

21
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

**1998 EL INICIO DEL DERRUMBAMIENTO
DEL PRESIDENCIALISMO COMO
FORMACION HEGEMONICA DEL PODER
EN EL ESTADO MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALONSO CASTILLO ARMANDO

ASESOR: LIC. JUAN CARLOS MARTÍNEZ NAVA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO

268945
1998.



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.

Dedicatorias

A Mis Padres:

Armando Alonso Romo

Y

Elisa Castillo Chirino

A ustedes quienes me dieron la vida, y quienes siempre se han sacrificado por trazarme el mejor camino. Y que con ayuda de Dios lo seguirán haciendo.

A Mi Esposa E Hijos

Jacqueline, Tanya Y Yair

*A Ustedes que siempre me inyectan alegría y
esperanza para seguir luchando, con la esperanza de
que se sientan orgullosos, con los beneficios que nos
brinde mi profesión.*

A Mis Hermanos:

*Ofelia, Evangelina, Noé, Sonia, Leticia,
Sérgio, Lourdes, Daniel, Mauricio, Y
Elizabeth*

*Esperando sinceramente que tengamos éxito
como familia, como padres y quienes de alguna
manera contribuyeron en la realización del presente
trabajo.*

A La Memoria De Mi Hermano:

Raúl †

*Quien durante el tiempo que Dios permitió que
estuviera con nosotros, nos dio una gran lección y
razones para reflexionar sobre todos nuestros actos en
la vida, con especial cariño para ti.*

A Mi Asesor:

Lic. Juan Carlos Martínez Nava

*Que compartió su sabiduría y experiencia;
otorgándome su tiempo para la realización de este
trabajo.*

A Mis Profesores:

*De Primaria, Secundaria, Preparatoria y
Universidad; quienes me proporcionaron sus
conocimientos y gracias a ellos estoy logrando mis
objetivos.*

A La Universidad Nacional Autónoma De México:

*E.N.E.P. Campus Aragón, quien me brindó la
oportunidad de llegar a ser profesionista.*

INDICE

INTRODUCCION

PAGINA

CAPITULO PRIMERO

EL ESTADO MEXICANO Y LAS ESTRUCTURAS DEL PRESIDENCIALISMO Y DE LA DEMOCRACIA.

A.	LA RELACION ENTRE EL PRESIDENCIALISMO Y LA DEMOCRACIA.....	1
B.	EL PRESIDENCIALISMO Y LA CONFORMACION DEL ESTADO MEXICANO.....	6
C.	EL PRESIDENCIALISMO Y EL CRITERIO ESTATAL MEXICANO.....	10
D.	EL PRESIDENCIALISMO Y EL PARTIDO OFICIAL EN EL PODER.....	11

CAPITULO SEGUNDO

LA IMPORTANCIA DEL PRESIDENCIALISMO EN EL ESTADO MEXICANO

A.	EL ASPECTO DIMENSIONAL Y ESTATAL DE ESTE EN MEXICO.....	25
B.	LA ESTRUCTURA ESTATAL DEL PRESIDENCIALISMO.....	27
C.	CUATRO PUNTOS ESTATALES DEL PRESIDENCIALISMO EN LA ACTUALIDAD.....	37
D.	LAS POLITICAS REALES DEL PRESIDENCIALISMO EN LA ACTUA- LIDAD.....	43

CAPITULO TERCERO

EL DESARROLLO DEL PRESIDENCIALISMO A LA LUZ DE LOS DISTINTOS PRESIDENTES DE LA REPUBLICA EN EL ESTADO MEXICANO.

A.	EL INICIO CONSTITUCIONAL.....	51
B.	LA CENTRALIZACION CONSTITUCIONAL.....	52
C.	LA ETAPA CONTEMPORANEA PRESIDENCIAL.....	56
D.	LA ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL.....	70

CAPITULO CUARTO

LA TRANSICION DEL ESTADO MEXICANO EN LA ESTRUCTURA PRESIDENCIAL ACTUAL

A.	EL INICIO DE ESTA TRANSICION.....	77
B.	EL PRESIDENCIALISMO Y EL CAMBIO FEDERALISTA.....	85
C.	EL FIN DEL PRESIDENCIALISMO DENTRO DE LA HEGEMONIA DEL CONGRESO DE LA UNION.....	87
D.	LA SUBORDINACION DEL PRESIDENCIALISMO ANTE LA HEGEMO- NIA DEL CONGRESO DE LA UNION.....	105
E.	EL DERRUMBAMIENTO TOTAL DEL PRESIDENCIALISMO EN LA SOLUCION POLITICA A LOS PROBLEMAS ACTUALES QUE ENFRENTA EL ESTADO MEXICANO EN 1998.....	114

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

En la Constitución de 1824 se definió como forma de gobierno en México el Sistema Presidencial, diseño ya incorporado antes en la Constitución de los Estados Unidos de América. Desde entonces esta decisión política fundamental se ha mantenido inalterada. La ingeniería constitucional que corresponde al modelo presidencial supone una distribución de funciones entre los órganos del Estado teniendo como objetivo conformar equilibrios contrapesos entre los mismos, sin embargo, este esquema se fue desvirtuando de la realidad del Estado en formación y fue creando un abismo entre la norma fundamental y el sistema político más propicio a concentrar el poder en el presidente que al distribuirlo en los diferentes órganos estatales.

En este trabajo de investigación desarrollaremos al presidencialismo como una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes de la Unión hepatofia de los mismos poderes del presidente. Estas características aunada a la existencia de un partido hegemónico y de un conjunto de factores que modelaron el sistema político surgido de la revolución dando como resultado el desarrollo del presidencialismo mexicano, concepto que engloba las diversas variables del enorme predominio presidencial en el marco normativo y en las prácticas políticas del Estado Mexicano.

Trataremos de desarrollar el tema del presidencialismo en el Estado Mexicano, siendo este un punto nodal de cualquier intento reformador de las instituciones políticas y rubro del nuevo escenario después de un proceso electoral exitoso, por su confiabilidad y transparencia, cuyos resultados plantean grandes retos a la remodelación de la relación entre los poderes de la unión y las nuevas pautas en la conducta de los actores políticos,

acordes con la nueva pluralidad y la voluntad democrática y republicana expresados por la sociedad mexicana al emitir su voto.

Para este trabajo se entretujan diferentes perspectivas que intentan explicar la naturaleza, las causas y los factores que convegen en el predominio del Ejecutivo y en la atrofia de los otros órganos del Estado, así como los efectos que esto conlleva en el conjunto del sistema político y en el modelo económico, la dimensión histórica y jurídica; los escenarios de la nueva relación entre Ejecutivo y Legislativo; el énfasis en el fenómeno cultural y en las lagunas y problemas de la norma constitucional a partir de la nueva integración del parlamento mexicano; la dimensión económica vinculada a la política y la relación entre el presidencialismo, la transición y la economía política. La visión de una entidad federativa en relación con los municipios, la reproducción en el ámbito municipal del esquema presidencialista, el énfasis en los factores que impiden el fortalecimiento del Poder Legislativo, los efectos negativos que se derivan del principio de la no reelección parlamentaria que contempla la legislación mexicana y la ubicación del sistema presidencial mexicano; así como las normas y valores de la Ciudad de México.

Con lo anterior trataremos de dar un panorama amplio y diverso del tema dividido en cuatro capítulos en el primero se establece el Estado Mexicano y las estructuras del presidencialismo y de la democracia; en el capítulo segundo abordaremos la importancia del presidencialismo en el Estado Mexicano; en el capítulo tercero planteamos el desarrollo del presidencialismo a la luz de los distintos presidentes de la República en el Estado Mexicano y en el capítulo cuarto y último la transición en el Estado Mexicano en la estructura presidencial actual, permitiendo trazar una forma de gobierno más equilibrado y acorde con las expectativas del Estado Mexicano, sobre todo a partir de 1998.

CAPITULO PRIMERO

EL ESTADO MEXICANO Y LAS ESTRUCTURAS DEL PRESIDENCIALISMO Y DE LA DEMOCRACIA.

- A. LA RELACION ENTRE EL PRESIDENCIALISMO Y LA DEMOCRACIA.
- B. EL PRESIDENCIALISMO Y LA CONFORMACION DEL ESTADO MEXICANO.
- C. EL PRESIDENCIALISMO Y EL CRITERIO ESTATAL MEXICANO.
- D. EL PRESIDENCIALISMO Y EL PARTIDO OFICIAL EN EL PODER.

A.- LA RELACION ENTRE EL PRESIDENCIALISMO Y LA DEMOCRACIA.

Como resultado de las elecciones del pasado 6 de julio muchas apuestas a que ahora sí se acabó el presidencialismo. Nosotros afirmamos, eclécticamente, como solía hacerlo un excelente politólogo que sí y no. Sí, porque el hecho de que los nuevos diputados del PRI por primera vez no sumen mayoría absoluta en su Asamblea le cancela al Presidente de la República el apoyo con que siempre contó, dado no sólo por la coordinación entre poderes de la Unión a que obligan los términos constitucionales, sino sobre todo por el compromiso partidista que se expresaba en el inalterable respaldo que siempre le brindaron los diputados de su partido. Así las cosas, uno puede afirmar con toda razón que se acabó la hegemonía presidencial sobre el Poder Legislativo, en particular, sobre la Cámara de Diputados.

Y no, por la sencilla razón de que llegó a calar tan hondo el presidencialismo, que para su cancelación no basta el solo hecho de que ahora se transparente nitidamente la división de poderes, sino que será necesario desarraigar de toda la estructura gubernamental y de todo el sistema político las manifestaciones secuelas del presidencialismo. Para citar sólo algunas, mencionemos la enorme centralización administrativa, el monopolio federal sobre la política fiscal, de inversiones y de gasto público y la preeminencia que aún conserva el Presidente sobre un sinnúmero de instituciones e instancias políticas y gubernamentales.

Con el correr de los años, el presidencialismo llegó a socavar las bases del federalismo y del equilibrio entre los poderes. Surgido del sistema presidencial que la Constitución establece, razones de orden histórico, político y económico auspiciaron la

concentración de poder en el Ejecutivo federal hasta hace del Presidente una figura preeminente, a veces autoritaria, que le permitió invadir funciones correspondientes a otros poderes y al gobierno y soberanía de las entidades federativas.

"El presidencialismo no surgió en plenitud en un momento dado. Fue un proceso que, sin seguir una tendencia secular uniforme, tuvo sus vaivenes, según el grado de desarrollo y madurez de las instituciones republicanas y de acuerdo con las circunstancias políticas y económicas, internas y externas prevalecientes en un momento dado. No es desdeñable, no con mucho, el papel que jugó el carácter y temperamento del Ejecutivo en turno."¹

El presidencialismo mexicano puede explicarse por la irrefragable fuerza que ejerció el Ejecutivo dentro del sistema político. Para llegar a esta posición preeminente, el Presidente en turno no sólo contó con las numerosas y muy importantes atribuciones que le otorga la Constitución, sino además con todas las facultades que un sistema político permisivo, flexible y condescendiente llegaron a signarle. Por eso, desde hace años se habla de las causas constitucionales y metaconstitucionales que prohicieron el presidencialismo mexicano.

Así uno podría afirmar que el presidencialismo mexicano se construyó sobre bases jurídicas y administrativas, por costumbres y tradiciones, por razones históricas y quizá hasta propias de la psicología del mexicano. El presidencialismo es parte esencial de la cultura política del mexicano.

1.-BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. 5a ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994. Pág. 88.

Por último, antes de entrar en materia, sería conveniente dilucidar una cuestión de aparente sencillez semántica, que no lo es tanto. Para superar los efectos perniciosos del presidencialismo en las instituciones republicanas, hay quienes afirman que es necesario acotar el presidencialismo a los términos constitucionales. Nos parece que esa expresión, por un lado, deja vivo al presidencialismo y, por otra, deja intactos los términos constitucionales de nuestro actual sistema presidencial.

Se propone que si de lo que se trata es de reconstruir un sistema sobre bases de equidad, democracia y equilibrio, es imprescindible cancelar el presidencialismo, y, por otra parte, acotar el sistema presidencial. Lo primero no requiere explicación. Lo segundo está vinculado con la propuesta relativa a cancelar atribuciones presidenciales que limitan la soberanía de otros poderes y de los estados de la República. Estamos conscientes de que esta propuesta requerirá no sólo de un análisis exhaustivo de las facultades de cada uno de los poderes, sino también de todas las cuestiones administrativas y de gobierno en general, que ha concentrado la federación en detrimento de los gobiernos estatales y municipales. La tarea no es fácil, pero el ejercicio vale la pena, si queremos llegar a un gobierno en donde quede garantizada no sólo la división de poderes, sino su equilibrio y su control recíproco, así como darle a los gobiernos estatales y municipales la oportunidad de decidir soberanamente sus destinos.

Por lo tanto, nuestro modelo de república federal, con poderes divididos y con sistema presidencial, tiene sus orígenes en los modelos de Estado que asumieron Francia y Estados Unidos en el siglo XVIII.

“Los franceses, en su primera constitución, la monárquica de 1721, consignaron, inspirados en la tesis de Montesquieu, la división de poderes. Depositaron el Legislativo

en una Asamblea Nacional cuyos miembros habría de elegirlos el pueblo; el Ejecutivo, en el rey, y el Judicial en jueces también electos por el pueblo. Particular ciudadano se tuvo no sólo de precisar la división de poderes, sino su no interferencia, ya que el rey no tenía facultades para disolver la Asamblea ni ésta las reiteraba hasta por una tercera ocasión, el Ejecutivo no tenía escapatoria, tenía que promulgarlas. Al ubicar sobre el rey la autoridad de los poderes legitimados por elección popular se privilegiaba la voluntad del pueblo y se intentaba cancelar el absolutismo.”²

El constitucionalismo estadounidense, al plantear las bases de su Estado, hizo aportaciones importantes que más tarde se aplicarían en otras naciones. En primer lugar, si bien asumió la división de poderes, diseñó un sistema de coordinación para evitar entre ellos peligrosas confrontaciones, aunque también estableció un mecanismo de controles recíprocos (*checks and balances*) para garantizar su equilibrio. En particular, los fundadores del Estado estadounidense trataron de evitar, desde un principio, la preponderancia del Poder Ejecutivo, después de la experiencia del gobierno centralista que había ejercido la Corona inglesa desde allende los mares.

Dentro de la división de poderes, la Constitución de los Estados Unidos de América crea el sistema presidencial, representado por un Ejecutivo unipersonal, elegido de manera directa y universal, con facultades para participar en el proceso de formación de leyes y con capacidad de reacción frente al Poder Legislativo.

2.- CORDERO, H., Salvador y Ricardo Tirado. Clases Dominantes y Estado en México.

2a. ed., Edit. UNAM, México, D.F., 1992, Pá. 665.

Por otra parte, el principio del equilibrio también lo aplicaron los padres de la Constitución estadounidense en el aspecto territorial. Para ello inventaron el federalismo, por medio del cual el gobierno federal comparte con los gobiernos estatales el poder político. Un sistema de cosoberanías en equilibrio: el gobierno federal actúa en el campo de los intereses nacionales y el de los estados en todo lo que atañe a su régimen interior.

No obstante todas las previsiones para mantener el equilibrio, tanto entre los poderes como entre el gobierno nacional y el de los estados, con el tiempo el Ejecutivo estadounidense fue adquiriendo mayores y cada vez más importantes atribuciones, debido a que diversas interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte de Justicia así lo auspiciaron.

Otra causa importante del surgimiento del presidencialismo estadounidense lo representó el hecho de que el gobierno federal asumiera la responsabilidad de sacar a los Estados Unidos de la gran crisis que azotó a su economía desde 1929 hasta principios de los 30. El presidente Franklin Delano Roosevelt, apoyado en la invaluable asesoría del economista inglés sir John Maynard Keynes, lanzó el *New Deal*, por medio del cual el gobierno federal actuaría abiertamente, por vez primera, en la economía estadounidense, para lo cual se diseñaron políticas intervencionistas en cuestiones fiscales, de inversión y gasto público, etcétera.

“Otros factores que han jugado en favor de la preeminencia del Ejecutivo estadounidense dentro de su sistema político han sido las dos guerras mundiales en que se han visto involucrados los Estados Unidos. Durante los periodos bélicos, el presidente estadounidense, en su calidad de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, asumió un

fuerte liderazgo ante su pueblo que le permitió actuar con mayor firmeza.”³

En resumen, podemos afirmar que el presidente estadounidense ejerce un presidencialismo moderado, equilibrado por la decisión y la fuerza constitucional de los otros poderes alternantes, así como por entidades estatales de orden político, económico y social.

B.- EL PRESIDENCIALISMO Y LA CONFORMACION DEL ESTADO MEXICANO.

En México, los fundadores de nuestro Estado también intentaron crear una estructura de gobierno en la que no hubiera lugar al absolutismo unipersonal. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, mejor conocida como la Constitución de Apatzingán, inspirada por José María Morelos, se asume la división de poderes, sólo que la preeminencia la ejercía el Supremo Congreso, ya que sólo él tenía capacidad de iniciativa, no así el Ejecutivo, el que quedaba integrado por un triunvirato elegido por el Congreso. Sus integrantes tendrían igual autoridad entre sí y se turnarían la presidencia en periodos de cuatro meses cada uno, comenzando el que fuera favorecido por sorteo que efectuara el mismo Congreso.

3.-CASTELL, Manuel. et. al. El desafío tecnológico: España y las Nuevas Tecnologías.

3a. ed., Edit. Alianza Editorial, España, 1992. Pág.42

La Constitución de 1824, la primera que realmente pudo entrar en vigor, organizó a la República bajo la forma representativa, federal y popular. Ramos Arizpe, al frente de los liberales dio una fragorosa batalla para que prevaleciera el federalismo. En la Constitución aprobada se reiteró la intención de favorecer la preeminencia del Poder Legislativo, insistiéndose en que un triunvirato se encargara del Poder Ejecutivo. Sin embargo, a poco de instalado, la práctica fue exigiendo que uno de sus integrantes, don Guadalupe Victoria, quedara al frente del gobierno.

“Poco les iba a durar el gusto a los liberales. Sus acérrimos enemigos los conservadores, en una acción revanchista y ahora bajo la presidencia del inefable Santa Anna, hicieron aprobar, en 1836, las Siete Leyes Centralistas, y en 1842 y 1843 entraron en vigor las Bases de Organización Política de la República Mexicana, mejor conocidas como las Bases Orgánicas. En 1853 se declararon en receso las legislaturas estatales y se reglamentaron las funciones de los gobernadores convirtiéndolos en simples agentes del gobierno central, prohibiéndose la denominación de estados que estaba en vigor desde la Constitución de 1824. Al cancelarse la federación, los estados habían quedado como departamentos, cuyos gobernantes serían designados por el gobierno central”⁴

Los alzados de Ayutla derrocan al dictador Santa Anna y uno de ellos, Ignacio de Comonfort, se hace cargo de la Presidencia, convoca a un Congreso Constituyente que redacta una constitución radicalmente liberal. Comonfort, pleno de entusiasmo jura acatarla en nombre de Dios, acto que los conservadores tomaron a burla debido a lo cual,

4.-GETTEL, Raymond. Historia de las Ideas Políticas. 10a. ed., Edit. Nacional, México, D.F., 1991, Pág.33

apoyados por el clero, contraatacan furiosamente, lo que bastó para que Comonfort dimitiera. El presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Licenciado Benito Juárez, al asumir por ley la Presidencia, entra en la historia.

La Constitución de 1827 no tuvo vigencia sino hasta 1867 cuando se restableció la República, después de la Guerra de Reforma y de la intervención francesa. Con esta Constitución nuestro sistema político adquirió ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar un texto intermedio entre la de sistema presidencial estadounidense y las europeas de corte parlamentario. Al presidente se le retiró el derecho del veto suspensivo, se previó un segundo periodo de sesiones ordinarias; se facultó a la diputación permanente para acordar por mayoría simple la convocatoria, de oficio o a petición del Presidente de la República, a sesiones extraordinarias; se restringió el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y suspensión de garantías y se le obligó al refrendo ministerial para iniciativas que intentara enviar al Congreso. Por último, la supresión del Senado hizo crecer la importancia de la Cámara de Diputados.

“Sesenta años estuvo vigente la Constitución de 1857. En 1917, el Congreso Constituyente convocado por Carranza aprobó una nueva constitución.”⁵

Puede afirmarse que a través de ella el sistema presidencial vuelve por sus fueros, debido a las siguientes reformas:

5.-GERMANI, Gino. Política y Sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas. 3a. ed. Edit. Paidós, Argentina, 1991, Pág. 97

- a) La aprobación de la elección directa y universal del Presidente, frente a la indirecta de primer grado que preveía la Constitución de 1857, con lo cual creció el liderazgo del Ejecutivo Federal;
- b) La cancelación de la Vicepresidencia, cuyo titular se dedicaba a traer en jaque al Presidente, debilitándolo;
- c) La elevación de la mayoría requerida en las Cámaras para vencer el veto presidencial sobre iniciativas del Congreso, no a la mayoría absoluta, sino ahora a dos tercios de los miembros presentes en cada Cámara, y,
- d) La restricción de las causales del juicio de responsabilidad al Presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición de la Patria.
- e) Hay que recordar que el Congreso había vuelto a ser bicameral desde 1874, cuando Lerdo de Tejada propuso y se aprobó la reinstauración del Senado de la República. Esta propuesta, junto con otras, pretendía restablecer el equilibrio que el Poder Ejecutivo había perdido frente al Legislativo en la Constitución de 1857. Entre tales reformas se incluyó el veto suspensivo para el Presidente, pudiendo ser superado sólo por mayoría absoluta en ambas cámaras.

Con Carranza y la nueva Constitución se echó a andar un proceso político y gubernamental que a poco iba a convertir al sistema presidencial en un presidencialismo, que a veces se manifestó autoritario y desorbitado.

C) EL PRESIDENCIALISMO Y EL CRITERIO ESTATAL MEXICANO.

Para quienes triunfaron en la Revolución no fueron fáciles los primeros años. La lucha por el poder político no fue menos sangrienta que la que se había dado en los campos de batalla. Carranza se había instalado en la Presidencia venciendo a sus rivales; hizo promulgar la Constitución que sentó las bases de la modernidad mexicana; fue nacionalista, honrado y leal a sus principios; ejerció un presidencialismo decidido ante sus contrincantes y firme ante las presiones externas. A pesar de quienes aún lo vituperan, ahí está en la historia con gallarda austeridad.

Las circunstancias internas y externas obligaron a Carranza a ejercer su cargo con gran poder político y militar. Acaparó decisiones que correspondían a otros poderes o a las autoridades de los estados. Esta forma presidencialista, a veces desorbitada, se iba a repetir más adelante, aunque en otras circunstancias y con otros matices.

Al triunfo de la Revolución todo estaba por hacerse o cuando menos por reconstruirse. Las batallas habían asolado el territorio entero. Sólo el gobierno podía asumir la enorme tarea de reedificar a la nación y dentro del gobierno, la federación concretamente, el Presidente de la República.

Así se inició un largo como fecundo proceso de creación de instituciones y construcción de obras para el desarrollo nacional, que requirió de un gobierno fuerte, bajo el liderazgo decidido de los presidentes en turno. Es éste uno de los momentos culminantes del presidencialismo moderno mexicano, donde destacaron, con mucho, Obregón, Calles y Cárdenas y, con otros matices, Miguel Alemán. Fue entonces cuando el presidencialismo que había ejercido Porfirio Díaz volvió al escenario, sólo que ahora

con un régimen económico y social que aspiraba a la construcción de una nación cuyo pueblo gozara de más libertad, de mejor justicia y sufriera menos pobreza y menos ignorancia. Se iniciaba, además, el proceso de maduración de la democracia, que iba a ser largo y azaroso.

Entre las diversas causas del surgimiento y consolidación del presidencialismo mexicano, los especialistas sobre la materia, del amplio menú que ofrece el sistema político mexicano, escogen algunos. De tan amplio espectro, aquí se van a discutir sólo tres puntos: la creación del partido del gobierno, promovido por Plutarco Elías Calles; el régimen económico establecido a partir de la Revolución, y el proceso de centralización administrativa en perjuicio de las instancias locales de gobierno.

D.- EL PRESIDENCIALISMO Y EL PARTIDO OFICIAL EN EL PODER.

