

110

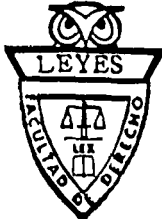


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"HACIA LA CONSTRUCCION DE UN NUEVO SISTEMA POLITICO Y CONSTITUCIONAL PARA MEXICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
JOSE CARBONELL Y SANCHEZ



ASESOR DE TESIS. DR. JAIME CARDENAS GRACIA

MEXICO, D. F.

2002



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.

Paginación

Discontinua

**HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA
POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL PARA MÉXICO**

JOSÉ CARBONELL y SÁNCHEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO


ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **CARBONELL Y SANCHEZ JOSE**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"HACIA LA CONSTRUCCION DE UN NUEVO SISTEMA POLITICO Y CONSTITUCIONAL PARA MEXICO"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Jaime F. Cárdenas García, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Cárdenas García, en oficio de fecha 25 de septiembre de 2001, y el Dr. Juan J. Mateos Santillán, mediante dictamen del 27 de julio del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., agosto 15 de 2001.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de
Derecho Constitucional y Amparo
Presente

Distinguido Maestro:

Recibí con agrado su oficio de 3 de julio de 2001 s/n mediante el cual me solicita revisar el trabajo de tesis, que para obtener el grado de Licenciado en Derecho, presenta José Carbonell Sánchez, con el título "Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México".

Deseo informarle que después de leer con cuidado la monografía referida, estimo que reúne todos los requisitos que establece la legislación universitaria para los trabajos de su naturaleza.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para saludarle y reiterarle la seguridad de mi más alta consideración.

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F. a 27 de Julio de 2001


Dr. Juan José Mateos Santillán

México, D.F., a 25 de septiembre del 2000.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo.
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México
P r e s e n t e.-

Estimado Doctor Venegas:

He leído con atención la tesis que presenta el alumno José Carbonell Sánchez para obtener el grado de licenciado en derecho. El trabajo titulado "Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México" esta constituido por seis capítulos en donde se hace un análisis pormenorizado del desarrollo del Estado y del régimen político mexicano en el siglo XX.

Esta tesis de José Carbonell merece mi VOTO APROBATORIO, se trata de un análisis muy cuidadoso de las características del Estado Mexicano según la Constitución de 1917 y las fuentes de legitimidad del régimen político post-revolucionario. En este

sentido no es una tesis tradicional de derecho en donde se describen normas e instituciones, sino de una tesis que engarza los acontecimientos políticos y la forma en que estos acontecimientos han dado sentido y vida al orden constitucional.

Al tenor de los nuevos tiempos, el autor presenta una periodización del régimen político mexicano, enumera y precisa sus elementos, y el papel que desempeña con cada uno de ellos en el funcionamiento del sistema político. Para el autor no existe duda, el régimen político mexicano, por lo menos en su etapa clásica, fue un régimen autoritario, corporativo, institucional, incluyente, en donde la corrupción desempeña una función destacada. El alumno Carbonell Sánchez explica el proceso de liberalización política a partir de 1982, y cómo esta liberalización tenía como límite la pérdida del poder de los dirigentes del régimen y su partido. Al igual que algunos, muy pocos, autores nacionales, el alumno Carbonell señala que la transición a la democracia no ha concluido, que aún quedan etapas por agotar, la más importante la de concebir y acordar las nuevas instituciones y reglas del juego político, esto es, la etapa de la

democratización en la cual los partidos políticos y los principales sectores sociales del país, acuerden las bases del nuevo régimen democrático.

Carbonell propone cambios constitucionales importantes, que podrían ser parte de la nueva institucionalidad, sin embargo no se atreve claramente a proponer una nueva constitución. Situación en la que le formulo las siguientes observaciones:

- 1.- Las transiciones a la democracia no concluyen cuando las elecciones se desarrollan en condiciones más o menos aceptables de limpieza y transparencia. Las transiciones a la democracia finalizan cuando las reglas del juego político (de acceso y de ejercicio del poder público) son democráticas.**
- 2. En México las reglas del juego político, principalmente las de ejercicio del poder, no han sido aún acordadas por las fuerzas políticas, y por lo tanto, no se han construido.**

3. Entre las reglas de ejercicio del poder que podrían ser consensadas están: las relativas al acotamiento, responsabilidades y rendición de cuentas del ejecutivo, el incremento en los poderes legislativos y de control del Congreso, la independencia y fortalecimiento del poder judicial, las del federalismo y aún las del municipio.

- 4.- En lo tocante a las reglas de acceso al poder, aún siguen pendiente, como cuestiones capitales de la democracia, las garantías efectivas al voto libre (para desterrar el condicionamiento y coerción del sufragio), y las vías de acceso directo de los ciudadanos a la representación política, así como la universalización efectiva del sufragio (voto de los mexicanos en el extranjero), entre otros temas pendientes en materia electoral.

- 5.- La nueva Constitución es o puede ser una condición para la conclusión del proceso de transición democrática, si en ella se plasman reglas de acceso y ejercicio del poder público democrático. Debe recordarse que la teoría de la transición

más comúnmente aceptada, señala dos etapas en la transición, la apertura y la democratización. Esta última fase no se ha desahogado plenamente.

6.- Además del argumento fundado en el fin de la transición a la democracia, existen otros argumentos para sostener una nueva Constitución:

- a) La determinación de un diseño institucional que no privilegie las atribuciones del ejecutivo, tal como las privilegia la Constitución de 1917.
- b) La incorporación de una gran cantidad de innovaciones que en el constitucionalismo mundial se han producido y que en México no se han tratado a nivel constitucional adecuadamente: garantías efectivas a los derechos sociales; ampliación del marco de los Derechos Humanos a los derechos de la tercera y cuarta generación; un marco democrático y moderno a la información y a los medios de comunicación; adecuación de las reglas del control

constitucional en un sentido democrático y abierto, tanto en la esfera concentrada como difusa; la inclusión de la globalización; el carácter multicultural y pluriétnico del Estado a fin de salvaguardar los derechos de las comunidades indígenas; un esquema constitucional avanzado para las relaciones sociedad civil-clase política; el replanteamiento del modelo económico-social; el tratamiento sistemático a los órganos constitucionales autónomos, etcétera.

- c) La exigencia de una nueva constitucionalidad no apoyada en el paradigma constitucional: textual, interpretativo y cultural-jurídico del régimen autoritario o semi autoritario. Es decir, cambio de las reglas y cambio de la ideología constitucional a partir de la ampliación, por ejemplo, de los métodos interpretativos previstos actualmente en la Constitución, así como en la orientación constitucional hacia lo que se denomina Constitución abierta.
- d) La urgencia de enfrentar los problemas de la gobernabilidad en gobiernos divididos: presupuesto,

veto, nombramiento de los miembros del gabinete, moción de censura, comisiones de investigación, reelección de legisladores.

e) Otros argumentos son de tipo ideológico. Por ejemplo, el derecho que tiene cada generación a tener su propia Constitución.

7.- La necesidad de la nueva Constitución es a la luz de estos argumentos plausible a fin de iniciar una nueva etapa en la historia del país.

8.- Ciertamente esa necesidad para que sea realidad, requiere de la voluntad de los actores con capacidad para lograrlo. Sin los consensos y los acuerdos políticos y sociales no existen las condiciones fácticas para delinear las bases del nuevo régimen.

9.- Estamos en la circunstancia histórica para dejar de lado transitoria y momentáneamente, las diferencias ideológicas y concluir nuestra transición.

No obstante mi diferencia con ésta cuestión de fondo, estimo que es una tesis muy valiosa y que debe ser aprobada con los más altos honores.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración.

"Por mi raza hablará el espíritu"

Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia



Para Aline, por todo.

CAPÍTULO PRIMERO

El Estado moderno como Estado Constitucional, Democrático y de Derecho.

- I. El surgimiento del Estado moderno. 13
- II. La Constitución como límite al poder. 14
- III. La democracia como fuente única de legitimidad. 15
- IV. El Estado Democrático de Derecho. 15

CAPÍTULO SEGUNDO

El Estado mexicano: La constitución de 1917, el discurso oficial y la realidad política.

- I. La estructura del Estado mexicano según la Constitución de 1917. 18
- II. El discurso oficial y la legitimidad política. 18
- III. La Constitución del 17 y la realidad política. 20
- IV. Las fuentes de legitimidad del régimen postrevolucionario. 22

CAPÍTULO TERCERO

La formación del régimen postrevolucionario.

- I. Antecedentes históricos.
 1. El Porfiriato. 25
 2. La Revolución mexicana. La etapa armada (1910-1920). 26
 3. La Constitución de 1917. 28
- II. El Nacimiento del sistema político mexicano.
 1. Introducción. 29
 2. El proceso de reforma y centralización militar. 30
 3. La centralización económica. 32
 4. El proceso de reforma política: La centralización.
 - a) Introducción. 34
 - b) La fundación del PNR. 35
 - c) Las reformas políticas del cardenismo.
 - 1) Introducción. 37
 - 2) El Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y la masificación (corporativización) del sistema político. 38
 - 3) La instauración e institucionalización de la presidencia como el centro de poder (Despersonalización). 40
 - 4) Corolario. 42
 - d) La fundación del PRI. 43

CAPÍTULO CUARTO

La Constitución de 1917 y el sistema político clásico: la realidad política.

Introducción: La etapa "clásica" del sistema político mexicano. 48

A) Los elementos del sistema político mexicano.

I. La Presidencia.

1. El Presidencialismo. 50

2. La dinámica de transmisión del poder: La sucesión presidencial. 60

II. El partido oficial. 62

III. El papel de las elecciones. 67

IV. La oposición política. 69

V. El federalismo: La relación del poder central con los Estados y Municipios. 71

VI. El funcionamiento de la economía. 72

B) Las características del sistema político mexicano.

I. El carácter autoritario. 75

II. El corporativismo. 76

III. El carácter institucional. 79

IV. Un sistema incluyente. 80

V. El papel de la corrupción. 81

Conclusión: La mecánica del consenso. Funcionamiento y legitimidad del sistema político. 82

CAPÍTULO QUINTO

El proceso de liberalización política y económica.

I. Introducción. 87

II. El desarrollo de la sociedad mexicana. 87

III. La liberalización política anterior a 1982. 89

IV. La crisis de 1982 y el proceso de transformación económica: El establecimiento de un nuevo "modelo" de desarrollo. 92

V. El proceso de liberalización política (1982-1994). 95

VI. Los efectos políticos de la reestructuración económica. 103

VII. La liberalización política como base de legitimación del régimen. 109

VIII. La democratización esquiua: avances y resistencias (1995-2000). 114

IX. Los resultados del 2 de julio del 2000 y la transición a la democracia. 118

Perspectivas del sistema político y constitucional mexicano: Propuestas para su democratización.

I. Introducción.

1. El desmantelamiento del sistema político autoritario. 125
 2. El problema de las instituciones. La construcción, eficacia y rendimiento de un nuevo diseño institucional. 126
 3. La constitución como elemento configurador del sistema político. 129
 4. La necesidad de un replanteamiento constitucional: las deficiencias y los límites del actual. 130
- II. La difícil cuadratura del círculo. Haciendo funcionar el sistema presidencial en un escenario multipartidista. (Una propuesta para el caso mexicano). 133
- III. La restricción de las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente. 141
- IV. El fin de la hegemonía priísta. 143
- V. El control de la administración pública y el establecimiento del servicio civil de carrera (neutralidad política de la burocracia). 145
- VI. El fortalecimiento del poder legislativo. 148
- VII. Poder legislativo, derechos de la oposición y rendición de cuentas. 153
- VIII. Hacia un nuevo federalismo.
1. Reforma y profundización del federalismo. 158
 2. La reestructuración del Senado como cámara de representación territorial. 160
- IX. El Estado de Derecho como requisito para la democracia. 161
- X. La reforma electoral pendiente. 163
- XI. La necesidad de mecanismos de seguridad o válvulas de escape.
1. La aprobación del presupuesto. 165
 2. La falta del presidente de la República. 167
- XII. ¿Nueva Constitución o una reforma integral? 168
- Conclusión: La refundación del pacto político. En busca de la gobernabilidad democrática. 170**
- CONCLUSIONES GENERALES 175**
- BIBLIOGRAFÍA 191**

Introducción. La gobernabilidad (democrática) futura.

"El Renacimiento de la imaginación, lo mismo en el dominio del arte que en el de la política, siempre ha sido preparado y precedido por el análisis y la crítica. Creo que a nuestra generación y a la que sigue les ha tocado este quehacer."

Octavio Paz.

El sistema político mexicano vive tiempos nuevos, inéditos. México se encuentra inmerso en profundos procesos de cambio político. El momento actual reviste una gran incertidumbre. El país está frente a una encrucijada: habita entre el fin de una era y el inicio de otra, una que no termina de ver la luz. Nos encontramos, según las palabras de Antonio Gramsci, en una situación en la que "lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer". Se ha dejado atrás el viejo régimen postrevolucionario pero no se ha alcanzado, todavía, la otra orilla.

La transición política ha resultado lenta y errática, perpetuando la agonía del antiguo sistema de dominación, e impidiendo el parto democrático. Sin embargo, a diferencia de épocas anteriores, México es testigo —y actor— de un cambio radical, sin precedentes en el rumbo de su historia; transformación insólita ya que se ha llevado a cabo sin derramamiento de sangre. Además, este cambio no ha sido encabezado por una vanguardia o élite —como había sucedido tradicionalmente—, sino por la sociedad en su conjunto, en ejercicio supremo de la soberanía popular: concurriendo a las urnas.

En realidad, las elecciones del dos de julio del año 2000 abrieron tantos (o más) expedientes como los que cerraron. En esa fecha se puso fin —de facto y simbólicamente— al siglo XX mexicano. La centuria que inició bajo la dominación dictatorial de Porfirio Díaz, que vio el paso del movimiento revolucionario, un breve periodo de anarquía, y la instauración y esplendor de un fortísimo (y longevo) régimen autoritario, dominado por una élite postrevolucionaria y su principal criatura: un partido de carácter hegemónico, fue clausurada con una votación que resultó abrumadoramente favorable a la oposición y contraria a la coalición gobernante.

Así pues, a pesar de que el dos de julio significa una fecha clave para la vida política nacional —y representa el momento cumbre de la transición democrática—, es sobre todo un instante de enorme simbolismo. Simbólico ya que no puede afirmarse que el fin del entramado que dio vida al sistema postrevolucionario se haya dado de forma repentina. Nada más alejado de la realidad. El complejo animal político que fue el régimen priista no perdió su preponderancia de un día para otro:

El fin de ese arreglo no se produjo, como quieren los que entienden la transición mexicana en clave dramática, como una muerte súbita. La hegemonía priista no se rompió de repente, se fue deshaciendo, desatando poco a poco. La disolución del imperio priista ha sido un lento pero constante proceso en el que se han sumado dos factores: pérdida de votos y desaparición de las estructuras que afirmaban la prevalencia del partido gubernamental. Durante, por lo menos veinte años, estos dos elementos se han conjugado: fortalecimiento electoral de las alternativas y robustecimiento de la imparcialidad.¹

Con la clausura del siglo veinte mexicano termina una forma de entender y de ejercer la autoridad política. Durante al menos las dos últimas décadas, el régimen priista ha estado cambiando; una amplia pero difícil mutación que —más por la lucha de los sectores inconformes y de oposición, que por la voluntad de la élite en el poder— ha venido transitando *pesadamente*

¹ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. "Partido hegemónico y transición democrática." en MOCTEZUMA BARRAGÁN, G. (Coord.) *Derecho y legislación electoral 30 años después de 1968*. UNAM/M.A. PORRÚA. México, 1999, p. 164.

desde el viejo autoritarismo hacia un sistema democrático. Ésta es la característica de este tiempo: la transición política y social a la democracia. Sin embargo, antes de llegar a su muerte, es indispensable comprender el nacimiento del régimen postrevolucionario, las circunstancias que lo motivaron e hicieron posible, analizar su etapa de auge, y su largo y *labyrinthico* declive.²

La institucionalidad política que durante décadas ha operado, y sobre la que se basó el régimen priísta, en la actualidad se está convirtiendo en uno de los mayores obstáculos para que la democracia florezca. De hecho, la creciente inestabilidad del juego y de las reglas políticas se debe a que los supuestos y los mecanismos de control sobre los que se estructuró la coalición postrevolucionaria se han agotado, y no se cuenta con nuevos parámetros de actuación y de conducta. No existen, pues, las normas que den certidumbre a la competencia política y a la forma en que el poder es ejercido dentro del nuevo escenario nacional.

En este sentido, subsisten todavía algunas de las viejas prácticas del quehacer político; éstas son las que hay que erradicar, ya que no hacen más que retrasar el desarrollo político del país. Es necesario desmantelar los cotos de poder y los feudos autoritarios que aún perviven, anteponiendo estructuras e instituciones nuevas, que impulsen las conductas de cooperación, el pluralismo y la democracia. La tarea es ardua: hay que *desmontar* lo que queda del viejo régimen y construir —entre todos— uno nuevo, funcional a los nuevos tiempos que se viven en México. La coyuntura resulta crítica, la inoperancia institucional de las estructuras políticas de antaño es palpable... e irreversible. El regreso a las certezas del pasado no es una opción.

El sistema creado en torno al partido oficial fue una respuesta oportuna y una feliz solución para su época, donde prevalecían condiciones de virtual anarquía como resultado de la revolución. Empero, el régimen se *petrificó* con el paso del tiempo: construyó instrumentos y prácticas aptos para operar bajo la realidad en la que había nacido, y no pudo (y no ha podido) ponerse al día para servir como contenedor a las nuevas demandas de los grupos y sectores emergentes. Su herencia más perdurable tiene que ver con el apogeo de conflictos de diversa índole, inestabilidad, elevada delincuencia, *ausencia* del aparato estatal en cada vez mayores áreas de la vida nacional. Las señales de una creciente ingobernabilidad en el país son inocultables. Los actores principales están ante una clara incapacidad para llegar a acuerdos sustanciales sobre el futuro de los asuntos públicos, resultado del legado del autoritarismo del que apenas salimos.

Lo notable gobernabilidad del *ancien régime* ha desaparecido, se ha esfumado. Si bien ésta no era de carácter democrático, sí resultaba funcional a muchos sectores e incluso se le tenía como ejemplar en otras latitudes. Desde finales de la década de los treinta (cuando el entramado político postrevolucionario se consolida) el país vivió largo tiempo de estabilidad política y social. Esto fue posible por el establecimiento de reglas claras y perfectamente conocidas —y reconocidas— por todos. La base de todo ello fue una presidencia de la República muy fuerte y sin contrapeso alguno, y un partido oficial en cuyo seno se integraban —de forma corporativa— prácticamente la totalidad de los sectores organizados, que, a su vez, resultaban representativos del conjunto social, acompañado por un complejo tejido institucional capaz de controlar o *desarmar* cualquier conflicto y las demandas de los diferentes grupos sociales. El

² "Las revoluciones, escribió Guizot en alguna parte, son menos el síntoma de lo que comienza que la exhibición de lo que sucedió antes de ellas. Lo mismo podríamos decir de las transiciones, por lo menos de la mexicana. A cada paso, el cambio revela a sus ancestros. Por eso, volver a discutir la naturaleza del viejo sistema político es una tarea indispensable para comprender el carácter de su transformación. Nada entenderemos del levantamiento de la democracia si no contamos con una adecuada descripción de su prehistoria: el antiguo régimen." SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta/ Joaquín Mortiz. 2ª edic. México, 1999, p. 17.

presidente y el partido eran concebidos como la totalidad. Eran la Patria, la Nación, el Estado, e inclusive... la sociedad. Representaban la unanimidad, y el universo nacional.

Este pacto empezó a sufrir fuertes tensiones a partir de que los resultados económicos no fueron del todo satisfactorios. Primero de forma más o menos tenue (movimientos sindicales de finales de los cincuenta e inicios de los sesenta, incluso el movimiento del 68); después fueron aumentando de nivel, a la vez que los logros comenzaban a palidecer (guerrilla de los setenta, movimientos sindicales otra vez, etcétera), hasta que, a partir del surgimiento de severas crisis económicas, la ola de inconformes fue creciendo hasta hacerse incontenible (desde 1982 hasta nuestros días).

El acuerdo comenzó a romperse, en verdad, a partir de 1982, cuando la crisis económica que estalló en ese año impidió la reproducción de las condiciones que lo hacían posible. Esta crisis no implicó solamente la impopularidad de los dirigentes políticos, si no que fue mucho más allá. Significó la erosión del régimen y de sus instituciones. La sociedad comenzó a darse cuenta de que la solución no pasaba por un simple recambio de liderazgo —de hombres—, si no que era algo mucho más profundo: el problema radicaba en el sistema como un todo. Así, el *consenso autoritario* comenzó un largo y tortuoso declive. La insurrección electoral que empezó a darse en esos años era la muestra más palpable. El PRI, en tanto brazo electoral del régimen, perdía adeptos, los cuales iban a parar a las filas de los inconformes y de la oposición. Era, en realidad, la emergencia de una sociedad lastimada por las crisis económicas, que mostraba mayor complejidad y se reconocía incómoda e incapaz de insertarse en el *corsé* priísta. Debido a su heterogeneidad, simplemente no cabía dentro de una sola institución política (el PRI), por más flexible e incluyente que ésta fuera.

En la nueva coyuntura, estos grupos y actores emergentes —mucho más educados y exigentes— se dieron cuenta que lo que hasta ese momento era el sistema político mexicano, no contaba con la capacidad para dar cabal cumplimiento a sus demandas: resultaba insuficiente y hasta anacrónico. A lo largo de la década de los ochenta las *dislocaciones* de la sociedad respecto al régimen se fueron ampliando, entre otras razones por la insatisfacción con los resultados del proceso de ajuste económico y las políticas de austeridad. La crisis representó, entonces, el principio del fin de lo que hasta ese momento resultó una fórmula política de gran éxito. La semilla de la democracia se había sembrado ya. Los cambios que los dirigentes en el poder se vieron obligados a implementar (la apertura política y el proceso de reestructuración económica) fueron los que a la postre abrieron la puerta a un sistema democrático.

