuperar el poder presidencial y no tanto en sus facultades constitucionales, sino en el aspecto de imagen política, pues como ya lo mencionamos, la propia Constitución enviste de facultades al Ejecutivo sin embargo el cómo se aprovechen dichas facultades es lo que la sociedad va a entender del Presidente.

Es decir que los próximos gobiernos mientras siga habiendo un Congreso sin mayorías, dividido y sobre todo carente de negociación, se verán obligados a cabildear y retomar el poder organizativo que tuvo el PRI, así como de establecer una apertura con los demás partidos, para incluirlos al cabildeo pues si el presidente quiere tener un clima de gobierno de facto será necesario realizar consensos fuera del propio Poder Ejecutivo.

3.2. El Presidente y la Constitución

Si bien está claro que en términos cuantitativos el Presidente de la República ha salido triunfador pues en 1917 sólo tenía un total de 35 facultades; en el terreno cualitativo la figura presidencial sufrió un gran golpe al perder cuatro facultades estratégicas para el monopolio del poder en México: Ser suprema autoridad agraria, ser suprema autoridad electoral, ser suprema autoridad financiera y ser suprema autoridad del Distrito Federal.

De lo anterior es importante citar las facultades constitucionales que guarda el presidente dentro de la constitución vigente.

El multipartidismo que actualmente encontramos en la composición social nos hace pensar que el accionar del Presidente de la República se encuentra en miras ya no de unos cuantos, sino de un cúmulo de partidos y de conformaciones sociales que juzgan los manejos que el Presidente tiene de acuerdo a la carta magna, por lo que si, el Presidente tiene mayores facultades dentro de la Constitución, pero el empleo de éstas en el quehacer de la vida política del país limita al Presidente y en su momento limitó a Fox, desquebrajando la propia imagen de la institución presidencial.

Recordemos que la sociedad ha crecido, y con ella crecen las necesidades y sobre todo crece la diversidad cultural y ha hecho más difícil la creación de consensos que se vean reflejados en un estadio de gobierno y de respuesta por parte de las instituciones. Tan sólo hay que hacer un análisis del cómo percibe la sociedad a la clase gobernante, a los propios partidos políticos, a sus representantes en el Congreso y a la figura presidencial, pues con base en la tradición, al Presidente se le ve como el padre que resuelve los problemas y no como el administrador de consensos en base al respeto del federalismo y de las instituciones, se le ha quitado tal vez poder al Presidente de la República, pero a la vez se ha abierto la oportunidad de participación a un sector mayor de la sociedad, sin embargo el costo político que pagó Fox gira en torno a una falta de acuerdo con algunos sectores que son traducidos como ruptura de poderes, incapacidad de consenso y tal vez de un mal administrador.

La siguiente cita constitucional gira en torno a establecer el desarrollo de la institución presidencial, considerando las facultades que el propio documento establece y que, según el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor: «Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos».

Iniciando la lectura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo tercero fracción III podemos identificar el alcance del Presidente de la República en materia educativa, «el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.»

En el artículo 26 en lo que corresponde al Ejecutivo encontramos:

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

El artículo 27 en sus párrafos 5 y 6: «El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.»

«El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.»

El artículo 28 constitucional le otorga facultades al Ejecutivo para designar a las personas que tendrán a su cargo la conducción del banco central, citando: «La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.»

El artículo 29: «Solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.»

El artículo 33: «El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.»

El artículo 66: «Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.»

El artículo 68 manifiesta la definición del lugar al que deberán trasladarse, «pero si, conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.»

Artículo 71 donde podemos encontrar la facultad de iniciar leyes.

Artículo 72 facultad de veto, donde sí existe pero de forma muy limitada a aquellos casos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras. «El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.»

Artículo 74: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.”

En el artículo 76 en su fracción V entendemos que: «Cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas.»

En su fracción VIII queda de manifiesto la participación del Ejecutivo en la constitución del Poder Judicial, mediante: «Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos.»

Artículo 89, publicar leyes o decretos del Congreso, fracción I “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”

Fracción II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes

Fracción III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado

Fracción IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

Fracción V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

Fracción VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Fracción VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

Fracción VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

Fracción IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

Fracción X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder

Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Fracción XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

Fracción XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

Fracción XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

Fracción XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

Fracción XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Fracción XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.

Fracción XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado.

Fracción XX. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Artículo 96: «Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a 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, dentro del improrrogable plazo de treinta días.»

Artículo 98: «Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.»

En el Artículo 100 encontramos la facultad que tiene el Presidente para designar a uno de los siete miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

En el Artículo 102 fracción A encontramos la facultad del Ejecutivo para nombrar al Procurador General de la República, además de tener la facultad de removerlo libremente. «La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.»

El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Artículo 119 en materia de extradición menciona: Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad Judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias.

El Artículo 122 en su apartado B menciona el papel del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Distrito Federal:

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Como hemos vislumbrado, el Presidente de la República en la actualidad tiene las facultades necesarias para encaminar el país bajo el sendero de la gobernabilidad, lo único que encontramos en oposición a un proyecto de gobierno es en que existe una ruptura en los poderes que integran al país.

3.1. Gobernabilidad

La gobernabilidad es un fenómeno presente en todas las sociedades. En la historia de la humanidad, el hombre al integrarse a alguna comunidad y formar una sociedad, llevó consigo la gobernabilidad. Ámbito que no es ajeno a todos los sistemas políticos. Ésta, está presente en todos los sistemas políticos desde los gobiernos autoritarios hasta los democráticos.

En el autoritarismo o dictadura podrá ser la gobernabilidad eficiente pero carecerá de legitimidad ciudadana. En cambio en la democracia sino se toma en cuenta la gobernabilidad, ésta puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Los primeros estudios de gobernabilidad se dieron a partir de los años setenta, coincidiendo con las crisis de las economías desarrolladas, la irrupción de nuevos movimientos sociales y el agotamiento de llamado “Estado de bienestar”.

En América Latina el tema sobre gobernabilidad estuvo enmarcado en tres procesos que se desarrollaron durante la década de los ochenta, siendo:

- ◆ El proceso de crisis.
- ◆ Los ajustes y reestructuraciones económicas.
- ◆ El agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la reforma del estado y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas.

El concepto de gobernabilidad, significa “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”, gobernable significa, sin más “capaz de ser gobernado”, mientras que su opuesto, ingobernable se refiere a aquello que es “incapaz de ser gobernado”. Es una relación entre gobernantes y gobernados, no es el Estado o gobierno lo que permite por sí mismo gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; es una relación compleja en donde el gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

Para Ángel Flisfisch la gobernabilidad es aquella que se enfoca a la *calidad* y desarrollo gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones.

En cambio para Juan Rial, gobernabilidad significa la capacidad que tienen las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para conseguir las metas previamente definidas. Hay otros autores que manejan la tesis trilateral en donde afirman que las crisis de gobernabilidad son aquellas que consisten en un estado de desequilibrio o de desfase, entre el

mayor número de demandas sociales (“sobrecarga”) y la nula capacidad de respuesta del gobierno. Mientras las demandas sociales sobre los gobiernos crecen y se estancan, las respuestas y capacidad de resolver dichas demandas son nulas.

Existen tres componentes básicos de la gobernabilidad y son: “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad”.