“No puede explicarse el presidencialismo mexicano sin tomar en cuenta el papel que desde un principio jugó el partido que creara Calles en 1929 y que en un lapso sorpresivamente corto se iba a convertir en el centro del sistema político”⁶

A Plutarco Elías Calles, Jefe Máximo de la Revolución, le obsesionaba la unidad de los que él llamaba la “Familia revolucionaria” y, en contrapartida, mucho le

6.-HERMAN, Heller. Teoría del Estado. 13a. ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., Pág. 112.

preocupaba que no hubiese una forma de controlar a los partidos regionales ni de someter a los "bloques" políticos que, desde las cámaras, desafiaban la voluntad presidencial.

Ante la dispersión de las fuerzas políticas, el descontrol de las cámaras, el desgaste enfrentamiento con algunos gobernadores desafectos al régimen, la necesidad de superar la escisión que en las filas revolucionarias había probocado el asesinato de Obregón, así como la urgencia de lograr un apoyo decisivo para el inminente candidato presidencial, a Calles le urgía una estrategia, un instrumento que unificara y reunificara a los revolucionarios, tan pretensiosos como indisciplinados.

Ambicioso y visionario, Calles se propuso crear un partido unificador, centro de un nuevo sistema político firme y confiable, que lograra que las instituciones prevalecieran por encima de los intereses de caciques y caudillos. El partido se propondría unificar a todos los grupos y sectores y trataría de implantar una sola línea ideológica. En su seno debían elegirse, en convenciones democráticas, los candidatos a cualquier puesto de elección popular.

La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), gran acierto político de Calles, orientaría la ruta ideológica del gobierno, elaboraría sus programas y resolvería sobre la postulación de candidatos, desde la Presidencia de la República, a los gobiernos estatales, a las cámaras del Congreso de la Unión, a los Congresos locales, hasta las presidencias municipales. Toda una pirámide de poder político, siendo el Presidente el Líder máximo de su partido, pudo dirigir, mientras prevaleció la hegemonía partidista, a todas las instituciones e instancias políticas y gubernamentales del país.

“El Congreso de la Unión, en sus dos cámaras, integrado en una amplia mayoría por miembros del mismo partido que el del Presidente de la República, se convirtió, por lealtad y disciplina partidista, en su fiel colaborador.”⁷

Cuando Lázaro Cárdenas convierte al PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), incorpora al partido a las grandes centrales obreras, campesinas y populares, formando sus sectores básicos (en un principio también los militares formaron sector dentro del partido). Nace así un corporativismo de gran eficacia política pues a través de estas centrales y sectores se sumaron a la causa revolucionaria grandes núcleos sociales los que, beneficiarios de cargos de elección popular y de posiciones en los diversos niveles de gobierno, vieron colmadas sus aspiraciones políticas y quedaron comprometidos con el partido.

Con el tiempo, y según progresó su maduración, el partido llegó a ser el más eficaz instrumento político del Presidente de la República, su jefe nato. Así, el PNR y sus derivaciones en PRM y PRI se convirtieron en la estructura política fundamental del presidencialismo mexicano.

El régimen económico.- Otro elemento importante en la consolidación del presidencialismo mexicano es el régimen económico, estatista y patrimonialista, que asumió el gobierno a partir de la Revolución. Alguien tenía que asumir la tarea de impulsar el desarrollo nacional. Nadie más podía hacerlo sino el Estado mexicano.

7.-MAYER, J.P. Trayectoria del Pensamiento Político. 8a. ed., Edif. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1990, Pág. 87

Carente el país de la infraestructura requerida para el desarrollo, el gobierno planeó las grandes obras de irrigación, de comunicaciones y desarrollo urbano y diseñó políticas de impulso a la agricultura, la industria y los servicios. Repartió tierras de los latifundistas, creó instituciones financieras, organismos de asistencia social y puso en marcha ambiciosos programas de alfabetización, de educación básica y superior, de salud y de vivienda. Nacionalizó el petróleo, los ferrocarriles y los servicios de energía eléctrica y creó empresas estatales y parastatales en aquellas áreas en donde no concurría el empresariado o donde lo hacía deficientemente.

Además, es evidente la estrecha correlación que se dio en México entre la política de intervención del Estado en la vida económica, la consolidación del presidencialismo y el proceso de centralización de las funciones gubernamentales.

Presidencialismo y centralización son dos procesos que van de la mano. Por vía de la centralización el gobierno federal ha venido acumulando innumerables y muy diversas funciones, ya sea por mandato legal o por la vía administrativa.

Ya vimos que hubo épocas en que el único que podía sacar al país adelante era el gobierno federal, por lo que éste, engolosinado, comenzó a absorber cada vez mayores atribuciones, en detrimento de los intereses de los gobiernos estatales y municipales. El ámbito más sensible fue el fiscal, al monopolizar tal área de federación.

Nuestra Constitución es de tipo programático, más que de carácter enunciativo, como sucede con la estadounidense, por ejemplo. Ello exige que cada Presidente en turno, para llevar a la práctica su programa de gobierno, se vea en la necesidad de enviar al Congreso una serie de iniciativas de reformas constitucionales o de leyes, indispensables para suplir sus propósitos. A menudo estas iniciativas han representado

serias mermas a las atribuciones de otros poderes o de los gobiernos locales, con lo cual el presidencialismo se ha venido fortaleciendo de manera incesante.

Por último, es oportuno anotar que la centralización no sólo se ha dado en beneficio del Ejecutivo federal, sino también hacia los poderes Legislativo y Judicial. En el primer caso, las sucesivas enmiendas al artículo 73 constitucional, que se refiere a las atribuciones del Congreso de la Unión, han ampliado muy sustancialmente sus atribuciones, en demérito de las legislaturas de los estados, entidades que en el terreno de los hechos han perdido gran parte de su soberanía.

En este, sentido, las elecciones del pasado 6 de julio provocaron, en algunos sectores de la población una gran euforia, festejando que "ahora sí, hubo democracia". Creemos que tal exaltación la gozaron quienes deseaban que el PRI perdiera la gubernatura del D.F. y, de ser posible, la mayoría en la Cámara de Diputados. Para algunos, los resultados, más que la limpieza electoral, que sí hubo, provocó tal regocijo.

La jornada fue, sin lugar a dudas, estupenda. El resultado fue ahora que el poder político quedó distribuido de manera más equitativa, en todos los ámbitos nacionales. Los partidos rivales del PRI, en particular el PRD y el PAN ganaron, con respecto al pasado, más curules en la Cámara de Diputados, tienen más senadores (por primera vez plurinominales), más alcaldías y diputados locales. En cuanto a las gubernaturas que se pusieron en juego, el PRD ganó la del Distrito Federal y el PAN las de Nuevo León y Querétaro. El PRI ganó las de Colima, San Luis Potosí y Campeche, aunque aquí numerosos grupos del PRD presionan para que se anule el proceso electoral.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, las curules, incluyendo las del reparto plurinominal, se repartieron principalmente entre el PRI (239), el PRD (125) y el

PAN (122). El Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) quedó como cuarta fuerza (ocho curules) y el Partido del Trabajo (PT) en quinto lugar (seis curules).

Ningún partido alcanzó por sí mismo la mayoría absoluta. En este caso el PRI, como la primera mayoría relativa, está en mejor situación que sus rivales, pues con sólo doce votos más puede llegar a 251, o sea la mayoría absoluta, para poder sacar adelante las iniciativas de ley-sean propias o del Presidente- y tomar decisiones respecto de la gobernabilidad interna de la Cámara.

Lo que si se complica en el caso de aquellas cuestiones que para ser aprobadas requieran de una mayoría calificada de dos tercios (333 votos), ya que como está visto ni el PRI, ni todos sus rivales juntos, alcanzan la mayoría calificada.

Sea un tipo de mayoría u otra, lo cierto es que al interior de la Cámara se va a iniciar (si no es que ya empezó desde ahora, lo que sería muy saludable) un proceso inédito de negociaciones y concertaciones que serán indispensables para llevar adelante el trabajo parlamentario.

Todas las iniciativas que se llevan al pleno de la Cámara de Diputados son importantes y su discusión suele tener resonancia nacional. Pero de mayor trascendencia (y también por su inmediatez) son, sin lugar a dudas, las referentes al presupuesto anual de la federación, la que propone los ingresos necesarios y la discusión y, en su caso, aprobación de la cuenta pública. Estas cuestiones requieren sólo de mayoría absoluta para ser aprobadas, es decir, aquí quedarían, teóricamente 239 votos del PRI contra 247 del PRD y PAN juntos, si es que se alían, que es lo más probable. O sea que los partidos que van a jugar el llamado papel de "bisagra" son el PVEM con sus ocho votos y el PT con sus seis. Para que el PRI llegue a mayoría requiere de los votos de los dos partidos

“bisabrá”, mientras que la supuesta alienaza PRI-PAN necesita los votos de cualquiera de los dos.

Como decía nuestra abuela, recemos un requiescat por las ánimas santas, en este caso la hegemonía presidencial que lograba que la mayoría en la Cámara, la que representaban los diputados de su partido, aprobara sus iniciativas. De modo que el reto a la vista es la concertación.

Respecto del presupuesto y las demás iniciativas, tanto el Presidente como los partidos de oposición tienen varias opciones. Si no se negocia con anticipación o no se llega a un acuerdo previo, los diputados pueden: a) aceptar la propuesta como llega; b) rechazarla íntegramente; c) enmendarla en parte. En el primer caso el problema se resuelve, no así en los otros dos. Si le es regresada la iniciativa presupuestal al Presidente, éste tiene varias opciones: a) aceptar lo que le llega de la Cámara; b) aceptarla parcialmente; c) rechazarla totalmente. En el primer caso problema se resuelve, no así en los otros dos. En una tercera fase, si la Cámara decidiera insistir con una propuesta diferente a la del Presidente, se requeriría mayoría calificada, es decir, dos terceras partes del número total de votos.

¿Qué puede plantear cada partido? Si como aprendimos en la Escuela Nacional de Economía, el presupuesto “es la expresión financiera de un programa”, es obvio que lo que el Presidente enviará es un presupuesto que le permita continuar con su programa financiero, fiscal, monetario, político y social, en donde prevalecerán con toda seguridad los objetivos referentes al pago de las deudas externa e interna, el ahorro interno, las metas inflacionarias, de tasas de interés y de paridad monetaria, la privatización de

empresas, la asignación de recursos entre los órdenes federal, estatales y municipales, etcétera.

“Si es que los partidos de oposición se deciden a ir adelante con sus propuestas de campaña, seguramente que sus propuestas diferirán diametralmente de la iniciativa presidencial. Y ahí empiezan las dificultades, o cuando menos las negociaciones.”⁸

Ante esta nueva forma de relaciones entre el Poder Legislativo y el Presidente de la República, se levantan serias dudas, así como grandes expectativas. Si cualquiera de las partes escoge la vía de la confrontación, todo el esfuerzo por avanzar en la democracia habrá sido inútil. Mal haríamos si con esta legislatura se integra una Cámara contestataria, rival y retadora de la investidura presidencial. Si en cambio las diferencias se superan en aras de intereses superiores a los inmediatos y se impone la civilidad, la sensatez y la tolerancia, habremos iniciado la construcción de la verdadera democracia, esa a la que ahora les ha dado por llamar competitiva.

Por lo tanto, estamos ante la inminente perspectiva de cambios que pueden ser trascendentales en varios aspectos medulares de nuestro sistema político. No es poca cosa prever el paulatino desmantelamiento del presidencialismo, porque de ahí se pueden derivar la legítima división de poderes, un auténtico federalismo y una mejor asignación de poderes, atribuciones y recursos gubernamentales con un criterio de mayor equidad territorial. Pero, si se aprovecha bien la coyuntura, se pueden impulsar aún mayores avances democráticos.

8.- LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. Génesis y Teoría General del Estado. 9a. edl, Edit. Porrúa. S.A. México, D.F., 1995, Pág. 173.

Mucho depende de la visión que sobre esta coyuntura se planteen los partidos políticos. Si van a enredarse en revanchismos y disparates, malo. Si no alcanzan a ver más allá de sus intereses inmediatos, los de las canongias y privilegios menores, peor. Ojalá y los partidos alcancen a ver que los resultados electorales recientes nos han colocado a todos los mexicanos en el umbral de cambios que puedan servir para construir un nuevo sistema político, más democrático y competitivo. Que asuman una actitud constructiva, leal a la nación y a sus intereses superiores. Si no fuera así, el desencanto y frustración de la ciudadanía serían mayúsculos.

En el caso de los poderes de la Unión, los partidos de oposición, desde tiempo atrás, han planteado que el Legislativo debiera ejercer mayores y más importantes atribuciones, en especial frente al Ejecutivo, aunque no precisan en qué asuntos. Pero como ahora tienen la mira puesta en las elecciones presidenciales del año 2000, y como las tendencias los perfilan hacia triunfos insospechados, es muy probable que esta exigencia, al correr del tiempo, vaya perdiendo énfasis. No vaya a ser que luego les toque una Presidencia demasiado acotada.

Otra cuestión que se plantea con frecuencia tiene que ver con las normas de gobierno del Congreso de la Unión. Aunque esta es una bandera que desde hace tiempo han planteado los partidos de oposición, lo cierto es que en las circunstancias actuales seguramente que todos los partidos, cada quien con sus razones, están interesados en revisar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Reglamento Interior del Congreso.

Un problema real e inmediato al que se enfrentarán los nuevos diputados tiene que ver con el liderazgo de la Cámara, cuando menos para tomar la iniciativa de

convocar para sentarse a discutir asuntos tales como la elección del Presidente de la Gran Comisión, que según la ley habrá de encabezarla el representante que nombre el grupo parlamentario mayoritario (Cap. IV, Art. 38 Fracc V, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). El PRI tendrá derecho a reclamar el cargo, ya que es el grupo parlamentario mayoritario, aunque no cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. Habrá que resolver de inmediato la integración de las cincuenta comisiones permanentes, las especiales, la Inspectoría de la Comisión Mayor de Hacienda, el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda, si continúa o no en funciones la Gran Comisión, integrada por un representante de cada diputación de los estados, etcétera.

El Poder Legislativo federal debe iniciar un proceso de descentralización de atribuciones hacia las legislaturas de los estados para que éstas puedan ejercer con mayor plenitud su soberanía. Muchos asuntos fiscales, de comercio, educativos, de salud, ecológicos y de agricultura podrían atender y resolver con mejor criterio y conocimiento las legislaturas estatales, más cerca de los problemas regionales del país. Evidentemente se requieren reformas constitucionales que están a la mano de los legisladores.

La consolidación del federalismo está vinculada a la descentralización legislativa planteada en el párrafo anterior, en particular la que se refiere a los asuntos fiscales. Habría que cancelar el sistema de participaciones, que suspende y subordina, a cambio de devolverle a los estados una auténtica soberanía fiscal.

Pero no sólo el área legislativa hay cosas por descentralizar. También las encontramos en el Poder Judicial. En noviembre de 1994, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, reunida en la

ciudad de Querétaro, proclamó una Declaración en la que señalaba que “la justicia local se ha convertido en una maquiladora de la justicia federal. Estas prácticas han tenido como consecuencia un demérito y menosprecio a los Poderes Judiciales de los Estados, creándose de esta manera magistrados, jueces, empleados y justicia de primera; y magistrados, jueces, empleados y justicia de segunda, rompiéndose el equilibrio en el principio federalista”

En el clausulado propositivo se planteó “descentralizar el control de la legalidad y la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, que ahora tienen en materia común a los Poderes Judiciales de los estados y del Distrito Federal. Por último, se propuso la creación de Supremas Cortes de Justicia de los estados y Juzgados de Amparo Locales.

La descentralización de funciones del gobierno federal hacia los gobiernos estatales implicaría un importante desmantelamiento de la burocracia de la mayoría de las secretarías de Estado. Los gobiernos estatales, cual más cual menos, tiene ya una estructura administrativa semejante a la federal, de modo que con poco podría asumir nuevas funciones. Imaginense los ahorros de recursos humanos y financieros (y de problemas) que se lograrían con la aplicación de una política semejante. Para tener una idea aproximada, calcúlese el costo de administrar programas como el de apoyo a quienes sufren extrema pobreza, ¿ a cuánto sale cada peso que se otorga a los beneficiarios ? ¿Cuál es el costo administrativo que requiere la SEP por cada maestro o por cada niño en educación básica ? ¿ Cuánto cuesta cada programa de la Secretaría de Agricultura ? ¿ Qué grado de eficiencia alcanza este programa de cada secretaría de Estado ?

Por otra parte, las delegaciones de dependencias federales que funcionan en los estados son prácticamente inútiles, pues su campo de decisiones es muy limitado; todo tienen que consultarlo a México. Cancelarias resultaría en un buen ahorro para la nación.

Por último, los cambios democráticos que con razón llenan de euforia a no pocos mexicanos, tienen que verse como el principio de otros procesos más profundos. Por ejemplo, el de la auténtica identificación de los diputados y senadores con los intereses de los electores. Mucho se habló del "levantados" en las cámaras, como efecto del presidencialismo. Así se interpretaba la colocación del Legislativo con el Ejecutivo. Cualesquiera que sean las razones para esta expresión, lo cierto es que esto está cambiando. Pero ahora se presenta otro problema similar o peor. La "línea" que ahora prevalecerá será la de los partidos, y veremos a diputados y senadores votando en bloque, levantando el dedo según las instrucciones de su partido.

En sí esto no es reprobable del todo. Cada partido tiene su plataforma y sus compromisos políticos para orientar a sus correligionarios en determinada dirección. El problema es que una vez más los legisladores estarán más atentos a las instrucciones del partido que a los intereses de sus electores, pues es obvio que su carrera política depende más de la "nomenclatura" partidista que de sus electores.

La única solución a este problema es la reelección en periodos inmediatos de los senadores y diputados federales y locales. Así tendrían más cuidado de consultar o cuando menos informar a sus electores de su voto en la Cámara y los obligaría a visitar con frecuencia sus distritos. Además esto serviría para elevar la cultura política de la ciudadanía. El resultado de lo anterior es que tendríamos cámaras legislativas más independientes, más soberanas. A pesar de los argumentos expresados, es muy probable

que, por razones obvias, a los partidos políticos no les convenga este cambio, pues perderian gran parte del control sobre sus miembros en las Cámaras. En fin, ojalá y avancemos en esto y en lo demás.

Como podrá apreciarse, el desmantelamiento del presidencialismo, cuyo inicio podemos asociarlo a los elecciones del paso 6 de julio, ha de entenderse como un largo y complicado proceso a través del cual la división de poderes llegue a consolidarse, el federalismo sea auténtico y se descentralicen hacia los estados y municipios no sólo cuestiones administrativas, sino también legales y judiciales.

Si no logramos impulsar un proceso con estos resultados, habremos perdido esta oportunidad, que quizá sea la única que nos depare el destino.

CAPITULO SEGUNDO

LA IMPORTANCIA DEL PRESIDENCIALISMO EN EL ESTADO MEXICANO

- A. EL ASPECTO DIMENSIONAL Y ESTATAL DE ESTE EN MEXICO.
- B. LA ESTRUCTURA ESTATAL DEL PRESIDENCIALISMO.
- C. CUATRO PUNTOS ESTATALES DEL PRESIDENCIALISMO EN LA ACTUALIDAD.
- D. LAS POLITICAS REALES DEL PRESIDENCIALISMO EN LA ACTUALIDAD.

A.- EL ASPECTO DIMENSIONAL Y ESTATAL DE ESTE EN MEXICO.

Algunas preguntas que nos podemos cuestionar respecto al presidencialismo mexicano son:

¿Es el presidencialismo mexicano un fenómeno anormal, atípico, exclusivo de nuestra extraña conformación nacional? ¿Es el presidencialismo mexicano acaso una degradación de los planteamientos originales de la división de poderes francesa y de la Constitución estadounidense? ¿Se trata entonces de un mal de que debemos de tratar de erradicar por cualquier vía ? ¿O quizá es el resultado de necesidades reales producto de una conformación social muy particular y por ende muy nuestro problema? Se dice que nuestro andamiaje constitucional es copia fiel de las intenciones republicanas de los Estados Unidos de América, que las ideas base que dieron origen a este país, es tanto que división de poderes, ruta federal y no confederada y régimen presidencial y no parlamentario, luego entonces, ¿en qué fallamos? ¿Dónde se dio el desvío que llevó a una malformación, a una contrahechura de los poderes en la cual la rama ejecutiva terminó por avasallar el Legislativo y opacar casi totalmente al Judicial? Las leyes son similares. ¿Fueron acaso las personalidades de quienes encarnaron al Ejecutivo Federal las que propiciaron el eclipsamiento de las otras dos ramas de poder? ¿Qué pasó?

Así, son tantas las preguntas que, de entrada, se demanda una definición multidimensional. El presidencialismo mexicano tiene una vertiente explicativa en las normas mismas que dieron origen al Estado-nación. Llamémosla el venero jurídico. El presidencialismo mexicano encuentra otra fuente de explicación en el difícil contexto histórico en el cual se parió, o se está pariendo, la nación mexicana. La historia. El

fenómeno del presidencialismo mexicano también es explicable por las raíces culturales, por esa pétreca solidez de la cultura autoritaria, que demandaba estabilidad antes que democracia. Sin embargo, para los fines de este espacio tratemos de mantener a los orígenes históricos, culturales y jurídicos, ampliamente investigados y documentados, simplemente como una piedra de toque que nos permita avizorar el futuro de ese fenómeno que denominamos presidencialismo. Además si abrimos tantas variables terminaremos por afirmar lo evidente pero inútil: Fueron todos en conjunto, en conclusión, no sabemos cuál pesó más.

Quizá entonces la primera pregunta que deberíamos plantear es qué entendemos por presidencialismo. Podemos decir acaso que en las fallidas intentonas santanistas por perpetuarse en el poder estaban ya las raíces del presidencialismo contemporáneo. Tendríamos así que admitir que el gobierno juarista, con facultades extraordinarias, alimentó también el presidencialismo mexicano. Como consecuencia los ricos debates de conservadores y liberales, en el que quizá haya sido el cuerpo deliberativo más rico de nuestra historia, serían también fuente de debilidad de ese contrapeso, por lo menos teórico, que es el Legislativo para facilitarle el camino al ambicioso Ejecutivo. Por esa vía Porfirio Díaz y su extenso mandato serían comprobación de lo exitoso de la forma presidencialista de mando. Francisco I. Madero y su ingenua voluntad democrática y antipresidencialista, serían otra prueba más de que el presidencialismo como necesidad histórica estuvo presente hace 150 años, hace un siglo, hace cinco décadas, como una definición casi ontológica de los mexicanos frente al poder. Plutarco Elias Calles, en esta perspectiva, serían el gran artifice, el gran ingeniero que ideó la maquinaria del nuevo presidencialismo.

Sin embargo este que parece coherente encadenamiento histórico y que muchos lo llevan incluso más atrás y reviven para ello las discusiones de Fray Servando T. de Mier en favor de la vía de gobierno central, y que otros más la extienden a la rigidez del gobierno colonial, centralizado y autoritario, por no hablar ya de las estructuras autoritarias de las sociedades precolombianas, pareciera un ejercicio intelectual sin fin en el cual los orígenes tan remotos, tan abigarrados, terminan por impedirnos contemplar el presente. Se reclama entonces lo que algunos teóricos ingleses llaman una *naive theory* o aproximación ingenua, teoría ingenua. Comparar a Santana, con Juárez, con Díaz, con Calles, con Ruiz Cortines, con Díaz Ordaz, con López Portillo o Salinas de Gortari, pareciera un acto de una ambición desmedida, además de irresponsable. Las aproximaciones naive parten de un supuesto tan sencillo como sea posible, que nos permita ir destejiendo la madeja. Dejemos entonces las definiciones ontológicas, que buscan encontrar la esencia misma del ser mexicano, definiciones que tanto daño nos han hecho para el entendimiento de los muy diversos caracteres que conforman eso que en el mayor simplismo se ha querido encerrar detrás una sola chapa conceptual.

B.- LA ESTRUCTURA ESTATAL DEL PRESIDENCIALISMO.