Una de las hipótesis de este trabajo se basa en que el proceso de apertura y democratización tiene que ver más con las recurrentes crisis económicas, que con un deseo real de la sociedad mexicana por vivir bajo el paraguas de la democracia. Que no se nos mal entienda: evidentemente el éxito del propio régimen en materia económica y de desarrollo social —que propició una sociedad más educada, informada, urbana, con acceso a servicios públicos, en suma, más compleja— fue un factor importante para que ésta exigiera una mayor apertura y la posibilidad de que nuevos grupos pudieran encabezar los diferentes gobiernos. Sin embargo, sostenemos que la razón principal de este fenómeno (la transición democrática) está más íntimamente relacionado con las insatisfacciones y carencias económicas. Como se explicará a lo largo de este trabajo, el régimen priísta tuvo un gran éxito en cuanto a la economía: existía una amplia intervención estatal sobre el desarrollo de ésta, haciendo posible un crecimiento promedio anual del seis por ciento del PIB, lo cual implicaba una relativa (y creciente) satisfacción de las condiciones de vida de la población, y la disponibilidad de

recursos para retribuir las demandas y necesidades de los diversos grupos sociales. En el fondo se estableció, de forma tácita, un pacto que se podría expresar de la siguiente manera: la coalición en el poder establecía las condiciones pertinentes y fomentaba un amplio crecimiento económico, que permitiera que infinidad de sectores resultaran beneficiados; a la par, la sociedad le otorgaba un poder omnímodo y el monopolio —incuestionable— de la autoridad política.

*

La transición política vivida en México se ha caracterizado por desafiar los modelos que la literatura especializada ha construido a partir de otras experiencias de democratización. El punto de partida resulta realmente *sui generis*: el antiguo régimen era todo un *coctel* autoritario, acompañado de amplio apoyo social, una fuerte institucionalidad, y como un elemento prácticamente irreplicable, el reconocimiento, al menos formal, de los procesos y mecanismos propios de cualquier sistema democrático. El proceso de mutación política ha resultado igualmente peculiar: la apertura se ha caracterizado por una serie de avances y retrocesos, de estiras y aflojas; ha sido, pues, un híbrido en el que se han ido mezclando etapas y síntesis, que han llevado a confusión a muchos de los propios actores políticos y a varios de los más avezados observadores de dicha transformación.

Transición atípica ya que no se trata de superar la hegemonía de un partido de Estado de carácter totalitario, al modo soviético o de Europa oriental (pero sí de un partido de Estado sumamente peculiar), ni de *esperar* la desaparición (física) de un dictador o un tirano (como en España), mucho menos de regresar a los generales y al ejército a sus cuarteles (al modo sudamericano), o de luchar por el triunfo de un frente o de cierta posición en algún plebiscito o elección (Chile); no, de lo que se ha tratado aquí es de *desembarazarse* de un régimen autoritario extremadamente fuerte, que ha contado con gran flexibilidad y ha sido sumamente dúctil. Si por alguna característica destaca el sistema encabezado por el PRI, es por su sagacidad para irse adaptando en los últimos años a las condiciones cambiantes del medio; ha sido, sin lugar a duda, un régimen *camaleónico*, que ha mudado de piel según se lo han ido exigiendo las circunstancias y la propia sociedad.

Por ello, la transición se ha vuelto laberíntica, interminable. No ha sido producto de un evento (o de una serie de éstos) cuyo efecto haya sido instantáneo; no ha habido ningún acto que pueda catalogarse como un partaguas dentro de la transición, algo revolucionario o un derrumbe del propio régimen. Nada más alejado de la realidad: ni siquiera las elecciones de 1988 o las del 2000 pueden ser concebidas de esta manera. Así, dicho proceso debe ser clasificado, si cabe el término, como una *evolución*, lenta y paulatina, hacia la democracia.

Los avances del autoritarismo hacia la democracia estuvieron precedidos, en todo momento, por un importante grado de control por parte del Estado. Los arreglos, las negociaciones y cualquier reforma dirigida hacia ese objetivo, fueron resultado de la voluntad de la coalición en el poder. Esto no significa que no existieran presiones por parte de los actores políticos de oposición o de la sociedad. No. Significa que el régimen tuvo la capacidad y la fuerza para ir controlando y dosificando estos avances, a su propia conveniencia. La transición, pues, debe ser concebida como un proceso de mejora progresiva; una serie de reformas que —de forma incremental, desigual, frágil y precaria— iban acercándose a la meta: la democracia política.

*

El ocaso del siglo XX y el inicio del XXI está marcado, como se ha dicho, por el fin de las certidumbres que el régimen priista aportaba. El tiempo en que las reglas de juego tenían

una aceptación absoluta ha concluido. Los viejos procedimientos y las instituciones de antaño entraron, con las crisis económicas, en un tobogán descendente que denotó la lenta pero imparable pérdida de valía. Estamos en una situación intermedia de *ya no ser* (el viejo régimen) y a la vez de *aún no ser* (un sistema democrático). Las reglas y métodos de ambos regímenes se traslapan, confunden y en algunos casos chocan. Vivimos, pues, un momento histórico único e irrepetible. Un instante que significa la condensación del largo proceso de transición política, en el cual se nos abre, como país, una oportunidad sin igual. Las normas y métodos de funcionamiento del viejo autoritarismo están feneciendo, y frente a nosotros tenemos —y esta es la coyuntura única a la que me refiero—, como nunca antes había ocurrido, el porvenir abierto. La transición incluye no solamente un cambio de régimen político, sino todo un relevo en el paradigma de gobernabilidad: de uno claramente autoritario hacia uno pretendidamente democrático³. Los problemas mayores vienen (y van a venir) de esta paradoja irresoluta, ya que ambos paradigmas (el viejo y el nuevo) amparan lógicas completamente diferentes.

El momento permite —ante el fin de las certezas autoritarias— la instauración de nuevas reglas del juego político, en las que se abracen de forma decidida los métodos propios de la democracia. El propósito central debe ser la instauración de las condiciones adecuadas para que la democracia florezca y sea sustentable. Durante décadas hemos vivido bajo un esquema que privilegiaba la gobernabilidad (control) sobre la democracia; es indispensable que en los nuevos tiempos por venir, no se caiga en el despropósito contrario: privilegiar la democracia a costa de la gobernabilidad. No existen soluciones fáciles. El camino se encuentra lleno de piedras: no puede existir la democracia sin un adecuado —y generalmente elevado— grado de gobierno. No podemos, pues, ganar la democracia a cambio de perder la gobernabilidad. Esa ruta, como demuestran infinidad de experiencias fallidas, no lleva a ningún lado más que al derrumbe del propio sistema democrático.

Tal parece que el costo que hay que cubrir —por no haber sido la mexicana, una transición pactada por los diversos actores; si no que ha ido avanzando (dando tumbos duros) a fuerza y razón de votos— puede llegar a ser muy alto. La culminación exitosa de la democratización mexicana va a depender de la capacidad de las élites (es decir, de los diversos partidos políticos y los principales sectores sociales organizados) y de los *equilibrios* políticos y la correlación de fuerzas existentes. Como consecuencia, este proceso carece todavía de los arreglos de carácter institucional necesarios para garantizar el correcto desempeño de la democracia en el país.

México ha entrado en un profundo proceso de transformación que debe desembocar en una nueva forma de hacer las cosas. Ya no sirve —como hizo el régimen durante muchos años— simplemente lavarse la cara y desarrugarse la ropa. El futuro exige mucho más. En algunos casos —la mayoría— habrá que dejar atrás (destruir) lo existente y refundarlo, reconstruir de nuevo las reglas y el entramado para dar cauce a la convivencia política y social. La materia primigenia, y central, va a ser la construcción de un nuevo régimen político, pero no la única: los retos económicos, sociales, educativos, de pobreza, etcétera, no son menos importantes. Sin embargo, en este estudio sostenemos la necesidad de, primero, instaurar un nuevo modelo de dominación, es decir, un nuevo sistema político democrático que, posteriormente, permita afrontar con renovados instrumentos y legitimidad los problemas de fondo.

³ Por paradigma de gobernabilidad entiendo, siguiendo a Antonio Camou, un "conjunto de respuestas institucionalizadas (ideas, valores, normas, prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno. Este paradigma (...) depende de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana." "Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espacio latinoamericano" *Diálogo y debate* #1. Abril-junio de 1997, p. 137.

Las reglas que durante años rigieron la vida política nacional fueron diseñadas en un escenario diferente al de hoy en día. Con el fin del sistema de partido hegemónico y la explosión del pluralismo político han comenzado a despertar y cobrar vigencia dispositivos constitucionales que en el pasado se encontraban dormidos o aletargados... ¡y nos hemos dado cuenta de que son inservibles!, resultan ineficaces y llegado el caso hasta peligrosos para la estabilidad y la gobernabilidad democráticas. Las presiones aparecidas como resultado del fin de la unanimidad y el acuerdo absolutos, generan inestabilidad, incertidumbre, y encononazos entre los distintos actores políticos. Contrariamente a lo que debiera ser su propósito último (promover el acuerdo y la negociación, establecer reglas claras y encauzar el conflicto político), las instituciones actuales invitan al choque y a la confrontación; son fuente de parálisis gubernativa y enfrentamiento. Es claro, pues, que el diseño institucional plasmado en la Carta Magna, más que un afinado *mecanismo de relojería* política, resulta un dispositivo de gran peligro.

Es evidente que “no basta con apretar un par de tuercas, lo que exige el momento es revisar integralmente el texto de la constitución para abrir válvulas, desactivar bombas, llenar vacíos. (...) Hay que reflexionar sobre las condiciones de sustentación del régimen democrático. Hoy que podemos confiar en la soberanía del voto, hay que pensar en los instrumentos que hagan sustentable el pluralismo, que debe ser capaz de enfrentar exitosamente los desafíos de la política y procesar eficientemente los conflictos que surgen de la sociedad. Sustentable también porque debe servir, es decir, generar resultados deseables: crecimiento y desarrollo económico, seguridad material, libertad, justicia.”⁴

Sin embargo, hay que tener presentes las dificultades que el cambio conlleva; a la vez, hay que estar conscientes no sólo de los costos del propio proceso de transformación, sino del precio a pagar por no llevarlo a cabo o por retrasarlo en demasía. No hacer los cambios que el entramado político reclama, va a implicar, con seguridad, mayores turbulencias e inestabilidad en un futuro no muy lejano. Así como el mercado no es un instrumento económico que se autoregule, un régimen político carece igualmente de semejante dispositivo de autocorrección. Un sistema político funcional y estable no surge de la nada, no brota por sí mismo. Todo lo contrario, hay que construirlo.

La transición mexicana a la democracia ha avanzado, en términos generales, con un grado considerable de gobernabilidad. No obstante, a últimas fechas este nudo ha venido desatándose, con lentitud en un principio, y cada vez con mayor velocidad según avanza el pluralismo. Así pues, el paradigma de gobernabilidad imperante sufre un gran desgaste y descrédito en el presente, al grado de la inoperancia: resulta ya disfuncional y anacrónico para los tiempos venideros. Lejos de estar segura en sus cimientos, la democracia mexicana tendrá que hacer frente a desafíos sin precedente si quiere sobrevivir. No es lo mismo gobernar de forma democrática que tener una democracia: un sistema democrático mal estructurado puede llevar —y con frecuencia así resulta— al peor de los desgobiernos; las experiencias sobran. Lo cierto es que esto no es un ejercicio simplemente teórico; en México es patente el aumento en el nivel de ingobernabilidad, o dicho de otra manera, el grado de ausencia estatal en la vida pública.

En todo caso, “no es arriesgado conjeturar que la metáfora de la *transición* alentó la creencia de que la democracia era algo, es algo, que está en un lugar adonde hay que ir, adonde se va *transitando*. En vez de pensar la cuestión democrática como un proceso de *construcción*

⁴ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen... Op. Cit.*, nota 2, pp. 143-144.

de una nueva manera de ejercer el poder, han sobrado las voces que tendieron a pensar la democracia como el puerto de llegada de los más caros anhelos sociales y políticos. Simplificando las cosas, el razonamiento se desplegó del siguiente modo: si el tránsito supone un itinerario, y si, además, sabemos adónde tenemos que ir, también tiene que haber un camino establecido, una ruta que nos lleve a buen destino (...), y no siempre se ha dejado espacio suficiente para ver la transición como un resultado contingente del accionar de los actores involucrados en el escenario político mexicano. (...) No habría que perder de vista que otros países latinoamericanos de transición reciente pasaron por alto la necesidad de conjugar las necesidades de la construcción democrática junto con los imperativos de construir un orden político gobernable, y ello fue la fuente de amargos desengaños posteriores, e incluso de retrocesos democráticos que después hubo que lamentar. Lo que algunos países latinoamericanos descubrieron tarde y mal, que generalmente después de los problemas de la *transición democrática* vienen los problemas de *gobernar democráticamente*, México todavía está a tiempo de pensarlo desde un principio.⁵

Por otro lado, nos oponemos a las posiciones —cada vez más generalizadas— que anuncian el fin de la transición⁶. Nada más falso (y peligroso) en el México de hoy. Ha terminado, en todo caso, la primera etapa del proceso de cambio político (muy ardua, por cierto): la de la *emancipación* de la sociedad frente al *yugo* del régimen autoritario. En este sentido, que duda cabe, los mecanismos, instrumentos, formas de hacer las cosas, y en general las reglas del juego del sistema priista responden a una realidad ida, son ya cosas del pasado; fueron clausuradas con contundencia el dos de julio del 2000.

Sin embargo, la transición no ha finalizado aún, ya que está pendiente de realización la segunda etapa. Falta todavía lo que se ha llamado la *instauración democrática*. Es decir, que los actores políticos y sociales pacten reglas de convivencia y de juego acordes con la nueva realidad, de marcado pluralismo y democracia. “La transición termina —escriben O’Donnell y Schmitter— cuando la ‘anormalidad’ ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para excluir a otros de la contienda. En otras palabras, la normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política cuando los activistas políticos llegan a confiar en que cada cual jugará de acuerdo con las reglas fijadas; y el conjunto de estas reglas es lo que llamamos un ‘régimen’.”⁷ Así, la transición no puede darse por concluida hasta que el país

⁵ CAMOU, Antonio. *Op. Cit.*, nota 3, pp. 143-144.

⁶ Por transición se entiende —recobrando la definición clásica elaborada por O’Donnell y Schmitter— “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. (...) Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores.” O’DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Editorial Paidós.¹ Reimp. Buenos Aires, 1991, pp. 19-20.

⁷ *Ibid.* p. 103. por su parte, César Cansino, al hablar del caso mexicano, afirma que “la transición sigue siendo deficitaria en múltiples aspectos. Por ello, la celebración de elecciones correctas no es razón suficiente y necesaria para decretar su finalización y/o el ingreso del país a una nueva ‘normalidad democrática’ (...) falta aún un acuerdo amplio no sólo para definir las normas en materia electoral sino también todo el edificio normativo de la democracia que queremos.” “Después del 6 de julio” *Metapolítica. Revista de teoría y ciencia de la política* #4, Octubre-Diciembre de 1997, p. 653.

cuenta con normas que permitan encauzar el quehacer político, la participación social, que establezcan los mecanismos de representación, los espacios y conductas para negociar.

Los problemas derivados de la necesidad de instaurar un nuevo orden político, con nuevas reglas, deben ocupar un lugar central en el debate y las discusiones políticas y académicas. Deben pensarse (y repensarse) las condiciones necesarias para lograr una adecuada gobernabilidad democrática, dentro de un escenario realista y, sobre todo, factible. Insisto: se trata de llevar a cabo reformas que podríamos llamar de segunda generación, en las cuales, más allá del expediente electoral, se revisara el andamiaje institucional como un todo; donde el poder, siendo democrático, sea, a la vez, efectivo, duradero y estable. "Habitamos ya un régimen pluralista —escribe Silva-Herzog Márquez— pero no hemos establecido las rutinas y las prácticas que lo hagan sustentable. No tenemos las instituciones ni las actitudes que la diversidad exige. Un país que abandona la política del amo necesita acercarse a la política del pacto. Nosotros hemos saltado una liana sin haber atrapado la otra."⁸ El antiguo sistema, pues, fue apartado (derribado) antes de poder construir y de que funcionara el nuevo.

Es indispensable reconstituir todo el sistema de pesos y contrapesos, de frenos al poder por el propio poder, es decir, la rendición de cuentas por parte de los gobernantes. Más allá del pluralismo actual, el establecimiento y consolidación de la gobernabilidad democrática que se pretende instaurar requiere mayores espacios para entablar negociaciones y llegar a acuerdos; más puntos de encuentro, pues, entre los actores involucrados. Espacios que *combatan* la polarización de las relaciones interpartidistas, que fomenten los entendimientos básicos para construir los cimientos del nuevo régimen y, sobre todo, que impulsen conductas cooperativas y nuevos equilibrios políticos para alcanzar una rápida maduración de la democracia mexicana. La ventaja inicial es que no se parte desde cero. Como atinadamente escribe José Antonio Crespo: "La necesidad de inyectar mayor legitimidad democrática y de mantener la hegemonía partidista llevó a la élite autoritaria mexicana a abrir de manera gradual el sistema político en general, lo que condujo a que las instituciones formalmente democráticas del régimen fueran cobrando fuerza, autonomía y credibilidad; por lo cual, una vez que se registró la alternancia, no hay que empezar desde el principio. Tales instituciones representarían ya un avance en la institucionalización democrática."⁹

Dentro de este contexto, y partiendo de estos supuestos, es que se inserta nuestra propuesta; la cual significa un (posible) modelo para adecuar las reglas políticas y las relaciones entre los diversos actores (llámense poderes públicos, partidos políticos, sindicatos, etcétera) a las nuevas condiciones que vive el país.

La transición en la que estamos inmersos significa una oportunidad de oro para acometer esta tarea. El abandono del viejo autoritarismo y la adopción de un sistema democrático debe convertirse en el inicio para recobrar la gobernabilidad (a partir de ahora necesariamente de tipo democrático). Esta oportunidad abre la puerta para que el régimen político que se adopte, cuente con los instrumentos y los canales adecuados para la expresión (y resolución) de las demandas sociales, y para que la autoridad recobre la legitimidad que desde hace mucho tiempo no tiene. De cara al futuro, esta discusión es fundamental, ya que a partir de su resultado se determinará si México se convierte en una democracia de calidad y vigorosa, o bien en una democracia delegativa o de baja calidad, propensa al quiebre o a la ingobernabilidad.

⁸ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen... Op. Cit.*, nota 2, p. 146.

⁹ CRESPO, José Antonio. "Naturalza y singularidades de la transición mexicana" en ELIZONDO, Carlos y MAIRA, Luis (Eds.). *Chile y México. Dos transiciones frente a frente*. CIDE/Grijalbo/Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. México, 2000, p. 87.

El primer capítulo de este trabajo trata de la evolución de los diversos entramados políticos hasta llegar a lo que se ha llamado el Estado Democrático de Derecho, como punto culminante del desarrollo político: donde se reconocen y establecen los elementos constitutivos de la democracia como los únicos capaces —y válidos— de regir la vida en sociedad, y la forma en que se ejerce el poder político. Se discute la importancia de la democracia en tanto sistema político, y el surgimiento del constitucionalismo moderno como límite al poder despótico o absoluto. Se presenta, pues, en términos esquemáticos, el ideal desde un punto de vista teórico del Estado democrático.

El segundo capítulo se aboca al Estado mexicano en particular. En él se analiza su estructura general, según lo establece la Constitución política de 1917. Posteriormente se discute el uso que el régimen postrevolucionario hizo del discurso político, como un mecanismo básico de legitimación; además, se toca el papel que ha desempeñado la constitución y las leyes dentro del esquema priísta de dominación; finalizando con el estudio de las verdaderas fuentes de legitimidad de la coalición que gobernó al país durante prácticamente todo el siglo veinte.

El tercer apartado está destinado al estudio de la formación del régimen postrevolucionario: cómo nació, y cómo se consolidó. Se arranca desde los antecedentes históricos —el Porfiriato, la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917—. A continuación se procede a diseccionar su nacimiento desde una perspectiva múltiple: se abordan los procesos de reforma y centralización en el sector castrense, en lo económico, y en lo político, haciendo especial énfasis en este último punto, donde se abordan eventos centrales para el desarrollo político nacional, como el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el vital sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), y la fundación del PRI, entre otros.

El siguiente capítulo corresponde al análisis de la etapa *dorada* o clásica del régimen. Se estudian cuestiones centrales para la vida del país como el marcado presidencialismo mexicano, la peculiar forma en que se desarrolla la sucesión del poder político, el rol que le tocó jugar al partido oficial, las elecciones y la oposición, el federalismo (si en realidad cabe el término), y el papel de la economía como factor central para la estabilidad y continuidad de la élite gobernante. A su vez, se tocan las características propias de este entramado: su acento autoritario, el corporativismo, la corrupción, etcétera; concluyendo con la forma en que realmente funcionó el sistema como un todo, conjuntando los elementos apuntados. Por su importancia, buena parte de este capítulo es dedicada al intrincado poder del presidente de la República, aquel que muchos denominaron como un hiper-presidencialismo. En realidad, el titular del ejecutivo fue el eje sobre el que recayó prácticamente la totalidad del poder, era el inicio y fin del orden político postrevolucionario, el líder indiscutido cuyas decisiones se acataban sin discusión alguna; el presidente fue el basamento sobre el que se construyó el entramado priísta, y, por ello, al que dedicamos la mayor parte de este apartado.