El primer elemento de esta corriente se sustenta en la relación de eficacia/ eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, es alcanzar los objetivos trazados al menor costo posible. Esta corriente deja de lado la medición de los costos y los fines, lo importante es que el sistema asegure su propia supervivencia y refuerce su capacidad operativa. Se asemeja a la noción de “razón de Estado”.

El segundo elemento es la legitimidad, se basa en la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del "buen gobierno". Esta corriente filosófica estuvo presente en Grecia y fue Aristóteles quien manifestaba que el propósito principal era el de considerar cuál era la mejor forma de asociación política que pueda ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas.

El último elemento es el que esta conformado por la estabilidad: un sistema será más gobernable en la medida en que su capacidad de adaptación y flexibilidad institucional sea mayor respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con lo anterior, podemos entender por estabilidad política la capacidad del sistema para durar en el tiempo. Leonardo Monino nos dice que para que un sistema sea estable, debe de ser

capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente, ya que una continua adaptación a la realidad le va a permitir al sistema sobrevivir.

De acuerdo con los tres componentes, una definición de gobernabilidad se entendería como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.

El concepto de gobernabilidad está integrado por distintos factores entre los que resaltan la participación de los actores sociales en la elaboración de las políticas públicas, el análisis de los conflictos y su procesamiento en las instituciones por medio del diálogo, el consenso y la aplicación de la ley.

Uno de los principales objetivos es el de evolucionar, que haya una cultura de participación y de fomentar la pluralidad para elaborar políticas de Estado, que estén por encima de los intereses de partido o de algún sector. El gobierno debe de tener la capacidad para diagnosticar y procesar los conflictos, detectar los problemas o demandas que se presenten dentro de las instituciones, así como también, los actores políticos demandantes deben asumir sus responsabilidades e involucrarse en el proceso de la solución.

Se deben de crear los mecanismos para alcanzar acuerdos que lleven a su vez a establecer un nuevo pacto social, en donde todos los grupos integrantes aporten sus experiencias y se llegue a un acuerdo en beneficio del país. En la estrecha vinculación entre la gobernabilidad democrática y el desarrollo. Debemos de destacar los temas de combate a la pobreza, la revalorización de la planeación participativa y el reconocimiento de los cambios que genera la globalización en los ámbitos local y nacional.

Cuando un país ha sido regido por un sistema autoritario durante décadas y llega al poder un nuevo régimen democrático, es necesaria la participación de todo

el gobierno en la gobernabilidad. Además es indispensable también, incluir al Poder Legislativo, al Judicial y a los gobiernos estatales y municipales.

El funcionamiento de una buena gobernabilidad también está en función de las estrategias trazadas, así como de las tácticas que definan y tomen los partidos políticos y la sociedad civil. Ni los diversos niveles de gobierno, ninguno de los diversos poderes en los que está organizado el Estado, ni la sociedad por sí solos, lograrán que la alternancia política se convierta en el cambio político y social con gobernabilidad democrática.

Se deben de anteponer los intereses de partido y tener voluntad conjunta para lograr acuerdos, reconociendo que el interés superior del país está por encima de cualquier interés parcial.

Es obligación del Congreso de la Unión, y en particular del Senado de la República discutir los temas relevantes que atañen al país, y que influyen en la vida de todos los ciudadanos. Hemos visto como ésta ha sido ineficaz al momento de tratar temas importantes para la nación, esto se debe a que en la nueva conformación de las fuerzas políticas ninguno de los grupos parlamentarios tiene mayoría absoluta.

La elaboración de la agenda legislativa debe ser producto de una nueva visión de la política, en donde ésta se convierte en la herramienta de construcción de consensos entre los diversos partidos políticos, los actores sociales y los tres poderes de la Unión.

Es importante y urgente que el Poder Legislativo se aboque a las reformas estructurales que tanto se necesitan. En ese renglón no hay un solo avance, es el gran reto a vencer y que deben de enfrentar todos los legisladores para que el país pueda salir de la crisis en la que se encuentra.

Si queremos ser competitivos, debemos de crecer al ritmo que exigen las actuales circunstancias. Por eso demandamos que las reformas estructurales se realicen en forma inmediata, exigirle a los representantes del Congreso de la Unión que el futuro de la nación y de los mexicanos esta en sus manos.

Las grandes reformas necesarias para la integración y consolidación del proceso de transición y de gobernabilidad democrática son: la reforma fiscal, la reforma energética, la reforma laboral y la reforma del Estado.

Con la reforma fiscal se pretende fortalecer la hacienda pública, recaudar los recursos necesarios que permitan al Estado hacer frente a los retos de gasto para el desarrollo social, al cumplimiento de las obligaciones adquiridas, así como para realizar las inversiones en infraestructura económica y social que se requieren para impulsar el desarrollo de la nación.

La reforma energética tiene como finalidad atraer inversiones nacionales y extranjeras, permitiendo hacer frente a las necesidades de energía que demanda el país. Son muy importantes las inversiones que requiere el país en este renglón ya que es indispensable para poder estar a la altura y competir con las naciones del orbe

La reforma laboral pretende lograr el equilibrio en el mercado de trabajo, que contribuya a establecer relaciones justas de intercambio entre patrones y trabajadores. Darle al trabajador una vida digna, que tenga las mismas oportunidades en todo el país, que el trabajador se capacite, que la calidad de los productos que elaboran los obreros sea de primera y puedan competir con los productos extranjeros.

La reforma del Estado tiene como objetivo el fortalecimiento de las instituciones públicas, que se lleven a cabo la autonomía entre los poderes

Legislativo, Ejecutivo y Judicial, consolidación de la división de poderes, el federalismo y el municipio libre.

Implica fortalecer y delimitar con precisión las atribuciones de los poderes, para garantizar el equilibrio y acción efectiva de estos; conlleva consolidar el Federalismo, para asegurar el desarrollo y crecimiento homogéneo de todas las regiones del país; y supone también garantizar una democracia eficaz y participativa que, al conllevar la consolidación de las instituciones, significará ahorros considerables en los recursos financieros que hoy se destinan a los procesos electorales y a los partidos políticos y legitimará una participación más activa de la sociedad que, a través del referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito propondrá acciones concretas y respaldará o desaprobará las decisiones y gestión gubernamental, en síntesis, su participación rebasará el ámbito meramente electoral para incidir en la agenda y el quehacer nacional en todos los ámbitos.

3.4. Participación de los partidos políticos en las reformas estructurales.

Las reformas estructurales son consecuencia de la severa crisis por la que atraviesa el país, en donde se ha visto afectada la población que menos tiene, los que viven en la pobreza extrema que son la gran mayoría, y otros factores como la migración creciente, el alto índice de desempleo y las restricciones al gasto público. Han hecho que los tres principales partidos políticos (PAN, PRI, PRD) llevaran a cabo un análisis y una serie de propuestas sobre las reformas estructurales, las cuales manifiestan dentro de sus plataformas políticas y sobre todo en las propuestas que se establecieron en la campaña.

Las Reformas que se han considerado como estructurales son:

- ◆ Reforma del Estado.

- ◆ Reforma Energética.
- ◆ Reforma Hacendaría.
- ◆ Reforma Laboral.