Podemos establecer como hipótesis de trabajo: el presidencialismo es un desequilibrio básico, pero ¿por qué apareció? Se trata de un círculo vicioso con varios orígenes. El primero nos refiere a una antigua discusión entre centro y periferia, entre intereses nacionales e intereses regionales, de provincia o estado, entre fuerzas

centripedas y fuerzas centrifugas. Los grandes teóricos de la conformación del Estado Nacional siempre han destacado, frente a las organizaciones sociales previas, el hecho de que el Estado moderno surge, requiere y, en algún sentido, es autoridad central. Recomendamos por ejemplo cómo al final del Medievo, cuando el comercio interregional en Europa e incluso intercontinental comenzó a intensificarse, uno de los obstáculos principales era la multiplicidad de ordenamientos y autoridades políticas. Las reglas del juego cambiaban de trayecto en trayecto, haciendo de la actividad comercial un asunto azaroso, riesgoso, imprevisible y sujeto a las mayores veleidades de diferentes príncipes y monarcas. En ese sentido el comercio fue un agente civilizador para utilizar el concepto de Braudel. Los comerciantes demandaron, pues su actividad se los exigía, el respeto a ciertas normas que los acompañaban. Pero alguien tenía que garantizar el cumplimiento de esa normatividad que abrazaba a diferentes principados con intereses también diversos. Esa misma exigencia de los comerciantes tuvo su expresión paralela en el derecho de gentes, el cual, como su nombre lo indica, ponía en el centro de la discusión la posibilidad de que el ser humano tuviera derechos inherentes, es decir, en sí mismo. Nos enfrentamos aquí a una simiente del jusnaturalismo. Estas dos discusiones, estas dos exigencias, estas dos tensiones dieron origen a los incipientes Estados-nación. Tenía que ser una autoridad central la encargada de imponer una determinada legalidad en un territorio también perfectamente demarcado. Legalidad generalizada y garantizada fue el cimiento del Estado-nación en Europa. Sobre esa legalidad se asentó el voto y de allí aparecieron los órganos de representación de poderes y, finalmente, los partidos políticos.

“Estas condiciones que parecieran tan remotas a nuestro caso particular, es decir México, las confrontamos nosotros como Estado-nación varios siglos después y no en el mismo orden. Hoy en día seguimos incapacitados para poder afirmar que en México ya existen mercados nacionales para muchos de los productos de nuestra vida cotidiana. Existen zonas, vastas áreas de nuestro país, sobre todo en las serranías y regiones aisladas, en donde las autoridades municipales, estatales e incluso las federales, han sido incapaces de imponer ese código básico de respeto a los derechos individuales. Si eso ocurre en pleno final del siglo XX, si con frecuencia tenemos que referirnos a las nuevas modalidades de los caciques, si las fuerzas centripedas no han logrado ser ahogadas y todavía siguen siendo una amenaza al Estado-nación, qué podemos imaginarnos de las luchas que se dieron a principios del siglo XIX.”⁹

Uno de los argumentos que está detrás del fenómeno presidencialista es precisamente el de que el Estado de derecho necesita de una autoridad central fuerte, capaz de defender la normatividad básica en contra de los múltiples intereses regionales y caciquiles. En ese sentido la idea de fortalecer primero al centro, para que sea éste el que opere como un agente civilizador sigue teniendo vigencia. No en balde, todavía durante la década de los 70 se veía en cada potencial gobernador a un posible virrey cuando no a un neocacique. La memoria de Vidaurri y tantos más sigue cabalgando en nuestra memoria histórica. El Presidente, representante preclaro del gobierno central,

9.-MEDINA, Luis. Evolución electoral en el México Contemporáneo, Reforma Política.

3a. ed., Edit. Gaceta Informática de la Comisión Federal Electoral, México, D.F., 1994,

debía tener la posibilidad de garantizarse que no surgieran nuevos feudos en el Estado-nación mexicano. Debíaser fuerte e imponer al Estado, de arriba para abajo. al revés entonces.

Por supuesto que la orografía, la incapacidad que hemos tenido para comunicar cabalmente al territorio mexicano, es una explicación, no por añeja menos válida, de las dificultades por lograr una verdadera integración nacional. El aislamiento, la perpetuación de condiciones de no respeto a la legalidad básica, hablan todavía de la debilidad del Estado-nación mexicano. El carácter marcadamente pluriétnico no ha facilitado las cosas. Pero además existen las coordenadas históricas que no podemos soslayar. Hacia el norte está ese triste y doloroso trauma-recuerdo de haber sido incapaces de retener la mitad de nuestro territorio porque uno de los elementos constitutivos del Estado-nación, la población, simplemente no estaba ahí. No hace mucho, en 1986, se invocó el fraude patriótico por el miedo de que un estado gobernado por la oposición de derecha pudiera voltear los ojos demasiado hacia allá. Y qué decir del sur, donde la integración étnica de los pueblos de nuestra zona fronteriza hacen de la frontera, en particular donde está representada por el Suchiate, un mero capricho formal que nadie atiende. Así, las comunidades cruzan la frontera de un lado al otro, siguiendo sus ancestrales costumbres, sin atender mayormente a los límites de los tres Estados-naciones que ahí se encuentran: México, Guatemala y Belice. Todavía en esas zonas, casi a punto de iniciar el siglo XXI, pesan más los ritos religiosos, las veneraciones a diversas santidades que cualquier normatividad que nos recuerde al mundo moderno.

El efecto del presidencialismo como necesidad de una autoridad central, capaz de confrontarse a las fuerzas centrífugas, tuvo una consecuencia muy perniciosa en su efecto

cascada. Me refiero al hecho de que la misma forma de argumentación que se utilizó durante décadas alrededor del Presidente de la República y del partido en el gobierno, como su instrumento de control y dominio, se reprodujo a escala en los gobiernos estatales e incluso municipales. De tal forma que la expresión porfiriana en el sentido de que éste era un país difícil de gobernar, extendió un cheque en blanco, una justificación suprallegal, casi podría decirse que una muy popular razón de Estado, aplicable a los tres niveles de gobierno. Cada municipio , gobernador o presidente podía recurrir a ese extraño argumento justificatorio en que el Estado ocupaba el pedestal más importante. En ese sentido el presidencialismo y sus deformaciones colaterales, al caminar de la mano de la razón de Estado, fomentaron una cultura autoritaria. Esta expresión que podría parecer por omnicomprensiva hueca, tiene una repercusión muy concreta, la legalidad en ciertos momentos y a criterio del gobernante puede e incluso, dirían los autoritarios, debe subsumirse a otros intereses. El presidencialismo en esta ruta de análisis ha sido riquísimo veneno de la subjetivización del conocimiento social. Una visión autoritaria del Estado, eso que muchos denominan las razones de México, aplastó, sangró, debilitó, arrinconó a una cultura de la legalidad que debió de haberse esparcido a la par del surgimiento del Estado-nación.

Así, a diferencia de lo que ocurrió en otros países europeos o incluso en la nación estadounidense, en las cuales la noción de Estado moderno implicó la extensión de la legalidad, en el caso mexicano Estado y autoritarismo, Estado, presidencialismo y autoritarismo propiciaron una trampa fatal de la cual lentamente vamos saliendo. Si la desintegración del incipiente Estado-nación, producto de las fuerzas centrifugas sigue siendo para algunos una variable de amenaza frente al poder central, quiere decir que

algo o mucho estuvo mal en los cimientos del Estado-nación. Vayamos ahora a las coordenadas vertical y horizontal. Mientras en otros Estados-naciones la extensión de la normatividad, es decir de la variable horizontal, permitió el surgimiento de pesos y contrapesos frente a la autoridad central, en el caso del Estado mexicano que de alguna manera fue implantado como proyecto de nación de arriba hacia abajo, siempre se ha tenido el resquemor de permitir la extensión horizontal de las normas democráticas. La idea misma de unidad nacional surge como un proyecto de élite al cual no podían tener acceso los millones de campesinos, marginados y por supuesto ausentes en la idea de construir un nuevo país, un nuevo Estado con todos sus componentes.

La proporción entre población indígena y población mestiza ha ido variando aceleradamente, de tal forma que hoy en día un 10 por ciento de la población sigue considerándose a sí misma como perteneciente a un pueblo etnia, a una tradición lingüística y cultural, en ocasiones incluso antes que su pertenencia al Estado-nación. Sin embargo hace siglo y medio la proporción era a la inversa. De ahí que uno de los mitos fundadores del Estado mexicano haya sido el encuentro de razas, pretensión tan mítica como inoperante para la instauración de un Estado-nación moderno. Veamos el asunto desde otra perspectiva, si no es la legalidad la que nos abraza en un nuevo proyecto nacional, si la legalidad tiene que subsumirse a otros intereses no asequibles para la gran mayoría de la población, si la legalidad horizontal es amenazante del poder central, puesto que conlleva derechos de representación y por tanto el riesgo de la diversidad de proyectos regionales o estatales, tendremos entonces que buscar otros canales de representación. Así los presidentes en México, y con ellos el presidencialismo, han supuesto un canal de comunicación entre esos supuestos orígenes auténticos y el

gobernante. De nuevo antes que la legalidad está un contacto semimágico, precientífico el cual, en teoría, une a gobernantes y gobernados, a los líderes con la verdadera entraña, esa cuestión mítica que siempre andamos buscando, de los mexicanos, los mismos a los que se les niegan derechos. Es buena la sangre y su pureza, es peligrosa la cabeza que ésta irriga. Se trata entonces de un Miguel Hidalgo que buscó la independencia nacional con el estandarte de la Virgen de Guadalupe, esa que supuestamente nos une a todos, Guadalupe que también se sobrepone a otros elementos de identidad nacional. Se trata de la popularidad de un Vicente Guerrero, de los orígenes humildes de un Juárez que supo llevar la carga indígena a la Presidencia. Se trata de un Zapata que reivindicó a las antiquísimas comunidades, de un Soto y Gama que sacudió la bandera para recordarnos de una guerra de razas, de la lucha de los oprimidos originales de estos territorios. Se trata de un Lázaro Cárdenas que, al fin y al cabo, miraba por lo popular como un entendimiento entre pares. Los frescos y murales del Palacio Nacional y de la Secretaría de Educación Pública ante todo muestran la reivindicación pendiente de ese pueblo el cual, de nuevo, no abrazó ni fue abrazado por la legalidad sino por los símbolos, no por la modernidad sino por la magia y la religión. El Estado-nación nacía contrahecho, deforme. El síndrome del caudillo, hermano gemelo del presidencialismo desbocado, tiene que ver precisamente con esa contraposición de los referentes nacionales. Presidencialismo e ilegalidad, presidencialismo y lectura ontológica de los mexicanos, lectura en la cual no se cuentan las cabezas sino se sopesa la calidad, son fenómenos que alimentan el mismo círculo vicioso. El presidencialismo cobra rostro en seres humanos concretos, pero está en el pueblo. Le fue implantado y fue adoptado. Allí está el meollo, la tragedia y la solución.

“Es esa muy arraigada idea del liderazgo personalizado, de encomienda de los grandes fines nacionales a un ser, por lo visto de cualidades extraordinarias, la que ha creado toda una dimensión cultural alrededor del presidencialismo. Así al surgimiento del Estado-nación y a la extensión horizontal de la legalidad, que conlleva la aparición de proyectos diferenciados, de formas de representación múltiples y plurales, corresponde una cultura de la tolerancia obligada. En el momento en que todos tenemos derecho a opinar, a expresar nuestras ideas, nuestras creencias, independientemente de nuestro origen racial, étnico, surge una democrática aceptación de lo otro y del otro. Surge incluso la posibilidad de entender lo que visualizamos como error del otro, también como una parte de los riesgos democráticos.”¹⁰

Pero en el caso de México se partió del supuesto de que los errores de conducción, de que los errores o malconcepciones que debilitaron al Estado-nación debían ser erradicados. Una forma de hacerlo, de nuevo, era evitar que las expresiones populares pudiera desviar e interferir en el rumbo del país. Qué mejor entonces que buscar esas figuras consagradas a las cuales se les entregaba un poder ilimitado, para que hicieran responsables de la conducción nacional. Este fenómeno tiene una doble lectura. Recordando a Hegel a través de Cojeve, se necesita la conciencia del amo para la existencia del esclavo y también viceversa. Se dio así un fenómeno de mutua corrupción en tanto que la población depositaba ciegamente su fe, creencias y con frecuencia votos

10.-PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 6a. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1994. Pág. 135.

en favor de un municipio o un gobernador y por supuesto presidentes, semidioses, a los cuales se les entregaba, en paquete, la responsabilidad de conducción. Si se buscaban personas infalibles, para qué ponerles límites. El otro lado de la moneda era una cómoda descarga de responsabilidad por parte del ciudadano. Así yo te entrego toda la responsabilidad, parecían decir los votantes que apoyaron durante décadas al presidencialismo, y tú gobernante nos permites seguir en la cómoda irresponsabilidad de no ocuparnos de los asuntos públicos. El vacío de vigilancia y tensión fue un terrible caldo de cultivo para una forma endémica de despotismo.

Hasta aquí hemos revisado a vuelo de pájaro algunas de las contrahechuras culturales, de las malformaciones que están en el origen mismo del Estado-nación y que condujeron al círculo vicioso del presidencialismo asunto que vincula los múltiples rostros de la cultura política nacional con el marco normativo. Nos referimos a la figura del ciudadano. La historia de este concepto es tan larga como la propia historia de las ideas políticas. De Aristóteles a la fecha, ha habido múltiples definiciones y sin embargo hay algo común a todas, el ciudadano no sólo es el que tiene derechos pasivos y activos desde el punto de vista político sino es el que los ejerce. La ciudadanía es en ese sentido participación. Si algo ha lacerado a la vida política nacional, extendiendo un tapete rojo a las figuras autoritarias, presidencialistas, es precisamente este acto en el cual el ciudadano y su conciencia de los asuntos nacionales se ven doblegados frente a intereses supuestamente superiores. Hay aquí una desviación original muy preocupante: si alguna preocupación debe estar al centro del Estado moderno es la de velar por el ciudadano, pero no por el ciudadano en abstracto, sino por la concretación misma del ciudadano que es la vida. Si en el origen mismo de la conformación del Estado-nación se establecieron

finalidades superiores a la de la vida en sí, huelga decir que se condenaba al ciudadano a ocupar un lugar inferior en la escala de valores. Si la participación ciudadana era vista como un riesgo e incluso como una afrenta a los intereses superiores, esos que sólo conocían los gobernantes, la participación política era una especie de pandemonio a ser perseguido. Se unía entonces la idea de participación, resultado de la extensión del ciudadano y sus actividades, con inestabilidad. Inestabilidad que se guarda en la memoria nacional como el síndrome de la grave enfermedad que padecimos en el siglo XIX, no sólo por los altibajos santanistas, sino por las infinitas discusiones entre liberales y conservadores, que para muchos no hicieron más que enredar la conducción nacional. Así el presidencialismo, como encomienda de conducción depositada en un hombre de preferencia extraordinario o que pretendía ser tal, tenía su fundamento, sus raíces, en tratar de mantener controlada, encauzada la participación, la que conduce a la inestabilidad. Se buscó la inestabilidad en su antídoto.

¿Nos preguntamos en pleno final del siglo XX el porqué de la debilidad de los movimientos ciudadanos, nos asombramos del carácter incipiente de los partidos políticos nacionales ante las últimas elecciones de este siglo? No tenemos tampoco respuesta para la casi nula existencia de movimiento políticos regionales que acojan las demandas planteadas por una ciudadanía cada vez más diversificada, más informada. Pues las respuestas se encuentran, en buena medida, en el presidencialismo y su efecto cascada sobre los otros niveles de gobierno. Si presidencialismo y participación ciudadana son mutuamente excluyentes, tenemos ahora sí una tesis que nos permite aproximarnos al final del siglo XX con algún andamiaje conceptual que nos facilita explicar el porqué de la esquizofrenia del mundo legal y del mundo real.

C.- CUATRO PUNTOS ESTATALES DEL PRESIDENCIALISMO EN LA ACTUALIDAD.

¿Es acaso nuestro régimen constitucional uno que concede facultades excesivas y extraordinarias al titular del Ejecutivo federal? ¿Radica el presidencialismo mexicano precisamente en esas normas o quizá nos enfrentamos a un fenómeno más complejo relacionado con nuestra cultura política? Los párrafos que preceden a este apartado son nuestra opinión. El presidencialismo mexicano es un fenómeno cultural más que normativo. Pasamos a apuntalar nuestra idea. Las coordenadas básicas de mis tesis han sido: primera, la discusión centroperiferia; segunda, la debilidad de la norma como elemento constitutivo del nuevo Estado-nación, tercera, fortalecimiento de la idea de proyecto nacional de arriba hacia abajo y sojuzgamiento de la extensión horizontal de los derechos; cuarta, podasistemática de la idea de ciudadano y por lo tanto de participación política.

Vayamos sobre la primera, la tensión entre el centro y la periferia. Si bien en el siglo pasado esta fallida relación condujo a infinidad de rebeliones y desmanes, así como al desgarramiento del poder central, sería en el siglo XX, después de la nueva incursión de las fuerzas revolucionarias con carácter centrifugo, que se buscaría una solución institucional: fue el partido de Estado. Algunos teóricos han hablado de la sabiduría del PNR y su descendencia en el sentido de que lograron canalizar institucionalmente los muy diversos proyectos personales y caudillescos al interior de un solo organismo. Sin duda, de hecho esa fue una de las cualidades que sin embargo tuvo un alto costo en la vida política del país. Cual si fuera una caja negra de David Easton, el PNR, el PNR, el

PRM y el PRI en su momento procesaban las demandas ciudadanas de forma tal que a través de conciliábulos, de acuerdos cupulares, de exposición directa de los intereses gremiales y corporativos, se llegaba a acuerdos en las nominaciones. Esta magia, que tanto admiró a los mexicanólogos de todo el mundo, tuvo una contraparte en la evolución de la cultura política de los mexicanos. No serían sino los elegidos, y las esferas muy cercanas al poder, los que verdaderamente se enterarían de los intríngulis de las postulaciones y nominaciones. No se trataba de una expresión abierta de proyectos o plataformas políticas, sino de un acatamiento disciplinario que se daba después del silencio. El voto popular era acatamiento del acatamiento cupular. Las cabezas de los ciudadanos no contaban, para eso estaban los encargados officiosos y oficiales de la vida pública. Semidioses frente al vulgo, que no la ciudadanía.

Parte de los problemas del Partido Revolucionario Institucional, para comprender al México contemporáneo y encontrar fórmulas que le permitan sobrevivir y contender con la cara en alto frente a sus adversarios, es esta larguísima tradición que de nuevo opta por desaparecer la diferencia, someter la participación y acatar el designio cupular, tradición contrapuesta a los esquemas republicanos. Por su lado la propia oposición, sobre todo la que proviene de la izquierda, tampoco ha desarrollado ni consolidado mecanismos propios en los cuales la diferencia, la aceptación de lo otro y del otro se sometan a la legalidad, en este caso interna, de cada partido. En el caso de Acción Nacional el asunto es diverso, pues ahí sí los mecanismos de selección han estado establecidos desde hace décadas. Así, el esquema presidencialista que mira hacia la cúpula para tomar una decisión también se reprodujo al interior de muchos de los institutos políticos contemporáneos. No hay compartimientos estancos. El

presidencialismo es ¿fue? parte de la cultura autoritaria que abrazó a la nación. El presidencialismo es la punta del iceberg, la parte visible de una madeja cultural preocupante.

Nos enfrentamos a un encadenamiento de debilidades que favoreció al fenómeno del presidencialismo. La primera, simplemente la establecemos es la debilidad de los marcos legales en lo general frente a las decisiones personalizadas o de élite. La segunda corresponde a un ciudadano en una calidad de *capitus diminutio* que no ejerce a cabalidad sus derechos que lo conducirían a la confrontación, a la incómoda confrontación democrática. La tercera de la misma cadena es la debilidad de los partidos políticos frente a la autoridad superior. Pareciera que la lección que nos lanzara John Locke no fue cabalmente aprendida por nuestros padres fundadores. Para tener un Estado fuerte se necesita inexorablemente de una sociedad política fuerte, en la cual se debata, se confronten ideas, conceptos, proyectos, visiones del mundo, todo ello amarrado, anudado, anclado por un marco normativo que no sólo permite la diferencia sino que incluso la fomenta. Pero esa sociedad política sólo florece en una nación en la cual la sociedad civil, es decir los vínculos entre ciudadanos, los vínculos comerciales, los familiares y de cualquier otra índole, están plenamente enraizados y defendidos por la norma. Una vertiente particularmente dolorosa que explica la debilidad de nuestra sociedad civil y por ende de la sociedad política y del Estado mexicano es la debilidad existente en nuestra vida cotidiana para poder defender a cabalidad los derechos patrimoniales: del derecho agrario ubicado en un fuero especial, al simple reclamo ciudadano contra un acto administrativo que lesione su patrimonio y que también es ubicado en un fuero especial. A la norma general se le pusieron cotos y muchos cotos..

La generalidad se convirtió en excepción. El Estado no se constituye de excepciones. Es su antítesis.

Así, los pesos y contrapesos naturales a cualquier sistema democrático que se oponen a los excesos presidencialistas son el resultado de una construcción del aparato social que va de abajo hacia arriba. En ese sentido la tan llevada y traída democracia de la sociedad y en la sociedad no es más que la acumulación progresiva de diferencias entre ciudadanos, comunidades, parcialidades de las comunidades, encargadas de propiciar, naturalmente, la necesaria tensión democrática. Pareciera que en nuestra historia hubo la intención sistemática por negar, precisamente, esa tensión democrática, incómoda pero imprescindible para que los mecanismos republicanos funcionen. Regresamos a nuestra tesis fundamental, más allá de algunos amarres constitucionales que hacen del titular del Ejecutivo centro del presidencialismo, este fenómeno está, sobre todo, basado en una conformación cultural.

¿Por dónde desanudar el círculo vicioso? Paradójicamente por ese intangible de gran solidez que es la cultura política. Vayamos de abajo para arriba. Nuestra cuarta tesis era la poda sistemática de los derechos ciudadanos. En las últimas décadas, gracias quizá a que internacionalmente se ha destacado la importancia de los derechos individuales, de los derechos humanos, en la consolidación de sociedades más democráticas y justas, se emprendió en México una revisión de algunas cuestiones que se consideraban normales simplemente por venir del pasado. En México tenemos esa fascinación por mitificar un pasado glorioso que no hemos revisado con ojos críticos. Así, de pronto, la crítica en contra del corporativismo se fue acentuando, no se aceptaron ya las justificaciones históricas dadas tanto por el partido en el gobierno como por la izquierda, en el sentido

de que era válido conculcar derechos políticos fundamentales, la libertad y secrecía del voto, en aras de sostener mecanismos de justicia social. De nuevo el Estado, la nación y sus intereses por encima del individuo. Se presentaban como intereses de gremio, de partido, de clase, de nación, pero en realidad eran manifestaciones del autoritarismo.

La crítica al corporativismo, a la degeneración que tales mecanismos traen aparejada, quedó plasmada en la caricatura de las cifras dadas a conocer por el presidente del Partido Revolucionario Institucional en la campaña presidencial de 1988. Se habló en aquel entonces de que el candidato del partido oficial ganaría con algo así como por 24 millones de votos. La suma era muy sencilla, se agregaban los afiliados a los sindicatos obreros, se le sumaban los militantes de organizaciones campesinas y populares y todo era prometedor para el partido en el gobierno. El candidato vencedor. Salinas de Gortari, en cifras oficiales muy cuestionadas, ganó con menos de diez millones de votos. Uno de los más importantes amarres del autoritarismo y del sistema presidencial mexicano había caído al suelo. El votante, independientemente de su afiliación sindical o corporativa, había utilizado la secrecía de la urna para expresar su opinión. El cambio verdadero venía, de abajo para arriba. La norma no se había modificado. La percepción de lo público sí.

Después vinieron movimientos ciudadanos, novedosos frente a un mexicano tradicional que esperaba recibir respuestas y soluciones siempre desde arriba, movimientos ciudadanos, que por primera vez en la historia política reciente del país, más que asumir una actitud de confrontación partidaria, enarbolaron los derechos ciudadanos básicos. En algún sentido la construcción de la sociedad civil y política tenía que revertir la tendencia y partir, insisto, de abajo hacia arriba. Eso nos llevó a la

aparición de diversos proyectos dentro de las organizaciones, lo cual implicaba acotar el poder de decisión de arriba hacia abajo y, quizá aún más importante, la aceptación del otro. Las diferencias al interior de las organizaciones y de los partidos empezaron a aflorar. No olvidemos que el rompimiento de la Corriente Crítica al interior del PRI comenzó precisamente como un simple planteamiento de aceptación de una plataforma alternativa frente a la sucesión presidencial de 1988. Al interior del propio Partido Acción Nacional se escenificaría una interesante discusión entre lo que podríamos denominar la corriente doctrinaria tradicional, que sin embargo no había tenido gran éxito político, y la corriente de aquellos que estuvieron dispuestos a sacrificar la pureza ideológica por el acceso al poder real.