La quinta sección versa sobre el proceso de apertura y democratización que ha vivido el país y el régimen. Se sostiene en este capítulo que las exigencias de la sociedad para transitar hacia un sistema más democrático tuvieron una doble razón; por un lado, se explica el deseo por una mayor apertura política debido a que la sociedad mexicana se fue desarrollando y haciendo más *compleja*, como resultado del avance económico, la urbanización, mayores niveles educativos y de alfabetización. Así, el cuerpo social simplemente se sintió carente de representación a través de los canales oficiales, por ello comenzó a quebrar el virtual

monopolio priísta y a buscar otras alternativas. En segundo lugar, las constantes crisis económicas jugaron un papel central. La coalición en el poder basó buena parte de su legitimidad a partir de que ofrecía resultados y mejoras económicas a la población; al interrumpirse este ciclo —con las crisis económicas, justamente, y las políticas de ajuste estructural— el consenso social tácito, comenzó a diluirse. Se sostiene, igualmente, la hipótesis de que el liderazgo estatal usó el proceso de apertura política como una forma de legitimarse: se afirmaba que —con las constantes reformas políticas— se *avanzaba* hacia una democracia más amplia y perfecta. Alegamos que la democratización propiamente dicha es de muy reciente data (entendida como el proceso en el cual el bloque autoritario cede poder efectivo, es decir, cuanto existe la posibilidad de que ciertas decisiones políticas escapen a su control exclusivo y absoluto); no es sino a partir de 1996, cuando —gracias a la reforma electoral de ese año— la organización y los resultados de las elecciones eluden la manipulación y el control priísta, que se puede cifrar el proceso de democratización. Este apartado finaliza con el análisis de las elecciones del dos de julio del año 2000, en donde se puede decir que el régimen autoritario prácticamente llega a su fin con la derrota sufrida en las urnas.

El apartado sexto —el más extenso e importante de este estudio— apunta al presente y al futuro inmediato. En este capítulo se hace una serie de propuestas, muy concretas, para —dentro de un esquema democrático y de pluralidad— hacer funcional y gobernable el sistema político mexicano del mañana. Se tocan varios puntos que es imprescindible poner sobre la mesa; se trata de soluciones y reglas del juego nuevas y, en muchos casos, verdaderamente heterodoxas. En particular, se abordan temas como el desmantelamiento de las pautas y de las instituciones que perviven como herencia del viejo régimen político, la insuficiencia e irrelevancia constitucional, la necesidad de replantear la Carta Magna, la difícil combinación de un sistema presidencial con multipartidismo (punto central de la discusión sobre la reforma del Estado), la despolitización de la administración pública y la introducción del servicio civil de carrera, el fortalecimiento del poder legislativo y del papel de la oposición (otro de los puntos neurálgicos para el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas), la necesidad —imperiosa— de reformular el sistema federal (ya que el actual modelo de federalismo resulta prácticamente inservible), el Estado de Derecho y la aplicación irrestricta de la ley (requisito indispensable para poder hablar de un sistema democrático, materia donde todavía se palidece en México), la urgencia de una nueva reforma electoral para afinar los puntos que quedaron abiertos en 1996.

Esta sección termina con uno de los temas más polémicos y candentes dentro del debate nacional; nos referimos a la necesidad de adoptar o no un nuevo texto constitucional. Lo cierto es que el pacto político postrevolucionario está roto, se ha agotado, y no ha sido posible, todavía, establecer un nuevo acuerdo. La cuestión es: ¿la constitución vigente puede ser reformada para dar cabida a este nuevo arreglo político, al nuevo régimen democrático?, ¿es mejor un nuevo marco constitucional para la nueva realidad que vive el país?, y así se podría continuar con infinidad de interrogantes. Al final de esta sección, se discuten, pues, las posibles vertientes de este problema. Se recoge así la urgencia de establecer, como ya se dijo, un nuevo pacto social, y la discusión acerca de la necesidad de una nueva constitución.

*

Ante el tamaño y complejidad de los retos inmediatos, no cabe dar nada por predeterminado o fijo. En un momento como este, todo —lo referente al sistema político— debe estar sujeto a discusión. No tiene por que existir un rumbo establecido o concreto. México necesita muchas ideas innovadoras, que encaren las imágenes preconcebidas y la ortodoxia

aceptada. En este sentido, quiero hacer una especie de declaración de principios: sin ambages, estoy por la instauración en México de un sistema parlamentario y por una nueva constitución. Creo —después de un amplio análisis y apoyado en los razonamientos expuestos en el cuerpo de este trabajo— en la superioridad del parlamentarismo frente a un sistema presidencial; empero, de forma realista, apuesto por *refuncionalizar* el sistema presidencial mexicano. Por las circunstancias políticas y culturales del país, veo poco viable la instauración del parlamentarismo. Por otro lado, soy un convencido de la conveniencia y oportunidad para la adopción de un nuevo marco constitucional; estoy de acuerdo con las razones dadas por los impulsores de este proyecto, sobre todo del elemento simbólico. Es decir, la nueva constitución como la conclusión idónea de la transición a la democracia. Sin embargo creo, igualmente, que podría acarrear ciertos riesgos y, además, es poco viable desde el punto de vista político. Por ello, en ambos casos opto por soluciones *intermedias*, que resulten viables en su adopción y funcionales dentro de un esquema democrático, plural y multipartidista, como el que vive el país en la actualidad.

Es necesario, pues, culminar la larga transición, concretarla a través de una profunda y radical reforma del poder público, y por ende del Estado; inaugurando con ello un nuevo tiempo, una nueva era en la historia de México. La coyuntura es única para el país. La contemporaneidad política significa vivir en democracia... y en eso estamos. Esa es la Meta.

CAPÍTULO PRIMERO

El Estado moderno como Estado Constitucional, Democrático y de Derecho

I. El surgimiento del Estado moderno.

La idea central del Estado moderno gira en torno a un orden político alejado de personalismos. Tiene que ver con un entramado constitucional y legal que delimita el poder y la autoridad, y establece controles al propio poder. El Estado moderno surge como clara contraposición al *ancien régime*, cuyo carácter era absolutista; además, nace y se desarrolla como Estado-nación. Destaca, entonces, de lo viejo por una serie de elementos: una estructura de poder impersonal, jurisdicción plena sobre un área territorial determinada, el monopolio de la violencia, y legitimidad a partir del apoyo o consentimiento del cuerpo ciudadano. Estos son los puntos constitutivos del Estado moderno, en tanto Estado-nación, según David Held. Veamos. Este autor apunta, a propósito de los elementos anotados:

1. *Territorialidad*. Si bien todos los Estados formularon reivindicaciones territoriales, sólo con la emergencia del sistema de Estados modernos se fijaron fronteras exactas.
2. *Control de los medios de violencia*. El derecho de detentar el monopolio de la fuerza y los medios de coerción (materializado en el ejército permanente y la policía) se hizo realidad con la "pacificación" de los pueblos —la erradicación de los centros de poder y autoridad rivales— dentro de los Estados-nación.
3. *Estructura impersonal de poder*. La idea de un orden político impersonal y soberano —esto es, una estructura de poder legalmente circunscrita con suprema jurisdicción sobre un territorio— no podía imponerse mientras se concibiera que los derechos, las responsabilidades y los deberes políticos estaban estrechamente ligados a la religión y a las prerrogativas de los grupos tradicionales. Esta cuestión se mantuvo en suspenso en la Europa de los siglos dieciocho y diecinueve, y así se mantiene hoy en día en aquellos países donde el "imperio de la ley" no está garantizado.
4. *Legitimidad*. Cuando se desafiaron y erosionaron las prerrogativas del "derecho divino" o el "derecho estatal", los seres humanos, como "individuos" y como "pueblos", empezaron a ganarse un lugar en el orden político como "ciudadanos activos". La lealtad de los ciudadanos se convirtió en algo que debían conquistar los Estados modernos: invariablemente esto implicó la pretensión del Estado respecto a legitimarse para reflejar y/o representar las perspectivas e intereses de los ciudadanos.¹

Dentro de estos elementos confluyen dos puntos básicos: por un lado el Estado moderno entendido como un poder limitado con controles y una serie de mecanismos de regulación (tanto a gobernados como a gobernantes); y por otro lado, como una organización política democrática en donde se da la representación de los gobernados por parte de los gobernantes, los cuales, a su vez, responden ante ellos.

De esta forma, destaca el surgimiento del Estado moderno a partir del consentimiento de los ciudadanos, junto con la limitación o contención de su poder y alcance en cuanto a sus funciones y responsabilidades. Se presenta, así, un límite claro a los fines estatales, y a la vez en sus poderes reales, sus herramientas y en su forma de actuar, todo ello como mecanismo idóneo para evitar sus posibles y potenciales excesos de poder.

Para que todo lo dicho se pueda hacer realidad, el Estado en comento se acompaña, necesariamente, por el Estado de Derecho y una declaración de derechos, y la división de poderes. Esto es lo que se ha dado en llamar el "núcleo político" del Estado moderno, como contrapartida al Estado absolutista y monárquico. Así, bajo la influencia de la filosofía liberal y ante la presión de la burguesía aparecen las declaraciones de derechos del ciudadano, que significan el más importante límite y freno a la actuación del Estado. Por otro lado —también como herencia del pensamiento liberal—, tenemos a la división de poderes, formulada, de forma primaria, por John Locke y perfeccionada por Montesquieu, representa un instrumento

¹ HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Editorial Paidós. Barcelona, España, 1997, pp. 71-72.

para refrenar al poder político; esta teoría se basa en la idea de que el poder debe frenar al poder; la autoridad, afirman sus impulsores, debe estar dividida para que los diferentes órganos se equilibren y formen un sistema de pesos y contrapesos, de frenos y controles unos a otros, evitando de esta forma un poder despótico y tirano.

Desde un punto de vista histórico, el Estado moderno debe ligarse, de manera íntima y obligatoriamente, al nacimiento de regímenes liberales, y más particularmente con los movimientos revolucionarios inglés (siglo XVII) y francés (siglo XVIII).

II. La Constitución como límite al poder.

El Estado constitucional, como producto del liberalismo, es uno de los momentos culminantes del desarrollo político de la humanidad. En particular, el constitucionalismo o Estado constitucional se refiere a un entramado político limitado; donde existe toda una serie de linderos al desempeño de la autoridad, ya sean implícitos o explícitos. El constitucionalismo define y estructura la forma y los bordes de la actividad estatal. Su implementación hizo posible la adopción de uno de los pilares básicos del Estado moderno o liberal (como vimos en el apartado anterior): limitó los alcances y atribuciones del aparato estatal, restringiéndolo con el objetivo de asegurar el grado máximo posible de libertad al ciudadano.

Así pues, la característica básica del constitucionalismo es, en un inicio, la de limitar y contener el poder absoluto del monarca. De esta forma el principio irrenunciable de esta doctrina gira en torno a que el poder y el mando gubernamental deben estar regulados y frenados por una serie de reglas, normas y prácticas constitucionales, con las cuales se persigue —insisto— el respeto irrestricto de la libertad individual y la igualdad de los ciudadanos frente a la ley y al Estado; es decir, es el gobierno de las leyes, y no de los hombres, en el sentido de que éstos deben comportarse de acuerdo con aquellas.

Entonces, la novedad del Estado moderno es el constitucionalismo: la introducción, inédita hasta ese momento, de una real y eficaz limitación de la actividad estatal mediante un conjunto de normas jurídicas, cuya elaboración debe llevarse a cabo por los mismos ciudadanos, a través de sus representantes, reunidos en un congreso o parlamento. En segundo lugar, y como otra novedad, es que esta contención del poder se da a partir de documentos constitucionales escritos (en su mayoría) y rígidos —es decir, no fácilmente modificables, al menos no por procedimientos ordinarios.

Los Estados modernos son, pues, Estados liberales y, necesariamente, de carácter constitucional; por ello, la constitución es obligadamente el instrumento por el que se limitan las prerrogativas de los reyes o monarcas absolutistas. Por consiguiente, “las disposiciones de la Constitución se imponen a todos los gobernantes que no pueden modificarla, sino que tienen que conformarse a ella (supremacía de las Constituciones); esta conformidad se realiza mediante órganos especiales que pueden anular las decisiones de los gobernantes contrarias a la Constitución (control de la constitucionalidad). La Constitución debe ser una *superley* escrita tendente a *limitar* el poder de los reyes y a transformar su monarquía en un régimen constitucional (= forma de gobierno en la que las atribuciones del Poder están limitadas por la Ley).”²

La constitución funciona como límite al poder político desde un doble vertiente. Por un lado, a través de la parte orgánica, en la cual estructura y organiza el orden estatal, es decir a los poderes públicos, regula sus funciones y delimita sus atribuciones. Por el otro se encuentra

² FRIEDRICH, J. Cit. por FERRANDO BADÍA, Juan. “Presentación” en FERRANDO BADÍA, Juan. (Coord.) *Regímenes Políticos Actuales*. Ediciones Tecnos. 3ª edic. Madrid, España, 1995, p. 17.

la parte dogmática de la constitución, en donde se recogen, a través de la declaración de derechos, las garantías y las libertades fundamentales del hombre y el ciudadano.

En resumidas cuentas, el constitucionalismo pregona que "la libertad de los ciudadanos sólo puede garantizarse si el poder se encuentra limitado. De ahí que esa libertad sea incompatible con el poder absoluto, aunque éste se atribuya al pueblo. (...) Por ello, el Estado constitucional, cuya base es la democracia representativa y cuya estructura descansa en la división del poder, ha sido la única forma histórica, hasta hoy, capaz de garantizar al mismo tiempo la libertad y la democracia (ambos términos, en realidad, se requieren mutuamente, puesto que la libertad de los ciudadanos sólo está asegurada si la soberanía pertenece al pueblo y éste es soberano únicamente si está compuesto por personas libres)."³

III. La democracia como fuente única de legitimidad.

La democracia, entendida como forma de gobierno, es la única fuente de legitimidad política posible hoy en día. Sólo en ella, y a través de ella y sus procedimientos, se puede justificar un gobierno o una estructura jurídico-política en la actualidad. No hay más. Cualquier otra forma de legitimación de un sistema de dominación es cosa del pasado; incluso los regímenes autoritarios echan mano a un discurso democrático para justificar su existencia o su proceder: tratan de enmascararse en formas pretendidamente democráticas.

Un sistema de gobierno que no se base en ciertos elementos procedimentales mínimos – elecciones libres y periódicas, con voto libre, secreto y universal; soberanía popular; control de las decisiones estatales por cargos públicos elegidos; libertades fundamentales básicas, como el derecho a la libre expresión, a la libre reunión y asociación, etcétera; acceso a fuentes alternativas de información y ésta sea pública y esté a disposición de la ciudadanía; control del poder y rendición de cuentas; etcétera— simplemente no puede invocarse como democrático.

Más aún, "el principio democrático en la estructuración del Estado supone que el poder 'sobre' la organización estatal se halla en el pueblo o nación. O sea, que la capacidad para determinar el 'modo de ser y la forma' del Estado, la soberanía, reside en los ciudadanos que componen la comunidad política. De ahí no se deriva el ejercicio cotidiano y directo del poder por parte de los individuos o grupos que la integran, pero sí un modo específico de organizar la actuación de los poderes del Estado y su relación con los gobernados, que incluye, principalmente, el reconocimiento de los derechos y libertades individuales, y la parcelación del poder del Estado entre diferentes órganos e instituciones, para conseguir su moderación, limitación y control."⁴

IV. El Estado Democrático de Derecho.

El Estado de derecho significa el grado máximo de evolución, en tanto mecanismo político y de estructuración del poder público, para las libertades ciudadanas y el control y sometimiento de las autoridades gubernamentales. La figura del Estado (democrático) de derecho otorga al ciudadano las garantías necesarias para asegurarse que la actuación gubernamental será previsible y sometida a las leyes y a una serie de principios inviolables.

Es el grado máximo de evolución, decíamos, ya que obliga que toda regulación se haga desde la participación y libre concurrencia del conglomerado social, además de que incorpora los derechos fundamentales, contiene y limita a los diferentes órganos públicos de gobierno, y prohíbe toda acción al margen de la norma por estos entes.

³ ARAGÓN, Manuel. *Estudios de derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998, p. 300.

⁴ PALMER VALERO, Ramón. "Estructura institucional del Estado" en DEL ÁGUILA, Rafael. (Ed.) *Manual de ciencia política*. Editorial Trotta. Madrid, España, 1997, p. 178.

El Estado de derecho, pues, es un tipo o modelo de Estado resultado de un proceso de evolución y maduración históricas, como respuesta a ciertas condiciones y necesidades. Es una conquista y una construcción lenta y compleja, llevada a cabo por amplios sectores sociales (aunque en un inicio son exigencias que le debemos a la antigua burguesía) frente a los poderes despóticos y absolutistas de los añejos monarcas, en busca de garantías, protección efectiva y certeza en sus derechos y propiedades. En términos generales se puede afirmar que, al igual que lo hicimos en el caso del constitucionalismo, el Estado de derecho es producto del liberalismo surgido, principal pero no exclusivamente, de los movimientos revolucionarios inglés, estadounidense y francés de los siglos XVII y XVIII, y no es más que la expresión o institucionalización en términos jurídicos de la naciente democracia liberal.

En particular, el Estado de derecho es mucho más que un simple sometimiento del poder público a las leyes vigentes. Implica una serie de elementos y requisitos de carácter eminentemente democrático. Entre los que destacan la primacía de la ley, la división de poderes, la rendición de cuentas por parte de las autoridades, y la plena existencia y vigencia de derechos fundamentales:

1.- La *primacía o el imperio de la ley*: tiene que ver, como se ha dicho ya, con la sujeción tanto de los órganos de gobierno como de los particulares a lo que las normas marcan, erradicando cualquier tipo de conductas o acciones ilegales o fuera de la sistemática jurídica. Para hacer realidad todo esto, se necesitan, a su vez, otros elementos como la legalidad dentro de la administración gubernativa, la independencia del poder judicial frente a los otros órganos y a influencias perniciosas de particulares o grupos de presión para la imparcialidad en la administración de la justicia, el examen o revisión de la constitucionalidad de las leyes secundarias, y, por último, la forma en que se hacen las leyes (debe existir un cuerpo colegiado de representación popular que haya sido nombrado a través de elecciones universales, libres y secretas, encargado de su elaboración).

2.- La *división de poderes*: en legislativo, ejecutivo y judicial; entendida como una partición de las funciones públicas, y como una forma de evitar una concentración de poder que vaya en detrimento de las libertades y de los derechos de la sociedad. Es decir, la vieja teoría de Locke y Montesquieu de que el poder frene al poder, mediante pesos y contrapesos.

3.- La *fiscalización o rendición de cuentas del poder público*: en un nivel básico significa la adecuación de la conducta de las autoridades a la ley, pero también tiene que ver con la responsabilidad de los representantes populares al frente de los asuntos públicos. Por ello, es indispensable la existencia de entes encargados del control y vigilancia de los órganos de gobierno; entes de carácter político, técnico, y jurisdiccional.

4.- *Derechos y libertades fundamentales*: ello se traduce en la existencia y pleno reconocimiento de derechos humanos y de garantías jurídicas de todo tipo, las cuales constituyen el cimiento para la igualdad y la dignidad de las personas.⁵

⁵ Sobre los elementos que constituyen el Estado de derecho, véase, entre otros, DÍAZ, Elias. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Taurus, 8ª Reimp. Madrid, 1992.

CAPÍTULO SEGUNDO

El Estado mexicano: La Constitución de 1917, el discurso oficial y la realidad política.

I. La estructura del Estado mexicano según la Constitución de 1917.

Según la carta Magna de 1917, en su artículo 40, "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". En este precepto se recogen los principios sobre los que se constituye el Estado mexicano: república, representativa, democrática y federal.

La república es una forma de Estado que en principio de opone a las monarquías, y en la que el jefe de Estado es nombrado por elección directa del pueblo, o a través de algún cuerpo designado por él. A diferencia de los sistemas monárquicos, la jefatura del Estado no se recibe por herencia ni es vitalicia. En la república, además, imperan una serie de valores universales como el laicismo, las libertades ciudadanas, la igualdad (al menos jurídica), y que la soberanía recaiga en el pueblo como un todo (tal es el caso del artículo 39 de la constitución mexicana que establece que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno").

El segundo concepto recogido en el artículo 40 constitucional es el de representatividad. Este término resulta central tanto en la teoría constitucional como en la práctica política, y se liga con lo expresado anteriormente respecto a la soberanía popular. Se reconoce, dentro del texto constitucional, que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores (...)" (artículo 41, primer párrafo). Por tanto, se advierte que el pueblo como tal y de forma directa no puede ejercer esa soberanía que se le confiere; sino que ésta se opera a través de los poderes públicos.

Otro término es el de *democrático*. Dicho concepto es central dentro de la vida política de la nación, ya que obliga a la concurrencia popular en la toma de decisiones y en la elección de los representantes. En particular, la democracia implica, necesariamente, la existencia de elecciones libres y equitativas, con voto libre, secreto y universal; el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales; la renovación periódica de los representantes populares; libertades de expresión, reunión e información; etcétera. Más aún, la propia constitución, en su artículo tercero, define a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Por último, se establece que el Estado mexicano es *federal*. Entendido como la existencia de varios niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; los cuales, cada uno, tiene diversas facultades y atribuciones. El sistema federal mexicano se compone, a la par del gobierno federal, por 31 entidades federativas y un distrito federal (que es la capital de la república). Además, es una forma de *dispersar* y, a través de su fragmentación, controlar al poder; y de hacer que el gobierno sea más cercano a las necesidades de las diversas regiones y de los ciudadanos.

II. El discurso oficial y la legitimidad política.

El lenguaje y el discurso, prácticamente por definición, no son, nunca, instrumentos neutros. En todo momento traen aparejados una fuerte carga: lo dicho (conceptos) y la forma en que se dice jamás serán inocuos o inocentes. Menos aún cuando el discurso es de índole político. "El discurso político constituye uno de los recursos con que cuenta todo gobierno para generar entre la ciudadanía, la credibilidad y la confianza indispensable para obtener su

obediencia. Es, al mismo tiempo, una forma a través de la cual los dirigentes del país en cuestión comunican y dan cuenta a los gobernados de los resultados de su gestión. Sin embargo, no siempre el contenido del discurso político corresponde con la realidad, por diversas razones. Es más, se puede afirmar que dadas las características de la actividad política, es prácticamente inevitable cierta separación entre discurso y realidad (o al menos así ha sido hasta ahora). Es a esa distancia que hoy le llamamos comúnmente demagogia.”¹

Este uso del discurso político fue central en el funcionamiento del régimen priísta y un pilar insustituible dentro del complejo proceso de legitimación. Uno de los objetivos primordiales que se ha buscado mediante la utilización del discurso ha sido, incuestionablemente, ocultar, disimular o maquillar la amplia brecha existente entre la *formalidad democrática* establecida en la constitución y la realidad política, claramente autoritaria. En este sentido, el discurso pregonaba la validez y la vigencia del principio constitucional, que establece un régimen político fundado como una república democrática y federal. Al mismo tiempo insiste en la división de poderes como una realidad, y que la competencia política está abierta: que cualquier partido puede concurrir a las elecciones, salir victorioso y, por tanto, tener oportunidad de gobernar. Las opciones de que un partido distinto al oficial —insiste el discurso de la autoridad— llegue al poder son reales, al igual que la limpieza y la equidad electoral.