El beneficio más claro de la reforma del Estado es hacer de la democracia una experiencia cotidiana que, en la medida en que implica relaciones de justicia entre iguales, propicia mejores condiciones de bienestar así como el desarrollo integral de los ciudadanos de todas las regiones del país, quienes por consiguiente se insertan plenamente y participan de manera activa, democrática, en los ámbitos público y privado.

3.4.1. Reforma del Estado.

Al hablar sobre la reforma del Estado, el Partido Acción Nacional no tiene ninguna propuesta en su plataforma política, en cambio el Partido de la Revolución Democrática busca un acuerdo nacional con las distintas fuerzas políticas y sociales con la finalidad de encontrar las formas de desarrollar la democracia y resolver las grandes diferencias sociales y económicas que afectan el país, se requiere para esto una nueva composición de la Cámara de Diputados. El Poder Legislativo debe de expedir un nuevo reglamento interno que impida la congelación de proyectos, establecer el servicio parlamentario de carrera, otro punto es que el Congreso debe de estar abierto en sesiones ordinarias al menos nueve meses al año. Los integrantes del gabinete del Poder Ejecutivo deben ser ratificados por el Senado. Otro punto importante es que el Congreso tendrá la facultad de aprobar en lo general el Plan Nacional de Desarrollo y las comisiones de ambas cámaras intervendrán en los procesos de su redacción.

El PRI busca una profunda reforma legal para precisar las facultades y responsabilidades entre órdenes de gobierno, exigir rendición de cuentas para los

poderes de la Unión. Evitar que el poder político se supedite a otros poderes de fracción o grupo, así como promover una ley para la confidencialidad de los asuntos del Estado. También, propone impulsar una ley de Seguridad Nacional relacionada con el combate al terrorismo, narcotráfico, corrupción para fortalecer la defensa de las instalaciones estratégicas. Otro aspecto es el de impedir la cancelación de las conquistas populares alcanzadas a través de la política. Revisar la legislación vigente para establecer bases claras en materia de expropiaciones con fines de utilidad pública, dar mayor transparencia a los procesos de licitación de obra pública, compras gubernamentales y contratación de servicios.

3.4.2. Reforma energética

Sobre la política de Estado y las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales el PAN, propone reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución, con el fin de preservar el compromiso constitucional de proporcionar el servicio público de energía eléctrica por parte del Estado; dar seguridad jurídica a los esquemas de participación del sector privado en la generación de energía eléctrica. Llevar a cabo una graduación de un sistema de monopolio de Estado en que vivimos a uno de competencia de mercado. Un cambio cualitativo y cuantitativo en el sector energético. Expandir las empresas del Estado con criterios apegados a la realidad con un servicio público que sea rentable en el mercado abierto de energía eléctrica.

En contraparte, el PRI propone defender lo establecido en los artículos 27 y 28 de nuestra Carta Magna en materia energética, que los organismos responsables de estas actividades, CFE y LyFC tengan una mayor fortaleza y que sean operados con eficiencia para el desarrollo y beneficio de la nación. Promover la iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de

electricidad para eliminar las dudas e impedir manipulaciones. Que la energía eléctrica, como industria estratégica, siga siendo propiedad de la nación, y que esté al servicio de los intereses nacionales. Todas las acciones de CFE y LFC deben estar encaminadas hacia el fortalecimiento de la soberanía y la independencia energética para impulsar el desarrollo del país. Construir una política energética de Estado con una estrategia, que, sobre la base de los principios constitucionales, permita satisfacer las necesidades productivas y sociales, bajo una lógica de desarrollo soberano y sustentable, mediante un suministro basado en la correcta gestión del patrimonio geológico, el uso eficiente de la energía, la promoción de fuentes renovables y el cuidado del ambiente. Asimismo, que determine una participación responsable de México en los mercados internacionales y permita la disminución de la vulnerabilidad geopolítica de nuestro país. Revisar profundamente las relaciones de CFE y LFC con el Estado y su modo de operar.

Es importante preservar y poner más énfasis en el servicio público de energía eléctrica, ya que éste nos permite una mayor independencia y seguridad energética, así como una óptima utilización de los recursos naturales disponibles. Garantizar la cobertura del servicio público de electricidad en todo el país, en todos y cada uno de los sectores de consumo, con énfasis en las zonas urbanas y rurales marginadas. Mantener el abasto de electricidad organizado como servicio público, integrado verticalmente y operado en forma exclusiva por el Estado a través de CFE y LFC.

Para el PRD, respecto a las reformas energéticas, es importante que la industria eléctrica se siga manteniendo como un servicio público en manos del Estado y que mediante esté se siga auto generando.

3.4.3. Reforma hacendaria.

Se propuso la Reforma hacendaria en base al hecho de que el Estado tiene una reducida capacidad para recaudar impuestos, aunada al incumplimiento de pago de los mismos por parte de los contribuyentes, limita los ingresos del Gobierno Federal que, por consiguiente, ejerce un gasto público bajo para atender el rezago social y para aumentar y mantener la infraestructura pública, lo cual reduce de manera importante el crecimiento de nuestro país.

Según datos de la Secretaría de Hacienda, 42 centavos de cada peso que egresa el Gobierno Federal procede de los tres impuestos principales -ISR, IVA y IEPS-, los 58 centavos restantes son producto de los ingresos petroleros, endeudamiento e ingresos recurrentes, que son aquellos que sólo aportan recursos una vez puesto que resultan de ventas, privatizaciones y otras transacciones. Estos indicadores demuestran que los ingresos tributarios son insuficientes para asumir y financiar un gasto social que se traduzca en mejores condiciones de bienestar para los ciudadanos.

Los objetivos más importantes de la reforma hacendaria son:

- Conformar un esquema fiscal basado en la recaudación de impuestos de base amplia, como lo es el IVA, establecer tasas competitivas en lo referente al ISR.
- Fortalecer el federalismo fiscal para que los Estados y municipios recauden lo que les corresponde.
- Eliminar las definiciones y ambigüedades de la legislación tributaria, optimizar la simplificación de los procedimientos administrativos; y lograr la profesionalización de los sistemas de administración tributaria en los distintos órdenes de gobierno, así como la capacitación de servidores públicos locales.

A este respecto el PAN considera necesario aumentar la capacidad financiera del gobierno mediante el incremento de los ingresos públicos sin aumentar el déficit hacendario. Mejorar los mecanismos de recaudación, combatir la evasión fiscal, establecer mecanismos de control respecto de la eficacia de las autoridades tributarias y reformar las leyes fiscales para simplificar el pago de impuestos. Reducir las condiciones de excepciones o privilegio en el pago de impuestos. Llevar a cabo una homologación en las tasas. Establecer un sistema compensatorio, tales como transferencias directas.

Aumentar las facultades e instrumentos fiscalizadores de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de la Comisión y Vigilancia de la ASF en la Cámara de Diputados, para que ambas se erijan como verdaderos órganos de control externo del Poder Ejecutivo. Asimismo ampliar la capacidad y los instrumentos de fiscalización de la Secodam, a fin de que pueda ser más eficiente a la hora de fiscalizar las dependencias en las que se concentra la mayoría de los recursos públicos.

Otro punto sobresaliente es promover las reformas necesarias para asegurar que los Estados y municipios rindan cuentas, a órganos federales sobre los recursos federales que reciban.