Las confrontaciones internas de los partidos, la diversidad de proyectos y las tensiones provocadas por una discusión más abierta demandaron una creciente normatividad y práctica de tolerancia. De abajo para arriba y en el caso de Acción Nacional, de la periferia al centro, se fue arrinconando y quebrando al eslabón clave del presidencialismo mexicano: el vínculo entre el Presidente de la República y el partido, en ese momento mayoritario. No es sino hasta 1997 en que se logra ponerle bridas al desbocado presidencialismo mexicano. Se logra, entre otras cosas, porque la diversidad del voto quiebra la mayoría absoluta del Revolucionario Institucional en la Cámara Baja y le hace perder la mayoría calificada en el Senado de la República. A ello hay que sumar la pérdida de la capital de la República frente al Partido de la Revolución Democrática.

D.- LAS POLITICAS REALES DEL PRESIDENCIALISMO EN LA ACTUALIDAD.

Pasemos ahora a ver la supuesta fuerza excesiva del presidencialismo mexicano a partir de la norma constitucional. Paradójicamente, el Presidente de la República, a quien le toca vivir en suerte el trastocamiento de las mayorías garantizadas en la Cámara Alta y la Cámara Baja, no se mira pertrechado por un aparato constitucional que le dé amplio margen de maniobra. Falso, el presidencialismo mexicano se daba por la malsana vinculación entre el Presidente y su partido que conjuntaban tres jefaturas en una misma persona: la jefatura del Estado, la jefatura de Gobierno y la jefatura de Partido. Habiendo perdido el Presidente de República el control sobre el Congreso de la Unión, el panorama lo que nos muestra es un Poder Ejecutivo que necesita reformar la Constitución para plasmar, paradójicamente, garantías mínimas en un régimen plural, nos referiremos sólo a algunas.

La primera preocupación del presidencialismo mexicano es casi técnica. Se trata de la falta de previsión constitucional de un mecanismo que le permita al titular del Ejecutivo una negociación segura de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. El presidente mexicano podría verse en la paradójica e increíble situación de no poder aprobar la herramienta suprema del ejercicio del Poder Ejecutivo: el presupuesto. En ese mismo sentido la Constitución General de la República prevé el veto, por cierto nunca ejercido en los tiempos modernos, exclusivamente para resoluciones del Congreso General. El Presidente mexicano se podría ver en la terrible situación de quedar maniatado por un Congreso, en particular por una Cámara Baja, en la cual predomina la

oposición. Asimismo, nos encontramos con que la iniciativa de leyes y reformas constitucionales, que antes se daban al capricho, ya no digamos de un Presidente de la República, sino incluso de secretarios de Estado pudiera entrar en los vericuetos de la llamada *navette*, o sea de un ir y venir de las propuestas normativas de una cámara a la otra sin la posibilidad de introducir cambios importantes en la legislación vigente. Así podríamos pasar de un país que estrenaba Constitución cada seis años, Constitución que, con un traje a la medida, era adaptada a la voluntad de cada nuevo mandatario, a una situación en la cual las reformas estructurales que el país requiere necesitarán larguísimas discusiones y negociaciones. La negación del cambio sería el absurdo del logro democrático.

No menos importante es la revisión de la norma constitucional en lo que se refiere a la ausencia absoluta del titular del Ejecutivo Federal, asunto que no se veía demasiado riesgoso cuando el partido en el gobierno gozaba de una amplia mayoría en las dos cámaras. Sin embargo, en una situación de pluripartidismo real sería riesgósísimo, sobre todo con mercados financieros tan sensibles (se calcula que en México pernactan alrededor de 5 mil millone de dólares) abrir una negociación interpartidaria para obtener el imprescindible mando unipersonal que la Constitución exige. Otra de las cuestiones que se miran ya en el horizonte es la necesidad de revisar el porqué de la carencia programada de la figura de la vicepresidencia. La concentración de funciones de Estado y de gobierno es un solo individuo y la inexistencia de prelación entre secretarios de Estado, que se desprende de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal, crean un vacío innecesario en la toma de decisiones de alto nivel que podría estar respaldada por el voto popular. En pocas palabras, las diferencia, divergencias,

dimes y diretes entre secretarios de Estado sólo pueden encontrar solución en la voz presidencial. Un país de la complejidad de México debería de repensar el asunto.

Una de las cuestiones derivadas de la elección de 1997 es la muy posible consolidación de tres corrientes partidarias a nivel nacional, con porcentajes que se acercan cada vez más y que se concentran entre los 25 y 40 puntos porcentuales. Ello genera la posibilidad de que, en el año 2000, un gobernante pudiese llegar al Ejecutivo Federal con más del cincuenta por ciento de los votantes en su contra, lo cual sería legal pero es totalmente contrario a la necesaria legitimidad de todo puesto de mando. Es por ello que en el horizonte constitucional también se ve venir la segunda vuelta como un mecanismo que consolide mayorías.

Un asunto que merece particular atención es la posibilidad de introducir el mecanismo de reelección en el Poder legislativo. La excesiva fortaleza del Ejecutivo mexicano, del cual se nutre el presidencialismo, radica, en algún sentido, en la debilidad de sus contrapartes, o sea de los pesos y contrapesos institucionales. En primer lugar se nos viene a la mente el Legislativo en el cual no reelección de los legisladores, tanto locales como federales, ha fortalecido las decisiones verticales a las cuales ya nos referimos. Las cúpulas partidarias, en particular la del Partido Revolucionario Institucional, que no los partidos políticos como entidades de interés público, se han visto muy beneficiados de la necesidad de implementar cientos de legisladores federales cada tres años, con el fin de abastecer las candidaturas renovadas que la ley exige.

La perversa dinámica interna que ha prevalecido al interior de los partidos ha sido entonces la que obliga a los legisladores, tanto locales como federales, a estar pendientes y atentos a los designios y caprichos cupulares. Un saliente diputado local, de querer

seguir en la tarea política, tiene que mirar hacia la dirigencia de su partido para ver si puede conseguir la nominación para una diputación federal o a alguna presidencia municipal de su interés. De nada le sirve contar con el apoyo de la comunidad a la que debió haber servido. Lo mismo ocurre con los diputados federales, los senadores y no olvidemos, aunque no pertenezcan al Legislativo, a los presidentes municipales que tampoco pueden pretender cierta sana continuidad. El presidencialismo mexicano tiene en esa ruptura sistemática de la carrera política de sus contrapesos institucionales a uno de sus grandes aliados. La reelección, acotada si se quiere, restringida a periodos preestablecidos como ocurre en otros países, de presidentes municipales, de diputados locales, de diputados federales y de senadores, que pudieran mirar más allá de los intereses de los gobernadores y del propio Presidente de la República, serían el natural contrapeso a la deformación presidencialista. La reelección obliga a atender y regresar al único juez válido de una gestión, el votante. La reelección del Ejecutivo Federal es una amenaza por la debilidad de los otros poderes y en el caso del Legislativo ella se debe en parte a la no reelección. Terminaremos comprendiendo que sufragio efectivo es reelección o no a gusto del votante.

Nos podemos preguntar, y con toda razón, si el presidencialismo no es el producto de una norma constitucional que dé excesiva preferencia y facultades a la rama ejecutiva, cómo y por qué fue que nos tardamos tanto como nación en arribar a una convivencia más o menos democrática. El nudo gordiano pareciera haber sido la simbiosis entre el Ejecutivo y los ejecutivos locales y una Ley Electoral que servía de puente de plata a las mejores costumbres autoritarias. El haber podido obtener en 97 elecciones con altos niveles de credibilidad y transparencia y condiciones de contienda

más o menos justas, parecieran habernos arojado de lleno a la arena de la contienda política pluripartidaria. Sin embargo, debemos recordar que la escalera de ascenso hacia la democracia que arrincona al presidencialismo nos demuestra que se trata de una transformación cultural de la ciudadanía la que dio el impulso definitivo. La lección es clara. Durante años, décadas, hablamos del presidencialismo mexicano imputándolo, como muy frecuentemente lo hacemos a factores externos, ajenos a la acción ciudadana, mirando en retrospectiva tenemos que admitir que el presidencialismo mexicano, que en efecto estaba apuntalado por el partido en el gobierno y su aparato corporativo y una ley electoral injusta y arbitraria, también encuentra buena parte de su explicación en una actitud pasiva del ciudadano que no apostó, sino hasta muy recientemente, a defender sus derechos políticos básicos, que no creyó en la importancia de una participación ciudadana a través de organizaciones civiles y partidarias y que , con ello, facilitó el andar del presidencialismo. La revisión sistemática de los valores ciudadanos, de tolerancia, de aceptación y búsqueda de las verdades del otro, es decir, el monitoreo de nuestro comportamiento como ciudadanos es un asunto central para la modernización política del país.

Ahora bien, otra pendiente que merecería otro espacio y que sin embargo también apunta al presidencialismo mexicano. Nos referimos concretamente al peso del Poder Judicial en la vida institucional de nuestro país. México sufre, padece de una severa cultura de ilegalidad, que podría también ser leída como una cultura de la corrupción. En lo electoral se logró erradicar en lo general ese cáncer por medio de un complejísimo aparato en forma de pirámide y repleto de trampas para los chapuceros profesionales. Pero lo electoral es sólo un área de la vida legal del país. Si debemos seguir las

conclusiones a las que nos lleva la argumentación de las páginas precedentes, es decir, que el presidencialismo antes que una explicación constitucional encuentra su razón de ser en actividades ciudadanas, reiteramos -de seguir la misma tesis-, que tendremos que admitir que no será sino hasta que logremos una amplia conciencia de la importancia de la participación ciudadana, en la defensa de la legalidad en todos y cada uno de nuestros actos cotidianos, que el Poder Judicial cobrará la fuerza que debe. De nuevo resulta una falacia, una trampa, el pretender que una reforma normativa será la que nos lleve al buen puerto de Justicia y la Legalidad del diario. Así como ahora descubrimos que el presidencialismo pudo ser acorralado con participación ciudadana más que con modificaciones constitucionales, y que los mecanismos de pesos y contrapesos de necesaria tensión democrática, que estaban ahí dormidos en la norma máxima y que hoy se activan, presentándonos a un Ejecutivo por menos débil, el Judicial mexicano no podrá crecer a la altura de los requerimientos de este país de casi cien millones de habitantes, sin la presión, sin la vigilancia, sin el seguimiento, de todos y cada uno de los ciudadanos, vigilancia que empuja cotidianamente hacia el imperio de la Ley. Mientras exista el coqueteo individual y colectivo con la elegalidad, poco avanzaremos.

Hermann Heller, un autor caído en el olvido, habla del Estado como un producto, como un resultado de una conjunción cultural y la cultura la portamos todos. La historia del presidencialismo mexicano, de ese desequilibrio básico del que hablamos en un principio, es la historia de nuestra vida como personas y como ciudadanos. Si de responsabilidades se trata más vale que comencemos por mirarnos al espejo para encontrar las verdaderas causas de nuestra condición. La cultura política, esa expresión que puede parecer etérea e inasible, es resumen y explicación, no de la ontología del

mexicano, de esa búsqueda inútil de la esencia que simplemente no ha ocultado a nosotros mismos, pero sí de nuestro “modo de ser”, para utilizar el término del maestro O’Gorman, del que tanto nos vanagloriamos y que hoy forma parte de nuestras vergüenzas.

CAPITULO TERCERO

EL DESARROLLO DEL PRESIDENCIALISMO A LA LUZ DE LOS DISTINTOS PRESIDENTES DE LA REPUBLICA EN EL ESTADO MEXICANO.

- A. EL INICIO CONSTITUCIONAL.
- B. LA CENTRALIZACION CONSTITUCIONAL.
- C. LA ETAPA CONTEMPORANEA PRESIDENCIAL..
- D. LA ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL.

A.- EL INICIO CONSTITUCIONAL.

Comprender la historia como una ciencia que analiza el pasado a partir de cuestionamientos realizados en el presente y con proyección hacia el futuro resulta fundamental para abordar el debate actual de las fuentes de legitimidad del Estado mexicano y su figura central: el Presidente de la República. Es decir, la presente coyuntura que vive el país permite estructurar un análisis del pasado, del presente y las perspectivas de las formas y métodos de gobierno de quienes han ocupado la Presidencia de la República en los últimos 120 años, con el objeto de apartar algunos principios que permitan comprender los elementos distintivos de los periodos presidenciales y del conjunto de factores que han constituido el “estilo personal de gobernar”, como lo dijo Daniel Cosío Villegas, pero sobre todo, para tratar de dilucidar el futuro del proyecto politicoeconomico que en la actualidad se está aplicando.

Para abordar el estudio de la problemática nacional, sin dejar de lado el objetivo principal de este ensayo, debemos seguir el curso de la historia de finales del siglo XIX y lo que va del XX desde la visión denominada “etapas históricas”. De esta forma podemos ubicar los acontecimientos en periodos que van de los años del gobierno de Porfirio Díaz: “la Revolución y su etapa posterior” desde 1910 hasta 1920: el periodo entre guerras desde 1920 hasta 1940: el desarrollo económico y la consolidación del sistema político desde 1940 hasta 1970: la crisis del desarrollismo, 1970-1980, y de 1980 en adelante el nuevo modelo.

En el sistema político mexicano el Poder Ejecutivo federal es conferido a su titular, “el Presidente”, por medio de una fórmula electoral distinta de aquella por la cual

es elegido el órgano legislativo. Es decir, "el órgano ejecutivo está separado y es independiente del legislativo por su origen, el cual se debe a una elección distinta a la del segundo". En este sistema "el Presidente" no puede ser destituido por el órgano legislativo (sólo recurriendo al procedimiento de enjuiciamiento), y por ello permanece en el cargo a lo largo de todo el periodo previsto por la Constitución. En nuestro país este sistema ha sido llevado hasta sus últimas consecuencias y con particularidades bien definidas.

"De acuerdo con las especificidades del sistema político mexicano, que se empezó a configurar en la década de los años 30, el sistema presidencialista resultó una eficaz adopción, ya que con la elección del Presidente se instaura un mecanismo idóneo con el cual los electores eligen al titular del Poder Ejecutivo federal. Los diversos presidentes fortalecidos por las fuentes de su legitimidad han dejado su particular visión y han influido en el quehacer políticoeconómico del país."¹¹

B.- LA CENTRALIZACION CONSTITUCIONAL.

Debemos comenzar el análisis de esta etapa de la historia de México algunos años antes del arribo de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República. En esos años el país vivió momentos difíciles y emotivos. En 1863 México vivió la época de la República

11.- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ciencia Política. 5a. ed., Edit. Antigua Librería Roblero. México, D.F., 1992. Pág. 145.

trashumante, es decir, en ese año Francia invadió la nación mexicana y se lanzó a una guerra injusta y nunca declarada. “En junio del año siguiente el mariscal Forey ocupó la Ciudad de México y, al amparo de sus bayonetas, se organizó un mes después un gobierno espurio, que de inmediato confirmó el absurdo plan de crear una monarquía cuya Corona se ofreció al príncipe Fernando Maximiliano, archiduque de Austria.”

“Durante cuatro años Juárez llevó a las instituciones que conformaban la República por casi todo el territorio nacional. A la muerte de Maximiliano se instaló en la capital e inició el retorno del país al marco constitucional con el cual Juárez fue nuevamente electo Presidente. Las medidas que tomó tuvieron como objetivo imponer un orden constitucional: redujo el Ejército e inició un periodo de obligada reorganización hacia algo que al menos parecía normal.”¹²

En lo económico podemos señalar que para 1870 el país estaba en crisis y urgía llevar a cabo acciones que permitieran superarla. Los tres grandes sectores económicos: agricultura, minería e industria se encontraban en dificultades. La agricultura enfrentaba viejos problemas y obstáculos: métodos de cultivo obsoletos, falta de comunicaciones, transportes ineficientes y caros, deficiente distribución de la tierra y de la población rural, escasez de crédito y multiplicidad de intermediarios y especuladores. La industria de debatía entre los inconvenientes de una libertad comercial y una protección arancelaria asfixiante: giraba alrededor de plantas de hilados y tejidos y de unas cuantas fábricas de facturas ligeras: las unidades productivas más importantes eran el taller artesanal y la

12.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. 8a. ed. Edit. Harla, México, D.F., 1996. Pág. 67

empresa local pequeña. La minería se debatía en explotaciones de poca escala. Las más importantes tenían una organización comercial y las detentaban intereses extranjeros, principalmente ingleses, franceses y estadounidenses. La principal producción era de oro y plata, y se iniciaba ya el proceso de depreciación de esta última, que tendría su fin a principios de siglo y culminaría con la adopción del patrón oro.

En 1877 Porfirio Díaz asumió la Presidencia de la República y se inició el periodo histórico conocido como el Porfiriato. A su arribo a la Presidencia el general Díaz comenzó a aplicar un programa cuya esencia fue pacificación y orden: enseguida, progreso económico, y por último, libertades políticas. Esta etapa tiene dos periodos: el primero (1876-1894) en lo económico se caracterizó por ejercicios superavitarios que inclusive ayudaron a crear una importante reserva, comprende el periodo 1895-1910.

A ambas etapas las caracteriza el hecho de que fueron profundamente inestables y contradictorios. Entre los acontecimientos que afectaron el desarrollo de la economía estuvieron: la depreciación de la plata, que afectó a México como principal país productor de ese metal, en cuyo sistema monetario ésta jugó un papel importante; el deterioro de la relación de intercambio configuró una nueva división internacional del trabajo impuesta por los países más desarrolladas y toda clase de desajustes institucionales, como los que sufrieron la hacienda pública, el sistema bancario y la balanza de pagos. Por su parte, la inflación hizo estragos en la ya raquítica economía de los trabajadores y contribuyó a acentuar la explotación típica del capitalismo puro y a formar las grandes fortunas de la oligarquía porfiriana.

“En lo político, el proyecto del general Díaz se fundó en las libertades políticas compatibles con el desarrollo económico; lo cierto es que Díaz impuso un esquema de

control autoritario e inmóvil, cuyo principal eje fue su propia figura. Impuso lo que se denominó el “amiguismo” con los diferentes grupos sociales (élites) de la época. Es decir, repartió privilegios, favores, puestos gubernamentales, otorgó recomendaciones, tierras y contratos a sus amigos a cambio de su lealtad política.”¹³

Los porfiristas estimaban como principal mérito la imposición del orden en el país después de más de medio siglo de anarquía y de dispersión de los elementos sociales. Los liberales cumplieron con su misión histórica al abatir, mediante luchas prolongadas, a los elementos sociales conservadores y retardatarios que se oponían al progreso de la nación. Pero, si bien es cierto que el liberalismo demostró ser eficaz para destruir a sus enemigos, no fue capaz de construir ni edificar una nueva organización política y social que asegurara la realización de los principios de libertad e igualdad. A su vez, el sustento legal del país emanando de la Constitución de 1857 y que otorgaba a los liberales legitimidad a su programa de gobierno limitaba el principio de autoridad y confería al Poder Legislativo un poder que estaba más allá de la convivencia práctica. Lo que estaba en juego era la precaria gobernabilidad del país producto de continuas guerras civiles. Las libertades que encarnaba la Constitución no se aplicaban en un país atrasado, y el remedio a sus males no encontraba en un sistema de libertades para las que el pueblo no estaba preparado, ni cultural ni materialmente. Era preciso un gobierno fuerte capaz de someter a los elementos disolventes de la nación, y aquí la figura de Porfirio Díaz se torna un necesidad insoslayable.

13.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Teoría del Estado. 2a. ed., Albatros, Argentina, 1979. Pág. 86..

En 1910 se inició una etapa revolucionaria que destruyó el régimen de Porfirio Díaz, para comenzar en 1917 un largo proceso de construcción de nuevo Estado, cuya institucionalización terminaría hasta finales de la década de los años 30 con Lázaro Cárdenas. La magnitud del movimiento armado estuvo directamente asociada a las tensiones sociales acumuladas en el campo, producto de graves problemas: concentración de la tierra; devastación de las comunidades indígenas; amplia desocupación laboral del sector agropecuario; duras condiciones de trabajo, tanto de peones y jornaleros como de obreros; marginación y/o exclusión de amplios sectores urbanos en la vida política y económica del país.

De esta forma se inició un movimiento que destruyó el antiguo régimen y sentó las bases de un sistema diferente y renovado.

C.- LA ETAPA CONTEMPORANEA PRESIDENCIAL.

El levantamiento armado de 1910 inicia el régimen de los "señores de la guerra". Cada caudillo es dueño de su ejército y, por medio de éste, dueño del territorio que ocupa o pueda ocupar. Esta multiplicidad de centros de poder y las rivalidades políticas disgregaron al Estado y debilitaron a la nación arruinada por el conflicto armado. A pesar del desastre económico los efectos palpables de la Revolución armada fueron más de índole política y social que económica. La totalidad de presidentes de este periodo revolucionario estuvieron preocupados por consolidar el gobierno federal, en reformar sus finanzas para ampliar las bases internas de los ingresos y sanear el crédito exterior.

Consciente de su responsabilidad, y con el objetivo de imponer cierto orden institucional, arriba a la Presidencia de la República Francisco I. Madero, quien firme a los compromisos del Plan de San Luis se dedicó a reestructurar el gobierno federal con el fin de satisfacer los compromisos adquiridos. De esta forma, decretó que los ayuntamientos o las corporaciones municipales promovieran y procedieran al deslinde y ocupación de tierras de los revolucionarios. "La Comisión Nacional Agraria insistió en la restitución de tierras a los ejidos y propuso que el Estado comprara otras a particulares y las vendiera con facilidades a los necesitados, así como en que se asignaran terrenos nacionales o baldíos. Con estas medidas se recuperaron 21 millones de hectáreas de terrenos nacionales y su cantidad iba en aumento, porque volvían al dominio de la nación las tierras de algunas compañías deslindadoras que no cumplían con sus obligaciones."

Otro de los problemas más delicados fue el laboral, a tal grado que las huelgas fueron constantes e inevitables. Para mediar en los conflictos obreropatronales el Ejecutivo decretó la creación de una Oficina del Trabajo, adscrita a la Secretaría de Fomento, la cual auspició una converción textil para resolver el problema inmediato y sentar bases para el arreglo de otros conflictos. Además, Madero presentó al Congreso una ley sobre accidentes de trabajo y otras mejoras para los obreros, y durante su gobierno se ampliaron hospitales gratuitos, se aumentaron sueldos, se concedieron ascensos y jubilaciones a maestros, se fundaron comedores escolares y se repartió ropa y calzado a los menores.

A su vez se organizó la hacienda pública con objeto de cubrir los gastos ordinarios del presupuesto y hacer frente a los gastos extraordinarios. Se contrató un empréstito de 10 millones de dólares (20 millones de pesos) de la época, suscrito con

casa bancarias de Nueva York y Europa para aumentar las reservas del Tesoro y poder sostener el tipo de cambio de dos pesos por dólar. Otra medida fue modificar los gravámenes sobre artículos que no eran de primera necesidad: tabacos y alcoholes: también se aumentó el impuesto sobre loterías y se creó uno con el timbre de 20 centavos por tonelada de producción de petróleo, así como el de 5 por ciento adicional a los derechos de importación. Todas las modificaciones puestas en práctica en este rubro repercutieron directamente en el consumidor con el consecuente descontento popular.

A pesar de sus actividades al frente del gobierno, Madero fue incapaz de comprender la dinámica misma de la Revolución. Pensó que con la salida de Porfirio Díaz las masas revolucionarias estarían satisfechas con el estado general de las cosas. No se dio cuenta de que la irrupción de las masas fue producto de las graves tensiones sociales en las que vivían los hombres del campo, derivadas de las condiciones económicas prevalecientes. Por ejemplo, Emiliano Zapata consideró incumplidas las promesas de reforma agraria por parte de Madero y se levantó en armas en noviembre de 1911 con el Plan de Ayala como bandera política.

En este estado de agitación y con levantamientos armados en todas partes de la República, Victoriano Huerta organizó un golpe de Estado, se instaló en Palacio Nacional y mandó fusilar al presidente Madero y al vicepresidente Pino Suárez. "Su gabinete estuvo integrado por una mayoría de seguidores de Félix Díaz, sobrino de Porfirio Díaz, quien pretendió primero dirigir a Huerta para después él sustituirlo. Sin embargo, Huerta permaneció en el poder 17 meses y su gobierno fue totalmente dictatorial a partir del 10 de octubre de 1913, en que disolvió el Congreso de la Unión. El llamado pacto de la embajada sólo sirvió para encumbrarlo en la Presidencia y con

disimulo e intriga fue debilitando progresivamente al felicismo, engendrando un huertismo político y militar.”