Además de la perorata democrática, el discurso oficial rescata un elemento adicional de legitimación: la revolución mexicana. La autoridad reiteró, una y otra vez, durante mucho tiempo, de su supuesto *derecho* a gobernar debido a su origen revolucionario. Se concebían —y así se representaban— como los encargados de mantener viva la llama y los ideales revolucionarios, los continuadores de los *altos* fines y valores pretendidos por los participantes de la revolución. En este punto resulta evidente que la amplia y escarridiza *ideología* de la Revolución Mexicana ha sido una fuente inagotable de demagogia, de retórica, para legitimar al régimen priísta.

El sistema político mexicano ha aprovechado —a través del discurso—, también, el recambio sexenal de los líderes políticos para legitimarse. Al inicio de cada administración se ha impulsado la renovación de la esperanza social, ha imbuido entre el pueblo la retórica y la idea de que las cosas, ahora sí, irán mejor: “la Revolución continúa y esta vez sí les va a hacer justicia” se ha dicho en reiteradas ocasiones. Así pues, este discurso juega un papel fundamental para asegurar la estabilidad política.

Sin embargo, cabe rescatar el elemento demagógico del que se habló líneas arriba, ya que ha sido ampliamente utilizado por la coalición postrevolucionaria; la cual ha recurrido a una actitud demagógica en el sentido de fingir, carente de sinceridad, que busca *disfrazar* la realidad, e incluso ha mostrado un elevado grado de cinismo en el quehacer y el discurso políticos. En particular, el uso de la demagogia en México ha tenido varias funciones:

- Justificar el ejercicio del poder autoritario, para que parezca que se ejerce de forma democrática.
- Ocultar o justificar la ineficiencia, la irresponsabilidad o incluso la corrupción de los dirigentes políticos.
- Atacar y desprestigiar a la oposición al régimen y a sus miembros.
- Difundir una imagen pública adecuada.²

¹ CRESPO, José Antonio. “Los usos del discurso oficial en México” *Estudios. Filosofía/historia/letras*, Invierno de 1988, p. 31.

² *Ibid.* p. 35. También, del mismo autor, véase “Los estudiantes universitarios frente al discurso oficial” *Foro Internacional* # 121, Julio-Septiembre 1990.

Más aún, el discurso político ha sido utilizado por los principales líderes postrevolucionarios para desviar su responsabilidad y sus culpas hacia factores que escapan a su control o hacia otros grupos, ajenos a ellos. Es decir, hasta donde ha sido posible, se le ha dado un uso para que la dirigencia política se *lavara las manos*. De este modo, se le ha echado la culpa de los problemas o reveses nacionales a factores impersonales que no son de control gubernamental, potencias o fuerzas internacionales o bien desastres naturales; ciertos grupos sociales con intereses particulares, opositores o disidentes, funcionarios o administraciones del pasado, etcétera.

III. La Constitución del 17 y la realidad política.

"Cada vez que la constitución o las leyes estorban para algo, se invoca el interés público y los principios revolucionarios para no respetar la ley."

Luis Cabrera

En México, el Estado de Derecho en general y la aplicación de la ley en particular, prácticamente no han existido. El régimen postrevolucionario no se amparó, nunca, en la legalidad como fórmula central y principalísima de la convivencia y el desarrollo político y social. Todo lo contrario; compartió con sus congéneres autoritarios lo que O'Donnell ha llamado una legalidad truncada. En este sentido:

El contexto autoritario tiene una característica fundamental: allí no existe (y si es que existe no tiene verdadera eficacia, o se puede anular ad hoc, o está subordinado a reglas secretas y/o al capricho de los gobernantes) un sistema legal que garantice la eficacia de los derechos y garantías que los individuos y grupos pueden enarbolar contra los gobernantes, el aparato estatal y otros que ocupan la cúspide de la jerarquía social y política existente. Esta es una legalidad truncada: aun en el caso de un autoritarismo institucionalizado, no contiene la garantía de su propia aplicación contra los gobernantes y otros dirigentes.³

De esta manera, lo expresado por O'Donnell calza a la perfección con la realidad política mexicana. Se puede decir que la ley y la legalidad, en el mejor de los casos, fueron flagrantemente ignoradas por el régimen, en el peor, se convirtieron en un instrumento para golpear políticamente a la disidencia. En México se ha hecho un uso discrecional y arbitrario del derecho. "Si quisiéramos capturar en una píldora la médula del autoritarismo posrevolucionario deberíamos poner el dedo en las desventuras de la legalidad. En la improbable sujeción del poder a la norma se sintetiza el subdesarrollo político del país. El simulacro de legalidad en el que México ha vivido durante décadas es la nota definitiva de su naturaleza no democrática: un orden político incapaz de acatar su propia legalidad."⁴

Más aún, en algunos medios se sostiene que el corazón del sistema político es la cooptación, la *buenavoluntad* y la negociación, negando por completo la importancia del sistema jurídico y de la ley. Esto, a su vez, provoca que el ciudadano se encuentre virtualmente desarmado frente al poder: no sirven ni el derecho, ni la ley, ni razón alguna. Por el contrario, nos encontramos frente al reino de la impunidad y de la arbitrariedad. "Optar por el derecho — afirma Gabriel Zaid —, al margen de la buena voluntad, suele ser un pésimo negocio: perder el

³ O'DONNELL, Guillermo. "Estado, democratización y ciudadanía" *Revista Nueva Sociedad* #128 Noviembre-Diciembre 1993. p. 74.

⁴ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta/ Joaquín Mortiz. 2ª edic. México, 1999, p. 35. Por su parte, Gabriel Zaid asevera que: "No hay leyes, reglamentos, normas, antecedentes, alegatos, documentos, fotografías, testigos, abogados, peritos, observadores (nacionales o extranjeros) que valgan por sí mismos. Lo que vale, lo que da la razón, es la buena voluntad del poder que hace el favor de conceder la razón, si la concede. A las autoridades mexicanas no se les puede demostrar nada. Se les puede rogar que, de la inmensa razón que siempre tienen, concedan un poco al ciudadano que llega a solicitarla. Sin reconocimiento oficial, la verdad no es verdad." ZAID, Gabriel cit por CRESPO, José Antonio. *Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*. Editorial Joaquín Mortiz. México. 1996. p. 104.

tiempo o no llegar a nada, cuando no enfrentarse a la violencia de las autoridades, ante las cuales no hay derecho que valga. (...) Lo único racional es renunciar al derecho y (...) tratar de sacar algo negociando la buena voluntad.”⁵

En este contexto, se produjo un vaciamiento y una pérdida de sentido de las normas jurídicas que obligaban e imponían límites al poder político (y a quien lo encabezaba). Lo cierto es que las leyes no se conocían, por lo tanto no se acataban y menos aún se les daba cabal cumplimiento. De lo anterior se desprende que no se cumple con el marco legal por deficiencia de la autoridad, ya sea por deficiencias, lagunas o vaguedades de la propia ley, o bien por negligencia a la hora de su aplicación. En este sentido, si las propias autoridades encargadas de aplicar las normas no lo hacen, la tendencia natural de la población en su conjunto, será, igualmente, no respetarlas.

El ejemplo paradigmático lo encontramos en la norma suprema: la Constitución. A la Carta Magna se la ha llenado de elogios y cumplidos: “La constitución es vista como síntesis de las grandes gestas históricas, el agregado de conquistas sociales, la suma de los factores reales de poder, el resumen de nuestro Proyecto Nacional, las decisiones fundamentales del Pueblo. La Constitución, se dice y se repite, es más que pura norma. (...) Constitución social, constitución como forma de vida, constitución como resumen de heroísmo popular, constitución como aspiración nacional, constitución como representación de futuro. La fraseología del constitucionalismo oficial es infinita.”⁶

A pesar de todas estas alabanzas y loas por parte del poder hacia la constitución, lo cierto es que este es un discurso que “inflama la Constitución para desarmarla, un discurso que rasca el vocabulario constitucional para desactivar su cometido. Debajo de una vehementemente perorata constitucionalista, México ha vivido la adulteración del constitucionalismo. Me refiero a un constitucionalismo oficial, (...) que ha servido para legitimar un régimen político autoritario.”⁷

De esta forma, al desarmar a la constitución y al conjunto de leyes de todo contenido normativo y al no ser vistas como algo obligatorio, el régimen contó con un campo de acción prácticamente ilimitado. La constitución, pues, era entendida como el conjunto de decisiones políticas fundamentales derivadas de los equilibrios de fuerzas y de los agentes reales de poder. Como desenlace natural, la inexistencia de un verdadero Estado de Derecho es una pieza más del rompecabezas que fue el sistema autoritario postrevolucionario.

⁵ ZAID, Gabriel. *Adiós al PRI*. Editorial Océano. México, 1995, p. 27. Este autor continúa diciendo que: “En México, las autoridades pueden actuar como asaltantes, y con mayor impunidad, precisamente por ser autoridades. Pueden robar, humillar, someter y seguir en su cargo. Ni todas, ni siempre, lo hacen, lo cual le da eficacia al abuso: es selectivo, queda al arbitrio de la autoridad. No vivimos en el régimen carcelario de Castro, ni en la dictadura de Pinochet, sino en un régimen de derecho sujeto a excepciones selectivas. No vivimos en un Estado de excepción, pero tampoco en un Estado de derecho sin excepción. En esto, pero no en aquello; aquí, pero no allá; con éste, pero no con aquel; esta vez, pero no todas; rige la arbitrariedad, disfrazada de cumplimiento de la ley. Todo derecho es susceptible selectivamente, al arbitrio de la autoridad.” p. 98. Por su parte, Miguel Carbonell afirma que: “Empezando por la Constitución y siguiendo con prácticamente la totalidad del ordenamiento jurídico, puede decirse que el derecho como técnica de control social carece de niveles aceptables de eficacia cotidiana.” *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. UNAM. México, 1998, p. 119.

⁶ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. “Constitucionalismo oficial” *PROPUESTA* #4 Febrero de 1997. p. 88. Clemente Valdés afirma: “Creo que en México hemos llegado al punto en que los fundamentos mismos de lo que se llama ‘el constitucionalismo’ han sido anulados por quienes tienen el poder político y lo han utilizado precisamente para dar ‘legalidad’ a sus intereses. Para lograrlo, nuestros últimos gobernantes se han dedicado a fomentar la veneración a la Constitución, mientras adaptaban el texto constitucional, modificándolo a su antojo, para ensanchar un poder que cada vez perdía más el apoyo de la población.” *La Constitución como Instrumento de Dominio*. Ediciones Coyoacán. 3ª Edic. México, 2000. p. 42.

⁷ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *Ibid.* p. 82, y continúa diciendo: “Este modo de acercarse a la constitución consiste en llenarla de elogios y despojarla, al mismo tiempo, de su sentido esencial. La lisonja líquida a la ley (...) El factor común es la convicción de que la constitución no puede ser considerada como una simple ley. Así, hay que leerla como un catálogo de deseos que inspiran pero que no necesariamente obligan.” *El antiguo régimen... Op. Cit.*, nota 4, pp. 35-6. Además de los pasajes citados, la obra de este autor resulta muy sugerente e ilustrativa a este respecto, véase “Constitucionalismo oficial... *Ibid.*”, “Cursilería y constitucionalismo” *NEXOS* #254, Febrero 1999, y *El antiguo régimen... Ibid.*

IV. Las fuentes de legitimidad del régimen postrevolucionario.

Las fuentes de legitimidad del sistema político postrevolucionario no hay que buscarlas en las urnas ni en un régimen de corte democrático, se encuentran, por el contrario, en otro lado. La legitimidad alcanzada recorre varios caminos, pero ninguno es el de la democracia. En particular, su legitimidad —entendida como un consenso sobre la aceptación e idoneidad de la estructura de dominación política en su conjunto— estuvo cimentada, principalmente, en los siguientes factores: el origen revolucionario, el discurso y el entramado formalmente democráticos, el desempeño económico, el corporativismo, y el haber impedido y obstaculizado —con notable éxito durante décadas— la formación de alternativas políticas que pudieran llegar a suplantarse su hegemonía. Veamos.

1. *Origen revolucionario*: el régimen que monopolizó el poder durante décadas justificó en gran parte —y durante muchísimo tiempo— su *derecho* a gobernar a partir de ser el grupo vencedor del movimiento revolucionario de inicios de siglo. El principio básico de la coalición priísta, entonces, fue la obtención de la potestad para mandar y dirigir los destinos del país a partir de sus victorias militares y políticas en la gesta revolucionaria. De ahí provenía la mayor fuerza del aparato estatal: de la revolución entendida y vista como una fuerza histórica abierta, vigente y continua. El Estado y el gobierno en turno, pues, como emanación y herencia directa de “La Revolución”. La legitimidad revolucionaria o de origen se convirtió, de esta manera, en la principal fuente de justificación del *mandato* priísta: y a ella apeló durante un importante trecho de su vida. Es el mito fundacional del sistema político y contó, durante mucho tiempo, con una importantísima fuerza simbólica.

2. *Discurso e instituciones formalmente democráticas*: la coalición en el poder, hábilmente, echó mano a instituciones y a un discurso formalmente democráticos. La estructura, las instituciones políticas y el contenido de la Constitución en todo momento se mantuvieron como si de una democracia se tratara: principios tales como la representación, las elecciones libres, la división de poderes, etc. (de corte eminentemente democrático), siempre han estado presentes. Sin embargo, la estrategia fue conservar estas instituciones (democráticas), pero vaciarlas de contenido. Las elecciones, por ejemplo, fueron una farsa durante larguísimo tiempo: ganadores y perdedores estaban predeterminados; la división de poderes era, igualmente, buenos deseos: el presidente mandaba y los demás obedecían sin chistar.

El discurso tuvo también un importante contenido democrático con fines de legitimación: *México* —afirmaba la retórica oficial— *era una democracia en constante mejora, que iba hacia su perfeccionamiento*. Este uso del discurso político fue central en el funcionamiento del régimen priísta y un pilar insustituible dentro del complejo proceso para establecer y consolidar el consenso social. Una de las metas que se buscaba con ello era ocultar o disimular la amplia brecha existente entre la *formalidad democrática* establecida en la Constitución y la realidad política, claramente autoritaria.

3. *Desempeño económico o rendimiento*: otra vertiente de legitimidad es la exitosa gestión económica que permitió el acrecentamiento de los niveles de vida de la población. La promoción de la *justicia social* y el impulso al crecimiento económico fueron vitales para justificar el ejercicio monopólico del poder. El desempeño de la economía mexicana fue uno de los elementos centrales en el mantenimiento de la estabilidad política: permitió la reproducción del consenso y del predominio del régimen entre las élites políticas y económicas, y las clases populares.

El acelerado crecimiento de la economía amplió las oportunidades para la movilidad social, al igual que los recursos empleados para hacer realidad las relaciones de tipo clientelar que el régimen estableció con las diversas élites y con los sectores mayoritarios. La coalición en el poder tuvo una respuesta para todos los sectores: reforma agraria y reparto de tierras para los campesinos, empleos y *amplios* derechos laborales para los trabajadores de las ciudades, jugosos contratos y condiciones adecuadas para hacer negocios para el empresariado, posibilidades de movilidad social para las clases medias, y educación, acceso a servicios de salud y subsidios para prácticamente todos. De esta manera, el cemento de la gran coalición postrevolucionaria fue una economía en constante crecimiento; ello dotó al Estado con bienes materiales suficientes para permitirle dar respuesta a las exigencias de la sociedad y de los principales líderes.

4. *Corporativismo*: la coalición postrevolucionaria adoptó, como uno de sus instrumentos principales, un sistema de tipo corporativo para sujetar y consolidar su control político sobre las mayorías. Lo cierto es que el corporativismo era el modelo de representación de intereses dominante y la forma de establecer el consenso político; a través de él se estructuraban los canales de intermediación más importantes: era un sistema de control e intercambio político y una fórmula para integrar a las mayorías en el seno del entramado político.

El régimen se estructuró en torno a un modelo de corporativismo de Estado, donde el elemento predominante era la subordinación de las grandes organizaciones, reproduciendo una dinámica vertical de carácter patrimonialista. De hecho, la *tenaza* corporativa aprisionó a prácticamente toda la sociedad. El corporativismo priista se transformó en una red incluyente con un rígido control: en ella se contenía a empresarios, trabajadores, campesinos, comerciantes, profesionistas, maestros, etcétera.

La incorporación de estos grupos significó por una parte, su subordinación y, por consiguiente, una pérdida en su capacidad de representar intereses y de negociación; y por la otra, permitió una gran alianza entre estos sectores y el Estado, lo cual resultó benéfico para ambos. El régimen estableció amplias y profundas relaciones con cada grupo. Se crearon vínculos con los movimientos populares urbanos, con los campesinos, con el movimiento obrero, etcétera.

De esta forma, el régimen incorporó, mediante la creación de los sectores al interior del partido, a los campesinos (sector agrario); a los trabajadores (sector obrero); y a la infinidad de grupos populares, urbanos, de clase media, comerciantes, vendedores ambulantes, etcétera, (sector popular). Estos *compartimentos* resultaron prácticamente omniabarcantes en sus respectivas materias, haciendo casi imposible la representación e intermediación de intereses por fuera de ellos.

5. *Impedir la formación de alternativas políticas*: otra fórmula de legitimación del régimen —ésta de carácter negativo— fue la de recurrir a una serie de herramientas para impedir u obstaculizar la formación de opciones políticas alternativas a su predominio. Así, a través de restricciones legales, administrativas, electorales, amenazas, violencia, o cualquier otro método de disuasión, los sectores opositores se veían fuertemente impedidos para llevar a cabo actividades que pudieran llegar a hacer mella en la hegemonía priista. Fuera en su nacimiento o, posteriormente, a la hora de crecer y consolidarse, estas organizaciones encontraban obstáculos insalvables en su camino, que no hacían más que reforzar el monopolio del poder. Es decir, la capacidad para controlar el surgimiento de grupos *contra-hegemónicos* fue absoluta.

CAPÍTULO TERCERO
LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN POSTREVOLUCIONARIO

I. Antecedentes históricos.

1. El Porfiriato.

Desde 1876 hasta 1911 —con una breve interrupción durante el periodo de 1880 a 1884— la presidencia del país fue ocupada por un solo hombre: Porfirio Díaz. Durante este periodo, México entra en una nueva dinámica. Por un lado, se presenta un crecimiento acelerado aunado a una gran modernización económica, pero por el otro, un sistema político dictatorial, en el cual el propio Díaz era el eje sobre el que giraba todo el poder político.

Porfirio Díaz dio al país su primera etapa de estabilidad desde la independencia. Ello fue posible gracias a que México vivía bajo una dictadura relativamente benigna, donde el poder político estaba concentrado y todos los actores aceptaban de forma incondicional al dictador como el árbitro inapelable y al que obligadamente se tenía que recurrir en caso de que los diversos intereses entraran en pugna. La máxima que regía la actuación del porfirismo era “poca política y mucha administración” y estaba basada en una férrea voluntad negociadora y en la instrumentación de una estrategia de cooptación, más que en el enfrentamiento.

Durante el porfiriato se logra unificar y consolidar al Estado mexicano como tal. El país se encamina hacia una aguda centralización política. Se desarrollan instituciones legales y administrativas. Claramente, el proceso modernizador estuvo impulsado por la creación de un espacio económico nacional, es decir, se comenzaron a desarrollar mercados tanto de capital, como de bienes y de trabajo: durante este periodo, el país vive un impresionante desarrollo económico, resultado natural del largo periodo de estabilidad política y de la importante entrada de capital extranjero. La economía crece a un ritmo del 2.7 por ciento anual, a diferencia del periodo anterior —desde la independencia—, cuando el crecimiento fue negativo o en el mejor de los casos hubo un estancamiento. La riqueza nacional se duplica entre 1896 y 1905; el ingreso *per cápita* aumenta en promedio 5.1% anual entre 1893 y 1907; las exportaciones crecen seis veces y las finanzas públicas tienen un superávit en 1895, después de vivir un periodo de bancarrota permanente.

Durante esta etapa, la sociedad mexicana evoluciona rápidamente. Sin embargo, el precio a pagar es muy alto: el desarrollo acelerado produjo grandes desequilibrios en su seno. Todo la estructura de una economía moderna fue instalada en el plazo de una generación: ferrocarriles, bancos, industria, crédito nacional en el extranjero, etcétera. Pero, esta bonanza económica implicó la ampliación de la brecha que separaba a ricos y pobres. Los campesinos, por ejemplo, vivían sometidos a una verdadera servidumbre: el salario real de un peón en 1910 equivalía, aproximadamente, a una cuarta parte de lo que era en 1800.

Además, existieron importantes desequilibrios en otros sectores: la inversión extranjera creó verdaderos emporios pero provocó inflación, afectando a los salarios; la minería creó ciudades y pagó altos salarios pero a costa de crear poblaciones flotantes e inestables, alterando regiones enteras; el ferrocarril acortó distancias, con la consecuente creación de mercados de mayor tamaño, pero, a su vez, produjo una gran especulación en el precio de la tierra. La acelerada transformación económica, la “inmovilidad política del sistema mas una división y choque en la cúpula del poder, dieron por resultado una peligrosa mezcla de ambiciones y resentimientos políticos que finalmente estalló con gran fuerza al finalizar 1910, dando principio a ese complejo fenómeno que se conoce como la Revolución Mexicana.”¹

¹ MEYER, Lorenzo. *La segunda muerte de la revolución mexicana*. Ediciones Cal y Arena. 7ª edic. México, 1995, pp. 26-27. Por su parte, Samuel Huntington afirma: “El sistema político era un régimen personal y oligárquico no institucionalizado, carente de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad. (...) El desarrollo económico de que fue responsable Díaz dio nacimiento a fuerzas sociales que

2. La Revolución Mexicana. La etapa armada (1910-1920).

"Los dos requisitos previos para la revolución son, primero, instituciones políticas incapaces de proporcionar canales para la participación de nuevas fuerzas sociales en política y de nuevas élites en el gobierno, y segundo, el deseo de fuerzas sociales hasta entonces excluidas de la política de participar en ella."