Las propuestas del PRD a las reformas estructurales en materia hacendaria son:

En primer lugar, combatir los monopolios no permitidos por la constitución, fortalecer el mercado interno sin caer en la protección o formación de monopolio alguno. Además, impulsar reformas que beneficien a la Ley de Competencia Económica. Proponer que el Banco de México presente un informe anual sobre todas sus actividades a las dos Cámaras del Congreso de la Unión, y que el gobernador del Banco de México pueda ser llamado a comparecer cuando se lo soliciten ambas Cámaras. Realizar un amplio análisis a la Ley de instituciones de

Crédito y a la Ley de Comisión Nacional Bancaria y de Valores y promover reformas para que la Banca de Desarrollo recupere su papel de fomento y de Banca de primer piso. Respecto a la reforma hacendaria el PRD propone un programa de reactivación económica que promueva el ahorro nacional, la inversión y el empleo, garantizando el crecimiento de la economía, se resuelva la crisis agrícola y brinde una mayor cobertura a la política social. Promover una reforma hacendaria integral, cuyo objetivo principal sea el de financiar adecuadamente al Estado en sus necesidades de gasto acordes con el interés nacional y popular. Revisar a fondo la administración tributaria y ampliar la base de contribuyentes, que los grandes consorcios mexicanos, así como las empresas extranjeras que operan en México y tributan en el extranjero, cumplan de manera estricta con las leyes fiscales. Establecer tasas diferenciales en el Impuesto al Valor Agregado para proteger a las que menos tienen. Por último no aplicar el IVA en alimentos y medicinas.

Sobre este rubro, el PRI propone impulsar una política de fomento a la actividad económica de largo plazo y apoyar a los empresarios para que puedan competir en igualdad de circunstancias a través de una política de fomento y financiamiento adecuado. Generar los empleos que el país necesita para alentar el desarrollo del mercado interno. Otra propuesta es la de elaborar una reforma a la Hacienda Publica en cada uno de sus rubros de ingreso y gasto, limites y condiciones para su endeudamiento, situación de todos los pasivos, activos, el patrimonio y contabilidad gubernamental, distribuyendo expresamente las competencias y potestades entre los diferentes órdenes de gobierno. Establecer las bases que definan el nuevo federalismo de la hacienda pública en la constitución. Vigilar que el SAT opere de manera eficiente, amplíe la base de contribuyentes y disminuya la evasión y elusión fiscal. Rechazar cualquier propuesta para gravar alimentos y medicinas que afecten a la mayoría de la población. Asegurar una distribución equitativa del ingreso entre todos los Estados y municipios. Por último pugnar por una austeridad en el gasto corriente y en las percepciones de los funcionarios públicos, por la disminución del costo

administrativo del gobierno federal y por la total transparencia del ingreso y del endeudamiento que maneja el gobierno.

3.4.4. Reforma laboral

- Condiciones para la creación de empleo

Para el PAN es fundamental asegurar las condiciones de seguridad e infraestructura ya establecidas, efectuar políticas de fomento en diversas áreas, para reducir el “costo país” de la economía mexicana y resulte más atractiva a la inversión, de modo que ésta desarrolle todo su potencial y competitividad.

También es importante incentivar la inversión tanto extranjera como nacional, dando seguridad jurídica a los inversionistas, promoviendo una justicia laboral expedita, minimizando el burocratismo y erradicando la corrupción del mundo del trabajo.

Fomentar una economía fuerte, que tenga un crecimiento gradual acorde con el desarrollo del país, que sea competitiva, y lo más importante que genere riqueza y empleos bien remunerados, que además sea el medio para superar los rezagos que todavía existen.

Implementar un ambiente favorable a la generación de empleos socialmente útiles, productivos y mejor pagados, que fortalezcan el mercado interno. Que los mexicanos tengan empleos dignos y bien remunerados, evitando con eso que nuestros connacionales emigren a otros países en busca de mejoras económicas.

Impulsar los sectores intensivos en mano de obra, con valor agregado educativo y tecnológico.

El PRD nos lo define de una manera sencilla y objetiva, propone fomentar el empleo a través del crecimiento económico, especialmente de la pequeña empresa.

En cambio el PRI propone promover el crecimiento económico con énfasis en la creación de empleos.

- Sobre la micro, pequeñas y medianas empresas.

Respecto a este punto el PAN, propone respaldar a las micro, pequeñas y medianas empresas en todas las áreas, e impulsar a los sectores manufactureros y de servicios.

El PRD propone crear o reestructurar programas especiales para la micro y pequeña empresa, buscando con esta acción que los trabajadores de la economía informal inicien un negocio formal propio, y lo mismo sería para empresas rurales o agropecuarias.

Vincular estrechamente los programas especiales para la micro y pequeña empresa con el aparato educativo, para garantizar que los cursos impartidos garanticen una calificación adecuada para el buscador de empleo.

El PRI no tiene propuesta alguna.

- Sobre el salario

El PAN, no tiene propuesta. El PRD, busca que la Cámara de Diputados sea quien decrete los salarios mínimos para todo el país. Ello permitirá vincular el análisis, estudio y dictamen del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos con el aumento de los salarios mínimos. Asimismo, hará congruente la política salarial con las expectativas de la economía.

Crear un Instituto Público de Salarios Mínimos, Reparto de Utilidades y Productividad, con el fin de hacer vigente el precepto constitucional del salario remunerador, poner fin a la simulación en el reparto de utilidades y estimular la productividad y competitividad de las empresas. Sus titulares serán nombrados por la Cámara de Diputados, será dotado de independencia, estará encargado de realizar los estudios sobre estas materias y hará las recomendaciones necesarias a los poderes Legislativo y Ejecutivo. Con base en éstas, la Cámara de Diputados podrá decretar las modificaciones a los salarios que permitan mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores de acuerdo con los índices de productividad y los niveles de inflación observados y previstos. Estos ajustes podrán ser trimestrales, semestrales o anuales según la marcha de la economía y el comportamiento del salario real. Fijar un salario social, de carácter indicativo, vinculado a las ramas económicas y zonas del país, dando información a la población sobre las empresas que lo cubren y facilitando el acceso de los consumidores a la información sobre los productos elaborados por empresas que cumplan con dicho salario social.

Para el PRI, es importante fortalecer el mercado interno la planta productiva nacional y las instituciones para el bienestar y la seguridad social, a partir de mejores y mayores empleos y salarios que permitan la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores. Reivindicar la recuperación del salario y el empleo de los mexicanos.

- Sobre los sindicatos

El PAN, no tiene propuesta. El PRD, busca impulsar la iniciativa de reformas a la Ley Federal del Trabajo presentada en la Cámara de Diputados a fines de octubre de 2002 después de un amplio debate con diversas organizaciones sindicales, entre las propuestas se encuentran las siguientes:

- Hacer respetar los acuerdos internacionales sobre libertad sindical suscritos y ratificados por nuestro país. Prohibir y sancionar conforme a la ley cualquier acto de injerencia patronal en la sindicalización y ejercicio de los derechos colectivos.
- Establecer mecanismos obligatorios de rendición de cuentas de los dirigentes sindicales ante sus agremiados: realización de asambleas, informe periódicos sobre las cuotas sindicales y la administración del patrimonio sindical.
- Permitir el acceso público a los registros de contratos colectivos.
- Impulsar el voto directo y secreto como medio de elección de las directivas sindicales y realizar recuentos democráticos en caso de controversias de titularidad de contrato colectivo.
- Suprimir los contratos de protección patronal.
- Propone la creación del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo titular será nombrado por la Cámara de Diputados. Se eliminaría así la facultad de la Secretaría de Trabajo y de las juntas locales de reconocer o negar los registros sindicales pues los sindicatos adquirirían personalidad jurídica por el sólo hecho de depositar la documentación requerida ante el Registro. Reconocer la igualdad de los trabajadores ante la ley.
- Otra propuesta es, derogar el apartado B de la Constitución para que los trabajadores de los poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal y

otros gremios puedan ejercer el derecho a la libre sindicalización, a la contratación colectiva y a la huelga.