La situación económica del país empeoró debido a una nueva lucha armada en todo el norte del territorio y por las presiones económicas y diplomáticas de Estados Unidos. El comercio interior se vio severamente afectado, ya que mediante la leva los diferentes ejércitos en pugna reclutaban una gran cantidad de hombres. Con la guerra se destruyeron sistemáticamente los transportes y las vías de comunicación, que sumado a las requisiciones forzosas ordenadas por federales y revolucionarios, ocasionaron la baja producción agrícola, industrial y minera. El resultado no se hizo esperar: cierre de comercios, de fábricas y abandono del campo, mercado negro y fuga de capitales al exterior. Los problemas económicos del país empeoraban con cada división de los revolucionarios, pues cada facción emitía billetes de circulación forzosa, provocando así inflación y caos.

En este entorno de crisis económica y pugna armada por el control político, Venustiano Carranza ocupó la Presidencia de la República el 1 de mayo de 1917 después de triunfar sobre los diferentes grupos en pugna desde 1915. Con la llegada al poder de la fracción militar liderada por Carranza se instaura un nuevo orden constitucional que se plasma en la Constitución de 1917. Este orden obedeció al deseo de estructurar una base legal firme para el futuro de las instituciones políticas. Es decir, el deseo general de legalidad y orden motivaron el establecimiento de una nueva Constitución federal como respaldo jurídico al poder central por encima de las fuerzas independientes, fragmentadas y diseminadas por todo el país con el objeto de comenzar la estabilización y el control político futuro.

A su vez, el movimiento constitucionalista que representó Carranza, significó, por un lado, el móvil para el mantenimiento de la unidad revolucionaria, ya que la corriente carrancista se constituyó en el grupo con mayor consenso político y, por lo tanto, de mayor apoyo del conglomerado revolucionario. Por el otro lado, significó el arribo de un nuevo tipo de líder político o caudillo que se manifestó por delinear metas políticas y económicas globales. Es decir, ante las necesidades de la realidad concreta y del futuro político del país fue necesario propiciar el surgimiento de un caudillo con un alcance nacional, no militar, letrado y con una visión general de las necesidades de su tiempo.

A pesar de todo, con Carranza en el poder el grupo revolucionario apenas se conservó unido, ya que se planteaba el problema de la sucesión presidencial de 1920, y entre los aspirantes había militares sobre salientes como Alvaro Obregón y Pablo González. La rivalidad entre estos tres líderes se manifestó en la forma de ejecutar diferentes modelos de conducción política, lo que a fin de cuentas se tradujo en una rivalidad por imponer una forma personal de control político. Por un lado, Carranza trató de prolongar su influencia a través del Ing. Ignacio Bonillas, ex-embajador de México en Washington. Por el otro, Obregón intentó acaparar el poder con base en su prestigio militar y carisma personal. Con el asesinato de Venustiano Carranza, ocurrido en Tlaxcalahongo, Puebla, Adolfo de la Huerta, líder del Plan de Agua Prieta, tomó provisionalmente las riendas de la Presidencia de la República el 10 de junio de 1920.

A su llegada al poder sustituyendo a Adolfo de la Huerta, Obregón remarcó las dos características que le permitieron consolidarse como caudillo de alcance nacional: hizo valer su prestigio militar glorificando su participación como soldado revolucionario y su carisma le valió el apoyo campesino y del naciente movimiento obrero organizado.

Así, en general esta etapa es rica en acontecimientos económicos y políticos. En el terreno político los primeros diez años de esta etapa fueron testigos del poder personal de Obregón primero y el de Calles después, quienes constituyeron el eje central del escenario político. Detrás estaban los jefes militares y algunos civiles con poder local, que mantuvieron un considerable grado de autonomía, y que a su vez constituían la principal base del poder de los dirigentes nacionales. La segunda década de esta etapa tuvo un denominador común: reconstrucción y unificación. Durante estos diez años se colocó en la vereda de la institucionalización a los caudillos y se unificaron las fuerzas centrifugas. Esta unificación sentó las bases de lo que se conoce como el México moderno y resolvió las diferencias de los revolucionarios vencedores al imponer ciertas reglas del juego en un marco institucional. En estas condiciones se creó el Partido Nacional revolucionario (PNR) en cuyo seno se ventilaron los conflictos de la familia revolucionaria.

El inicio de la etapa lo marca la llegada al gobierno de la República del general Alvaro Obregón. Este caudillo trató de disminuir el poder de los militares reorganizando al Ejército. Lo logró parcialmente con la creación de las llamadas reservas, dio de baja a un número considerable de generales, jefes, oficiales y tropa; se crearon colonias militares para permitir el retorno a la vida civil de algunos de esos cuerpos y, finalmente, el aumento de las regiones militares de 20 a 35 disminuyó el poder individual de los jefes de zona. A pesar de estos movimientos prevaleció una precaria estabilidad política que naufragó a fines de 1923 al plantearse la sucesión presidencial. Obregón favoreció la candidatura del general Calles, pero otros miembros de la élite militar creían tener más méritos que él. En este entorno la inconformidad no se hizo esperar. Adolfo de la Huerta,

entonces secretario de Hacienda, que conservaba aspiraciones presidenciales, se levantó en armas. La rebelión tuvo la misma bandera que la de Obregón contra Carranza: la lucha contra la imposición. Al finalizar el gobierno de Obregón y comenzar el de Plutarco Elías Calles los problemas no cambiaron sino se agudizaron con la suspensión de cultos y el estallamiento de la denominada guerra cristera.

En lo económico, es este periodo la Revolución hizo desaparecer muchas de las condiciones que habían propiciado el acelerado progreso económico de las tres décadas anteriores. Sólo la industria del petróleo pudo continuar su desarrollo en medio de la guerra civil. La minería, cuyos centros productores se encontraban más dispersos, muchos de ellos en medio de las regiones afectadas por la guerra civil y dependientes de un sistema de transporte terrestre, corrió con un poco menos de suerte, aunque las firmas más importantes sufrieron relativamente pocos estragos. Puede decirse que en ese momento el establecimiento del orden interno fue el principal estímulo a la actividad económica.

Este panorama se ensombreció con la gran depresión de 1929, que se tradujo en una severa disminución de las exportaciones en todas las ramas. En 1935 la economía se encontraba de nuevo en un proceso ascendente. No obstante el relativo atraso del sistema económico mexicano, los grandes sectores rurales casi no resistieron el impacto negativo de la economía mundial. Aparentemente los efectos más severos de la gran depresión se dejaron sentir sobre todo en una baja de las utilidades del sector "moderno" de la economía.

Durante el gobierno de Calles se sucedieron diversos acontecimientos que determinaron decisivamente el rumbo político y económico del país. En el ámbito

político encontramos diversos acontecimientos: la estabilidad se rompió en 1926 al enfrentarse violentamente el Estado y la Iglesia. Los detonantes de la guerra cristera fueron, por un lado, el contenido de los artículos 3, 25, 27 y 130 de la Constitución de 1917, que según la jerarquía católica eran profundamente anticlericales, y por el otro lado, la expulsión del nuncio apostólico en 1923 y la suspensión de la construcción del monumento Cristo Rey en el Cerro del Cubilete. La Iglesia respondió con la suspensión de cultos y precipitó a una lucha armada en los estados de Jalisco, Colima, Guanajuato y Michoacán. En 1929, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, la guerra llegó a su fin.

Otro acontecimiento importante fue la crisis de la sucesión presidencial. Para el año de 1928 Obregón seguía siendo la figura política más importante, y las diferencias entre éste y el Presidente de la República se hacían más profundas debido a la disputa por la Presidencia. Por un lado Calles apoyaba al general Arnulfo Gómez, jefe de operaciones en Veracruz, y por el otro, Obregón y su grupo respaldaban al general Francisco Serrano. Al ahondarse la disputa, Obregón decidió que la figura idónea para suceder a Calles en la Presidencia era él mismo. La inconformidad no se hizo esperar y los generales Gómez y Serrano, rompiendo con sus anteriores jefes, se levantaron en armas a finales de 1927. La respuesta de Calles y Obregón no se hizo esperar y aplastaron la rebelión. De esta forma quedó allanado el camino para que, una vez modificada la Constitución, Obregón fuera proclamado Presidente electo el primero de julio de 1928.

El panorama político se vio ensombrecido nuevamente por el asesinato de Obregón a manos de José de León Toral. El crimen originó una crisis en la coalición revolucionaria de la cual Calles salió fortalecido. Este emprendió dos actividades en ese momento: influyó en la elección de Emilio Portes Gil como Presidente interino y la

creación de un partido que de ahí en adelante agrupó a la heterogénea coalición revolucionaria. Este hecho marcó el inicio del periodo denominado el maximato.

En el terreno económico las actividades de Calles estuvieron encaminadas a influir decididamente en la solución de los problemas económicos de se presentaban. Para ello creó instituciones como el Banco de México, las Comisiones Nacionales de Irrigación y de Caminos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y los Regionales. Bajo su influencia política se enfrentó la emergencia económica de 1929.

El general Cárdenas como titular del Ejecutivo promovió un cambio drástico que produjo una reforma. En esos años tomó forma el sistema de monopolio corporativo, y su desempeño tornó más o menos efectiva la representación y vinculación políticas de los sectores de la sociedad y el Estado. Es decir, se agrupó tanto a un número determinado de organizaciones, como a grupos de individuos pertenecientes a una categoría "funcional" permitiéndoles anteponer sus intereses. De esta manera, el Estado se aseguró el ejercicio de su autoridad y control sobre las organizaciones estableciendo un modo de vinculación más o menos estable y de forma permanente. Así se resolvieron los problemas fundamentales del Estado corporativista mexicano, entre ellos el de la representatividad hacia adentro de las organizaciones.

En lo económico, el régimen del presidente Cárdenas se caracterizó, además de la crisis de 1938, por reformas importantes en los sectores agrícola y petróleo, así como por la consolidación de la industrialización y la creación de instituciones oficiales de apoyo a este proceso. En la crisis petrolera de 1938 la política cardenista encontró su límite y el factor externo fue el catalizador. Tras un conflicto iniciado en 1936, debido a la pugna por la firma de un contrato colectivo de trabajo, Lázaro Cárdenas decidió expropiar la

industria petrolera. Los cálculos del Presidente para tomar esta decisión fueron acertados, ya que los gobiernos de los países afectados no intervinieron militarmente en México pero sí desataron una fuerte presión económica y política que Cárdenas no había previsto.

México perdió sus mercados petroleros tradicionales, el gobierno estadounidense suspendió las compras de plata mexicana a un precio preferencial y negó las solicitudes de crédito del gobierno mexicano a instituciones de su país, públicas y privadas; con las presiones económicas vinieron las del tipo político. Estados Unidos no dejó de insistir en las compensaciones adecuadas e inmediatas de los intereses afectados por las expropiaciones y otras deudas pendientes. Los reclamos y la presión económica sobre México disminuyeron con el advenimiento de la segunda guerra mundial. Este hecho revitalizó la economía al ampliarse la demanda de materias primas y productos manufacturados mexicanos.

Otros sectores económicos del país tuvieron una fuerte reforma; uno de ellos fue el agrícola, al que Cárdenas modificó radicalmente en la estructura de la propiedad rural. El mecanismo fue la expropiación de casi 18 millones de hectáreas, en su mayoría de tierras ya en cultivo. Las expropiaciones dejaron en manos de los ejidatarios zonas tan productivas como las algodonerías de La Laguna, las plantaciones de henequén o las tierras de riego del Valle del Yaqui.

“Por su parte, la industria manufacturera continuó desarrollándose; en economía total y para 1940 la cifra se había incrementado a 18 por ciento. Este sector tuvo una orientación clara hacia el mercado interno tal y como lo marcaba el Plan Sexenal. El proceso de sustitución de importaciones, que sería el estímulo más importante para el crecimiento industrial posterior, apenas iba a comenzar. A su vez, el Presidente continuó

con la formación de instituciones financieras oficiales destinadas a promover el desarrollo económico.”¹⁴

En síntesis, este periodo, como ya se mencionó, fue una época rica en acontecimientos. Importantes cambios institucionales se constituyeron en la base del proceso de crecimiento sostenido que inició en 1935 y terminó a finales de la década de los 70. En este periodo se formó la base actual del sistema político; se acabó con el predominio de los caudillos militares y se organizó en el seno del partido oficial a obreros y campesinos; se reformó la política de gasto público para orientarla hacia el fomento económico y social; se establecieron los fundamentos del sistema financiero con la fundación del Banco de México y las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y de servicios; se impulsó la reforma agraria, se nacionalizó el petróleo y se creó la Comisión Federal de Electricidad, vinculando así la inversión en energía a la actividad económica interna.

El año de 1940 marca el inicio de la metamorfosis de la Revolución en un Estado fuerte y poderoso. Los elementos que dan forma a esta transformación son la fuerza, prestigio y legitimidad estatales, elementos provenientes aún de la lucha armada y de diferentes estudios históricos cuyos hilos sorprendentemente recogía y consolidaba.

Puede decirse que con el presidente Manuel Avila Camacho la Revolución dio por terminados sus proyectos de reforma social y política y sus dirigentes lanzaron de

14.-REYES TAYABAS, Jorge. Bases para el estudio del Estado. 4a. ed., Edit. Impresiones Quality, México, D.F., 1993. Pág. 156.

lleno al país a una nueva empresa: propiciar por todos los medios el crecimiento económico y cambiar materialmente en unas cuantas décadas al país. Es decir, a partir de 1940 se buscó desarrollar y consolidar una base industrial moderna con todo lo que esto implicaba: decremento de la actividad agrícola y de sus trabajadores, excesiva urbanización y crecimiento constante del sector terciario.

En la relación con la industria, las bases materiales para su crecimiento existían antes de 1940, así como la voluntad política de favorecer el desarrollo de este sector. A partir de 1941 la buena voluntad para impulsarlo se cristalizó al publicarse la "Ley de Industrias de Transformación que rodeó a la naciente actividad manufacturera de la protección necesaria para sobrevivir a la competencia extranjera. Sus antecedentes directos fueron los decretos presidenciales de 1920, 1926, 1932 y 1939, que a través de estímulos fiscales y tarifas arancelarias altas habían empezado ya a promover la formación de una estructura manufacturera nacional destinada a satisfacer al mercado interno. Sin embargo, las razones inmediatas en buena medida la segunda guerra mundial (el ritmo de crecimiento del PIB entre 1940 y 1945 fue de 7.3 por ciento). La contienda aumentó notablemente la demanda externa de ciertos productos mexicanos, a la vez que eliminó la competencia del exterior en otros campos relacionados con el mercado interno."

"El sexenio de Miguel Alemán durante el cual tomó más forma el sistema político mexicano y se sientan las bases del desarrollo estabilizador de la economía, fue la de ser un gobierno integrado por universitarios que buscaron renovar el panorama nacional, administrando y dirigiendo al país en nombre de la técnica." Durante este

sexenio ocurrieron diferentes acontecimientos que condicionaron fuertemente la administración, entre ellos el fin de la segunda guerra mundial y el inicio de la guerra fría y el conflicto de Corea; la especulación con divisas; la devaluación monetaria y el efecto inflacionario; los conflictos estudiantiles y gremiales; la acción monopólica de algunas empresas; las propuestas de reelección o de prórroga de mandato del Ejecutivo federal.

El programa presentado por la administración de Alemán comprendió política nacional e internacional; el desarrollo económico; desarrollo regional integral; trabajadores al servicio del Estado; cooperativas; transportes; salubridad y asistencia; educación; Ejército y Armada nacionales; familia mexicana, y administración de justicia. Con estos elementos se procedió a reorganizar la administración central. Entonces se presentó un aley que resultó fundamental: Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 21 de diciembre de 1946. Con esta Ley se dio paso a la creación de las secretarías de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa. La primera para la organización, control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacionales; la segunda para el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de bienes nacionales, contratos de construcción realizados por cuenta del gobierno federal y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Con el presidente Alemán se inició la "llamada etapa económica de la Revolución". El gobierno y la iniciativa privada abordaron la industrialización del país. El gobierno sentó las bases al crear la Comisión para el Control de las Exportaciones; la prohibición temporal de la importación de algunas mercancías; la Comisión Económica Mexicana para estimular el intercambio comercial con los países europeos;

establecimiento de la Comisión Nacional de Precios; y sobre todo, se puso en vigor la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, Esta Ley fue el principal mecanismo con el cual el Presidente de la República dirigió y limitó la libertad de comercio y la propiedad privada.

De un modelo productor de materias primas e importador de bienes y servicios se transitó hacia un modelo de sustitución de importaciones y de desarrollo estabilizador. Es decir, se pasó de una sociedad preponderantemente agraria a una eminentemente urbanoindustrial, cuya característica principal fue la excesiva centralización económica, política y cultural. Surgió un sector económico con alta composición orgánica de capital, no generador de divisas pero excesivamente demandante de ellas, las cuales fueron generadas y transferidas por muchos años de las actividades agrícolas; además se creó un mercado nacional a costa de muchos mercados locales, suprimiendo la posibilidad del desarrollo regional y con el consecuente factor de marginación de los estratos sociales más bajos.

En lo político, la influencia presidencial no tuvo precedentes. Al igual que en la economía, en este rubro el Presidente subordinó a su voluntad el sistema político. El partido gobernante se convirtió en la institucionalización de los precedente, es decir, la Revolución se encontró en el gobierno, se revivió la tesis del progreso material, llamada justicia social. Revivió el esquema porfirista (paz, orden y progreso), bajo el término de la unidad nacional, disciplina y progreso.

El resultado de las reformas realizadas por Miguel Alemán fueron determinadas para iniciar la era de la organización administrativa mediante la técnica: planes, polos de desarrollo, industrialización, crecimiento urbano, marginación acatamiento de los

mandatos de organismos internacionales, apoyo a la intervención privada y supletoriedad de la pública.

Durante los sexenios de Ruiz Cortines y de López Mateos se intentó seguir el rumbo (que no la estrategia ni los objetivos) trazados por Miguel Alemán: se expidieron leyes mineras, según las cuales sólo se darían nuevas concesiones a empresas de capital nacional o con mayoría del mismo y se nacionalizó la industria eléctrica. Con el correr de los años el sistema fue cayendo en la trampa de sus propios vicios. Los acontecimientos de 1968, con Gustavo Díaz Ordaz en la Presidencia, marcaron los límites. El Estado respondió, con Luis Echeverría en la Presidencia de la República, con la incorporación a la élite gobernante de infinidad de académicos de la época, teniendo como consecuencia el crecimiento excesivo del apartado estatal. Pero también, con el objetivo de paliar la excesiva concentración en la distribución del ingreso, dando por resultado una amplia intervención del Estado en la economía y un Estado subsidiador y paternalista.

D.- LA ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL.

Este periodo fue la etapa final del modelo de sustitución de importaciones. En esta época se pueden ubicar dos sexenios: el de Luis Echeverría Álvarez y el de José López Portillo. En lo económico, el sistema basado en el modelo del desarrollo estabilizador entró en crisis debido a que el equilibrio existente entre el campo y el sistema urbanoindustrial de divisas, siguió un proceso de descapitalización continua y creciente a partir de 1966. El aparato productivo industrial siguió demandando divisas, cubiertas,

ahora con el dinero del endeudamiento externo, lo que desembocó en una crisis financiera.

Durante el sexenio del primero de abandonó el esquema del desarrollo estabilizador, que acompañaba la sustitución de las importaciones, y se cambió por el desarrollo compartido, recalcando que su visión alcanzaba a los sectores más desprotegidos, cuya depauperación era evidente. El gasto social se elevó considerablemente, hubo aumentos salariales de emergencia a obreros y surgieron las escaramuzas serias con los industriales y empresarios del país. "Al no poder resolver el problema que significó la contradicción entre gasto público y la política monetaria crediticia, no pudo trascender el marco del desarrollo estabilizador."

La limitación más importante fue la política. El presidente Echeverría exacerbó el autoritarismo populista y subordinó con mayor energía a las clases bajas, a las que, por una parte, concedió el aumento de salarios de emergencia y otras prebendas pero que sometió a un estricto control. Bajo su mando se logró establecer un acuerdo con importantes sectores de intelectuales que habían desaparecido con el movimiento estudiantil del 68.

El gobierno de José López Portillo fue el último intento de llevar a la práctica un proyecto politicoeconómico basado en el anterior esquema desarrollista e interventor. En lo económico este sexenio estuvo marcado por la aparición de grandes yacimientos petroleros que inmediatamente fueron habilitados como pivote del desarrollo económico del país, recurriéndose a préstamos extranjeros para sentar la base exportadora. Varios elementos permiten comprender la actividad económica del Presidente: 1) para financiar el déficit monetario que se incrementaba con la banca transnacional, el país se endeudó

de manera importante, a pesar del espejismo que el boom petrolero traía aparejado; 2) los precios del petróleo se vinieron abajo en 1981; 3) la deuda externa alcanzó 78 mil millones de dólares; 4) la nacionalización de la banca a la postre resultó la nacionalización de las deudas del sector privado.

“Estos elementos se desarrollaron con el acuerdo del Fondo Monetario Internacional, en medio de una brutal contención salarial y sin dudar en la aplicación de medidas represivas contra algunos sindicatos opositores a las políticas gubernamentales. A este Presidente tocó poner punto final a un cierto tipo de modelo económico de moda, dejando al país en una recesión económica.”¹⁵

Por ende, la sociedad humana en su conjunto y sus relaciones fundamentales han sufrido un drástico cambio tecnológico, económico, político y sociológico que ha sorprendido tanto a espectadores como a protagonistas. Este cambio mundial ha tenido impactos diferenciados en una nación y otra. Son los últimos tres lustros el escenario de la modificación del curso de la historia en el mundo entero. En estos años surgen nuevos ejes condicionantes que traen como consecuencia el triunfo, no definitivo, de la política democrática, de la economía del mercado, el “fin de la historia” con temas de conversación, “el agotamiento de las energías utópicas” o el fin de la guerra fría, como concepto organizativo de las relaciones internacionales.

El nuevo paradigma inició como una promesa de cambio y transformación de la estructura politicoeconómica derivada del modelo Keynesiano de intervención del Estado

15.- ROUSSEAU, J. J. El Contrato Social. 3a. ed., Edit. Tor, Buenos Aires, Argentina, 1994. Pág. 92.

en la economía y del desarrollista de los países latinoamericanos. El objetivo fundamental ha sido garantizar la eficiencia económica al máximo, mantener la justicia social y pugnar por la libertad individual. En nuestro país los instrumentos de esta corriente del pensamiento han sido políticas macroeconómicas que incluyen privatizaciones, eliminación de subsidios, reducción del déficit gubernamental; respuestas a la presión externa para garantizar los créditos y la inversión externa; y reforzamiento político para mantener el control del país.

Buscando salir de la crisis de la década de los 70 y con un nuevo proyecto, la administración de Miguel de la Madrid se encaminó por la senda de la ortodoxia, el ajuste y la estabilización como herramientas para salir de la crisis. La búsqueda del equilibrio económico fue el objetivo fundamental de la estrategia diseñada, implantándose así los esquemas de los programas de choque tradicionalmente recomendados por los organismos financieros internacionales.

Los compromisos con el exterior fueron elementos importantes para lograr la reordenación económica. Con el fin de consolidar estos compromisos se buscó un crédito de facilidad ampliada y se firmó una carta de intención el 20 de noviembre de 1982 con el Fondo Monetario Internacional. Lo anterior permitió la aceptación de la política de ajuste que se aplicaría a la economía. Al igual que seis años atrás, a cambio del aval del Fondo para el programa económico del nuevo gobierno y para la renegociación de la deuda externa, las autoridades se comprometieron a mantener el servicio regular de la deuda, así como a la aplicación de las políticas de contención de la demanda, de ajuste en la balanza de pagos y de cambio estructural recomendadas por el Fondo.

En el planteamiento oficial el combate a la inflación fue uno de los elementos permanentes de la política económica. Desde el primer día de gobierno el Ejecutivo federal expresó la convicción de que para alcanzar los objetivos propuestos de superación de la crisis y fortalecimiento de la economía era necesario erradicar la inflación. Aceptar vivir con inflación significaba reproducir las desigualdades económicas y sociales, elevar los costos sociales de la política económica, debilitar la moral y la cohesión sociales y, en suma acortar el horizonte de la sociedad. En virtud de lo anterior el combate a la inflación se constituyó en el punto de partida y sostén de la nueva estrategia. A finales de 1987 las políticas contempladas en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los programas sectoriales, tuvieron como prioridad la contención del embate inflacionario.

Con Carlos Salinas de Gortari la figura presidencial se lanza a fondo en la consolidación de las políticas de esta doctrina de pensamiento. Los ejes articuladores fueron, por un lado, los planes de choque económico con nombres de pactos económicos y, por otro, el Tratado de Libre Comercio (TLC). Estos intentos no pudieron resolver el problema de la economía en su conjunto, aunque no se puede negar que en algunos momentos de su sexenio los principales indicadores macroeconómicos tuvieron lecturas positivas.