Samuel Huntington.

En 1908, el dictador concede una entrevista al periodista norteamericano James Creelman. En ella se consideraba como el último de los hombres *indispensables*; afirmaba que México ya estaba apto para la democracia. Su largo mandato había transformado al país y sobre todo la forma en que se hacía política: su legado —según él— sería que su sucesor tendría ya que surgir de las luchas partidistas. Ese mismo año, Francisco I. Madero, integrante de la clase privilegiada del norte, escribe un libro en el que expone la situación política del país: *La Sucesión presidencial de 1910*. En él, Madero proponía un cambio: en un rasgo de realismo político, buscaba "abrir" la sucesión presidencial mediante la inclusión, en la vicepresidencia, de alguien realmente sensible a la situación política y no de Ramón Corral como pretendía Díaz; alguien que fuese aprendiendo el oficio de gobernar y que llegado el momento ocupara el lugar del general.

Las ideas maderistas, poco a poco, fueron cobrando fuerza por todo el país, a pesar de que la cúpula gubernamental continuaba cerrada a ellas. Esto provocó que en abril de 1910, Madero se convirtiera en candidato a la presidencia de la República, apoyado por el partido anti-reeleccionista. Su popularidad fue creciendo de manera constante, hasta que Díaz lo percibe como un peligroso enemigo, y decreta su encarcelamiento; no es liberado hasta ya consumada la reelección del dictador. La sexta consecutiva: casi treinta años en el poder de forma continua. En ese momento, el general ya contaba con 80 años de edad.

Ante este atropello, Madero publica el *Plan de San Luis*, donde se proclama presidente legítimo de la República y llama a levantarse contra el régimen del general Díaz el 20 de noviembre de 1910. A pesar de que este alzamiento fue un desastre, con el tiempo fue cobrando fuerza, hasta contar con el vigor suficiente para tomar una plaza importante: Ciudad Juárez. En ese momento Madero exige la renuncia inmediata del dictador y éste, al ver que la presión crecía, accede. Con la renuncia de Díaz, el grupo maderista hace su entrada triunfal a la Ciudad de México el 7 de junio de 1910. Así, tras convocar y celebrar elecciones, Madero se convierte en presidente de la República. Si bien la revolución aparentemente había triunfado sin un derramamiento mayor de sangre, en realidad, no hacía más que comenzar.

El movimiento revolucionario, en principio, había finalizado de forma exitosa. Iniciado a partir de la convocatoria maderista y del plan de San Luis, había logrado su principal cometido: poner fin a la dictadura de Díaz. Sin embargo, estaba por iniciarse la etapa más compleja y cruenta de la revolución. Apenas derrotado el antiguo régimen porfirista, el país tuvo que hacer frente a otro peligro, que es el que amenaza a toda revolución: la anarquía. Las querrelas entre las distintas facciones revolucionarias no se hicieron esperar y no fueron menos violentas que el alzamiento contra la dictadura de Díaz.

Madero apenas pudo gobernar unos cuantos meses. Su gobierno sucumbió ante la fuerza y las armas de uno de sus generales: Victoriano Huerta. El general Huerta, con el apoyo de los sobrevivientes del antiguo régimen y con el beneplácito del embajador estadounidense, lleva a

no pudieran acomodarse dentro del sistema político que insistía en mantener." *El orden político en las sociedades en cambio*. Ediciones Paidós. 3ª reimp. Barcelona, 1990, pp. 279-280.

cabo un golpe de Estado que finaliza con las ejecuciones de Madero y del vicepresidente Pino Suárez, y con el propio Huerta como presidente de la República. El golpista instauro una dictadura de corte militar, que a diferencia del antiguo régimen, resulta terriblemente represiva. Los asesinatos de Madero y de Pino Suárez, junto con viejos agravios regionales, sociales y económicos dieron como resultado un movimiento militar en contra de Huerta, encabezado por Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila. Se produjeron levantamientos en prácticamente todos los rincones del país: Carranza, Obregón y Villa en el norte; Zapata en el sur, etcétera. La etapa de la guerra civil estaba por comenzar.

Todos estos grupos, actuando de forma más o menos coordinada, logran el derrocamiento de la tiranía huertista. El dictador, tras cometer innumerables crímenes, deja el poder en julio de 1914, partiendo al exilio. Las diversas facciones, organizadas para derrocar al tirano, se mantuvieron unidas mientras lograban su objetivo. Sin embargo, después, la disgregación fue total. Los revolucionarios no fueron capaces de ponerse de acuerdo. De hecho, se reunieron en una convención (en Aguascalientes) para nombrar una cabeza del gobierno. Enfrentados, Carranza no reconoce el gobierno emanado de ésta e instauro el suyo propio en Veracruz.

A partir de ese momento, el país sufre un vacío de poder: cada grupo revolucionario pelea por hacerse de él, pero ninguno cuenta con la fuerza necesaria para imponerse a los demás. En suma, tras la caída del tirano Huerta se produjo una gran fragmentación del poder que prácticamente desembocó en la anarquía. A lo largo y ancho del país resurgió y se extendió una institución añeja, que en realidad nunca había desaparecido: el caciquismo, que ahora encontraba su fuerza en los dispersos sectores revolucionarios en armas. Con el tiempo, el grupo constitucionalista (encabezado por Carranza, Obregón y Calles) logra imponerse —al menos parcialmente— a las otras facciones; consiguiendo frenar los impulsos populares de los ejércitos de Zapata y de Villa y controlar al conjunto de revolucionarios desperdigados. El grupo carrancista sería, pues, el que finalmente se proclamaría vencedor de las pugnas que enfrentaban a las diversas facciones revolucionarias.

Con Venustiano Carranza en la presidencia, el país obtiene una nueva constitución (la primera en el mundo que consagra los derechos sociales) y logra —aunque no exenta de conflictos— cierta estabilidad política y social. No obstante, esta aparente tranquilidad no dura mucho tiempo. En 1920, a la hora de encarar la sucesión presidencial, Carranza busca imponer a un candidato dócil y afín a sus intereses; justifica dicha política diciendo que la hora de los civiles en el poder ha llegado, que es tiempo de poner fin al militarismo. Este intento de perpetuarse en el poder —de forma indirecta—, provoca la oposición de Obregón, quien se va a rebelar y lleva a cabo un golpe de Estado. Los revolucionarios, otra vez, vuelven a chocar y a estar enfrentados entre sí. Con la desaparición de Carranza, y tras un breve periodo de interinato por parte de Adolfo de la Huerta, la presidencia de la República es ocupada por Obregón.

Con este movimiento, se da por concluida la etapa armada de la revolución. En el fondo, este periodo implicó un gran costo para México: un millón de muertes (250,000 por efecto directo de las armas y el resto de forma indirecta: enfermedades, hambre, etcétera), la destrucción de las élites y la ruina casi total de la economía. Tras una larga era de violencia continua, concluye la guerra civil que había enfrentado al país. Si bien esta etapa se prolongó por diez años, al finalizar México contaría ya con una nueva Constitución y un ejército renovado; y sentaría las bases para aglutinar a los grupos obreros y campesinos que comenzaban a organizarse, dispuestos a luchar por sus intereses, a la vez de apoyar de una forma activa al nuevo régimen emanado del movimiento revolucionario.

3. La Constitución de 1917.

La creación de la Constitución política de 1917 fue, en cierta medida, el resultado natural de la revolución mexicana. Si bien en un principio solamente se buscaba reformar la de 1857 (hay que recordar que la de 1857 tiene como título *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*), posteriormente se cambió de idea. Lo que realmente aconteció fue el nacimiento de una nueva Carta Magna; la cual buscaba recoger las demandas más importantes de las mayorías movilizadas, es decir, la de 1917 nace como la primera constitución de carácter eminentemente *social*.

En 1916 el presidente Carranza decreta una reforma al Plan de Guadalupe. En este decreto manifiesta que con la Constitución del 57 resulta muy difícil —sino es que imposible— gobernar y poder satisfacer las crecientes peticiones de las mayorías emanadas de la revolución. Por consiguiente, el ejecutivo considera que lo más adecuado es convocar a un congreso constituyente a través del cual se puedan expresar los grandes anhelos de la nación. Este constituyente, además de subsanar las deficiencias de la norma suprema de 1857, fue concebido como una forma de conjuntar a los diversos grupos revolucionarios y retomar sus demandas e intereses más encarecidos.

La convocatoria para su realización fue expedida por el presidente Carranza: en ella se establecía que el congreso debía instalarse y comenzar sus trabajos el día primero de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro. Las elecciones de las cuales saldrían los representantes de la nación se llevaron a cabo el 22 de octubre de ese año, según lo establecido en la propia convocatoria.

Puntualmente, el primer día del mes de diciembre se inauguraron las sesiones para la elaboración de la nueva carta magna. El presidente del congreso constituyente, Luis Manuel Rojas, fue el encargado de dicha apertura. En el acto, Carranza entrega su proyecto de constitución modificada, a partir del cual comenzarían a trabajar los constituyentes; además, pronuncia un memorable discurso en el que analiza la situación que vivía el país: reconoció que la Constitución de 1857 no era más que un documento ideal, pero sin vigencia efectiva y sin posibilidad de llegar a alcanzarla. El jefe del ejecutivo señaló que los principios constitucionales no se cumplían y que el diseño de las instituciones políticas era deficiente e inadecuado para regir la situación que prevalecía en esos días, resultado de la revolución. Sin embargo, el proyecto carrancista no resultaba muy novedoso; por el contrario, la única reforma de importancia era el fortalecimiento del ejecutivo, en detrimento de los demás poderes, sobre todo del legislativo.

Desde el primer momento, la propuesta del ejecutivo causó división entre los diversos sectores, principalmente por sus omisiones. La mayor inconformidad provino del grupo que buscaba introducir importantes reformas sociales. Los conflictos más importantes surgieron en el capítulo de los derechos del hombre, fundamentalmente en materia de educación, del régimen agrario y de trabajo. Dicha fractura en el seno del constituyente se debió a que se encontraban enfrentados dos proyectos de nación antagónicos: por un lado, una visión que podríamos llamar “clásica”, encabezada por Carranza y sus seguidores, y, por el otro, la que se podría catalogar de “progresista”, impulsada por los obregonistas, quienes buscaban establecer fuertes vínculos con las mayorías que habían participado en el movimiento revolucionario. Finalmente, el grupo vencedor —que impuso su visión y su proyecto constitucional— fue el obregonista. Carranza aceptó su derrota en el constituyente, sin embargo, se convirtió en el primer presidente que gobernó bajo el nuevo ordenamiento.

Tras amplios y acalorados debates, los constituyentes concluyeron su labor el día 31 de enero de 1917, fecha en la que los diputados firmaron y proclamaron su adhesión a la Constitución. Ese mismo día, en sesión solemne, se lleva a cabo la clausura del congreso. Durante este acto, el presidente Carranza protesta acatar y respetar la nueva carta magna; la cual, finalmente, fue promulgada el día 5 de febrero de 1917.

La Constitución del 17 sentó un precedente de gran importancia: recogió por vez primera los "derechos o garantías sociales", es decir, la nueva Constitución buscó, de manera expresa, proteger a los grupos más débiles (como los campesinos, los trabajadores, etcétera). En consecuencia, el carácter social de la nueva carta magna quedó plasmado fundamentalmente, en los artículos 3º (educación), 27 (régimen agrario, atribuciones exclusivas del Estado y la subordinación de la propiedad privada al interés social), 28 (prohibición de monopolios y protección a los consumidores), y 123 (en el cual se regula la materia laboral).

Es en estos preceptos donde se establecen las garantías de contenido social, con las que la Constitución busca amparar a los grandes sectores sociales, y que constituye el núcleo de avanzada del constitucionalismo moderno. Empero, además de prestar dicha protección a los grupos mayoritarios, estas reformas desempeñaron otras funciones, tanto de carácter simbólico como de evidente control: se convirtieron, pues, en el medio privilegiado para la organización del poder político y en el manto ideológico que lo amparaba.

Dentro de este contexto, la Constitución de 1917 (con su contenido social y, a la vez, fuertemente paternalista) se convertirla, con el paso del tiempo, en uno de los instrumentos claves —tanto simbólicos como fácticos— para el afianzamiento y la consolidación del grupo en el poder, y para la canalización por una vía institucional de las mayorías movilizadas por la *ola* revolucionaria.

II. El Nacimiento del sistema político mexicano.

"El vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en modernización puede ser llenado temporalmente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero sólo la organización política puede llenarlo de forma permanente."

"El sistema producido por la revolución dio a México estabilidad política, identificación popular con el gobierno, reforma social y desarrollo económico sin paralelo en la historia anterior al país, y únicos en América latina."

Samuel Huntington.

1. Introducción.

Terminada la etapa armada o de destrucción revolucionaria, los vencedores tuvieron que enfrentar un reto de dimensiones incalculables: reconstruir el país, tanto en lo económico como en lo político y social. Al término de la violencia revolucionaria, México se encontraba sumido en la anarquía política. El poder político se encontraba prácticamente colapsado y cada facción, grupo o cacique local, lo ejercía sin límite alguno en el territorio bajo su control.

El movimiento revolucionario produjo un doble problema en materia política: por un lado, la existencia de muchos grupos organizados —en algunos casos enfrentados entre sí— que tenían un marcado tono personalista y carecían de un proyecto de nación o ideológico alternativo; por el otro, había dejado a una parte significativa de la población movilizada y con expectativas crecientes, basadas en el contenido programático de la Constitución de 1917 y en su participación en la revolución. Después de la etapa armada, el país no contaba con instituciones políticas y económicas sólidas. El Estado tuvo que hacer frente al problema de

controlar a las masas, así como a sus líderes, e iniciar un decidido esfuerzo de reconstrucción en todos los frentes.

El grupo en el poder, cuyo soporte eran las armas, tenía que transformarse, establecerse, y reconstruir las capacidades estatales. Refundar el Estado y darle un alcance nacional y un poder indisputado. Era necesario, además, llevar a la práctica las promesas recogidas en la Constitución. Así, la construcción de las instituciones y de mecanismos políticos adecuados, es decir, de todo un sistema de dominación que permitiera consolidar la hegemonía del grupo revolucionario, fue la tarea más apremiante. México, a través de Obregón, Calles y Cárdenas —principalmente— encontró a los hombres necesarios para abordar dicha *misión*. Sin embargo, ante la dimensión y complejidad del desafío, los revolucionarios tuvieron que hacerle frente, de forma obligada, en etapas sucesivas y mediante una serie de mecanismos diversos. Tanto a las etapas como a los mecanismos a los que recurrieron, nos referiremos a continuación.

2. El proceso de reforma y centralización militar.

Al término de la revolución —como ya se dijo—, el poder político quedó pulverizado; era ejercido, en la mayoría de casos, por jefes militares que controlaban pequeñas regiones del país, cuya única finalidad era satisfacer sus intereses personales. Se enfrentaban y se rebelaban de forma abierta a las políticas del gobierno central, mediante la fuerza que les otorgaban los “ejércitos locales” y los estrechos vínculos con el poder económico regional, principalmente con hacendados y latifundistas.

El papel que jugaba el ejército en la política y en el uso de recursos a través del presupuesto —como secuela natural del proceso revolucionario— era enorme, desproporcionado incluso. El ejército absorbía del erario público —según datos de Juan Molinar— el 32 por ciento del total entre los años 1920 y 1933, aumentando hasta casi el 40% si se incluye el periodo de 1917 a 1920. A su vez, el instituto armado era en extremo proclive a la sedición: como consecuencia del alzamiento del expresidente De la Huerta en 1923, se vuelve imprescindible realizar una “purga”: fueron dados de baja 102 generales y cerca del 40 % de la tropa. Más aún, en 1927 se produce un incidente similar, cuyo resultado fue la baja de los generales Gómez y Serrano (dos de las principales figuras militares del país); con todo, en 1929 se tuvo que eliminar a otros 47 generales, como consecuencia de la revuelta encabezada por el general Escobar, apoyado por 18,000 de los 56,000 efectivos que tenía el ejército en ese momento.²

Ante esta situación, los generales en el poder —Obregón y Calles— tuvieron que afrontar una profunda reforma militar antes de poder abordar la reforma política, tan necesaria para la estabilidad del país. La renovación de la milicia era un requisito previo inexcusable para poder unificar a todos los grupos revolucionarios, dispersos en ese momento. Antes que nada, tuvo que hacerse frente a las constantes rebeliones y alzamientos de algunos generales. Al hacer fracasar estas intenciones, se enviaba un importante mensaje: el tiempo en que el poder se obtenía mediante las armas había concluido.

La tarea que tenían que enfrentar las cabezas del grupo revolucionario era inmensa. Resultaba imperioso reducir los efectivos militares, así como mejorar la organización interna y compensar los esfuerzos de este cuerpo armado. Estos fueron, sin duda, los tres objetivos principales que persiguió la élite revolucionaria en esta materia. Se abordó, en consecuencia, una reorganización administrativa que buscaba neutralizar las acciones del ejército y de sus jefes. A

² MOLINAR HORCASITAS, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Ediciones Cal y Arena. 2ª edic. México, 1993, p. 19. En general sobre el proceso de reforma militar, véase SERRANO, Mónica. “Estado y Fuerzas Armadas en México” en CAVAROZZI, Marcelo. (Coord.) *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. Juan Pablos Editor/FLACSO. México, 1997.

la postre, este sería el momento clave en el proceso de despolitización de las fuerzas armadas surgidas del movimiento revolucionario.

En particular, fue Obregón quien en verdad comienza a reformar al ejército y contener su fuerza. Él empieza el combate y debilitamiento de los poderes de *facto* locales, licencia a un elevado número de tropas —casi el 50 %— y, a la vez, limita la fuerza del poderoso grupo delahuertista. Este proceso se acelera a partir de 1924, año en el que las condiciones fueron más propicias para lograr la institucionalidad del ejército y la pacificación del país. El presidente Calles, conjuntamente con su secretario de guerra, el general Joaquín Amaro, fueron los principales artífices de este proceso; esto significó el inicio de una verdadera profesionalización y la introducción de la disciplina castrense en el ejército “revolucionario”.

Calles y Amaro aplicaron una doble política: por un lado, limitaron severamente las erogaciones del presupuesto público destinadas al sector militar, y por el otro, facilitaron a los caudillos armados su conversión en hombres de negocios, alejándolos de la política activa y de la gran ambición que hablan mostrado por hacerse del poder. Otra medida que resultó trascendental para lograr el sometimiento del ejército fue la reestructuración de la administración militar. Se crearon 30 jefaturas a lo largo de todo el país y se estableció la rotación periódica de los jefes, con la finalidad de no permitir que éstos pudieran establecer bases de poder local, evitando así la creación de intereses personales que con seguridad acarrearían la desobediencia hacia las directrices del poder central, tal y como habla venido ocurriendo en el pasado.

Un paso más importante aún se dio con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). El nacimiento del partido fue el impulso unificador definitivo por parte de los revolucionarios. En este “pacto” fueron incluidos los militares: sometiéndolos a los dictados políticos del partido, restándoles autonomía y eliminando de forma definitiva la vía armada como medio de acceder al poder.

Sin embargo, el presidente Cárdenas (1934-1940) fue quien proyectó con mayor fuerza la estrategia para someter al ejército al control civil. El general michoacano introdujo en el partido a las grandes masas de obreros y campesinos, de modo que le restaran fuerza a la gran influencia del sector militar. En 1938, con la transformación del PNR en PRM (Partido de la Revolución Mexicana) y con la creación de cuatro sectores —campesino, obrero, popular y militar— se diluye el poder y la fuerza del sector castrense. Bajo su presidencia, las relaciones entre el poder político y el militar fueron finalmente resueltas. El ejército se convirtió en una institución disciplinada, sometida al ejecutivo y sin personalismos en su seno. De este modo, los resultados del proceso de profesionalización se materializaban en muestras de lealtad absoluta, tanto a la nación en su conjunto, como al gobierno. Así, bajo el mandato del presidente Cárdenas se perfeccionaron los controles civiles sobre el ejército (a través del partido) y su profesionalización se aceleró.

El paso final se dio cuando a fines de 1940, bajo el mandato del presidente Ávila Camacho, se lleva a cabo una nueva reestructuración del partido. Esta reforma tuvo como principal finalidad la eliminación del sector militar y su influencia tanto en la política como en el partido, consolidándose así la institucionalidad del ejército. El jefe del ejecutivo ordenó, a fines de 1940, la salida del sector militar del partido oficial. Esta decisión fue central para concluir el ya avanzado proceso de profesionalización del ejército y su paso a un relativo segundo plano en la actividad política. Aquellos militares deseosos de hacer política, lo pudieron hacer, pero a través del sector popular y ya no directamente como representantes de su corporación. En suma, las medidas adoptadas no buscaron sino unir y disciplinar a las fuerzas armadas. Se puso fin a

las causas e intereses personales de los caudillos militares y se transformó al ejército en un cuerpo de carácter institucional. Esto llevó a que la milicia se considerase un celoso escolta del movimiento revolucionario, o más aún, como el guardián del acuerdo político de 1928-1929; en esa medida sería un integrante activo (e imprescindible) en la consecución de las metas establecidas por los revolucionarios.

Todo este proceso desembocó en la sujeción del poder militar al poder político; el cual, a partir de 1946, se depositó en elementos civiles (desde esa fecha, los sucesivos presidentes de la República fueron civiles y ya no militares). La sumisión del ejército al poder político se convirtió en un pilar fundamental para la estabilidad política del país en los años venideros, sobre todo si se observa bajo el lente de las experiencias militaristas que durante este periodo asolaron al resto de América Latina o incluso el propio caso mexicano y su "agitado" siglo XIX.