Por su parte el PRI, propone:

- Defender el derecho de asociación sindical con plena autonomía e independencia. Los sindicatos de trabajadores son instituciones fundamentales de nuestra democracia.
- Fortalecer al sindicalismo expandiendo sus bases y promoviendo su unidad, por encima de tendencias ideológicas y filiaciones políticas. Al mismo tiempo, promoviendo su modernización y actualización, con pleno respeto a su autonomía.
- Propone también fomentar la participación de las organizaciones sindicales en las instancias tripartitas y la exigencia al gobierno federal para que cumpla su obligación constitucional de tutelar los derechos sociales de los trabajadores.
- Apoyar la contratación colectiva como un mecanismo para la reivindicación de intereses económicos y prestaciones de los trabajadores y demandar al gobierno el respeto de este ámbito de la lucha de los trabajadores. Fortalecer al sindicalismo expandiendo sus bases y promoviendo su unidad, por encima de tendencias ideológicas y filiaciones políticas. Al mismo tiempo, promoviendo su modernización y actualización, con pleno respeto a su autonomía. Defender la plena vigencia del derecho a la huelga, como lo establece nuestra Constitución.

Todo lo anterior suena muy bien, pero la realidad es otra, una cosa es lo que dicen las plataformas políticas y otra es que en la práctica todos los partidos asumen conductas de acuerdo a sus intereses propios.

El Partido de la Revolución Democrática.

El PRD sigue siendo el partido del NO. Los perredistas se han opuesto sistemáticamente a todas las reformas estructurales. No están de acuerdo con la reforma eléctrica, no están de acuerdo con la reforma fiscal, no están de acuerdo con la reforma laboral y, por supuesto, no estuvieron de acuerdo con la reciente reforma del IMSS. Sin embargo, más allá de la denuncia, la crítica y el apadrinamiento de movimientos que lindan con la ilegalidad (macheteros de Atenco, Panchos Villa, etcétera), los perredistas no tienen propuestas ni programas alternativos. El PRD no ha dejado de ser un partido contestatario.

El Partido Revolucionario Institucional.

El PRI, por su parte, ha perdido credibilidad. Suscita muchas dudas y preguntas. La primera de ellas es si tiene la capacidad de asumir un compromiso y conducir a la bancada priísta en el sentido de la negociación y la responsabilidad. Elba Esther Gordillo creyó que la tenía y terminó defenestrada. Roberto Madrazo hizo campaña por la presidencia nacional de su partido, asumió una serie de compromisos en público y en privado y, al final, no pasó ninguna de las reformas que él mismo había definido como urgentes. La división y la fragmentación de los priístas es más que evidente. En el PRI no hay una, sino varias cabezas. Más grave aún, quienes ejercen un liderazgo están más preocupados por contemporizar con las distintas facciones que por señalar un objetivo e imprimirle una dirección al partido.

El Partido Acción Nacional.

Un PAN distanciado del gobierno y, en ocasiones, enfrentado con él. ¿Peor imposible? Pues sí, así pareciera. Lo extraordinario, en todo caso, es que las cosas no estén más deterioradas de lo que ya están. Pero además, hay que subrayar que el problema va más allá de las carencias, las incapacidades y las mezquindades de la clase política en su conjunto.

Conclusiones

La situación por la que atraviesa el país ha sido gradual y no empezó el primero de diciembre de 2000, como muchos creen, sino el primero de septiembre de 1997 cuando se instaló la primera legislatura en la que el PRI no contaba con mayoría absoluta. A partir de ese momento, el gobierno del Presidente Zedillo se enfrentó a un Congreso dividido y varias de sus propuestas fundamentales ya no pasaron, entre ellas la reforma eléctrica.

Bajo el gobierno del Presidente Fox la distancia entre el Ejecutivo y el Congreso no ha hecho más que acentuarse, toda vez que en el 2000 el PRI conservó la mayoría relativa en ambas cámaras. Y por si hiciera falta, la elección del año pasado confirmó esa correlación de fuerzas. Ningún partido obtuvo la mayoría absoluta y el Presidente debe lidiar con un Congreso fragmentado. Es más, todo indica que ese equilibrio se volverá a repetir -más o menos- en la elección de 2006. Por eso se puede afirmar que estamos ante un problema estructural. Efectuamos la elección del jefe del Estado y de gobierno, como en los Estados Unidos, por sufragio universal, pero las fracciones de los diputados y los senadores en el Congreso se conforman -en la práctica- de acuerdo al principio de representación proporcional. Tenemos así un sistema presidencialista que coexiste con una forma de representación proporcional.

La combinación de presidencialismo con representación proporcional debe ser definida como lo que es: un engendro político. Y digo engendro, porque nadie se propuso transformar la naturaleza de nuestro régimen político en ese sentido y los correctivos que se le agregaron a la Constitución para garantizar su buen funcionamiento resultaron insuficientes. Me explico: La Constitución del 17 fue calcada de los Estados Unidos en su carácter presidencial y de representación mayoritaria (un diputado por distrito electo por mayoría simple). El principio de representación proporcional se introdujo posteriormente para darle voz y voto a las

oposiciones, pero nada más. Sin embargo, las sucesivas reformas electorales fueron ampliando el principio de representación proporcional hasta el punto actual de admitir un sólo candado: El partido que obtenga poco más del 42 por ciento tiene derecho a contar con el 51 por ciento de los diputados en la Cámara.

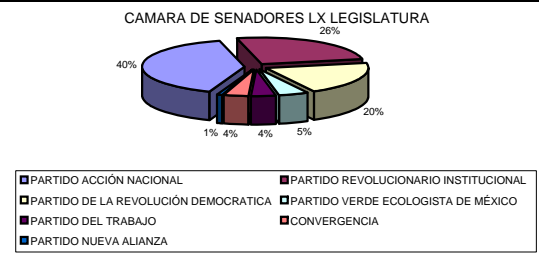
El candado de gobernabilidad fue diseñado con un propósito fundamental: Conjurar el riesgo de la inmovilidad y el entrampamiento, es decir, evitar una Cámara dividida en la que ninguna fuerza tuviera la mayoría y con la que el Ejecutivo no pudiera encontrar puntos de acuerdo. El problema está en que bajo la actual correlación de fuerzas, resulta prácticamente imposible que algún partido alcance el 42 por ciento de la votación, por lo que el sistema funciona en los hechos según el principio de representación proporcional. No ha faltado quien, con mucha propiedad y elegancia, ha definido esta situación como la de un "gobierno dividido", para valorar y ponderar las bondades del pluralismo. Pero detrás de ese concepto se esconde una realidad más pedestre: El presidencialismo más la representación proporcional es el peor de los regímenes de gobierno imaginables porque conduce naturalmente al estancamiento y la inmovilidad. No hay en esto vuelta de hoja.