El país bajo el mando de Salinas de Gortari se puede observar desde dos visiones diametralmente opuestas. Por un lado se realizaron profundas reformas constitucionales que permitieron consolidar su proyecto políticoeconómico; por el otro, el país entró en una crisis producto del deterioro de la situación cambiaria. Al llegar a la Presidencia de la República Ernesto Zedillo se tuvieron que llevar a la práctica en el corto plazo diversas

medidas emergentes que siguieron la lógica del capital: contrató préstamos de emergencia con el vecino del norte para enfrentar la emergencia económica del país en todos sus ámbitos (financiero, comercial, industrial y social).

Al iniciar su periodo de gobierno Ernesto Zedillo propuso cinco puntos fundamentales: a) fortalecer el ejercicio de la soberanía nacional; b) consolidar el régimen de convivencia social fundado en el Estado de derecho; c) construir plenamente el desarrollo democrático; d) avanzar en el desarrollo social que propicie la superación individual y comunitaria bajo los principios de equidad y justicia; e) promover el crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable. Con este Plan Nacional de Desarrollo el Presidente enfrenta la crisis que tiene el país.

Al reducirse los efectos de la crisis el Presidente lanzó su propuesta de crecimiento económico, el cual se sustenta en el Programa de Financiamiento del Desarrollo 1997 - 2000 y el fortalecimiento del desarrollo interno de largo plazo. El objetivo es crecer en todos los ámbitos de la actividad económica, así como resolver el problema del empleo y las remuneraciones. También se propone un cambio tecnológico, la modernización del sistema financiero y la promoción de la educación.

CAPITULO CUARTO

LA TRANSICION DEL ESTADO MEXICANO EN LA ESTRUCTURA PRESIDENCIAL ACTUAL

- A. EL INICIO DE ESTA TRANSICION.
- B. EL PRESIDENCIALISMO Y EL CAMBIO FEDERALISTA.
- C. EL FIN DEL PRESIDENCIALISMO DENTRO DE LA HEGEMONIA DEL CONGRESO DE LA UNION.
- D. LA SUBORDINACION DEL PRESIDENCIALISMO ANTE LA HEGEMONIA DE CONGRESO DE LA UNION.
- E. EL DERRUMBAMIENTO TOTAL DEL PRESIDENCIALISMO EN LA SOLUCION POLITICA A LOS PROBLEMAS ACTUALES QUE ENFRENTA EL ESTADO MEXICANO EN 1998.

A.- EL INICIO DE ESTA TRANSICION.

Toda discusión sobre nuestra enmarañada transición política, que ahora se afirma como un tránsito democrático hacia la democracia, tiene que preguntarse por el futuro del presidencialismo, en lo político desde luego, pero también como forma de conducción económica. En este aspecto se abordará la cuestión presidencialista, no sin antes pasar revista al tema de la transición, donde es preciso inscribir la reflexión sobre el cambio y el diseño institucional a quienes refirieron el presidencialismo y su futuro.

Hay que insistir, de entrada, aun después de este espléndido 6 de julio, en que la transición política de México, como la de otros países, es sobre todo un proceso y no la suma de una serie de actos históricos decisivos o ejemplares. Ni el grandioso espectáculo del descubrimiento ciudadano del voto secreto, acaecido en 1988, ni los decisivos acontecimientos de 1994, cuando en medio de la adversidad la ciudadanía se volcó a las urnas y confirmó un talante participativo y democrático del que muchos dudaban, pueden entenderse como los momentos fundadores o culminantes de la democratización mexicana. Tampoco lo fue el pasado primer domingo de julio, cuando la suma electoral dio como resultado un claro dictado democratizador que encontró concreción en los votos, la composición del Congreso, los gobiernos locales (desde luego el de la Ciudad de México), y sobre todo en la conformación institucional y política del IFE y el método comicial.

“Estas fechas son, sin duda, puntos de inflexión que marcan el paso a unas etapas de recomposición y consolidación políticas cuyo sentido principal es ahora, claramente, el de una recomposición mayor del Estado y las formas de gobernar la sociedad y la

economía. De cómo evolucione esta revisión estatal, así como del ritmo a que lo haga, depende que se despeje la compleja ecuación politicosocial que impone el ritmo de la transición de México hacia un nuevo sistema político.”¹⁶

Lo que define la situación nacional es el tránsito. A partir del año terrible de 1994 se imponen en el ánimo nacional, hasta apoderarse del verbo político de todas las formaciones partidistas y desde luego de la opinión pública, las tensiones características de un periodo de cambios acelerados, en el cual las viejas reglas e instituciones políticas comienzan a declinar sin que las nuevas formas democráticas adquieran todavía plena carta de naturalidad. Ese es, justamente, el escenario de la transición.

La transición adquirió en estos años el adjetivo de democrática precisamente porque junto con las victorias piistas se dieron ascensos notables en las cosechas electorales de los otros partidos. Ahora, después de la jornada electoral pasada, el claro que el método por usar tiene que ser precisamente ese: deliberativo y reglamentado, participativo y plural, pero obligadamente concretable en leyes y reformas a las instituciones del Estado a partir de decisiones colegiadas representativas.

En todo caso, lo que surge con claridad es la asignatura siempre postergada de la forma del PRI, su conversión en un partido político “normal” y moderno, sin lo cual la normalidad democrática que hoy todos dicen buscar quedará igualmente pendiente. Es claro, a la vez, que dicha reforma alude sin remedio al papel político del Presidente y la

16.- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 29a. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1995. Pág. 34.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Presidencia, del mismo modo el cambio estructural realizado de modo raudo en el pasado inmediato apunta al papel futuro que deben tener el gobierno y la Presidencia en la gestión de la economía nacional.

Si consideramos la experiencia latinoamericana, la transición mexicana transcurre por un cauce singular, definido por varios rasgos importantes, entre otros los citados enseguida.

En primer lugar, en la perspectiva mexicana no hay, como en otros países latinoamericanos, un proceso de restauración de la democracia. En América Latina la transición se refiere básicamente al paso de dictaduras militares a regímenes democráticos. Más aún: la transición supuso casi siempre una vuelta a los viejos ideales democráticos que alguna vez intentaron plasmarse en instituciones representativas.

En México, en cambio, no existe una "dictadura" ni un régimen militar, a menos, claro está, que el término dictadura sea una metáfora sin contenidos políticos definidos; tampoco se trata de reconquistar un estado anterior ideal que nunca existió en el pasado. Menos rigurosa es todavía la propuesta que asimila el cambio en el sistema político mexicano al ciclo de la revolución democrática que tiene como símbolo el derrumbe del Muro de Berlín, como lo sugiere con demasiada facilidad la noción del "partido de Estado", tan frecuente hoy en numerosos análisis políticos.

En realidad, lo que sí hay, y se presenta con gran fuerza como necesidad y exigencia de la sociedad mexicana, es una transformación del sistema político que, hay que decirlo, nunca fue un sistema cerrado en el sentido estricto del término, aunque siempre fuera un sistema político dominado abiertamente por el Presidente y su gobierno,

ejes de la coalición revolucionaria que se forma en los años 20 y 30 y se reproduce en adelante.

Cuando se habla de transición a la democracia en México, lo que se plantea en consecuencia es una modificación del sistema político en la dirección que marca el pluralismo real y efectivo, así como la búsqueda de un nuevo equilibrio político basado en la competitividad y la equidad en las condiciones de la lucha política y el acceso a los recursos de que disponen los partidos. Junto con los arreglos institucionales consecuentes en el Poder Judicial y sobre todo en el Legislativo, esta es la normalidad democrática a la que se busca arribar en México. Sin forzar los términos, puede decirse que esta meta unifica hoy a prácticamente todos los actores políticos que se han involucrado en la transición o han surgido gracias a ella. Por todo esto, la democracia se ha vuelto ya la lengua franca de la política mexicana de este fin de siglo.

En consecuencia, se trata de un largo proceso de cambio político que si bien no se interrumpe, siempre aparece condicionado y restringido por otras consideraciones que son igualmente fuertes.

En segundo lugar, otro elemento definitorio, digno de ser tomado en cuenta, es la importancia que en todos estos años se le atribuye a la idea de que el tránsito es posible a condición de que sea un cambio muy controlado desde arriba, muy gradual, evitando que el proceso político contamine las demás condiciones del desarrollo económico que prevalecen hasta fines de los 70. Cuando, más adelante, la crisis económica irrumpe, entonces el objetivo será impedir a toda costa que el proceso político altere la estabilización, el ajuste estructural y el cambio económico que se propone el gobierno del gobierno de Miguel de la Madrid y que continúa el gobierno de Salinas. En otras

palabras, se trata de realizar un cambio sin poner en riesgo el poder de la coalición gobernante. Hay en consecuencia, una voluntad de cambio pero también y al mismo tiempo, enormes resistencias a las modificaciones de fondo.

En tercer lugar, y sin embargo de lo planteado arriba, en los últimos tiempos se pasa con rapidez de ese designio controlador a la búsqueda, desde el poder mismo del Estado, de formas de cooperación entre los partidos que de un modo explícito se constituyan en el soporte principal de la reforma y la transición políticas. Así, durante el gobierno anterior se llevan a cabo reformas electorales que son resultado del acuerdo entre el PRI y el PAN y, al finalm en medio de la tormenta de 1994, con la abierta participación del PRD. Este giro culmina ahora, con la reforma constitucional de 1996 que abre el paso a la reforma electoral "definitiva" que quiere el presidente Zedillo, al ser elaborada, propuesta y votada por los cuatro partidos que tienen representación legislativa y por prácticamente la totalidad de los senadores y diputados que forman el Congreso de la Unión.

La transición buscar ir de un régimen "formalmente" democrático a uno "realmente" democrático. En el tiempo, el tránsito político se aleja del esquema y el diseño que serían propios de un sistema de partido hegemónico y empieza a registrar el influjo de un sistema donde la alternancia es todavía realidad parcial pero también hipótesis general cada vez más realista. Se viaja así, de la anormalidad democrática más flagrante y reconocida, hasta celebrada por muchos, a una normalidad que ya no es reclamo minoritario y empieza a convertirse en una condición de la credibilidad del régimen político y las decisiones estatales.

Se trata, no sobra decirlo, de una credibilidad problemática, que depende, de una parte, de la percepción ciudadana y, de otra, de un escrutinio acusado y acucioso de los medios informativos, los círculos de negocios y los más variados observatorios internacionales. Cada día con más fuerza, esta credibilidad resultará de la calidad y certidumbre que arrojen los procesos electorales, en el ámbito federal desde luego, pero también en los estados, municipios y congresos locales.

La transición en México de los que podríamos llamar la rebelión de las clases medias urbanas: el movimiento de los estudiantes en 1968. Pero el proceso transcurrirá posteriormente afectando a otros centros nerviosos de la coalición dominante que estaban organizados en torno a la relación Presidencia de la República-fuerzas económicas.

“Estas relaciones comienzan a deteriorarse, al punto de que tenemos importantes enfrentamientos entre la Presidencia de la República y los grupos empresariales en 1974 y 1976, y más adelante, en 1982 y 1983, cuando se repiten aunque con un resultado diferente al anterior, pero que ya entonces se había anunciado: los grupos empresariales ponen en cuestión lo que podríamos llamar la regla de oro del sistema político mexicano, es decir la máxima de que el Presidente es no solamente el árbitro de última instancia sino también el “decidor” de última instancia.”¹⁷

Los empresarios, muchos de ellos de tamaño medio y aun pequeño, pero siempre en comunicación con algunos sectores cupulares, comienzan a plantear una nueva forma

17.- VILLA AGUILERA, Manuel. El temor al Estado y el problema de la democracia contemporánea. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 125. UNAM, México, D.F., 1994. Pág. 45.

de relación entre los grupos económicos y el sistema político, particularmente con respecto al poder presidencial. De la "huelga de confianza y de inversiones", que se desata con la nacionalización de la banca en 1982, se deslizan los empresarios a un reclamo de mayor participación hasta incorporarse hoy el reclamo por la democracia normal, representativa. La expresión y concreción de este reclamo se deja sentir con especial fuerza en los estados y las regiones, donde muchos empresarios de manera abierta participan en las contiendas electorales exigiendo limpieza o, de plano, del lado de la oposición.

En esos extremos encontramos una conjunción que sintetiza la nueva pluralidad mexicana, producto del desarrollo económico y social y el agotamiento del tipo de presidencialismo que había venido operando en México con eficacia desde fines de los años 30. En los años 60, como hemos sugerido, este ejercicio del poder presidencial empieza a aparecer, a los ojos de muchos sectores sociales, como una forma de articulación y dominio político que podía salirse de control en cualquier momento.

El temor al presidencialismo como un poder (exclusivamente) arbitrario se exageró hasta convertirlo en bandera ideológica, pero el hecho es que frente a los primeros barruntos de crisis política que más tarde anunciarían crisis económica y social, el gobierno utilizó in extenso los recursos institucionales y parainstitucionales con una ineficacia cada vez mayor. Los efectos de esto fueron sumamente corrosivos en el interior de la coalición gobernante: el enfrentamiento en torno a la nacionalización de la banca y su secuela ilustran el punto crítico de esa creciente contradicción.

Por eso, a la pregunta de en qué medida esta transición es fruto de la evolución del propio sistema político o hasta qué punto es resultado del empuje de la sociedad

respecto de las resistencias del sistema político, tendríamos que admitir que se trata de ambas cosas. Han habido notorias resistencias provenientes del núcleo duro de las fuerzas dominantes del sistema político, como se observa de manera sistemática en la actuación de las llamadas corporaciones, particularmente en la pertinaz conducta de las fuerzas sindicales que desde hace años han manifestado su opinión a la reforma aduciendo que ésta acarrearía, además de los problemas estrictamente políticos, una suma adicional e inmanejable de dificultades de tipo social, relacionadas con el control sobre las fuerzas básicas de la sociedad.

“Esto apuntaría también al mantenimiento del “presidencialismo económico”, puntual de la relación política corporativa pero también foco del reclamo social empresarial de una forma de conducción estatal de la economía. El caso del presidencialismo como conducción económica se vivió después, pero sus implicaciones han sido más contradictorias y hasta paradójicas que lo que hacía esperar la confrontación discursiva polar de aquellos años.”¹⁸

La resistencia corporativa también se expresa en el rechazo a cambiar la estructura del partido “prácticamente único”, ya que en él dichas fuerzas tienen una presencia permanente y asegurada en virtud de la estructura de sectores que lo constituyen, no obstante que han ido perdiendo influencia de manera progresiva y hasta acelerada en los últimos tiempos. Como sea, gracias a la estructura sectorial del partido, aún se mantienen como fuerzas políticas propiamente dichas que son recompensadas mediante cuotas en

18.- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 23a. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1994. Pág. 34.

las diputaciones, en las senadurías y en las gubernaturas estatales.

Todo esto da lugar a una muy complicada "coalición interna" en el interior de la coalición gobernante, que tiene que ver precisamente con las cúpulas sindicales y una multitud de intereses pequeños y medianos que se concretan en las regiones, en los estados, a través de la representación en las cámaras locales, los ayuntamientos y los gobiernos estatales.

B.- EL PRESIDENCIALISMO Y EL CAMBIO FEDERALISTA.

Hoy podemos ver hacia atrás y preguntarnos retrospectivamente, qué significó la década perdida en y para México, habida cuenta de los cambios estructurales y políticos que estamos viviendo. En verdad, la crisis puso sobre el tapete dos cuestiones muy importantes.

En primer término, probó que la forma política, iniciada antes de la crisis, si era un cauce suficientemente amplio para darle salida tanto a las contradicciones políticas que estaba produciendo la diversidad, como a las contradicciones políticas provocadas por la magnitud de la crisis económica que se desplegaría en los años subsiguientes. Las reformas subsiguientes dieron cuenta de sus insuficiencias, pero sobre todo de su enorme amplitud como horizonte para la política nacional.

Justo cuando parecían inminentes las oleadas de revuelta social, dada la situación casi hiperinflacionaria por la que atravesaba el país; de estancamiento económico severo y prolongado; de falta de expectativas económicas; de difícil o, por lo menos precario

arreglo entre el gobierno y los grupos empresariales, lo que en verdad acontece es la canalización creciente, através de la política, de muchas de esas contradicciones, lo cual, en efecto, constituye a todas luces un dato revelante para la futura democratización del sistema político mexicano.

¿Qué revela el intercambio político de estos años en que aflora la crisis económica y el Estado decide realizar un ajuste de grandes proporcions? En primer lugar, muestra que, en efecto, nos hallamos al principio de la configuración de un nuevo sistema político, cuyas fuerzas constituyentes también se encuentran en un proceso incipiente de consolidación o de maduración que, consecuentemente, les resta eficacia para actuar como eventuales disruptores.

En segundo lugar, encontramos, casi a flor de tierra, la enorme debilidad del esquema de fuerzas sociales organizadas que había constituido el basamento del sistema político al que dio lugar el cardenismo. La crisis de los 80 nos mostrará así un aparato sindical extremadamente débil, con una escasa representatividad social y, al mismo tiempo, un mundo campesino muy grande y movlizado, pero carente de una columna vertebral, como la que pareció tener en virtud de la organización oficial de los productores rurales y particularmente de los campesinos.

Esas circunstancias facilitaron el relativo encauzamiento de las contradicciones de la crisis por las vías políticas todavía vigentes, que encuentra su momento estelar precisamente en 1998, cuando se pone en cuestión, ahora sí abiertamente la verticalidad del PRI. Es en ses momento cuando, por primera vez, la sociedad mexicana vive una descisión significativa dentro del partido oficial, capaz de camalizar parte importante del

descontento social acumulado, pero relativamente amortiguado por la acción gubernamental y la reforma política.

“Lo que sigue es un momento de máxima confrontación política, que - a juzgar por los resultados - refuerza la idea de que la reforma política iniciada en los años 70 sí era, en efecto, una verdadera reforma, aunque una vez puesta a prueba demostraba sus debilidades. Ya no estaba en cuestión únicamente la necesidad de crear espacios políticos, de volver óptima la conseja reyes heroliana de que lo “que resiste apoya”. Lo que se plantea a partir de 1998 es construir una nueva manera de conformar y transmitir el poder.”¹⁹

Eso es, en definitiva, lo que México ha vivido en estos años: múltiples escaramuzas que apuntan, sin embargo, todas en una misma dirección: el sistema político tiene que cambiar en una perspectiva de efectiva pluralidad, de efectiva competencia entre nuevas fuerzas políticas, en otras palabras, en un sentido democrático.

C.- EL FIN DEL PRESIDENCIALISMO DENTRO DE LA HEGEMONIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Una de las diferencias más importantes entre la democracia, de la que han hablado los miembros de la clase política oficial, desde 1929 hasta antes del 6 de julio de

19.- REYES, Alfonso. El pasado inmediato y otros ensayos. Edit. El colegio de México, México, D.F., 1995. Pág.31.

1997, y un sistema realmente democrático es que la estructura de poder ha tenido al Congreso como una pieza dependiente y subordinada del Poder Ejecutivo y, de manera más específica, del Presidente.

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo obedeció, hasta 1997, a una serie de dinámicas políticas y de reglas, algunas escritas y otras de práctica política, que forman los balances de poder y separan de forma drástica al país legal del país real, las prácticas y la letra constitucional. Más allá de saber que el Poder Ejecutivo ha subordinado el Poder Legislativo, se trata de analizar cómo es la relación entre el Presidente y el Congreso, y cómo puede ser de ahora en adelante con un sistema de tres grandes fuerzas políticas.

Un primer supuesto general de este trabajo aparece en el título, idea tomada del medio de la antropología cultural, y que aquí resignificamos para un análisis político: entendemos que la Presidencia y el Congreso han mantenido una relación de hegemonía-subalternidad, porque mientras uno manda, domina, controla, decide, dirige, legisla, concentra y es el centro más visible del sistema político, el otro, obedece, tramita, procesa y se somete.

Un segundo supuesto es que la relación entre el poder presidencial y el Congreso en México no se ha desarrollado con base en ninguna de las dos posiciones extremas: no ha tenido sólo la formalidad de la ley acorde con un proceso institucional de un sistema democrático; ni tampoco ha sido un vínculo de puro pragmatismo que se ha olvidado del orden jurídico en donde el fuerte ha sometido al débil sin mediaciones institucionales; más bien, ha habido una extraña mezcla de los dos extremos, en donde se ha respetado el formalismo de la legalidad, sin desconocer que a veces se ha violado la ley y, al mismo

tiempo, se ha tenido que recurrir a negociaciones y compensaciones entre el Presidente y los legisladores.

Un tercer supuesto es que esta relación la explica la historia política de las dos instituciones que han dominado el escenario: la Presidencia y el partido del Estado. La primera se construyó de forma paulatina durante la conflictiva década de los años 20, logró sus rasgos de poder los años 30 y a partir de 1940 se institucionalizó para desplegar sus atribuciones plenas, tal y como la conocemos hoy. El partido surge en 1929, se corporativa en 1938 y se institucionaliza hasta lograr sus rasgos actuales a partir de 1946. En este cuadro las demás instituciones -entre ellas el Congreso- han sido secundarias debido a su subordinación a la Presidencia y al partido. El partido de Estado se encargó durante décadas de aportar las mayorías en las legislaturas y el Presidente en turno se ha encargado de ser el gran legislador del país.

Un cuarto supuesto es que la relación de hegemonía-subalternidad se basó en un sistema de partido hegemónico porque los sistemas electoral y de partidos producían un Congreso con mayoría constitucional, y además impedían la generación de cualquier alternativa política. En 1997 se inicia una nueva etapa de transparencia electoral, con un Congreso dividido en tres grandes fuerzas partidistas, con lo cual se termina la hegemonía con la que gobernó el PRI y también finaliza el sistema de partido mayoritario. En 1997 se inicia la alternancia y el pluralismo en el plano nacional.

La visibilidad pública del Poder Legislativo ha sido escasa y su prestigio se encuentra en niveles bajos. La ciudadanía no ve en el Congreso un poder, ni mucho menos una instancia pública a la cual esté vinculada. En una encuesta nacional sobre cultura política se preguntó: "¿Cree usted que los asuntos que se discuten en la Cámara

de Diputados son importantes para los ciudadanos o sólo sin de interés para los políticos?” y las respuestas fueron: 38 por ciento para los ciudadanos y 41 por ciento para los políticos. La relación entre los poderes está asentada en una cultura que acepta que el Presidente es el legislador y que las posibilidades del Congreso frente a esta situación son muy limitadas. En esta misma encuesta se hizo otra pregunta: “Cuando el Presidente propone nuevas leyes, ¿qué hacen los diputados? Las aprueban, sólo si están de acuerdo; las aprueban aunque no estén de acuerdo?” Las respuestas fueron: 44 por ciento sólo cuando hay acuerdo y 39 por ciento aunque no haya acuerdo. Hay una percepción interesante de la ciudadanía que puede orientarse hacia dos situaciones, la negociación y el consenso o la extrema disciplina partidista. Ha habido iniciativas delicadas aprobadas sin el consenso de muchos legisladores piístas, casos en los que se ha recurrido a la disciplina y el sometimiento. En una estructura política muy centralizada en la Presidencia, en la cual además no existe la reelección continua, la carrera política de un legislador se hace a la sombra de la voluntad presidencial y dentro de una red de poder en la cual no obedecer significa romper.

En la historia de las últimas décadas se observa con claridad con el gran legislador del país es el Poder Ejecutivo; los niveles con los que se aprueban las iniciativas son considerables, van desde un 100 por ciento en la época de Cárdenas y de Avila Camacho, hasta el 82 por ciento en los tiempos de López Mateos. Recientemente los datos confirman la misma tesis, de 1994 a 1997: en la LVI Legislatura del presidente Zedillo fue el gran y único legislador: de 141 iniciativas de reforma y de nuevas leyes, 135 fueron del Ejecutivo; en la contraparte, 130 iniciativas de los diputados quedaron “congeladas” en diversas comisiones.

La visión de algunos estudiosos sobre el Poder Legislativo se puede sintetizar en el siguiente texto: "Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico."