3. La centralización económica.

Durante la etapa armada de la revolución (1910-1920), el país vio la desorganización de buena parte del proceso productivo y de la economía. México sufrió un gran retroceso en todos los campos, tanto en la agricultura, como en la incipiente industria o en los servicios. No obstante el gran desafío que significaba la reconstrucción de la economía, el grupo revolucionario no partió de cero: para 1920 el gobierno central ya ejercía una gran hegemonía, era reconocido y contaba con una influencia efectiva en prácticamente todo el territorio nacional. A la par, la Constitución de 1917 impuso al Estado grandes obligaciones y le confirió amplias facultades para intervenir en materia económica; contrajo, de esta manera, vastos compromisos con la sociedad. En consecuencia, teniendo como escenario el trastorno y la destrucción provocados por la revolución, el proceso productivo solo podía reconstruirse a partir de una amplia intervención estatal.

A partir de 1920 y principalmente hasta 1934, el Estado asume un rol muy activo en la reactivación y reconstrucción de la economía. Fue una etapa en la que el sistema productivo quedó reconstruido y colocado en la ruta de un acelerado y dinámico crecimiento. Es un periodo de transición, en el que se redefinen los elementos centrales de la economía mexicana. Además, dentro de la fuerte inestabilidad, se observó un proceso de recuperación de los principales indicadores económicos, permitiendo definir las características de una nueva plataforma para el desarrollo en los años venideros.

Durante esta etapa fueron creadas las instituciones que con el transcurso del tiempo resultarían claves para la economía del país. Surge el Banco de México como el encargado de la emisión monetaria y como órgano financiero central. Se crea un sistema bancario y financiero encaminado hacia el desarrollo de la iniciativa privada; se fundan los bancos Agrícola y Ejidal, enfocados al campo, así como bancos de fomento para impulsar las grandes obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del país. Además, el Estado asume plenamente —con la excepción del petróleo— el control de los recursos naturales no renovables, según lo establecía el artículo 27 constitucional.

Este esfuerzo de reconstrucción y reencauzamiento de la economía mexicana significó el surgimiento del Estado desempeñando un papel novedoso. De hecho, para hacer realidad el proceso de rehabilitación y crecimiento económico, se requirió de la consolidación del entramado institucional postrevolucionario, además de un Estado con nuevas atribuciones y capacidades mucho más amplias. El aparato gubernamental desplegó relaciones con diversos grupos sociales y con los agentes que intervenían en la economía; todo ello de una forma novedosa, frente a la naciente sociedad de masas.

Desde esta perspectiva, el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas significa la consolidación de este (nuevo) proceso económico. Durante el cardenismo la política da un giro, que permite la incorporación y otorga mayor relevancia a las diversas fuerzas políticas nacionales, principalmente a las organizaciones de masas. Esta nueva dinámica política, sin duda, influyó en el aspecto económico. El Estado se vio obligado a desplegar una mayor intervención, mucho más activa, extensa y directa. Se crearon nuevas instituciones y se le dio una nueva función a las ya existentes. Este gran esfuerzo estatal parte del Plan Sexenal, elaborado por Cárdenas en 1933 como su plataforma política. Dicho plan reconoca:

Las necesidades del desarrollo de una economía atrasada y de una sociedad débilmente organizada. Por ello esta fase puede caracterizarse como de preparación de las condiciones necesarias para el crecimiento económico de largo plazo. En efecto, en el Plan Sexenal se reconoció la necesidad de impulsar la reforma agraria, la construcción de infraestructura, la expansión del gasto público, etc. Como los pilares de un "bloque" a partir del cual se consolidó un proyecto de desarrollo con fuerte orientación nacionalista.³

En consecuencia, la intervención estatal hizo posible la recuperación del crecimiento económico, hasta lograr una notable tasa del 4.5 por ciento anual. Con todo, lo más importante de este periodo es que se colocaron las bases para que, a partir de 1940, se produjera el gran cambio estructural en la economía mexicana, permitiendo así que durante las décadas siguientes se alcanzara un acelerado crecimiento, conocido como el "milagro mexicano." A su vez, se crean instituciones vitales como Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior, cuya finalidad principal era la promoción del desarrollo y de las exportaciones; se reforma el Banco de México para asegurar un mayor control de los indicadores macroeconómicos y poder consolidar la política monetaria y el sistema financiero en su conjunto. Se fundan, asimismo, las grandes empresas de carácter público como la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales.

Además de las grandes transformaciones estructurales, se lleva a cabo un hecho sin precedentes que con el paso del tiempo se convertirla en un hito, no sólo en cuanto a la intervención estatal en la economía sino en la historia nacional: la expropiación petrolera. Decretada en Marzo de 1938, la expropiación del petróleo tuvo como causa principal el conflicto entre las empresas petroleras extranjeras y el presidente Cárdenas. Dado que dichas empresas se negaron a acatar un fallo de las autoridades laborales, favorable a los trabajadores, el presidente decidió cortar de tajo la peculiar situación de estas empresas (las cuales se negaban, de forma sistemática, a someterse a las autoridades mexicanas, además de contravenir el artículo 27 constitucional). En el fondo, la expropiación del petróleo se tradujo en tres cuestiones básicas:

- Se dio cabal cumplimiento al artículo 27 constitucional en materia de hidrocarburos.
- Permitió al Estado tomar las riendas, de forma definitiva, del desarrollo económico nacional.
- Puso fin a la intervención económica de las potencias extranjeras, llevada a cabo —en algunos casos— por encima del Estado mexicano.

En pocas palabras, lo que se consigue mediante la expropiación petrolera es la consolidación plena de la "Soberanía económica", es decir, el Estado asume cabalmente la autoridad y la rectoría del país en materia de economía. Así pues, este fenómeno se convirtió,

³ AYALA ESPINO, José. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mexicana (1920-1982)*. SEMIP/ UNAM/ FCE. México, 1988, p. 33. Sobre el desarrollo de la economía durante el Cardenismo, véase HANSEN, Roger. *La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI Editores*. 21ª edic. México, 1993, pp. 49-56.

con el tiempo, en uno de los principios característicos –fundacionales– del régimen emanado de la revolución.

4. El proceso de reforma política: La centralización.

"Para encarar con éxito la modernización, un sistema político tiene que estar ante todo en condiciones de innovar la política, es decir, de promover la reforma social y económica por medio de la acción estatal."

"El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales."
Samuel Huntington.

A) Introducción.

Además de los procesos de modernización en materia militar y económica ya descritos, la centralización y unificación política de las diversas fuerzas existentes en el país era la tarea más importante que tenía ante sí el grupo revolucionario. Dicha centralización resultaba indispensable para superar la espiral de anarquía, resultado de la existencia de múltiples facciones y grupos que ejercían el poder político en todo el territorio nacional. En particular, la estrategia adoptada por los principales dirigentes del grupo revolucionario se puede expresar a partir de cuatro puntos:

- La creación de un espacio político que aglutinara y le diera uniformidad al grupo revolucionario y, a su vez, permitiera resolver sus diferencias; esto se cristaliza con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).
- La incorporación a la política de las grandes masas, permitiendo el control político de éstas por parte del Estado. Esto se hace realidad mediante la transformación del PNR en PRM y la creación al interior del partido de los sectores, instituyendo el corporativismo.
- La creación de un poder político fuertemente centralizado –único– que diera coherencia e instrumentara el “programa de la revolución”, poniendo fin a los “feudos” locales de poder. Todo esto se realizó mediante la institucionalización de la presidencia como el gran poder y el supremo árbitro de los conflictos políticos, por encima de caudillos o caciques.
- Finalmente, al reformarse el PRM y convertirse en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se centraliza –aún más– la toma de decisiones en su seno. De esta forma, la subordinación del partido al poder que ejerce la presidencia de la República es absoluta.

Estos cuatro procesos políticos, fueron –principalmente– los que permitieron sentar las bases para un adecuado funcionamiento del sistema político postrevolucionario. Lo que se buscó, antes que nada, fue concentrar el poder político y asegurar un gobierno eficaz, que contara con la capacidad suficiente para controlar y organizar los diversos intereses, en ocasiones contrapuestos, de las facciones y grupos *revolucionarios*. Éste fue el verdadero propósito para la creación del régimen priista, y no la búsqueda de un poder democrático, con límites y contrapesos.

B) La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

"Un sistema de discusión y conciliación institucionalizados en los marcos partidarios reemplazó a la anterior política pretoriana de conflicto y violencia abiertas."

Samuel Huntington

Como resultado de la revolución, el país se vio inmerso en una situación que podríamos llamar de *refeudalización*, es decir, el *mercado* político nacional que lentamente fue construyendo el dictador Porfirio Díaz fue destruido por completo. Esto trajo como resultado la proliferación de innumerables caudillos y caciques locales, apoyados por sus "partidos". De modo tal que en ese momento la política nacional no era más que la yuxtaposición de una serie interminable de pequeñas hegemonías locales. La guerra civil que había sufrido el país provocó que cada región fuera controlada por estos caudillos o jefes locales; que a despecho del poder central—casi inexistente en ese momento—eran los verdaderos dueños de vidas y haciendas.⁴

Fue entonces, tras el asesinato de Carranza, que Obregón queda como el único caudillo con alcance y fuerza nacional. Éste, junto con Calles, comienza a reconstruir el poder del Estado y a someter a los caciques locales. Sin embargo, cuando dicho proceso ya mostraba un avance considerable, Obregón fue asesinado (julio de 1928). Tras la desaparición de su "hombre fuerte", la revolución se queda sin el último gran caudillo, produciéndose una crisis de enormes proporciones en el seno de la élite gobernante. Con la muerte de Obregón—quien además del líder indiscutible de los revolucionarios, era el presidente electo—se produce un vacío de poder inmenso. Los integrantes del grupo revolucionario se quedan sin el referente político obligado. Más aún, la precaria estabilidad alcanzada por el país se veía amenazada.

Ante esta compleja situación, existe el peligro—real—de que los caudillos más fuertes busquen imponer su voluntad y sus intereses mediante el uso de la fuerza. Es en este momento de gran incertidumbre, cuando el presidente Plutarco Elías Calles—que se encuentra a punto de concluir su periodo presidencial—emerge como el nuevo líder del grupo revolucionario. Sin duda, Calles se colocó por encima de todos los jefes, imponiéndose como la fuerza más importante de la coalición revolucionaria, como el *jefe máximo*. Declaró que con la desaparición de Obregón se ponía fin a la etapa caciquil, y se avizoraba un nuevo rumbo nacional.

Durante su informe presidencial de 1928, el jefe del ejecutivo señala que ha llegado la hora de dejar atrás el periodo de los caudillos y transitar hacia una nueva era: la de las instituciones. El propio Calles—con la fuerza que le daba la presidencia de la República y el ser el caudillo con la mayor autoridad, además de sus amplios recursos políticos—se convierte en el eje principal, en la cabeza indiscutible del grupo revolucionario. Es en ese preciso momento cuando logra persuadir a los principales caudillos del país de la necesidad de establecer un pacto político y crear un partido oficial, que diera cabida a los miembros de la "familia revolucionaria".

En suma, Plutarco Elías Calles mostró una gran capacidad para estar a la altura de las circunstancias y aprovechó el vacío de poder para hacer realidad una vieja idea: dejar atrás el largo periodo del caudillismo, pero sin aceptar un sistema político democrático. La idea callista

⁴ En este punto, cabe ejemplificar la fragmentación en la que se encontraba sumido el país. Se puede afirmar que: "Muchas veces los 'partidos' se confunden con una persona, o desaparecen al poco tiempo de nacer; (...) a menudo se distinguen por matices geográficos o sociológicos: un barrio, un gremio. (...) El gran Partido Oriental Veracruzano reúne más de 150 partidos y clubes; el Partido Socialista Radical Tabasqueño agrupa 544 organizaciones y 164 ligas de resistencia; (...) En el Estado de México, en el registro electoral de 1925, eran más de 200 los partidos reconocidos; había 107 en el D.F., y para todo el país se identifica en 1928 la módica suma de... ¡8000 partidos!" MEYER, J., KRAUZE, E., y REYES, C. *Historia de la revolución mexicana # 11 1924-1928. Estado y sociedad con Calles*. COLMEX. 1ª Reimp. México, 1981, p.97.

se concretó en la formación del partido oficial, en cuyo seno se integrarían los partidos (pequeños y grandes) que aglutinaban a la gran coalición que copaba el poder; además, funcionaría como el instrumento para la negociación interna de este grupo, superando así la tradicional dependencia del "hombre indispensable". El nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fue resultado de un proceso lanzado desde la cúspide del poder, que involucró solamente a la élite política. El PNR nació con una meta clara: convertirse en la institución donde se incluyera a todo el grupo revolucionario y a la vez se diera (en su interior) la negociación entre las diversas fuerzas políticas.

La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) —con el impulso del saliente presidente Calles— en marzo de 1929, tuvo como objetivo principal crear un espacio donde el grupo revolucionario pudiera debatir y arreglar los conflictos políticos de una forma "institucional" y, a su vez, poner fin a la violencia política. El partido sirvió en un principio —más que para la movilización electoral— para favorecer la unidad de la dispersa élite política nacional. Se disciplinó a los políticos y a los partidos locales; y se incorporó a los caudillos y caciques a una instancia política única, ya que ellos significaban la correa de transmisión entre la élite política central y las fuerzas locales de todo el país. En términos generales, se propició que el poder —finalmente— pudiera transmitirse de una forma pacífica y relativamente ordenada, sin poner en peligro la estabilidad política del país y, así, disfrutar de los beneficios que otorgaba la permanencia en el gobierno.⁵

Desde la conformación del partido, su dirigencia comienza una rápida cooptación de las organizaciones, partidos y fuerzas locales, buscando establecerse como la institución política más representativa del grupo revolucionario. De esta forma, el partido sirve para revertir la ola disgregadora en que se habla convertido el movimiento revolucionario, dando paso a una fuerte centralización política.

Lo cierto es que en un principio el naciente partido tuvo tres funciones importantísimas para el desarrollo del país: "contener el desgajamiento del grupo revolucionario; Instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana."⁶ Así, el partido fue una gran coalición de grupos revolucionarios que declaró como meta principal hacer realidad los postulados de la revolución y, en particular, los de la Constitución de 1917. Ante todo, el PNR surge como el aglutinamiento de grupos regionales y su principal preocupación es, justamente, mantener la unidad de los revolucionarios.

⁵ PACHECO, Guadalupe. "La XIV asamblea nacional del PRI" *Estudios Políticos*. Tercera época # 8 Octubre- Diciembre 1991, pp. 75-76. La función que desempeñó el PNR como aglutinador de partidos y fuerzas regionales fue fundamental: permitió la unificación política del grupo revolucionario y del país. En este sentido Víctor López Villafañó afirma: "El PNR tuvo como una de las primeras tareas asimilar la membresía de dichos partidos, y ser el vocero de los mismos en el contexto político nacional. Fue sin duda un paso muy importante en la formación del sistema político mexicano". *La formación del sistema político mexicano*. Siglo XXI Editores. 3ª Edic. México, 1993, p. 41. Por su parte, José Woldenberg advierte que: "No se trató de una casualidad sino de una construcción. Luego de la ola centrifuga que marcó al final de la etapa armada de la revolución, y que llevó a la formación de decenas, centenares, de partidos nacionales, regionales, estatales y hasta municipales, con la constitución del Partido Nacional Revolucionario en 1929 se invierte dicha tendencia y se inicia un proceso centralizador que en su momento fue ordenador e institucionalizador de la vida política nacional. (...) Militares, 'hombres fuertes', caudillos revolucionarios, políticos, etcétera, encuentran en el PRN (sic) una primera fórmula cívica para procesar sus intereses y una plataforma común para reproducir la abigarrada red de intereses y expectativas que puso en acto el movimiento armado" WOLDENBERG, José. "¿Y el sistema de gobierno?" *Universidad de México. Revista de la UNAM*. Núm. 533. Junio 1995, p. 3.

⁶ COSÍO VILLEGAS, Daniel. *El sistema político mexicano*. Editorial Joaquín Mortz. 20ª Reimp. México, 1991, p. 35. En el mismo sentido, Jesús Silva-Herzog Márquez afirma: "(el PNR) No era el vehículo de una ideología sino un artefacto para terminar con una guerra civil. Condensador del pluripartidismo extremo de los años veinte, el partido oficial tenía como función principal el evitar que las diferencias explotaran a balazas. De esta manera, el hijo de Calles sacó a México del círculo feroz de la anarquía y el militarismo." *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta/ Joaquín Mortz. 2ª edic. México, 1999, p. 24.

Más adelante, en 1933, al llevarse a cabo la segunda convención ordinaria del PNR, se da un paso más en el proceso de centralización política. Realizada del 4 al 6 de diciembre, esta convención significa la primera gran transformación del partido. Se modifican los estatutos y se declara la disolución de las fuerzas y los grupos regionales que todavía coexistían a su interior. Esta reforma tiene como efecto principal una mayor centralización: al diluir la influencia de los poderes locales se da paso a un gran mando, encabezado por los políticos del centro del país.

A la par, y sin Obregón de por medio, Calles se convierte en el líder indiscutible del grupo revolucionario. Creador e impulsor del gran partido de la élite revolucionaria, es investido como el "jefe máximo". Así, Calles domina la escena política más allá de los presidentes en turno. Desde la desaparición de Obregón (1928) hasta 1935 —ya entrado el cardenismo— fue el poder "tras el trono"; en este sentido, el PNR no fue más que la expresión política de su hegemonía. Calles se apartó de la estructura formal de poder y fue hilando una espesa red de conexiones políticas a su alrededor, que llegaron a convertirle en la cabeza de la coalición postrevolucionaria. Durante este periodo, junto al partido, la "jefatura máxima" es la institución que sobresale; sin embargo, su origen (el asesinato de Obregón) y el no estar dentro del esquema formal del poder, le restó legitimidad. La diarquía presidente de la República—"jefe máximo" no podía ser una solución duradera, ni venturosa: no logró la estabilidad que había tenido la anterior, Obregón-Calles, y, además, propició tantas tensiones como las que ayudó a resolver.

Al mismo tiempo hay que enfatizar el papel jugado por el naciente partido oficial. Ya que se convierte en la institución clave para llevar a cabo la unificación del disperso grupo emanado de la revolución y, además, se le utiliza como el instrumento perfecto para hacer realidad la dominación política en los años posteriores. Desde esta perspectiva, Octavio Paz afirma que:

El PNR fue una asociación de jefes militares y políticos en torno a la figura del general Calles. Agente, brazo civil del poder revolucionario, el partido no poseía fuerza por sí mismo; su poder era reflejo del poder del caudillo y de los militares y caciques que regían las provincias. No obstante, a medida que la paz se extendía y que el país iniciaba el regreso hacia la normalidad, el partido cobraba fuerza —no a expensas del caudillo sino de los generales. La estructura política dual del México contemporáneo estaba ya en embrión en el PNR: el presidente y el partido. La función del nuevo organismo fue sobre todo de orden negativo: no sirvió tanto para implantar un programa como para reducir los choques entre las facciones y someter a los levantiscos. Aunque no fue una semilla de democracia, fue el comienzo de una estructura política nacional, estrechamente fundida al nuevo Estado. Entre las palabras que formaban su nombre, la significativa era la segunda (*nacional*): el PNR combatió y debilitó el poder de los sátrapas regionales y de los atamanes revolucionarios.⁷

C) Las reformas políticas del cardenismo.

1) Introducción.

Cuando Cárdenas llega a la presidencia (en 1934), el poder real recaía no en el ejecutivo, ni en el partido oficial, sino en el "jefe máximo": Plutarco Elías Calles. Controlaba al gabinete, a los militares, al legislativo, al partido y a los gobernadores. No obstante, Cárdenas —a diferencia de los anteriores tres presidentes— se enfrenta (y vence) a Calles. En consecuencia, el mandato presidencial cardenista resultó fundamental para la institucionalización del régimen político: llevó a cabo una serie de reformas institucionales que permitieron dar forma a lo que sería la "etapa clásica". Es durante este periodo que el Estado adopta nuevos instrumentos para hacer realidad las promesas postergadas y profundiza, en la práctica, el programa de la revolución mexicana.

⁷ PAZ, Octavio. *El peregrino en su patria. Historia y política de México. Obras completas tomo 8. F.C.E. 2ª reimp. México, 1996, p. 282.*

Durante esta etapa finaliza el proceso de disolución del poder de los caudillos y de las fuerzas políticas locales. Se crean nuevas estructuras y organizaciones, más acorde con las necesidades del momento (facilitando el control de las mayorías por parte del Estado; asegurándose el apoyo y subordinación de éstas). Surge —a través de una importante reforma— un partido oficial mucho más funcional, con un mayor poder (gracias al apoyo de los sectores corporativizados) y, a la par, la presidencia obtiene la gran fuerza con que contaría en los años subsecuentes. El gran impulso que el presidente dio a las reformas, se tradujo en que este periodo (1934-1940) sea considerado crucial para la consolidación de los instrumentos de la dominación priista. De este modo, se vuelve realidad el afianzamiento de la estabilidad y del control político por parte del grupo revolucionario, permitiendo el establecimiento de su larga hegemonía.

2) El Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y la masificación (corporativización) del sistema político.

Para poder tomar las riendas del poder, Cárdenas tuvo que hacerse primero, de la ayuda del ejército y después del apoyo de las grandes masas (obreros, campesinos, servidores públicos). Ante todo, percibió la necesidad de contar con fuertes bases de sustentación social para imponerse al grupo callista. En un primer momento, apuesta por aprovechar y recomponer las organizaciones de masas existentes. En particular, buscó una doble meta: organizar a la ciudadanía, a través de la participación política para evitar conflictos o revueltas sociales y, a su vez, utilizar —llegado el momento— a estas organizaciones como apoyo político para desplazar a Calles, terminar con su influencia y hacerse del poder político real.

La disputa entre Calles y Cárdenas se produce de forma abierta en 1935. Fue, en realidad, un enfrentamiento entre el poder real (Calles) y el poder formal (Cárdenas), por hacerse del control de las instituciones estatales. Al producirse la victoria del general michoacano, los sectores que apoyaban a Calles fueron “purgados” del partido, del ejército, del congreso, las gubernaturas y del aparato gubernamental en su conjunto: separados los miembros del gabinete, los Diputados y Senadores fueron desaforados, y removidos 17 gobernadores proclives al desterrado líder.