Para recrear las condiciones de gobernabilidad hay sólo tres alternativas: 1) eliminar el principio de representación proporcional y volver a la representación mayoritaria; 2) bajar el nivel del candado de gobernabilidad para que al partido que obtenga el 37 ó 38 por ciento de la votación se le otorgue el 51 por ciento de los diputados; 3) pasar del sistema presidencial a uno semipresidencial en el que una coalición mayoritaria en la Cámara de Diputados designaría a un primer ministro que integraría un gobierno de coalición, como en el modelo francés. La primera alternativa es inviable porque ninguno de los tres partidos grandes, para no hablar de los pequeños, estaría dispuesto a impulsarla. Con la segunda ocurre algo similar: Es muy improbable que el PAN y el PRD optarán por privilegiar la sobre representación del PRI. No queda, por lo tanto, otro camino que la transformación del régimen político. Hacerlo supone una serie de reformas constitucionales que

demandan una mayoría calificada (333 diputados y 85 senadores). El PAN y el PRI tienen la fuerza suficiente para sacarla adelante. No existe, sin embargo, otra forma de crear los mecanismos que incentiven y premien alianzas estables y de largo plazo para crear mayoría. Ahí está el secreto de la gobernabilidad futura. Sobre esa base se podrá generar mayor responsabilidad y seriedad en la clase política. Lo otro, apelar a la conciencia y buena fe de la clase política, equivale a predicar en el desierto y esperar milagros.

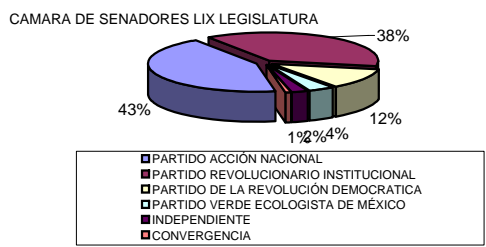
CAMARA DE SENADORES LX LEGISLATURA

PARTIDO	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	52
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	33
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	26
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	6
PARTIDO DEL TRABAJO	5
CONVERGENCIA	5
PARTIDO NUEVA ALIANZA	1
TOTAL	128



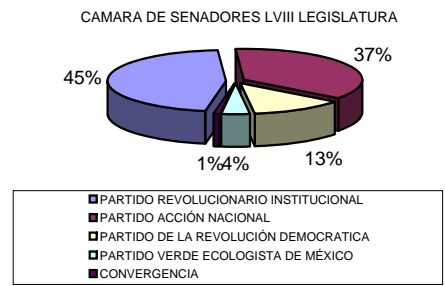
CAMARA DE SENADORES LIX LEGISLATURA

PARTIDO	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	54
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	47
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	15
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	5
INDEPENDIENTE	3
CONVERGENCIA	1
TOTAL	125



CAMARA DE SENADORES LVIII LEGISLATURA

PARTIDO	TOTAL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	58
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	46
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	16
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	5
CONVERGENCIA	1
TOTAL	126

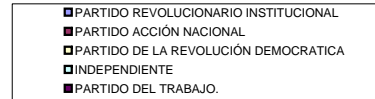


ESCAÑOS VACIOS

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	2
--------------------------------------	---

CAMARA DE SENADORES LVII LEGISLATURA

PARTIDO	TOTAL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	74
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	31
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	17
INDEPENDIENTE	4
PARTIDO DEL TRABAJO.	1
TOTAL	127



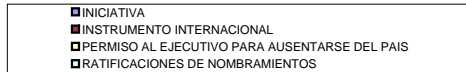
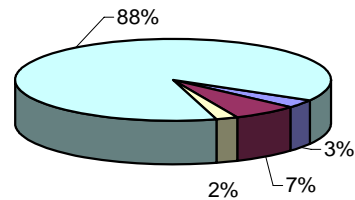
ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO A LA CAMARA DE SENADORES EN LA LX LEGISLATURA

TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	9	1	0	8
INSTRUMENTO INTERNACIONAL	19	10	0	9
PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS	6	5	1	0
RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS	244	235	2	8
TOTALES DE ASUNTOS	278	251	2	25

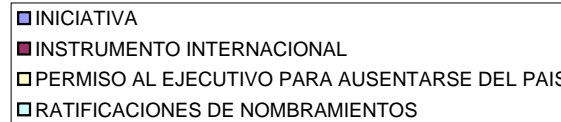
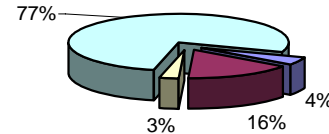
ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO A LA CAMARA DE SENADORES EN LA LIX LEGISLATURA

TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	28	19	0	9
INSTRUMENTO INTERNACIONAL	103	91	3	9
PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS	18	18	0	0
RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS	494	459	1	34
TOTALES DE ASUNTOS	643	587	4	52

TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS 278



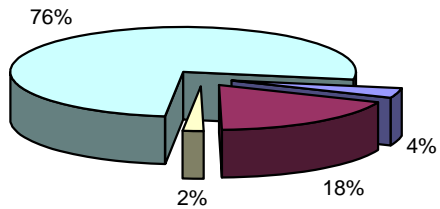
TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS 643



ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO A LA CAMARA DE SENADORES EN LA LVIII LEGISLATURA				
TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	23	16	0	7
INSTRUMENTO INTERNACIONAL	119	112	5	2
PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS	12	11	1	0
RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS	494	225	5	264
TOTALES DE ASUNTOS	648	364	11	273

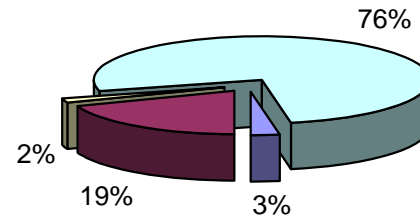
ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO A LA CAMARA DE SENADORES EN LA LVIII LEGISLATURA				
TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	22	17	0	5
INSTRUMENTO INTERNACIONAL	154	146	0	8
PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS	14	13	0	1
RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS	612	609	0	17
TOTALES DE ASUNTOS	802	785	0	17

TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS 648



- INICIATIVA
- INSTRUMENTO INTERNACIONAL
- PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS
- RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS

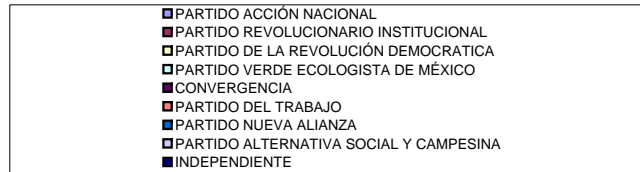
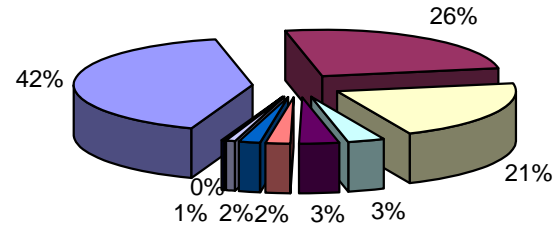
TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS 802



- INICIATIVA
- INSTRUMENTO INTERNACIONAL
- PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS
- RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS

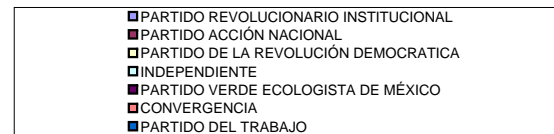
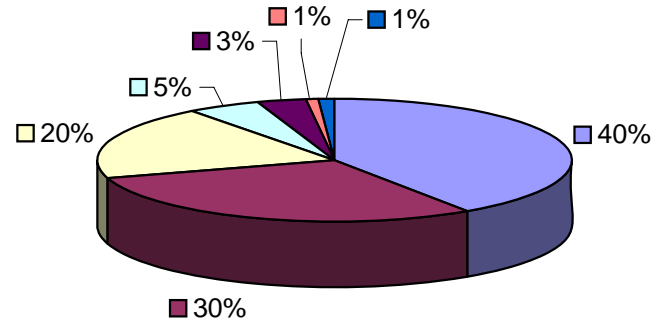
CAMARA DE DIPUTADOS LX LEGISLATURA

PARTIDO	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	206
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	127
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	106
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	17
CONVERGENCIA	17
PARTIDO DEL TRABAJO	12
PARTIDO NUEVA ALIANZA	9
PARTIDO ALTERNATIVA SOCIAL Y CAMPESINA	5
INDEPENDIENTE	1
TOTAL	500



CAMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA

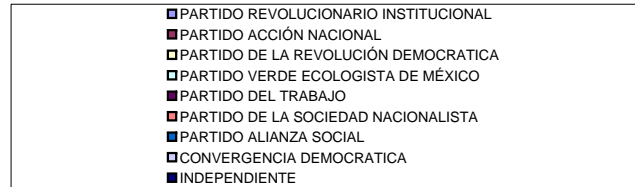
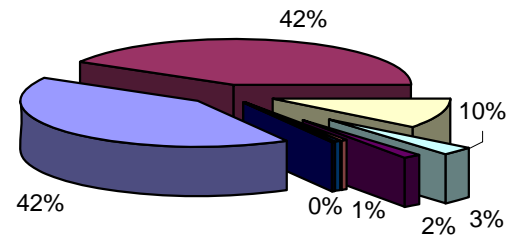
PARTIDO	TOTAL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	199
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	145
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	96
INDEPENDIENTE	24
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	16
CONVERGENCIA	5
PARTIDO DEL TRABAJO	5
TOTAL	490



ESCANOS VACIOS.	TOTAL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.	4
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	3
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	1
PARTIDO DEL TRABAJO	1
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	1
TOTAL	10

CAMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA

PARTIDO	TOTAL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	208
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	207
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	52
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	16
PARTIDO DEL TRABAJO	8
PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	3
PARTIDO ALIANZA SOCIAL	2
CONVERGENCIA DEMOCRÁTICA	1
INDEPENDIENTE	1
TOTAL	498

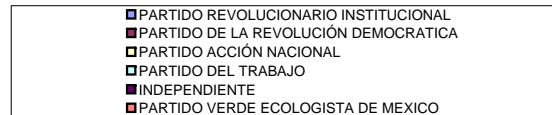
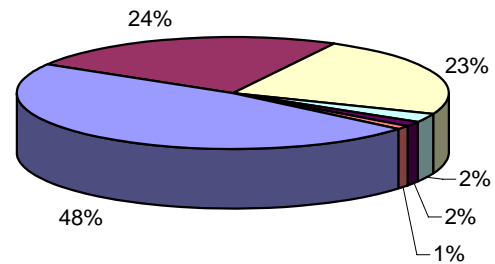


ESCANOS VACIOS

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	1
PARTIDO ACCION NACIONAL	1
TOTAL	2

CAMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA

PARTIDO	TOTAL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	237
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	120
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	117
PARTIDO DEL TRABAJO	12
INDEPENDIENTE	8
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO	5
TOTAL	499



ESCANOS VACIOS

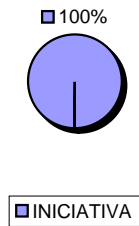
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	1
TOTAL	1

ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO A LA CAMARA DE DIPUTADOS EN LA LX LEGISLATURA				
TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	11	9	0	2
TOTALES DE ASUNTOS	11	9	0	2

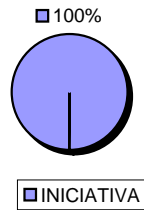
ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO A LA CAMARA DE DIPUTADOS EN LA LIX LEGISLATURA				
TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	49	31	5	13
TOTALES DE ASUNTOS	49	31	5	13

ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO A LA CAMARA DE DIPUTADOS EN LA LVIII LEGISLATURA				
TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	63	55	2	6
RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS	1	0	0	1
TOTALES DE ASUNTOS	64	55	2	7

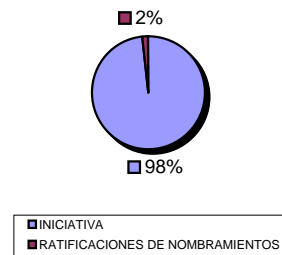
TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS
11



TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS
49

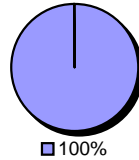


TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS
64



ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO A LA CAMARA DE DIPUTADOS EN LA LVII LEGISLATURA				
TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	36	32	1	3
TOTALES DE ASUNTOS	36	32	1	3

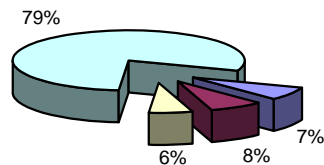
TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS 36



■ INICIATIVA

ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO EN LA COMISION PERMANENTE DE LA LIX LEGISLATURA.				
TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	18	11	0	7
INSTRUMENTO INTERNACIONAL	19	12	0	7
PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS	15	15	0	0
RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS	199	192	0	7
TOTALES DE ASUNTOS	251	230	0	21

TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS 251

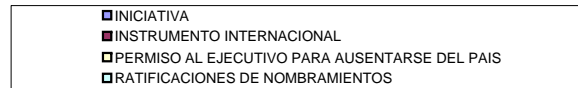
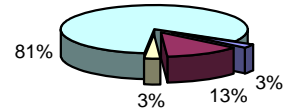


■ INICIATIVA
 ■ INSTRUMENTO INTERNACIONAL
 ■ PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS
 ■ RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS

ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO EN LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA LVIII LEGISLATURA.

TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	10	3	0	7
INSTRUMENTO INTERNACIONAL	50	50	4	2
PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS	11	11	0	0
RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS	316	61	1	254
TOTALES DE ASUNTOS	393	125	5	263

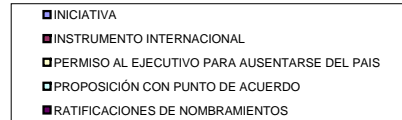
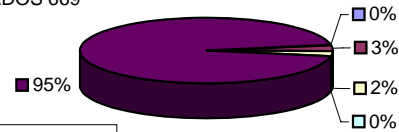
TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS



ASUNTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO EN LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA LVII LEGISLATURA.

TIPO DE ASUNTOS	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
INICIATIVA	1	0	0	1
INSTRUMENTO INTERNACIONAL	20	17	0	3
PERMISO AL EJECUTIVO PARA AUSENTARSE DEL PAIS	16	15	0	1
PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO	1	0	0	1
RATIFICACIONES DE NOMBRAMIENTOS	631	628	0	3
TOTALES DE ASUNTOS	669	660	0	9

TOTAL DE ASUNTOS PRESENTADOS 669



Fuentes de información

Presidencialismo, México, UAM, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, 188 p.