"Hay varios componentes históricos que generan la subalternidad del Congreso frente a la hegemonía del Presidente en turno. En la Constitución de 1917 se construye un Ejecutivo poderoso, a diferencia del que prefiguraban las Constituciones de 1824 y 1857. Además, a medida que la Presidencia posrevolucionaria se convierte en el poder con mayúsculas, soportada en un partido integrado y corporativo -a partir del cardenismo- el Congreso para ser una pieza más de la maquinaria estatal que gira en la órbita presidencial."²⁰

Si en algún tema existen creencias y mitos fundacionales es en el presidencialismo; y por contraste, si en algún ámbito existe poco interés, es en la temática del Poder Legislativo. Hasta hace muy poco el Congreso era una realidad dada, sobre la que no había interés público y menos ciudadano. En los estudios sobre el Poder Legislativo ha habido un predominio de estudios jurídicos con un claro perfil constitucional. Prácticamente se empieza a estudiar el tema en México dentro de las ciencias sociales muy recientemente, cuando se inicia la competencia y la alternancia en

20.- CASTELL, Manuel. et. al El desafío tecnológico: España y las Nuevas tecnologías. 3a. ed., Edit. Alianza Editorial, España, 1992., Pág 42.

algunas regiones. Existen algunos estudios y ensayos de corte jurídico, cuyo interés principal fue el presidencialismo y a partir de ese tema se ven publicado algunos trabajos sobre el tema se ven las derivaciones hacia el Ejecutivo con el Congreso. Recientemente se ha publicado algunos trabajos sobre el tema, cuyo punto de interés ha sido la relación del Congreso con el federalismo y la transición a la democracia. Dentro de los nuevos estudios se puede mencionar la línea de los llamados gobiernos divididos- un Poder Ejecutivo emanado de un partido y un Congreso con mayoría de otro partido. Estos estudios surgen de las experiencias regionales de los años 90 y cobran una visibilidad importante frente a las elecciones federales de 1997.

Antes de entrar a las descripciones sobre el presidencialismo mexicano, es útil hacer algunos apuntes teóricos. En años recientes se ha desarrollado una polémica sobre las ventajas democráticas del tipo de régimen. Juan Linz señala que el sistema parlamentario tiene amplias ventajas sobre el sistema presidencial, en términos de una democracia estable y consolidada. En cambio, Giovanni Sartori contradice a Linz y dice que el sistema parlamentario no resuelve los problemas que se generan con el presidencialismo, por lo tanto se necesita de un sistema alternativo, un semipresidencialismo, o sistema de dos motores como el francés.

Cada uno de los dos autores analiza casos específicos para demostrar el valor de sus respectivas hipótesis. Lo relevante para nuestro caso es que sobre las características del sistema presidencial mexicano se ha construido una serie de efectos deformantes que superan de forma notable los problemas "normales" de un sistema presidencial. Este argumento necesita ser cruzado por las variables propias de un sistema autoritario que ha tenido un régimen de partido Estado.

Seguiremos los criterios definitorios de un sistema presidencial de Sartori: a) la elección popular y directa del jefe del Estado, la cual es por un periodo determinado, el cual puede tener en algunos casos posibilidades de reelección, b) los gobiernos presidenciales no pueden ser destituidos o desbancados por el Congreso; el gabinete es nombrado por el titular del Ejecutivo; c) El presidente encabeza y dirige el Poder Ejecutivo. En México las elecciones han sido de carácter no competitivo, el sistema de partido de Estado ha asegurado que la formalidad electoral se cumpla, pero han dominado las reglas autoritarias del sistema político, es decir, no ha habido competencia, pluralismo ni alternancia. Este esquema ha propiciado un presidencialismo fuerte y todopoderoso que ha centralizado el poder y ha subsumido a las demás partes del sistema, como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, los estados y los municipios de la República. El Congreso mexicano no sólo no censura al Ejecutivo, sino que ni siquiera lo vigila. El presidente en México no sólo dirige al Poder Ejecutivo, sino que también al Congreso y, de alguna manera, al Poder Judicial.

La visión sobre el presidencialismo mexicano es muy elocuente, sobre todo en estudios críticos. Hay apreciaciones que expresan con mucha contundencia el fenómeno de la siguiente manera: "¿Cuáles son los alcances de un presidente? Extraordinarios en cierto modo: nombra y protege, coarta o facilita la corrupción, es la medida de toda carrera política, le da el tono a los estilos de su sexenio. En otro sentido no parece serlo tanto: en el terreno de las transformaciones fundamentales. Si este poder no es minimizable, tampoco es magnificable. Pero el presidencialismo es la teoría de la desmesura, y el mito del presidencialismo que implantan las formaciones burocráticas simplemente no toma en cuenta el orden financiero internacional, el imperialismo

estadounidense, las prohibiciones y los intereses de la iglesia católica, el capitalismo nacional, la autonomía creciente de la burocracia, el "independentismo" policiaco, las estructuras mismas del país en suma. Hay al menos tres puntos importantes sobre esta visión: las atribuciones internas del presidencialismo dentro del sistema político son inmensas; sus limitaciones son frente al sistema económico internacional; la mitología del presidencialismo es tan importante como la realidad.

Un retrato muy elocuente del presidencialismo mexicano se ve a partir de los niveles, los recursos y las áreas que controla un presidente. Gabriel Zaid se pregunta sobre las consecuencias de enjuiciar al titular del Ejecutivo en México y el panorama resultante es un poder inmenso que se ha acumulado porque el Presidente en México "es el jefe del Estado, de la ciudad-Estado y de los 31 estados; del Poder legislativo y del Judicial; de los Guardias Presidenciales, el Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina y los cuerpos de policía; del partido oficial, los altoparlantes, la televisión, de las vías y los medios de comunicación y transporte; de la moneda, el presupuesto, los créditos, los salarios y los precios; de las tierras, las aguas, los cielos y el subsuelo; del petróleo, la electricidad, la siderurgia, la química; del comercio interior y exterior, de la agricultura y la educación, de la salud y de la pesca, del café y el azúcar, de un conglomerado empresarial como pocos en el mundo, por su tamaño, diversidad y control (por lo menos en su propio territorio) de los mercados, la competencia, el personal, la clientela, los proveedores, las fuentes de financiamiento y hasta los accionistas". En esta visión aplastante, pero real, hay un conjunto que ha cambiado, a pesar de que no se note, es decir, han disminuido los ámbitos de competencia del gobierno, por ejemplo, ahora en 1997 el Presidente ya no es el jefe del Distrito Federal, hay una elección y no una

designación, a pesar de que todavía el Poder Ejecutivo conserva facultades importantes; tampoco es ya el jefe de los 31 estados, se descuentan de la lista los que son gobernados por la oposición; además de los municipios que también son gobernados por otros partidos políticos, entre los cuales destacan las principales ciudades del país; sobre los medios de comunicación también hay un cambio, sobre todo en la televisión, porque el Estado ya no es dueño de los canales 13 y 7, sólo conserva los canales culturales, 11 y 22, lo cual hace una diferencia importante, a pesar de que la línea de la televisión privada mantiene un apoyo fuerte al gobierno federal; la apertura económica y la integración que representa el Tratado de Libre Comercio marcan un modelo macroeconómico que le quita a la Presidencia amplios márgenes de maniobra en la política económica que tuvieron los presidentes hasta 1982; algunas otras formas, como la de la autonomía del Banco de México que se hizo en 1993, le quitan al Presidente ciertas facultades, aunque le dejan la facultad de nombrar al gobernador del banco central, sin tener una mayoría calificada, sólo con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, como lo señala el artículo 28 de la Constitución; con la autonomía del Instituto Federal Electoral el Ejecutivo perdió la facultad de proponer a los consejeros electorales; el proceso de privatización de las empresas públicas dejó al Poder Ejecutivo sin una serie de recursos que llegó a concentrar, desde la banca, pasando por la telefonía o las líneas aéreas.

Este conjunto de cambios han disminuido facultades del presidencialismo. Sin embargo, vemos cómo la presidencia de Carlos Salinas fue, a pesar de casi todos estos cambios -principalmente las privatizaciones y la incidencia de la economía internacional, un sexenio con un Ejecutivo extremadamente poderoso concentrador. Fortaleza que

probablemente tuvo el último operador político antes de la caída definitiva del régimen de partido de Estado. A este presidente Enrique Krauze lo ha llamado “ el hombre que sería rey”.

Frente a este presidencialismo todopoderosos hay un límite que conformó el sistema político desde 1928: la no reelección es el límite constitucional más fuerte que tiene un Presidente mexicano, sobre todo frente a un Poder Legislativo que no representa ningún contrapeso al Ejecutivo.

Un actor político que jugó dentro del sistema político ha expresado con mucha claridad cómo funciona tal sistema, cuáles son sus jerarquias y su lógica, por lo menos el sistema que conocimos hasta 1994: El corazón del sistema político mexicano es el control de la mayoría priista; la presencia en el territorio, mediante el control de la mayoría de los gobernadores estatales y presidencias municipales; el peso de los medios, por el gran poder con que cuenta el Ejecutivo.

Hay un encadenamiento progresivo de ámbitos de poder que va desde la punta de una pirámide hasta las bases de la misma; en ella el presidencialismo está apuntalado desde varias fuentes de poder: a) las facultades legales que están en la Constitución, entre las que destacan las del artículo 89 (facultades expresas del Presidente, son 18 importantes atribuciones, desde el nombramiento y remoción de los secretarios de despacho, personal diplomático, altos mandos militares, hasta dirigir la política exterior, convocar a periodos extraordinarios del Congreso, designar las ternas para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia); además de las de los artí 3o. (determinar planes y programas de estudios), 27 (intervención en materia agraria), 28 (proposición de la terna para el gobernador del banco central), 29 (capacidad para suspender las garantías

individuales), 71 (derecho para iniciar leyes y decretos), 72 (capacidad de modificación de leyes, es decir, de veto), 74 (capacidad de tener partidas secretas), 96 (nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia), 100 (nombrar a un integrante del Consejo de la Judicatura Federal), 102 (designar al procurador general de la República con aprobación del Senado y poder removerlo libremente), 115 (tener el mando de la fuerza pública), 119 (poder de extraditar), 122 (sobre el Distrito Federal puede iniciar leyes, proponer al Senado al sustituto del jefe de Gobierno, ser consultado en materia de presupuesto); *b)* las facultades no constitucionales de ser el jefe del partido (PRI), poder designar a los candidatos y sobre todo a su sucesor, así como tener una mayoría legislativa disciplinada en las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión; *c)* la red de gobernadores y de alcaldes del PRI; *d)* el Presidente dispone de un cantidad de recursos, llamados partidas secretas, sobre los cuales puede disponer de forma completamente discrecional.

Cuando se revisan las facultades legales es impresionante el conjunto de asuntos sobre los cuales tiene capacidad y facultades el Poder Ejecutivo. Existe en México una creencia muy arraigada de que la fortaleza del Presidente viene dada, sobre todo por sus facultades no constitucionales, no escritas, entre las cuales destaca por ejemplo la designación de su sucesor. Sin embargo, tanto las facultades escritas como las de práctica política, que se refuerzan y se potencian, han estado alimentadas en un sistema partido de Estado. En el momento en que se inicie un cambio de régimen en México el presidencialismo mexicano tendría que acotarse necesariamente, tanto en sus reglas escritas como en las mismas prácticas.

La pregunta de fondo se puede orientar sobre los perfiles que pueden generarse a partir de un proceso de alternancia política, de cohabitación, que en 1997 consiste en la pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados. Un sistema de partido de Estado en donde el Presidente amarra y tutela al PRI y éste tiene la mayoría, es una condición que refuerza la subordinación del Congreso. Pero, qué pasaría si esta mayoría cambia: La reducción del control del Ejecutivo sobre el PRI debilitaría al Ejecutivo. Este tendría menos instrumentos de conducción respecto del Congreso. Se limitaría su control sobre el presupuesto. Se debilitaría su influencia sobre los gobernadores. Su capacidad de mantener disciplina en la administración pública federal sería menor. De este planteamiento se derivan al menos dos posiciones: una argumenta las razones interesadas de los mismos actores, los que ven a la alternancia como un beneficio y los que la ven como una gran dificultad; y la otra, es la que puede analizar escenarios a favor y en contra, la cual trataremos de revisar.

Las huellas de un Poder Ejecutivo con control de la mayoría en el Congreso, dentro de un esquema de presidencialismo poderoso, muestran obstáculos fuertes para que México pueda tener un sistema democrático sobre los siguientes factores: la división de poderes; el combate a las oportunidades de la corrupción; la impunidad de los errores y la falta de responsabilidad pública de la administración; la discrecionalidad de gasto que se deriva de las partidas secretas; la concentración de las decisiones en unas cuantas manos, es decir, piezas de un sistema de partido de Estado.

En este esquema seguirá siendo real que el ejercicio del presidencialismo, sus propios límites al poder presidencial es demasiado frágil.

En la contraparte del modelo, el Congreso tiene también una serie de facultades y capacidades muy importantes, pero que se han mantenido en un estado latente, no se han ejercido porque para hacerlo se necesita fuerza de la competencia, la pérdida de la mayoría a cargo del PRI. El esquema bicameral del Poder Legislativo distribuye en dos las atribuciones y según algunas opiniones, debilita el mando legislativo frente a un Poder Ejecutivo muy personalizado.

Existe en México una cultura política muy arraigada y completamente asumida por el sistema político en el sentido de que existe un país real y un país legal, y que entre ambos hay enormes distancia y diferencias. Además de constatar que hay violaciones sistemáticas o cotidianas a la ley; que siempre existen caminos y salidas al margen de la legalidad para resolver problemas; que existen fuertes dosis de impunidad en el ejercicio del poder y de la función pública; también se trata de ver que existen diversos parámetros para medir la legalidad y la aplicación de la ley. Hay opiniones acerca de que todo el poder presidencial ejercido sobre el Poder Legislativo y sobre otros espacios de la vida pública se ejerce sin violar la ley, por lo cual el presidencialismo en México podrá ser muy poderoso, pero es un poder que se ejerce dentro de los marcos de la legalidad. En esta visión se afirma que: "En México, el predominio del Presidente de la República sobre el Poder Legislativo ha prevalecido sin necesidad de violar la Constitución ni ley secundaria alguna". Sin embargo, hay evidencias de lo contrario. Por ejemplo, un caso típico es la manga ancha en cuestión de deuda pública y de presupuesto. La cuenta pública correspondiente a 1976 demostró que al Ejecutivo se le había autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83 mil 232 millones de pesos, pero que los había hecho por 123 mil 557 millones, o sea un 48.4 por ciento más de lo que el Poder

Legislativo le había autorizado; el déficit de ese año fue superior a los 100 mil millones de pesos, lo que significa que se gastó esa enorme cantidad sin autorización del Congreso. La delegación del PAN en la Cámara de Diputados impugnó el dictamen aprobatorio de la cuenta pública, el cual fue aprobado por la gran mayoría de los diputados, el argumento del presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados (Rodolfo González Guevara) fue: Los diputados priistas no cayeron en ningún garlito y aprobaron la cuenta pública de 1976 en defensa de las instituciones, no del expresidente Luis Echeverría.

En el México moderno no conocemos, en el plano nacional, la experiencia de un gobierno dividido. Las elecciones del 6 de julio de 1997 abren esa posibilidad. Por primera vez el PRI pierde la mayoría en la Cámara Baja, y se inicia una nueva etapa de alternancia y equilibrio de fuerzas entre los tres grandes partidos nacionales.

Las experiencias que ya existen de gobiernos divididos en los estados de la República, han mostrado una cara mucha más positiva que negativa, en todos los casos ha predominado la negociación sobre el enfrentamiento y la solución sobre la parálisis. No son pocos los casos que han tenido ya este proceso: Guanajuato, Chihuahua, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Estado de México y Morelos.

“La hipótesis es que las ventajas de un Congreso que ejerza con plenitud sus facultades se mostrarán de inmediato; los instrumentos clásicos del Poder Legislativo, el presupuesto, la ley de egresos y la revisión de la cuenta pública, empezarán a funcionar como lo que son en realidad; la Contaduría Mayor de Hacienda y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor, con una mayoría opositora, se transformarán en espacios poderosos para combatir, finalmente; de forma eficiente la corrupción

sistemática de un régimen que inicialmente está diseñado para no rendir cuentas. No se trata de personas honestas o corruptas, sino de instituciones, situaciones estratégicas y de un diferente balance de fuerzas.»²¹

En una comisión legislativa es de vital importancia tener la mayoría, ya se han visto las limitaciones de legisladores de oposición que presiden importantes comisiones pero no cuentan con la mayoría, situación que los imposibilita para ejercer una vigilancia efectiva. Otras ventajas pueden ser el incremento inmediato de la capacidad legislativa de la oposición; el Poder Ejecutivo dejará de ser el gran legislador; y la hipótesis es que desaparezca la famosa congeladora, en la cual están estacionados la gran mayoría de los proyectos importantes de la oposición.

En materia legislativa hay una serie de necesidades del país y que sólo será factible satisfacer con una mayoría opositora, por ejemplo: se necesitará una adecuación institucional para que la Cámara de Diputados, y eventualmente la Cámara de Senadores, establezcan los cambios jurídicos para transformar la lógica de un presidencialismo hegemónico en otra de carácter plural y de un poder real que necesita transformar y construir instrumentos para la rendición de cuentas de lo público. Se trata de generar una accountability para que la reforma del Estado se pueda concretar finalmente. Proyectos diferidos largamente podrían ser discutidos y aprobados: como una nueva Ley del Trabajo que termine con la indefinición predominante; nuevas políticas económicas que moderen el proyecto neoliberal y repartan los costos y las ganancias del proyecto

21.- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ciencia Política. 5a. ed., Edit. Antigua Librería Roblero. México, D.F., 1992. Pág. 145.

económico; una urgente reforma al Poder Judicial para restablecer una gobernabilidad civilizada. En otros niveles, también se podrá iniciar una profesionalización del trabajo parlamentario.

Sistematicemos el ejercicio:

- a) Una mayoría opositora podrá romper las alianzas y las inercias existentes entre los aparatos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, las cuales han tenido al Congreso sometido a las disciplinas que impone el presidencialismo, el gran legislador del país. La debilidad del Congreso, el hecho de que haya sido un no poder hasta hoy, se debe no sólo a los vacíos y fragilidades constitucionales, sino al juego de fuerzas en las que el PRI ha tenido, con raras excepciones, el 66 por ciento del Congreso, porcentaje con el cual ha prescindido de cualquier colaboración a negociación con otro partido político.
- b) La LVII Legislatura (1997-2000) podrá ser uno de los mejores espacios nacionales para preparar una posible alternancia en la Presidencia de la República, que podría llegar en el año 2000; esta Legislatura será predominantemente de preparación, de transición; en ella se puede empezar a generar los instrumentos jurídicos de una nueva institucionalidad.
- c) La LVII Legislatura también puede generar el prestigio político de un Poder Legislativo que inicia en los problemas reales y sentidos de la población; quizá, a partir de esta reelección de diputados y senadores, como una forma de acercar al legislador con sus votantes y como la vía más indicada para preparar una profesionalización del trabajo parlamentario. La transición democrática en México necesita de grupos compactos de legisladores profesionales que, además de vigilar al vigilante, imaginen las instituciones que necesita este país para el siglo XXI, instituciones democráticas para la

governabilidad, el desarrollo sustentable, la civilidad política, la transformación del Estado nacional.

d) Esta Cámara de Diputados tendrá el mayor contrapeso en el Senado que conservará una mayoría piísta hasta el año 2000; muchos proyectos del Ejecutivo pueden cambiar de cámara de origen, de la de diputados a la de senadores, o viceversa.

e) Las principales comisiones de la LVII Legislatura podrán cambiar el perfil de la corrupción de régimen presidencial. Imaginemos cuántas comisiones especiales podrán abrirse para ir al fondo de la administración pública, cuántos casos como el de Conasupo habrá bajo el telescopio de esas posibilidades.

f) Es la gran oportunidad, puede empezarse a modificar la vieja cultura política de la ciudadanía tiene: el Congreso no sirve sino para que los políticos se entretengan; y así el Congreso inicie una nueva etapa en la que exista vigilancia del Poder Ejecutivo, una eficiente rendición de cuentas y una representación del pluralismo existente en el país.

g) Internamente el Congreso necesita profesionalizarse, por ejemplo: que los diputados tengan un buen equipo de cómputo y que el famoso Bronx desaparezca y sean posibles otras condiciones de participación en la Cámara que sustituyan el insulto hacia el orador de la tribuna.

h) Una mayoría opositora en la Cámara Baja incrementa de forma notable el compromiso de los partidos de oposición, PAN y PRD, de subir el nivel del debate parlamentario, de generar las iniciativas de ley que el país requiere en este lapso de transición y de prestigiar el nuevo poder autónomo e independiente.

El final de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados marca un cambio muy significativo para la vida política del país, pues termina la etapa de una Presidencia

hegemónica y de un Congreso subalterno y se inicia otra de pluralidad y alternancia. La relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, a partir de 1997, se va a estructurar con base en un nuevo formato en el sistema de partidos, lo cual obligará a cambiar las reglas del juego parlamentario y la dinámica de la relación. Ahora el Presidente estará obligado a negociar con los grupos parlamentarios cualquier iniciativa de ley. El caso del presupuesto será uno de los factores más importantes de esta nueva relación, por tratarse de una facultad exclusiva de la Cámara Baja.

La novedad más importante de la jornada del 6 de julio de 1997 fue sin duda la instalación de un sistema de multipartidismo moderado, de tres grandes fuerzas, que llegó para quedarse. Como ya había sucedido de forma anticipada en algunos congresos estatales, el país experimentará una forma de gobierno dividido a partir de 1997. Con este cambio se modifican sustancialmente las bases con que operaba la relación de la Presidencia hegemónica y el Congreso subalterno.

Los supuestos que enunciamos al principio se modifican. Desde 1988 la hegemonía presidencial empezó a sufrir importantes fracturas, no sólo porque fue el lugar de las disputas y no el punto de conciliación; después de esa elección el PRI perdió por primera vez la mayoría constitucional de las dos terceras partes y se quedó sólo con la mayoría absoluta (50 + 1), el resultado fue el inicio de una negociación amplia con una de las fracciones de oposición, el PAN, para hacer modificaciones constitucionales. En 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta, lo que abrió una nueva época en el sistema político; es muy probable la profundización de las rutinas jurídicas de vigilancia propias del Poder Legislativo. La Presidencia mexicana fue muy poderosa y hegemónica, no por

sus facultades extraconstitucionales sino porque sus límites constitucionales no operaban en realidad como tales, gracias a la mayoría con la que siempre contó.

“Por primera vez en el México moderno la política, como negociación y búsqueda de acuerdos, será el eje de las relaciones entre la Presidencia y el Congreso. Sobre esta base se podrá incorporar a la práctica legislativa el componente del pluralismo, no sólo como representación diversa del país y sus modificaciones posibles, condiciones hasta la fecha inexistentes.”²²

En este país quizá no tengamos todavía una fecha fundadora de inicio democrático, porque no ha habido un acontecimiento que lo exprese así, pero sí podemos estar ciertos de que 1997 será clave en las futuras relaciones entre la Presidencia y el Congreso. Esperemos que en esta nueva época tanto la Presidencia como los legisladores tengan las tres cualidades políticas que según Max Weber son necesarias para un acto político: pasión, sentido de responsabilidad y visión de largo alcance.

D.- LA SUBORNIZACION DEL PRESIDENCIALISMO DENTRO DE LA HEGEMONIA DEL CONGRESO DE LA UNIDAD.

La concentración del poder en la Presidencia de la República es uno de los aspectos característicos del sistema político mexicano. El poder de los presidentes se ha

22.- REYES TAYABAS, Jorge. Bases para el estudio del Estado. 4a. ed., Edit. Impresiones Quality, México, D.F., 1993. Pág. 156.

expresado regularmente en el proceso de gobierno mediante su capacidad de llevar a cabo cambios comprehensivos de política, a menudo en forma espectacular como en el caso de la nacionalización de la industria petrolera en 1938 o, más recientemente, la expropiación bancaria en 1982. La producción de cambios de política ha seguido un patrón fijo según el cual el Poder Ejecutivo es la única fuerza capaz de articular iniciativas y convertirlas en política de gobierno. No obstante, el Poder Ejecutivo no es un órgano aislado ni el único que interviene en el proceso de producción de políticas. La Presidencia forma parte de un sistema constitucional más amplio, y se encuentra institucionalmente ligada a otros cuerpos como la Cámara de Diputados, el Senado y la Suprema Corte de Justicia, con los cuales comparte autoridad para formular y realizar cambios en la política gubernamental.

La Cámara de Diputados constituye un cuerpo de gran importancia constitucional; junto con el Senado es uno de los depositarios del Poder Legislativo del gobierno federal. Sin el poder de efectuar cambios legislativos o crear nueva legislación, ninguna administración puede efectuar cambios significativos de política. Las mayorías decisorias en la Cámara de Diputados constituyen un aspecto central del régimen presidencialista mexicano.