Con el triunfo de Cárdenas, el aparato estatal apoyó de forma decisiva las demandas de los trabajadores y de los campesinos. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, el jefe del ejecutivo se puso del lado de los grupos populares, quienes rebasaron por completo a las viejas organizaciones. Sin embargo, esto no significó su autonomía; por el contrario, el aparato público siguió controlando los movimientos de masas. Así, se crearon dos organizaciones para concentrar a las grandes mayorías; las cuales, con el tiempo, resultarían claves para el mantenimiento de la estabilidad del sistema político: la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC).

En consecuencia, buscando dar una mayor participación a las grandes mayorías y como una forma de apoyo hacia el aparato estatal, en 1938 se reforma el partido oficial (PNR). Bajo el liderazgo del Presidente Cárdenas se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Al interior de la nueva institución se crean los llamados “sectores”, cuatro en un principio: el campesino, el obrero, el popular y el militar; incluyéndose a prácticamente todos los actores políticos relevantes en esa época (sobre todo en el sector popular, que se convierte en el recipiente ideal para el acomodo de todo tipo de organizaciones e intereses). Esta transformación se tradujo en un paso adelante para la eliminación del poder y de la fuerza que aún conservaban los caciques locales: la organización por sectores desligó cualquier influencia

política del factor territorial, poniendo fin a la *manipulación* del partido por parte de los intereses regionales.

Lo cierto es que para 1938, el PNR resultaba ya insuficiente para contener a los grupos revolucionarios, y estrecho para alcanzar los ambiciosos objetivos que perseguía Cárdenas. Así, de un formato en el que se aglutinaban una serie interminable de pequeños partidos, sectores y grupos locales, se transitó a una institución donde tuvieran acomodo las emergentes, y cada vez más importantes, organizaciones sociales de masas; iniciándose el largo periodo en el que la gestión y la disputa por satisfacer los intereses grupales se inserta dentro de una lógica corporativa.

La capacidad inclusiva del nuevo organismo permitió que todo el "arco político" fuera comprendido e incorporado al interior del régimen revolucionario (desde la derecha conservadora hasta la izquierda radical). Dicho pacto político resultó excepcionalmente representativo. "Incorporó a bordo virtualmente a todos los grupos políticos del momento, y la mayoría de mexicanos se sentía representada por ellos."⁸ Sin duda, surge un nuevo partido con estructuras organizativas igualmente novedosas, con una división ya no en partidos locales o regionales, sino por "materias" con alcance nacional. Ello acabó por fortalecer el proceso de unificación de los poderes locales. Al final, con la fuerza y el apoyo que le dan los sectores, el PRM se convierte en una gran organización de masas, que representa una amplia base social y que brinda apoyo a la dirigencia estatal, permitiéndole a esta última, llevar a cabo "el programa de reformas y de desarrollo social" de la revolución mexicana.

La transformación del PNR en PRM significó, pues, un cambio cualitativo del propio partido. Si el PNR era una confederación de grupos y camarillas, un partido de cuadros; el segundo se convirtió en un verdadero partido de masas..., sin perder su carácter vertical y altamente centralizado. Además, entre estos partidos existió una marcada diferencia en el papel y la función que les tocaría desempeñar. Mientras que el objetivo primordial del PNR había sido el de poner fin a la multiplicidad de núcleos de poder local organizados en torno a los caciques y caudillos, el PRM representó el declive de la participación militar en política y permitió subordinar a las organizaciones sindicales y campesinas al nuevo régimen y al Estado postrevolucionario, otorgándole un apoyo popular nunca antes visto.

Si bien las acciones emprendidas tanto por Obregón como por Calles buscaron la centralización del poder político —limitando la acción disgregadora de caciques locales y disciplinando al ejército—, Cárdenas fue el encargado de darle un sentido popular, un apoyo por parte de las grandes mayorías. Logró que sus anhelos y demandas fueran canalizadas a través del

⁸ RUBIO, Luis. "Frente al cambio político" en KAUFMAN PURCELL, Susan y RUBIO, Luis (Coords) *México frente al umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*. CIDAC/ M.A. PORRÚA. México, 1999, p. 27. Luis Javier Garrido se pronuncia en un sentido similar, cuando escribe: "El gobierno de Cárdenas logró consolidar un amplio frente de organizaciones populares en el interior del partido. Al reorganizar o apoyar la organización de obreros, campesinos, empleados públicos y grupos de las capas medias de la población y encuadrarlos al lado de los militares en las centrales, integrando éstas a los cuatro sectores del partido, el régimen cardenista pudo presentar al PRM como el legítimo representante de la nación y disponer por consiguiente de un formidable apoyo popular" *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1940)*. Siglo XXI Editores. 6ª. Edic. México, 1991, p. 297. Igualmente, José Woldenberg afirma: "con la conversión del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana, en 1938, se produce un giro muy profundo (...) Al incorporarse al partido las grandes organizaciones de masas (centrales obreras, campesinas y populares) y el ejército en pleno, se construye una especie de agrupación omniabarcante que deja un espacio muy estrecho para la emergencia y reproducción de otras opciones partidistas." *Op. Cit.*, nota 5, p. 3. En general sobre este punto véase HANSEN, Roger. *Op. Cit.*, nota 3; ESCOBEDO DELGADO, Juan Francisco. "Ataduras históricas de la democracia en México"; y CÁRDENAS GARCÍA, Nicolás. "Revolución y cultura política: el caso mexicano (1910-1940)" ambos en VV.AA. *Los valores de la democracia. Ensayos ganadores del primer certamen de ensayo "Francisco I. Madero"* IFE. México, 1998. sobre el conflicto entre Calles y Cárdenas véase, entre otros, GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo. "El Conflicto Calles-Cárdenas: Un acercamiento al origen del Presidencialismo Mexicano" en VV.AA. *Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano*. Editorial Aldus. México, 1994.

Estado, concediéndole el rol principal en la conducción y el mando de la sociedad (ejercido de una forma tutelar y paternalista).

3) La instauración e institucionalización de la presidencia como el centro de poder (Despersonalización).

No constituye una exageración decir que por lo menos desde 1917 existió en el país una "diarquía" del poder político. Por un lado se encontraba el presidente de la República (que era el poder formal) y por el otro el poder real (llámese un caudillo o jefe máximo). Esta fue la tónica que prevaleció durante 1917-1919 (con la diarquía Carranza-Obregón), 1920 (De la Huerta-Obregón), 1924-1928 (Calles-Obregón) y 1928-1935 (Portes Gil, Ortiz Rubio, Rodríguez y Cárdenas respecto a Calles). Sólo durante el periodo de 1920 a 1924 no se presentó esta situación, ya que coincidieron en Álvaro Obregón las dos caras de la moneda (poder real y formal).⁹

A pesar de que esta situación resultaba insostenible, no se le pone fin sino hasta 1935, cuando el presidente Cárdenas, contando con el respaldo del ejército y de las incipientes organizaciones de masas, enfrenta y expulsa del país a Calles, que en ese momento —como vimos— era la autoridad real. Al final, el poder concentrado en la figura de Calles recae en el ejecutivo. Así, durante el cardenismo la presidencia se consolida como la institución más poderosa, depositaria de prácticamente la totalidad del poder político. Sin embargo, esto no sucedió de manera automática; por el contrario, fue posible debido a la presencia de varios factores, todos ellos interrelacionados:

- Si bien Plutarco Elías Calles representaba el liderazgo del grupo revolucionario, existían en realidad cinco caudillos con cierta fuerza relativa: El propio Calles, Amaro, Cedillo, Almazán y Cárdenas. Así, fue este último, desde la presidencia de la República, el que destruye las bases de apoyo y el poder con que contaban los cuatro caudillos restantes.
- Con la transformación del PNR en PRM, Cárdenas construye un importante sustento para legitimar y fortalecer la institución presidencial. El origen de este apoyo fue: primero, la creación de grandes organizaciones de masas, tanto de obreros como de campesinos, servidores públicos, clases medias, etcétera (con el beneplácito y el impulso del propio Cárdenas) y; segundo, la subordinación de dichas organizaciones al presidente, mediante su ingreso a la "maraña o red" corporativa establecida en el PRM (cuyo "jefe nato" era justamente el titular del ejecutivo).
- En tercer lugar, Cárdenas le dio un grado de popularidad nunca antes visto a la institución presidencial. Durante su mandato viajó a lo largo y ancho del país, estableciendo una presencia y un contacto personal con los gobernados como nunca antes se había hecho; esto, aunado a las políticas en favor de los trabajadores y los campesinos, logró la exaltación de la institución presidencial.
- Finalmente, el otro factor clave para el afianzamiento de la presidencia, fue el propio Cárdenas. Al retirarse de la jefatura del país al concluir su mandato y al no intentar influir sobre el proceso político nacional tras bambalinas —como lo había hecho Calles—, permite que el poder real se deposite, finalmente, en la presidencia como institución y ya no en el presidente como una persona concreta, ni en ningún caudillo que ejerciera el poder *en la sombra*.

⁹MOLINAR HORCASÍTAS, Juan. *Op. Cit.*, nota 2, pp. 17-18.

De este modo, Cárdenas logra concentrar una fuerza inusitada en lo que sería el vértice de la pirámide del poder: la institución presidencial. Desde ese momento, el presidente se convierte en el "jefe nato" del partido, de toda la coalición revolucionaria y, mediante el corporativismo, en el *patrón* de las grandes masas organizadas. Facultado para llevar a cabo el "programa social de la revolución", el poder ejecutivo asume el papel de fiel de la balanza, de árbitro supremo de los revolucionarios. En él se depositó una gran sacralidad, la cual —sin duda— conjuntaba la concepción mítica del poder de las civilizaciones prehispánicas. Desde la presidencia —y sólo desde ella— se podía hacer realidad el reparto agrario, el apoyo a los trabajadores y, en general, "la protección de las mayorías desvalidas".

A partir de estos cuatro elementos (el fin del caudillismo, el nacimiento del PRM y la corporativización de las organizaciones de masas, la popularidad que Cárdenas le dio a la presidencia y su retirada del poder, cediéndolo a su sucesor), fue que la presidencia como institución se vuelve más fuerte que nunca antes en la historia de México.

Desde el mandato de Lázaro Cárdenas el poder político se centraliza. La presidencia se establece como una institución excepcionalmente sólida y se convierte en el eje principal sobre el que va a girar prácticamente toda la autoridad política; poniendo fin, de esta forma, a las "diarquías" y al caudillismo y caciquismo que tanto daño habían hecho al país. "El poder presidencial, después de Cárdenas, se institucionalizó. (...) El poder presidencial no dependió más de las personas, sino del cargo. (...) El presidente sustenta su poder ya no en base a su prestigio, carisma o poder personal, sino en el hecho de que es jefe de Estado, de gobierno, de las fuerzas armadas, del partido del gobierno y conductor, en última instancia de la economía nacional."¹⁰

En particular, desde 1940 la presidencia logra un elevado nivel de institucionalización. El poder que ella representa llega a independizarse, incluso, del personaje en turno que la ocupa. A partir de la década del 40, la institución presidencial ya cuenta con una gran fuerza política, emanada tanto de las facultades atribuidas por la constitución, como de *facto*, por la arrogación del poder que le correspondía a los otros órganos: al legislativo, al judicial y el de los gobiernos locales. (Al convertirse en el jefe máximo, único, del partido y del grupo revolucionario, la autoridad del presidente —incuestionable e incuestionada— llegó incluso a suplantar al resto de los poderes).

Desde esta perspectiva, el desarrollo y crecimiento de la fuerza del ejecutivo, como vemos, se produce durante el periodo cardenista. Solamente a partir de ese momento el presidente pudo contar, a plenitud, con sus poderes constitucionales y metaconstitucionales. Con la imposición de Cárdenas sobre Calles, nunca más volverá a aparecer la diarquía: al finalizar su mandato, el general michoacano respetó la autonomía de su sucesor, estableciendo así un patrón de conducta que se conservaría hasta el final del siglo XX.

Así, la fuerza, el consenso y la legitimidad que la presidencia de la República adquiere, no tiene parangón en la historia del México independiente. El poder acumulado en la institución presidencial se convierte en el inicio —y fin— sobre el que gira la vida política nacional. Ante todo, resulta evidente que este "arreglo político" fue sumamente funcional, eficaz y sobre todo duradero (tuvo vigencia al menos hasta 1994), en el establecimiento y consolidación de la hegemonía y del control político que lograron imponer los revolucionarios.

¹⁰ BÉJAR NAVARRO, Raúl y MÓCTEZUMA, David. *Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano*. UNAM. México, 1987, p. 10. Igualmente, HERNÁNDEZ CHAVEZ, Alicia. "La parábola del presidencialismo mexicano" en HERNÁNDEZ CHAVEZ, A. (Coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. F.C.E. México, 1994.

4) Corolario.

El periodo en que Lázaro Cárdenas se encuentra al frente del ejecutivo resulta de capital importancia para la consolidación del grupo revolucionario y de su autoridad. Sin duda, es durante esta etapa cuando el naciente régimen comienza a construir las instituciones que le serán propias. Cárdenas es realmente el creador del sistema político mexicano como tal. Es él —más allá de Calles y su invención: El partido "oficial", como espacio único para dirimir las controversias entre el grupo revolucionario—, quien establece las dos instituciones fundamentales para comprender el desarrollo y permanencia del régimen político clásico:

- La presidencia de la República, como el poder casi absoluto, por encima de todo y de todos los actores políticos; y,
- El partido oficial, entendido como el brazo político del Estado, en el cual se integra, organiza y subordina a los grandes sectores de la población (obreros, campesinos, servidores públicos, clase media, etcétera), y a la clase política.

Aparte de la creación de las dos instituciones centrales para el desempeño del sistema político, durante este periodo se adopta una forma de actuar y de hacer política diferente a la realizada en el pasado. Con Lázaro Cárdenas, el objeto de la política pasa a ser la disuasión. Si sus predecesores se guiaron por el principio (o por la necesidad) de dominar y someter a sus rivales, Cárdenas opta por una estrategia diferente, que con el paso del tiempo marcará al régimen político en su conjunto: la cooptación. En consecuencia, cabe resaltar la importancia que tuvo este periodo y la figura del propio Cárdenas. Es este punto, es preciso rescatar las palabras de Samuel Huntington, quien afirma —de forma atinada— que.

A la creación del partido revolucionario en 1929 siguió, durante la década de 1930, la centralización del poder necesario para la promoción de reformas sociales y la expansión de éste que implicaba la ampliación de la identificación del pueblo con el sistema. El hombre clave de este proceso fue Cárdenas, quien institucionalizó el partido, centralizó el poder en la presidencia, inició las reformas sociales y amplió la participación política. Calles había comenzado, en la década de 1920, y sobre una base informal, la centralización del poder. En la de 1930, después de la creación del partido revolucionario, dicha centralización quedó institucionalizada en la presidencia.¹¹

Asimismo, el sexenio cardenista, además de resultar fundamental en la historia del país, es un periodo en el que se presentan una serie de contradicciones. Ésto, a la postre, resultó decisivo, ya que permitió que el régimen político se instituyera plenamente y se consolidara tal como lo conocimos durante tantos años. Así, el cardenismo:

Fue el último régimen encabezado por un caudillo y el primer gobierno propiamente institucional. Como ninguno de sus predecesores concentró el poder del Estado en manos de la presidencia, pero fue el primero que lo abandonó *motu proprio*. Tuvo su origen en la acción de un grupo de hombres de armas cuyo propósito fue, paradójicamente, desmilitarizar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Promovió libertades políticas y derechos civiles, pero creó las bases sociales e institucionales del autoritarismo presidencial. (...) Aunque fomentó las organizaciones de asalariados y obreros, no pudo —o no quiso?— alentar su autonomía política y orgánica.¹²

Las instituciones surgidas durante esta etapa, aunque autoritarias, contaron con un apoyo popular casi unánime; le otorgaron al país la tan ansiada estabilidad política y fue superada, por fin, la etapa de "hombres fuertes" o caudillos. De esta manera, el cardenismo resulta central en

¹¹ HUNTINGTON, Samuel. *Op Cit.*, nota 1, p. 284. También MEYER, Lorenzo. "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo" *Revista mexicana de sociología* 93/2, Abril- Junio de 1993.

¹² SEMO, Ilán. "El cardenismo revisado: la tercera vía y otras utopías inciertas" *Revista Mexicana de Sociología* 93/2, Abril- Junio de 1993, pp. 197-198.

la "evolución" política del país. Fue la llave que permitió asegurar la fortaleza del régimen y lograr el consenso durante los años subsiguientes. Más aún, sin las reformas políticas adoptadas por Cárdenas, el afianzamiento de la hegemonía del sistema postrevolucionario hubiera sido imposible. Tanto el hiperpresidencialismo mexicano como el partido oficial corporativo —piezas fundamentales para la estabilidad política— son creación del propio Cárdenas y, sin lugar a duda, su más perdurable herencia.

D) La fundación del PRI.

Después de Cárdenas, la presidencia de la República es ocupada por el general Manuel Ávila Camacho. El nuevo presidente, a fines de 1940, lleva a cabo una reforma más al partido oficial, que se traduce en la supresión del sector militar. Esta transformación, en realidad, consolidó la institucionalidad del ejército, obligando a los generales que quisieran intervenir en política a hacerlo a través del sector popular, como se ha dicho ya. Por otra parte, más adelante, en 1946, el PRM sufre una nueva transformación, la definitiva. Se convierte en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), abandona los lemas más radicales del cardenismo (la lucha de clases, el socialismo, etcétera) e incorpora el nacionalismo revolucionario como principal ideología.

El "nuevo" partido (el PRI), siguió siendo corporativo; centralizó —aún más— la toma de decisiones, beneficiando a los órganos directivos centrales. En suma, se produce una pérdida neta de fuerza por parte de la base militante, en favor de la dirigencia partidista. En estos años nace, igualmente, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), con la finalidad de aglutinar y conducir al creciente y cada vez más heterogéneo sector popular; sector que con los años se convertiría en el de mayor tamaño e influencia al interior del partido.

El nuevo órgano político, como ya lo había hecho su antecesor el PRM, se establece como una organización subordinada al presidente de República. A partir de la década de 1940, el comportamiento de los dirigentes que encabezaban al partido reflejó la primacía del poder ejecutivo en su conducción. Ésto resulta evidente si se revisan los relevos hechos en la directiva partidista: los reemplazos de ésta se insertaron, claramente, dentro de la lógica sexenal del poder ejecutivo.

Conclusión: El nuevo pacto político, la limitación del pluralismo y el control de los actores políticos y sociales.

"El programa original de la Revolución mexicana fue esencialmente político: se proponía transformar a nuestro país en una auténtica democracia. El movimiento revolucionario triunfó pero la democracia se quedó en aspiración."

Octavio Paz.

El periodo que comprende desde 1920 hasta 1940 es una etapa en la que los principales dirigentes políticos llevan a cabo una importante tarea de reconstrucción. Se establecen una serie de instituciones que van a permitir la consolidación del Estado mexicano y, a la vez, se pone fin a la disgregación de las fuerzas que habían surgido del movimiento revolucionario. Durante este lapso, el país vive una profunda mutación en todos los ámbitos: en el político, en el económico y en el social. Todos estos cambios fueron inducidos e impulsados, no podía ser de otra manera, desde el aparato estatal. Así, en 1940 la revolución tenía ya un significado preciso: ya no era la revolución de un grupo o de otro, sino un movimiento único; abarcaba no sólo el periodo armado, sino que era un proceso casi permanente de renovación y transformación.

Los dirigentes de la coalición gobernante, de una forma u otra, estaban conscientes de la importancia de las instituciones. Es en este periodo cuando se lleva a cabo una importante reorganización del poder político, para adecuarlo a la nueva realidad y hacerlo mucho más funcional. Con la experiencia del largo periodo dictatorial de Díaz y de la revolución en su etapa armada, los revolucionarios pusieron manos a la obra: impulsaron la construcción de una serie de instituciones, principalmente políticas pero también en lo económico, militar, social y cultural. El naciente régimen —sobre todo en lo político— fue sin duda extraordinariamente exitoso. A partir de 1929 —con la creación del partido oficial, donde se integrarían prácticamente todos los grupos revolucionarios— comienzan a surgir las nuevas estructuras para encauzar y dar funcionalidad a la hegemonía priísta. Si bien:

El desarrollo político nunca es completo, y sistema político alguno soluciona jamás los problemas que tiene ante sí. (...) juzgada en comparación con otras revoluciones, la mexicana logró un éxito en materia de desarrollo político, es decir, en la creación de organizaciones y procedimientos complejos, autónomos, coherentes y adaptables, y obtuvo un triunfo razonable en la modernización política, o sea, en la centralización del poder necesaria para la reforma social, y en la expansión de éste, imprescindible para la asimilación de grupos.¹³

Así, los militares ocuparon un lugar central en la construcción de las nuevas instituciones del régimen postrevolucionario, para después cederlo al control de los civiles. El propio Huntington, cuando habla del papel desempeñado por el sector castrense, aborda el caso del sistema político mexicano y afirma que:

Es posible que el ejemplo más notable de construcción de instituciones políticas realizada por generales sea el de México, donde a finales de la década de 1920 Calles y los otros jefes militares de la revolución crearon el Partido Revolucionario Nacional (*sic*) e institucionalizaron la revolución. La creación de esta institución permitió que el sistema político asimilase una cantidad de nuevas fuerzas sociales, obreras y agrarias, que ocuparon un lugar destacado con Cárdenas, en la década siguiente.¹⁴

Por añadidura, con el término de la violencia revolucionaria (1920), el régimen emanado de este movimiento —encabezado por Obregón, Calles y Cárdenas— creó, como se dijo, un partido político; el cual, más que un partido buscaba convertirse en la totalidad. Dentro del naciente PNR se integraron casi todas las fuerzas e intereses revolucionarios, sin dejar espacio para otras organizaciones. A su vez, el partido llegó a jugar un papel fundamental en la centralización del poder político y militar. Fue entonces que, con la aparición del partido, se impone un férreo control y se unifica a los actores políticos que se encontraban fuertemente atomizados.