Aristóteles, *La política*, México, Porrúa, 1999, 18ª edición, 412 pp.

Aguilar, Luis, "Coordinación social y administración pública", en Lechner, Norbert. *Reforma del Estado y coordinación social*, Plaza y Valdez, México, 1999, 210 pp.

Arce Islas, René, *Transición democrática ante la crisis del presidencialismo: nuevo pacto social, alianzas y coaliciones*, México, Plaza y Valdés, 1999, 160 pp.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La Reforma electoral de 1996. Una descripción General*, México, FCE, 1997, 237 pp.

Bizberg, Ilán, *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México, 1990, pp.109-145.

Bizberg, Ilán, "La crisis del corporativismo mexicano", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm.4, abril-junio de 1990, pp. 75-96.

Bobbio, Norberto et al., *Diccionario de política*, bajo la dirección de Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, México, Siglo Veintiuno, 1997, 2 tomos.

Cansino César (coord.), *Después del PRI: Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada. 1998, 170 pp.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno, 2002, 16ª edición, 279 pp.

Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle, *La ciencia administrativa*, INAP, FCE, México, 1983, 134 pp.

Codevilla, Ugo, *El PRI de frente al 2000: Tercera y última llamada*, México, Diana, 1999, 294 pp.

Conchello, José Ángel (coord.), *Los partidos políticos de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, 476 pp.

Crespo, José Antonio, *Jaque al rey hacia un nuevo presidencialismo en México*, México, Joaquín Mortíz, 1996, 209 pp.

Crespo, José Antonio, *PRI de la hegemonía a la oposición, un estudio comparado, 1994-2001* José Antonio Crespo, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2001, 229 pp.

De la Garza Toledo, Enrique (comp.), *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005, 213 p.

De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cien tesis sobre México*, México, Grijalbo, 1982, 116 pp.

De Mora, Juan Miguel, *¿Estamos ante la desintegración de México? Corrupción desenfundada, impunidad delictiva, desorbitada, oposición partidista hacen presagiar el desastre*, México, Edamex, 1998, 164 pp.

Del Campillo, Juan Reyes, "El movimiento obrero en la Cámara de Diputados", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre de 1990, pp. 135-163.

Durand Ponte, Víctor Manuel, "The Confederation of Mexican Workers, the Labor Congress and the Crisis of México's Social Pact" en Kevin Middlebrook (ed.). *Unions, Workers and the State in Mexico*, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies, 1991, (U.S.-México Contemporary Perspectives Series, 2), pp.92-94.

Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, Barcelona, Ariel, 1997, 281 pp.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980, 663 pp.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1961, 459 pp.

Duverger, Maurice, *Métodos de las ciencias sociales*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1962, 589 pp.

Gánem, Rita, *Desde Los Pinos una crónica del poder: el adiós al PRI*, Universal, México, 2000, 188 pp.

González Molina, Gabriel, *Cómo ganar las elecciones estrategias para candidatos y partidos*, México, Cal y Arena, 2000, 157 pp.

Historia general de México, México, Centro de Estudios Históricos - El Colegio de México, 2000, 1104 pp.

Hurtado, Javier, *El sistema Presidencial Mexicano. Evolución y perspectivas*, México, FCE, Universidad de Guadalajara, 2001, 436 pp.

León, Samuel, "Modernización económica, proyecto político y consenso obrero" en James Wilkie y Jesús Reyes Heróles González Garza (coords.), *Industria y trabajo en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1990, pp.265-266.

Lorenzo Meyer, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo", en *Las crisis en el sistema político mexicano 1928-1977*, México, El Colegio de México, 1977.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, 619 pp.

Lugo Chávez, Carlos, *Neocardenismo. De la renovación política a la ruptura partidista*, Instituto de Propositiones Estratégicas, A.C., 1989, 256 pp.

Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1995, 236 pp.

Mendoza Berrueto, Eliseo, *Laberintos de la transición la democracia en México al cambio del siglo*, México, Stamppa, 2001, 305.

Mendoza Berrueto, Eliseo. *El presidencialismo mexicano una tradición ante la reforma del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de la Frontera Norte, 1998, 384 pp.

Mendoza Berrueto, Eliseo, *El presidencialismo mexicano génesis de un sistema imperfecto*, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de la Frontera Norte, 1996, 99 pp.

Mizrahi, Yemile. "Democracia, eficiencia y participación: Los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en *Política y Gobierno*, Vol. II, núm. 2, segundo semestre de 1995.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno 13ª edición, México, Porrúa, 2000, 13ª edición, 452 pp.

Nohlen, Dieter, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, 201 pp.

Palma, Esperanza, *Las bases políticas de la alternancia en México un estudio del PAN y el PRD durante la democratiza*, México, División de Ciencias Sociales - Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2004, 303 pp.

Partida, Raquel (coord.), *El sindicalismo en México ante el nuevo milenio una perspectiva global*, México, Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional Autónoma de México, Sindicato de Trabajador, 2002, 229 pp.

Partido Revolucionario Institucional, *Dinámica de las ideas políticas universales*, México, M. A. Porrúa, 1994, 263 pp.

Partido Revolucionario Institucional, *Documentos básicos declaración de principios, programa de acción, estatutos*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990, 327 pp.

Piñón G., Francisco, *Presidencialismo estructura de poder en crisis*, México, Plaza y Valdés, 1995, 153 pp.

Revels Vázquez, Francisco (coord.), *Partido de la Revolución Democrática: Los problemas de la institucionalización*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, 2004, 489 pp.

Ruiz Massieu, Mario, *El dinosaurio vencido las resistencias del PRI-gobierno a la democracia Mario Ruiz Massieu*, México, Grijalbo, 1997, 223 pp.

Sanz Rozalén, Vicent, *En el nombre del oficio el trabajador especializado corporativismo, adaptación y protesta*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, 322 pp.

Sartori, Giovanni, *¿A dónde va la ciencia política?*, México, Facultad de Economía - Universidad Nacional Autónoma de México, 167 pp.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 247 pp.

Sartori, Giovanni, *¿Que es la democracia?*, México, Taurus, 2003, 477 pp.

Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999, 368 pp.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1992, 450 pp.

Seminario "Las Relaciones del Partido Revolucionario Institucional y el Gobierno México", *Partido Revolucionario Institucional origen y transformación*, México, Fundación Mexicana Siglo XXI Luis Donaldo Colosio A. C., 1994, 115 pp.

Trelles, Alejandro y Zagal, Héctor, *AMLO, historia política y personal del jefe de Gobierno del DF*, México, Plaza y Janés, 2004, 289 pp.

Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, Plaza y Valdés, México, 1993, 204 pp.

Varela Guinot, Helena, *La oposición dentro del PRI y el cambio político en México, 1982-1992 crisis y transformación*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1993, 325 pp.

Victoria E. Rodríguez y Peter M. Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995, 405 pp.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, 1132 pp.

Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1982, 231 pp.

Zaid, Gabriel, *Adiós al PRI*, México, Océano, 1995, 269 pp.

Revisión de la revista *Proceso* del presente sexenio.

Plataformas políticas del PAN, PRI, PRD.