Los estudios sobre el presidencialismo mexicano han demostrado que esta práctica de gobierno presupone una concentración de poderes en el jefe del Ejecutivo que va más allá de aquellos expresamente otorgados por la Constitución. Jorge Carpizo ha destacado el carácter esencialmente "metaconstitucional" de la autoridad presidencial en México. En particular, ha demostrado que gran parte del poder de los presidentes ha resultado de su posición como líderes del PRI, el partido que ha dominado la política

mexicana durante más de 65 años. Jeff Weldon ha hecho explícitas las condiciones que han posibilitado la concentración de poder en el Presidente: a) control de la mayoría en el Congreso por parte del partido del Presidente; b) disciplina partidaria, y c) liderazgo presidencial sobre su partido.

En este aspecto analizaremos los factores que han producido la disciplina partidista y la subordinación al Ejecutivo en las mayorías priistas de la Cámara de Diputados. Argumenta que la explicación de estos patrones de comportamiento legislativo se encuentra en las instituciones reguladoras del acceso y el desempeño de cargos en la Cámara de diputados. En particular, sostiene que la no reelección consecutiva creó las condiciones para disciplinar a la bancada parlamentaria del PRI y someterla a la iniciativa presidencial. La rotación forzosa de cargos fue la clave para centralizar la nominación de candidatos y convirtió a los diputados en meros agentes de quienes controlaban el acceso a otros puestos públicos. Su efecto fue el incremento sustancial de la influencia del Ejecutivo en la selección de candidatos y poner en manos del Presidente el futuro político de los diputados.

La estructura de incentivos de carrera.- La esfera de autoridad de la Cámara de Diputados recae sobre todo dentro del proceso legislativo. Ciertamente la Constitución dispersa el Poder Legislativo. El Senado comparte con la Cámara, como un socio igualitario, la autoridad para producir cambios en la legislación. Incluso el Ejecutivo tiene una importante participación en este proceso, dado que el Presidente posee la facultad de iniciativa y el poder de vetar legislación aprobada por el Congreso. Sin embargo, a pesar de los arreglos de frenos y contrapesos que afectan el funcionamiento del Poder Legislativo, la Cámara de Diputados ha sido diseñada como un elemento

indispensable (veto point) en el proceso legislativo. La producción de nuevas leyes o el cambio de la legislación existente no puede ocurrir sin la cooperación y el apoyo de mayorías decisorias en la Cámara de Diputados.

La Constitución establece más que un mero bosquejo de la esfera de autoridad de la Cámara de Diputados; también define el conjunto de incentivos y sanciones institucionales a las que los miembros de este cuerpo responden en el ejercicio del Poder Legislativo. El Constituyente de 1917, siguiendo la tradición constitucional mexicana del siglo XIX, diseñó a la Cámara de Diputados, al Senado y a la Presidencia como órganos separados. Con el fin de mantener la separación de la Cámara de Diputados se adoptó un arreglo especial para regular la elección de sus miembros y las condiciones en las que se desempeñan los cargos. El Constituyente de 1917 estableció elecciones independientes para todos los funcionarios del gobierno federal por electorados territorialmente diferenciados ante los cuales eran responsables en forma individual. La Cámara de Diputados fue definida como un cuerpo relativamente grande formado por representantes de pequeños electorados regionales (distritos uninominales). A los diputados se les otorgó un periodo de servicio corto, que duraba la mitad del periodo de servicio del Presidente y los senadores.

El propósito de este arreglo no fue prevenir la cooperación entre la Cámara, el Senado y la Presidencia. La cooperación fue claramente concebida como una condición necesaria para el funcionamiento del gobierno, dado que las tres instituciones comparten autoridad en el proceso legislativo. Sin embargo, el arreglo de separación de poderes adoptado por el Constituyente de 1917 buscó evitar que la cooperación se convirtiera en una forma de colusión. Para ello, buscó vincular las ambiciones de los políticos a la

protección de la esfera de autoridad de los cargos que desempeñaban y a los intereses de sus electorados específicos.

Los poderes constitucionales otorgados a la Cámara de Diputados por el Constituyente no han disminuido a pesar de la numerosas enmiendas a la Carta Magna. Por el contrario, las facultades del Congreso han aumentado con el tiempo. Sin embargo, la capacidad de este cuerpo de hacer efectiva y proteger su esfera de autoridad ha disminuido a tal grado que no hay semejanza entre la poderosa institución que el texto constitucional bosqueja y el patrón de subordinación y deferencia hacia el Poder Ejecutivo que sigue regularmente las mayorías decisorias en la Cámara de Diputados. La brecha entre la autoridad legal y el poder político ha sido fuente de escepticismo y decepción entre los estudiosos de la política mexicana respecto al papel de la Cámara de Diputados y la importancia de las instituciones formales en la definición de los actores y fuerzas que moldean el proceso de gobierno.

Sin embargo, las instituciones formales no sólo tienen que ver con la delimitación de los poderes de los órganos de gobierno, también regulan las condiciones bajo las cuales los políticos obtienen cargos públicos y ejercen su autoridad. Estos dos aspectos del arreglo constitucional están profundamente interrelacionados. No obstante, poca atención se ha prestado al hecho de que el sistema electoral adoptado por el Constituyente de 1917 para proteger la existencia separada de la Cámara de Diputados -y en realidad de todos los cargos de elección en los gobiernos federal, estatales y municipales- ha sufrido alteraciones sustanciales. Una de las más importantes modificaciones al diseño original de la Constitución fue la enmienda de 1933, que prohibió la reelección consecutiva de todos los cargos en el Congreso de la Unión, las

legislaturas estatales y los gobiernos municipales. Este cambio fue justificado sobre la base de que garantizaría la renovación regular de los cuadros políticos y promovería la innovación y la adaptación en el gobierno. Sin embargo, la no reelección consecutiva vino a distorcionar la estructura de incentivos y restricciones diseñada para mantener el sistema de separación de poderes.

La no reelección consecutiva ciertamente no fue producto de un constituyente desinteresado y neutral, sino parte de una campaña política dirigida a fortalecer y consolidar la coalición inclusiva de políticos encumbrados organizada en el Partido Nacional Revolucionario (PNR). El incentivo original que motivó la articulación de este esquema de cooperación política en la Cámara y el Senado fue la elección del Presidente interino para ocupar el lugar del Presidente electo Alvaro Obregón, asesinado en 1929 antes de que tomara posesión del cargo. La organización partidista que resultó de esta coalición en el Congreso nominó su primer candidato presidencial en 1930, Ortiz Rubio, quien llegó a las elecciones sin ninguna competencia significativa. El PNR consiguió obtener la afiliación formal de casi la totalidad de los diputados y senadores en turno, pero en realidad fue una coalición poco articulada y dividida, que no operaba en la práctica como un solo partido congresional. Las tendencias hacia la dispersión de poder fomentadas por el sistema de mayorías relativas en distritos uninominales, junto con posibilidad de carreras legislativas independientes, imponían importantes límites a la coalición.

La no reelección consecutiva fue patrocinada por los líderes del PNR como una estrategia para resolver el conflicto de ambiciones entre políticos encumbrados y políticos aspirantes; conflicto que amenazaba con potenciar la fuerza de la oposición y

frustrar el proyecto de la diligencia de PNR de construir una organización que aglutinara a tantos grupos políticos como fuera posible. La no reelección consecutiva buscó reducir la competencia por puestos de elección y permitió al PNR asimilar líderes políticos emergentes mediante la rotación obligatoria de cargos en todos los niveles de gobierno. Las enmiendas constitucionales de 1933 ayudan a explicar la larga experiencia mexicana con el régimen de partido único. La rápida rotación de cuadros sirvió para apagar el natural conflicto de ambiciones que conduce a la formación de oposición electoral a los políticos encumbrados. Desactivó de esta manera un incentivo poderoso para el desarrollo de partidos de oposición.

La no reelección consecutiva tuvo también importantes efectos sobre la conducta política de los legisladores. La rotación de cargos terminó transformando al partido político que la convirtió en práctica constitucional en una organización cohesiva y centralizada. A pesar de que los políticos continuaron buscando cargos bajo el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, el apoyo del PNR se convirtió en un aspecto central en sus estrategias para avanzar sus carreras. En adelante los políticos tenían que apoyarse en la red de promoción del partido para garantizar su sobrevivencia política. En la medida en que cada cargo de elección en los ámbitos estatal y municipal fue efectuado por la no reelección consecutiva, no sobrevivió ninguna posición desde la cual resistir el desarrollo de un sistema nacional y centralizado de promoción política.

Al vincular las ambiciones de los legisladores en turno con la organización política externa que controla la nominación a cargos de elección más altos y el acceso a los puestos de patronazgo en la administración, la no reelección consecutiva ha inhibido el funcionamiento de la Cámara de Diputados como un órgano independiente. Convirtió

a los legisladores en agentes de quienes defendían la lista de candidatos a puestos de elección o de los dispensores de patronazgos en el Ejecutivo. Consecuentemente, la no reelección consecutiva trajo consigo un profundo e irreversible cambio en el equilibrio de poderes del gobierno federal.

Antes de las reformas constitucionales de 1933, la Presidencia de la República era, comparativamente hablando, una institución débil encabezada por individuos sin futuro político o al menos con un futuro político sumamente incierto, dada la imposibilidad de buscar la reelección. De hecho, cualquier observador de las prácticas constitucionales actuales se sorprendería al notar que el presidente Abelardo Rodríguez no tuvo ninguna participación en el diseño de la iniciativa de reformas constitucionales de 1933 ni en la campaña para movilizar el apoyo político necesario. Esta llegaría a ser la última reforma constitucional en pasar sin el patrocinio del jefe del Ejecutivo.

La administración que entregó en 1934 constituye un parteaguas en la historia política posrevolucionaria de México. Presenció el colapso del poder del Congreso e inauguró un sistema de gobiernos fuertes y unitarios encabezados por el Presidente de la República. Lázaro Cárdenas fue el primer Presidente en hacer efectivos los nuevos poderes políticos del jefe del Ejecutivo sobre su partido en el Congreso. Los nuevos poderes presidenciales sirvieron no sólo para efectuar los cambios radicales de política por los que la administración de Cárdenas es conocida. Antes fueron utilizados para imponer castigos a los legisladores que no colaboraban con su programa y, una vez obtenido el apoyo disciplinado de los senadores, utilizar sus poderes constitucionales para remover gobernadores cuya lealtad no estaba garantizada. Las enmiendas

constitucionales de 1933 proporcionaron las bases institucionales para el desarrollo de la Presidencia autoritaria que conocemos hoy en día.

Para entender por qué la Presidencia surgió como la institución dominante es necesario analizar las consecuencias de la no reelección consecutiva en la nominación de candidatos del PNR para puestos en la Cámara de Diputados y el Senado, así como las estrategias de carrera de políticos que buscaban o desempeñaban cargos en el Congreso. Cárdenas fue el primer candidato presidencial que tuvo la oportunidad de intervenir en la conformación de la lista de candidatos de su partido para puestos en el Congreso. Antes de que la no reelección consecutiva fuera introducida, la nominación de candidatos era esencialmente un asunto que concernía a los mismos legisladores y a los jefes políticos locales. No había mucho espacio para coordinar de manera centralizada la producción de la lista de candidatos del PNR a la Cámara de Diputados y el Senado.

La no reelección consecutiva cambió totalmente este patrón. Al remover a los políticos del cargo después de tres años, le dio la capacidad a los candidatos presidenciales de intervenir ampliamente en la composición del Congreso. Naturalmente, la producción de la lista de candidatos del partido a la Cámara y al Senado es un proceso cuya complejidad ha aumentado con el tiempo, especialmente a partir de que el sistema de cuotas sectoriales fue adoptado y las corporaciones sindicales fueron integradas al partido en 1937. Sin embargo, desde que se introdujo la no reelección consecutiva, el candidato presidencial en elecciones generales y el Presidente en funciones en elecciones intermedias han venido a desempeñar un papel central en la organización de las delegaciones de su partido al Congreso. En este sentido, uno de los efectos más

significativos de la no reelección consecutiva ha sido el de integrar la Cámara de Diputados y el Senado al sistema de patronazgo presidencial.

La no reelección consecutiva, por otra parte, redefinió los objetivos de la carrera de los miembros de la Cámara de Diputados. Transformó esta institución en un trampolín hacia otras oportunidades políticas en los gobiernos federal y estatales. La rotación forzosa de cargos destruyó el vínculo que ataba las ambiciones de los políticos a sus distritos electorales y a sus puestos en la Cámara de Diputados. Sustituyó la "conexión electoral: por los contactos en el partido y en la administración, como estrategia para el avance de sus carreras políticas. Asimismo, el político localista dio lugar al político obsesionado por conseguir la promoción para el siguiente ciclo electoral. La protección de la esfera de autoridad del cuerpo en el cual sirven se convirtió en algo secundario, a menudo incompatible con los objetivos de carrera de los diputados; sus ambiciones políticas los llevan naturalmente a coludirse con los miembros del Poder Ejecutivo que, dado su enorme poder de patronazgo, se convirtieron en el elemento central de la estructura de promoción del partido gobernante.

E.- EL DERRUMBAMIENTO TOTAL DEL PRESIDENCIALISMO EN LA SOLUCION POLITICA A LOS PROBLEMAS ACTUALES QUE ENFRENTA EL ESTADO MEXICANO EN 1998.

La historia del régimen presidencialista del partido único en México no carece de intentos de reforma institucional. De hecho, existe una larga tradición reformista que

puede rastrearse cuando menos hasta la Ley Federal Electoral de 1946. El reformismo electoral ha seguido un camino identificable: se ha buscado, dentro del marco que inhibe la competencia electoral, organizar la oposición al partido hegemónico en partidos políticos nacionales. En la persecución de esta finalidad se ha montado un complejo marco regulatorio en intentos sucesivos por contrarrestar los fuertes desincentivos institucionales para el desarrollo de partidos de oposición que la no reelección consecutiva, junto con el sistema predominante de distritos de mayoría relativa, ha establecido. En 1946 el gobierno federal reguló el acceso de los candidatos a las boletas electorales. Forzó a los políticos a buscar cargos de elección mediante partidos políticos legalmente constituidos. Sin embargo, el control del acceso a la boleta electoral mediante la nominación partidista obligatoria sólo sirvió para aumentar la disciplina al interior del PRI; funcionó como un importante obstáculo para evitar que las facciones disidentes del partido se transformaran en oposición electoral después de perder la nominación.

El instrumento más efectivo para fomentar la organización de partidos de oposición ha sido la institución de escaños de representación proporcional. Estos escaños fueron creados en 1964 como un apéndice del sistema original de mayorías relativas, y especialmente diseñados como una salida a las ambiciones políticas de los líderes de los partidos de oposición, que no tenían la capacidad de competir con los maquinarias priistas locales por escaños disputados en los distritos uninominales, a pesar del creciente apoyo electoral en el plano nacional. A pesar de que los políticos de oposición han enfrentado prospectos de carrera poco estimulantes -virtualmente ninguna posibilidad de promoción después de un periodo de servicio de tres años en la Cámara y ningún recurso de patronazgo para premiar la lealtad y reclutar apoyo-, los escaños de representación

proporcional han sido un poderoso incentivo para la organización de partidos opositores. Este desarrollo institucional se ha combinado con un creciente rechazo al sistema de partido único por una población con una mayor educación política.

Las diputaciones de representación proporcional han transformado la Cámara de Diputados. Mediante sucesivas reformas su número ha crecido, y desde 1988 hay 200, que representan el 40 por ciento del total de las curules. La Cámara ha pasado entre 1976 y 1998 de ser un pequeño cuerpo de alrededor de 200 diputados a una gran asamblea con 500 miembros. El tamaño de las delegaciones de los partidos de oposición en su conjunto ha crecido a la misma velocidad, gracias su creciente apoyo electoral en el ámbito nacional.

El crecimiento de los partidos de oposición ha tenido un impacto significativo en el funcionamiento regular de la Cámara de Diputados; han hecho uso del debate de legislación en el pleno y de las comparecencias de funcionarios del Ejecutivo como parte de sus estrategias para ganar reconocimiento en el electorado nacional y movilizar a la opinión pública en contra de las políticas gubernamentales. El principal efecto del desarrollo de los partidos de oposición ha sido reforzar el papel de la Cámara como foro político para la ventilación de los principales asuntos públicos. La institución de representación proporcional ha garantizado que ningún cambio significativo de legislación ocurra sin que el partido gobernante lo tenga que debatir con la oposición.

Sin embargo, el reformismo electoral no ha afectado el papel de la Cámara de Diputados en el proceso de formulación de Políticas. La razón de esto reside en el hecho de que las reformas electorales no han tocado la organización del PRI. La relación entre la Presidencia y el PRI en la Cámara de Diputados ha permanecido inalterada desde la

introducción de la no reelección consecutiva. Las mayorías legislativas en la Cámara han sido hasta ahora organizadas como meros apéndices temporales del partido presidencial, y están firmemente cohesionadas por la expectativa de promoción y la necesidad de asegurar la sobrevivencia política.

No existen posibilidades realistas de que la Cámara de Diputados rompa con el patrón de subordinación al Presidente bajo el precente esquema de rotación de cuadros, a menos que el partido del Presidente pierda la mayoría. Pero aun en este caso, la no reelección consecutiva continuará inhibiendo la vida parlamentaria independiente y el desarrollo en la Cámara de Diputados de una capacidad efectiva de influir en la formulación de políticas. El patrón de subordinación a la Presidencia es visible en el caso del PRI porque el PRI presidencial se convierte regularmente en administración, mientras que los partidos presidenciales de la oposición se disuelven después de las elecciones. Pero un patrón semejante no está del todo ausente en las delegaciones de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, sólo que la dirigencia de la organización nacional toma el control sobre la fracción parlamentaria. La dirigencia nacional de los partidos de oposición regularmente nombra al coordinador de la fracción parlamentaria y define la línea de partido en los asuntos más importantes.

Las curules de representación proporcional en la Cámara han permitido a los partidos de oposición crecer y desarrollarse sin tener que competir con la maquinaria política del PRI en los distritos; su capacidad de ganar curules disputadas en el plano distrital no ha experimentado ningún cambio significativo hasta el momento. Esta tendencia persistente hacia la política de partido único muestra la debilidad estructural de los partidos opositores; se han desarrollado como organizaciones especializadas en

capturar curules de representación proporcional, pero han fracasado en establecer una sólida y extensa base en los distritos de mayoría relativa. En general, no existen organizaciones de partidos de oposición distritales. La mayoría de los candidatos opositores a curules de mayoría relativa lo han sido con pocas o nulas posibilidades reales de ganar la elección; su nominación responde a una estrategia de la organización nacional para aumentar su cuota de escaños de representación proporcional, que es donde residen sus verdaderas posibilidades de capturar puestos de elección.

Las posibilidades de romper con este patrón y permitir el desarrollo organizacional de partidos de oposición en los distritos son al parecer limitadas por el sistema de rotación de cargos. De hecho, la no reelección consecutiva inhibe la formación de organizaciones de partido establese independientes en el ámbito distrital. La supremacía del PRI es resultado de que sus organizaciones de partido distritales son patrocinadas desde otras posiciones como son la administración federal, las gubernaturas e importantes presidencias municipales, las cuales controlan recursos de patronazgo y tienen la posibilidad de distribuir beneficios a clientelas electorales con el fin de premiar el apoyo al partido. Los partidos de oposición a veces consiguen capturar escaños de mayoría relativa y separar estos cargos temporalmente del sistema nacional de promoción política del PRI. Sin embargo, el sistema tiene poderosas propiedades autorrenovadoras y siempre hay políticos priistas ambiciosos buscando reincorporar el cargo una vez que el exitoso político opositor tiene que dejarlo debido a la cláusula de no reelección consecutiva.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La formación del Estado es el paso fundamental para poder entender lo que es representativo en la formación política y de ejercicio de poder de los Estados.

SEGUNDA. El Estado como expresión para formación política, tiene la base fundamental en uno de sus elementos que el poder soberano, el cual es definido por Don Jorge Jenillek como un poder supremo y sobre todo originario de todo un pueblo.

TERCERA. El poder soberano es la manifestación más alta de un pueblo, cuya expresión se manifiesta a través del ejercicio de la democracia, que en todo Estado son canales de estructura de sufragio universal.

CUARTA. El poder soberano y su ejercicio se ve cristalizado en la definición de democracia que en su sentido literal de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se define de la siguiente manera: Democracia es la expresión de superación de cultura, de economía, de política y de derecho en un pueblo.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE, Pedro, SISTEMAS POLITICOS. PARTIDOS Y ELECCIONES.-Edit. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, D. F. 1997
- AGUIRRE, Pedro, UNA REFORMA ELECTORAL PARA LA DEMOCRACIA.- Edit. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, D. F. 1995.
- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo.- TEORIA DEL ESTADO.-2ª. ed. Edit.. Albatros, Argentina, 1979.
- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo.- TEORIA GENERAL DEL ESTADO.-8ª. ed. Edit. Karla, México, D. F., 1996. Pag. 67.
- ARNAIZ AMIGO Aurora.- CIENCIA POLITICA.-5ª. ed. Edit. Antigua Librería Robledo. México, D. F., 1992.
- ALVAR, Manuel. EL LENGUAJE POLITICO.- Edit. Instituto de Corporación Iberoamericana. México, D. F., 1997.
- ANGUIANO, Arturo. - LA TRANSICION DEMOCRATICA.- Edit. UNAM, México, D. F., 1996.
- ARRIOLA, Carlos.- LA FALSEDAD DE LA TRANSICION DEMOCRATICA.- Edit. Porrúa, S. A., México D.F., 1995.
- BOBBIO, Norberto.- EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA.-5ª. ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1994.
- BORJA OCHOA, Roberto.- LA TRANSICION DEMOCRATICA EN MEXICO ¿ESPEJISMO O REALIDAD?.- Edit. UNAM, México, D.F., 1996.
- BOBBIO, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA.- Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994.
- CASTELL, Manuel et. Al .- EL DESAFIO TECNOLOGICO: ESPAÑA Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS.-3ª. ed. Edit. Alianza Editorial, España, 1992.
- CORDERO H., Salvador y Ricardo Tirado.- CLASES DOMINANTES Y ESTADO EN MEXICO.- 2ª. ed. Edit. UNAM, México, D.F., 1992.

GARZON, Ernesto.- EL CONCEPTO DE ESTABILIDAD DE LOS SISTEMAS POLITICOS.- Edit. Fontamara. México, D.F., 1995.

GERMANI, Gino. POLITICA Y SOCIEDAD EN EPOCA DE TRANSICION DE LA SOCIEDAD TRADICIONAL A LA SOCIEDAD DE MASAS.-3ª. ed. Edit. Paidós, Argentina, 1991.

GETTEL, Raymond.- HISTORIA DE LAS IDEAS POLITICAS.-10ª. ed. Edit. Nacional, México, D. F., 1991.

HERMAN, Heller.- TEORIA DEL ESTADO.-13ª. ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

LOPEZ PORTILLO y PACHECO, José.- GENESIS Y TEORIA GENERAL DEL ESTADO.-9ª. ed. Edit. Porrúa, S. A. México, D. F., 1995.

MARTIN BARBERO, Jesús.- COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA.- Edit. Palma, México, D.F., 1997.

MAYER, J. P. - TRAYECTORIA DEL PENSAMIENTO POLITICO.-8ª. ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1990.

MEDINA, Luis.- EVOLUCION ELECTORAL EN EL MEXICO CONTEMPORANEO. REFORMA POLITICA.-3ª. ed. Edit. Gaceta Informática de la Comisión Federal electoral, México, D. F., 1994.

MORENO, Daniel.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- 23ª. ed. Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1994.

PORRUA PEREZ, Francisco.- TEORIA DEL ESTADO.- 6ª. ed. Edit. Porrúa, S. A., México, D.F., 1994.

REYES, Alfonso.- EL PASADO INMEDIATO Y OTROS ENSAYOS.-Edit. El Colegio de México, México, D. F., 1995.

REYES TAYABAS, Jorge.- BASES PAR EL ESTUDIO DEL ESTADO.-4ª. ed. Edit. Impresiones Quality, México, D. F., 1993.

ROUSSEAU, J. J. - EL CONTRATO SOCIAL.-3ª. ed. Edit. Tor. Buenos Aires, Argentina, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés.- CIENCIA POLITICA.- 29ª. ed. Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1995.

VILLA AGUILERA, Manuel.- EL TEMOR AL ESTADO Y EL PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORANEA.- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. No. 125, UNAM, México, D. F., 1994.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.