La reunión de dichos actores en un espacio único, provocó que todos los grupos, al igual que las grandes mayorías, se identificaran con el partido, otorgándole, de forma más o menos implícita, una gran legitimidad. Esta identificación con el “pueblo”, con las masas, se produce, principalmente, a partir de la reforma que el presidente Cárdenas lleva a cabo en el seno del partido. Al incorporar, en 1938, a este instituto político a las grandes multitudes, y a la vez establecer un sistema de organización y de representación de intereses de tipo corporativo, se da un importante reconocimiento entre las mayorías y el régimen. De hecho, con el paso del tiempo esta reforma resultaría clave para el sistema político, ya que permitió la evolución desde un partido de élites (el PNR) a un partido fuertemente apoyado y legitimado por las masas.

A la par, surge la presidencia de la República como el poder central del entramado político. Es decir, el poder ejecutivo aparece como la institución en la que se deposita

¹³ HUNTINGTON, Samuel. *Op. Cit.*, nota 1, p. 286.

¹⁴ *Ibid.* p. 229.

prácticamente toda la autoridad, dejando, a su vez, de depender del carisma o del poder del personaje que la ocupa. Desde ese momento la fuerza y la legitimidad van a pertenecer a la presidencia, ya no al presidente. La institución presidencial, por razones de carácter histórico, siempre poseyó un gran carisma. Sin embargo, durante este periodo dicho carisma, generalmente ligado a los hombres fuertes que ocuparon la silla presidencial, se fue *rutinizando* hasta terminar por depositarse en la institución presidencial. Claramente, la emergencia de estos fenómenos fue posible gracias a una serie diversa de factores; como bien señala Arnaldo Córdova, puede decirse que:

La destrucción física de los caudillos, comprendido de modo especial el propio general Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria (...) son, todos, elementos que indican la transformación del régimen político de México y señalan la tumba del caudillismo. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo, fenómeno de la modernización del país que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte.¹⁵

Si se analiza con detalle, a partir de 1940 la presidencia se convierte en el eje incuestionado sobre el que gira el poder político. Al mismo tiempo, el régimen logra hacerse de un fuerte apoyo y cuenta con un gran sustento popular. Dicho soporte lo conforman, principalmente, campesinos beneficiados por la reforma agraria; obreros fuertemente apoyados por el Estado, a través del reconocimiento sindical y de los constantes aumentos salariales decretados; un ejército disciplinado y cohesionado, cada vez más profesional y sujeto al mando civil; y un creciente grupo de servidores públicos. De esta forma, "el nuevo Estado penetró como nunca antes a la sociedad y, hasta cierto punto, por la vía de distribución de tierras, privilegios corporativos, subsidios y protección, logró que la comunidad lo identificara con sus intereses."¹⁶

El corazón de la estructura institucional que se estableció durante esta fase fue el aglutinamiento de todos los líderes, grupos, sectores y partidos revolucionarios y, en segundo lugar, el de las mayorías a través de la creación de las grandes organizaciones y su posterior inclusión en el partido. Así, los líderes como las masas ingresaban al partido —más allá de la coacción que en algunos casos se les pudiera haber aplicado—, buscando una mejoría en sus expectativas, es decir, entrando en busca de beneficios y privilegios que el poder pudiera otorgar, y por la posibilidad —real— de ver satisfechas sus demandas.

Los grupos beneficiados por su inclusión en el sistema político resultaron ser representativos de prácticamente toda la sociedad —al menos de la organizada—; por tanto, este arreglo político alcanzó una legitimidad inmensa, casi unánime. Mediante el consenso logrado durante esta etapa, México pudo desarrollar las condiciones necesarias para que el Estado adoptara un nuevo papel. El aparato estatal recuperó el control físico del territorio nacional; empezó a definir su razón de ser, y desplegó una nueva forma de actuación para ejecutar sus objetivos y alcanzar sus metas; fueron creadas nuevas instituciones y desarrollados amplios programas y enfoques novedosos para hacer frente a los problemas nacionales.

¹⁵ CÓRDOVA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ediciones ERA. 20ª Reimp. México, 1996, p. 52.

¹⁶ MEYER, Lorenzo. "Estado, soberanía y nacionalismo" en VV.AA. *Los compromisos con la nación*. Plaza y Janes Editores. México, 1996, p. 32. Sin embargo, el Estado estableció sobre estos sectores —mediante el corporativismo— un fuerte control político, entendido el control político como: "la capacidad de las autoridades para regular y dirigir la forma y contenido de las demandas y apoyos políticos al sistema así como la naturaleza de los actores del mismo." MEYER, Lorenzo. "La etapa formativa del estado mexicano contemporáneo (1928-1940)." *Foro Internacional* Abril-junio de 1977, p. 453.

El Estado postrevolucionario comenzó a desplegar una fuerza creciente. Emprendió un amplio y activo curso de acción para hacer realidad el papel que la Constitución de 1917 le había conferido y que las mayorías organizadas le exigían. Esto se llevó a cabo —como vimos— mediante una centralización casi absoluta del poder político: se suprimieron las diversas fuerzas y grupos políticos disgregados de la estructura política central, dando como resultado un poder fuertemente cohesionado y centralizado a partir del cual se pudiera hacer frente a los grandes desafíos estatales.

Como efecto de la revolución y de los gobiernos emanados de ella, México se transformó rápidamente. Mientras que en 1910 Porfirio Díaz tenía un poder casi vitalicio y absoluto, en 1940 la presidencia conservaba el poder absoluto, pero se encontraba ya limitada por el principio infranqueable de la no reelección. Mientras que en el campo mexicano prevalecían, en 1910, las grandes haciendas y los latifundios que concentraban la mitad de la tierra, en 1940 los gobiernos revolucionarios ya habían repartido casi 15 por ciento de ésta, la hacienda prácticamente estaba extinta y lo que despuntaba era el ejido. Igualmente, la clase obrera en 1910 no contaba con derechos tales como la huelga, por el contrario, ésta era duramente reprimida; en 1940, en cambio, la legislación regulaba las relaciones laborales y tendía a favor del obrero, el cual ocupaba ya un lugar destacado en el nuevo régimen.

Sin duda, el orden político surgido de este arreglo tuvo como principal consecuencia la limitación y restricción del pluralismo. Es decir, a pesar de que resultó sumamente funcional para resolver las exigencias y problemas de la época y permitió alcanzar cierta estabilidad, en términos democráticos presentó un importante déficit que a la fecha no se ha logrado remontar por completo. Para 1940, el Estado mexicano había alcanzado una solidez impensable años atrás. Contaba con un presidente poderosísimo que cada 6 años era relevado, pero que conservaba el derecho exclusivo de nombrar a su sucesor; un partido casi único, en el cual se agrupaba toda la familia revolucionaria y que servía como un eficaz instrumento de control político y social. La transformación del Estado era una realidad: su intervención era cada vez mayor, hasta volverse imprescindible. El Estado adoptó, pues, al igual que en el virreinato o durante el Porfiriato, un papel fuertemente tutelar.

Durante este periodo la organización del régimen político fue la principal tarea y la más importante. Este proceso, a pesar de lo largo, complejo e incluso de lo difícil y lleno de eventualidades, resultó extremadamente exitoso. Al rendir protesta el sucesor de Cárdenas, el poder ya se encontraba consolidado en torno al presidente y al partido oficial. En suma, desde el punto de vista de la construcción de instituciones encaminadas a lograr el afianzamiento de la hegemonía del régimen, se puede decir —rescatando las palabras de Lorenzo Meyer— que:

Calles y Cárdenas terminaron como enemigos políticos, pero vistos bajo la perspectiva de la institucionalización, se complementaron de manera excelente. El sonoreense puso las bases del Estado Mexicano contemporáneo, y creó las instituciones para que finalmente se pasara de la era de los caudillos a la de los procedimientos rutinarios —al menos al nivel local—. Pero debido al vacío de poder que encontró en 1928 no pudo resistir el llamado a preservar un elemento de caudillaje. Cárdenas logró arrancarlo de esa posición en 1935, y lo eliminó como un obstáculo para que se cumpliera cabalmente el proyecto que Calles había diseñado para México al término de su mandato. Fortalecida de esta manera la presidencia, transformado el PNR en PRM en 1938, destruidos así los viejos partidos y aceptadas en su lugar las organizaciones de masas que se convirtieron en los canales predominantes de la relación entre los directores del régimen, todo quedó listo para presenciar el surgimiento del actual sistema político.¹⁷

¹⁷ «La etapa formativa...» *Ibid.* pp. 475-476. En este sentido resulta útil, AGUILAR CAMÍN, Héctor, y MEYER, Lorenzo. *A la sombra de la revolución mexicana*. Ediciones Cal y Arena. 1.ª Edic. México, 1993, pp. 85-185.

CAPÍTULO CUARTO
LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL SISTEMA POLÍTICO
CLÁSICO: LA REALIDAD POLÍTICA

Introducción: La etapa "clásica" del sistema político mexicano.

"Os llamáis los herederos de la Revolución, quizás porque la consideráis como regalla que por derecho os corresponde disfrutar. Y se os llena la boca hablando de ella y presumiendo de estarla continuando."

Luis Cabrera.

El sistema político mexicano después de 1940 —ya con las instituciones sobre las que se iba a sustentar—, cobró una legitimidad y una eficacia sin precedente en la historia del país. En esta sección se abordará dicho fenómeno y se llevará a cabo un análisis de las principales instituciones que permitieron al régimen alcanzar la estabilidad y la gran eficacia con que contó durante este periodo.

El análisis que se realizará tiene una limitación fundamental: no es un estudio de carácter dinámico del desarrollo institucional del régimen; por el contrario, lo que se pretende realizar es un análisis que podríamos llamar *estático*, es decir, una especie de radiografía de los principales factores de poder dentro del sistema político posterior a 1940. Se enfatiza la lógica de los procesos más que la particularidad de uno u otro evento. Así, se analizarán a los actores principales que intervienen en la pugna política, sus interrelaciones, la mecánica a partir de la cual el régimen actuó y ciertas características distintivas del sistema. Lo que se pretende es realizar una caracterización del régimen en su conjunto: describir los "macro-procesos" de la política mexicana durante este periodo, más allá de los "detalles" históricos.

El régimen político mexicano, sin lugar a dudas, desde su consolidación alrededor de 1940, tuvo una gran dinámica. Si bien cada institución política fue cambiando su actuación a través de las diversas administraciones sexenales, el análisis que se hace de ellas permite comprender a plenitud, el funcionamiento de la política durante esta etapa.¹

Sin embargo, surgen varios interrogantes: ¿en realidad, de qué periodo temporal estamos hablando? ¿Durante cuánto tiempo tuvo vigencia el "arreglo político" al que hacemos referencia? En suma, ¿cuál es la "etapa clásica" del sistema político mexicano? Por un lado ya hemos establecido una frontera de inicio: 1940. El problema radica en establecer el límite en el que este arreglo comienza a perder efectividad, es decir, cuándo el consenso político alcanzado entra en crisis. En este sentido, el movimiento estudiantil de 1968 significó, indudablemente, una crisis importante para el sistema. También la agitada década de los 70 —con la presencia de la guerrilla (tanto urbana como rural), y de las primeras crisis económicas importantes— es una fecha de referencia; al igual que el año de 1982, cuando el modelo de desarrollo económico del país prácticamente se colapsa. Así, las "crisis" recurrentes, significaron grandes presiones sobre el régimen político; a pesar de todo esto, sus instituciones —de una forma u otra— siguieron funcionando.

Basta citar unos ejemplos evidentes: la presidencia de la República ejerció —a pesar del desgaste y descrédito que acumuló en los últimos años— un poder casi absoluto por lo menos hasta 1994. El proceso tradicional en la sucesión presidencial funcionó igualmente hasta 1994. Las elecciones no comenzaron a ser competidas hasta 1983 (en ciertos casos en el ámbito local) y más claramente hasta 1988. Por otro lado, la dinámica *centralista* del federalismo sigue en vigor hasta la fecha. En el mismo sentido, el poder legislativo estuvo subordinado al ejecutivo

¹ En este punto cabe resaltar lo dicho por Jean François Prud'Homme, quien afirma que "si bien estos elementos contribuyen a caracterizar a grandes rasgos el funcionamiento del sistema en su expresión clásica, no hay que considerarlos de manera estática pues su solidez siempre ha sido matizada por la dinámica de la administración del cierre y de la apertura y de la movilización social. En ciertos momentos, la debilidad de algunos de estos pilares ha sido mayor que la de otros." PRUD'HOMME, Jean-François. "Elecciones, partidos y democracia" en DURAND PONTE, V. M. (Coord.) *La construcción de la democracia en México*. Siglo XXI Editores/ ILET. México, 1994, p. 31.

hasta 1997, año en que el partido oficial pierde la mayoría en la Cámara de Diputados. El caso del poder judicial es más dramático aún, ya que hasta la fecha su independencia sigue siendo — por lo menos— dudosa respecto al ejecutivo.

Resulta, pues, muy difícil, sino es que imposible, establecer un límite temporal, una fecha clara, en que se pueda determinar el final de la "etapa clásica" del sistema político. Incluso entre los académicos y los estudiosos de la política en México, no existe consenso — más bien todo lo contrario— sobre la conclusión de este periodo y el inicio del proceso de transición política en el que se encuentra inmerso, todavía hoy, el país.

Así, para limitar el estudio de esta etapa vamos a establecer como el periodo clásico, es decir, el espacio en el cual régimen postrevolucionario funcionó sin mayores contratiempos y con un consenso casi absoluto, el lapso que transcurre desde 1940 hasta 1982, año en el que se produce una crisis económica mayor, que obliga a replantear una serie de elementos —antes indiscutidos—, no sólo en lo económico, sino también en lo político. Por último, no podemos dejar de lado una cuestión: a pesar de darle validez al análisis que llevaremos a cabo hasta 1982, debe tenerse en cuenta de que por lo menos desde 1968, el régimen viene "arrastrando" una serie de problemas y crisis de diversa índole y un creciente desgaste en sus instituciones.

A) Los elementos del sistema político mexicano (Etapa Clásica).

I. La presidencia.

1. El presidencialismo.

"En España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey de España habla de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador."

Pastrana Jaimes.

a) Introducción.

Desde el inicio de su vida independiente, México ha sido gobernado por una serie interminable de "hombres fuertes" o caudillos; han sido ellos los que han copado la presidencia de la República. Sin lugar a duda, el poder ejecutivo ha sido —y continúa siendo— la pieza clave, el corazón del sistema político. El país, más que por un sistema presidencial, optó —de *jure* o de *facto*— por un presidencialismo exacerbado. Esta distinción resulta fundamental, ya que a partir de ella se puede llegar a comprender como ha sido utilizado y que papel ha jugado el poder del presidente. De acuerdo con Maurice Duverger —que es quien ha definido con mayor claridad este fenómeno:

El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente.²

A partir de esta definición, se hace evidente que el presidencialismo prácticamente no tiene nada que ver con un sistema presidencial. Lorenzo Meyer, siguiendo la definición del propio Duverger, analiza el presidencialismo y afirma que:

Se trata justamente de esa forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el legislativo y el judicial quedan enteramente subordinados al poder ejecutivo, y donde lo mismo ocurre con los poderes locales de los estados y municipios. El término presidencialismo finalmente también implica una sociedad civil débil y, por lo tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas, tales como: partidos políticos reales, organizaciones empresariales, de clase media, de obreros y de campesinos, medios de información, comunidades académicas, etcétera.³

Este ha sido, indiscutiblemente, el rol que ha jugado la presidencia. Eje sobre el que se articula todo el aparato de poder, el presidencialismo ocupa un lugar central dentro del sistema político, al margen, inclusive, del entramado formal; sobre él gira una compleja red de relaciones y compromisos políticos. Todas las instituciones e instancias de poder se crearon e interactuaban entorno a la figura presidencial: o bien servían como mecanismo mediante el cual negociaban los diversos intereses, o bien como instrumento para llevar a cabo la acción presidencial. Así, el ocupante en turno de la presidencia se ha convertido en un soberano absoluto; siempre tiene la razón y dispone a su arbitrio de "vidas y haciendas". Siendo la máxima autoridad —dentro de la dinámica del régimen—, no puede estar equivocado y no tiene cuentas que rendir a los otros poderes, ni a la nación, ni a nadie.

² DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Editorial Ariel. 2ª Reimp. México, 1992, p.152.

³ MEYER, Lorenzo. "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recesión estructural, 1982- 1996" *Foro Internacional* #143-144 Enero-Junio de 1996, pp. 19-20.

b) El poder de la presidencia.

"En México, existe un monólogo de poder: el presidente ordena y todas ejecutan sin reparos sustanciales."

Manuel González Oropeza

La presidencia de la República, entendida como el poder central sobre el que giran los demás poderes y actores políticos, ha contado —en el México postrevolucionario— con una fuerza inigualable; ha gozado de atribuciones prácticamente ilimitadas. Esta fuerza surge tanto de las facultades que le otorga la propia constitución, como —por encima de ésta— de las facultades "metaconstitucionales". Pero ¿por qué la presidencia llegó a ser tan poderosa?: Jorge Carpizo, en su ya clásico estudio sobre el presidencialismo mexicano, da las siguientes razones:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores en las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.⁴

En suma, partiendo de la exposición de Carpizo podemos sintetizar las facultades del poder ejecutivo mexicano, en las siguientes tres categorías:

1. *Las facultades que se desprenden de la propia Constitución:* el constituyente de 1917 estuvo consciente del peligro que podía representar la existencia de un poder ejecutivo debilitado frente al poder legislativo (tal y como se habla presentado con la anterior constitución, la de 1857), ya que podía producir o bien la parálisis o, por el contrario, un gobierno de corte dictatorial a través del rompimiento y de la ignorancia del texto constitucional (como fue el caso de Porfirio Díaz). Por ello, la constitución del 17 otorga al ejecutivo importantes —y amplios— poderes, tales como: facultades en materia de legislación (expedición de reglamentos, salubridad,

⁴ CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores. 13ª Edic. México, 1996, pp. 25-26. "La característica institucional más prominente del sistema político mexicano —afirma María Amparo Casar— ha sido la centralidad de la presidencia y la enorme concentración de poder en el jefe del ejecutivo. De hecho, el concepto de *sistema presidencial* en México se refiere no sólo al arreglo institucional o marco de gobierno inscrito en la constitución sino, de manera más importante, a la concentración del poder político y a la asunción de la responsabilidad por parte del ejecutivo del desarrollo económico y político de la nación. La presidencia en México ha desempeñado un conjunto de tareas que en los sistemas democráticos desempeñan conjunta o independientemente otras instituciones o sociales" CASAR, María Amparo. "El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político" en *Memorias del congreso nacional de ciencia política*. UAM/IFE/CNCPyAP. México, 1996, pp. 65-66.

subsidios, aranceles, etc.), facultades que podríamos llamar cuasi legislativas (como en materia de política exterior, suspensión de garantías, veto, etc.); además, se le confirieron importantes atribuciones tanto en materia de federalismo como ejecutivas, entre las que destaca la potestad para realizar los nombramientos de una serie —innumerable— de cargos públicos.

2. El poder ejecutivo tiene *la atribución de disponer de la mayoría de los recursos y de los bienes públicos*, de forma prácticamente ilimitada; tiene un gran poder (completamente arbitrario) en cuanto al uso de estos recursos, por lo que su capacidad para *cooptar* a los diversos actores políticos le confiere una gran fuerza.
3. Finalmente, se encuentran *las facultades metaconstitucionales*: éstas son una serie de atribuciones que no se encuentran en la constitución; por el contrario, surgen a partir de la situación política y del papel que en ella juega la presidencia. Entre las principales se pueden establecer: que el presidente es el "jefe nato" del partido oficial (el cual es un partido hegemónico) y de la clase política en su conjunto; tiene una gran intervención en los gobiernos estatales y municipales; tiene el poder de designar a su sucesor en la presidencia; además, el presidente es el árbitro indiscutido de los conflictos que se producen entre las fuerzas que participan en la contienda política; asimismo, controla de forma indirecta, a través del partido, a las grandes organizaciones de masas, las cuales son las encargadas de darle sustento y brindar apoyo tanto al partido como al sistema político en su conjunto.

Lo cierto es que en la práctica, el presidente lo podía todo, desde conceder tierras a los campesinos necesitados, crear importantes complejos industriales, otorgar jugosas concesiones a grupos y personajes afines o leales, decidir, en un sentido u otro, un conflicto laboral, hasta hundir o acabar con sus enemigos o con aquellos que hubiesen sido desleales a la figura presidencial o al partido.

El titular del ejecutivo resultaba omnipotente y omniabarcante, estaba en todo y todo se le debía a él. El elemento psicológico o subjetivo jugó un papel primordial, ya que provocaba que al presidente no se le cuestionara, ni se le criticara; gozaba de una legitimidad ilimitada y era considerado como el inicio y el fin de todo lo que pasaba en el país. Esto le proporcionaba un campo inmenso de actuación y una fuerza indiscutida. A modo de ejemplo, cuando Gabriel Zaid habla de las consecuencias de enjuiciar al presidente, resulta que sería altamente destabilizador y peligroso ya que su poder es inmenso; el presidente mexicano 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 de 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.³

c) La relación con el partido oficial.

El poder ejecutivo ha dominado y subordinado al partido oficial. Sin embargo, este predominio del presidente en un principio no existía. No fue sino hasta 1935, con el triunfo del

³ ZAID, Gabriel. Cit. por AZIZ NASSIF, Alberto. "Fin de la presidencia hegemónica y el congreso subalterno" *Diálogo y debate de cultura política* #2 Julio-Septiembre de 1997, pp. 138-139.

presidente Cárdenas sobre Plutarco Elías Calles —quien ejercía el poder desde la sombra a través del partido—, que la presidencia de la República asume el control absoluto del partido, convirtiéndolo en un instrumento más a su servicio. De hecho, los poderes metaconstitucionales del presidente surgen a partir de ese momento.

Por lo menos desde 1940, el dominio presidencial permitió que éste tuviera una serie de facultades más allá de las otorgadas por la constitución. Destacan la designación de sucesor en la *silla presidencial*; el nombramiento, casi de forma ilimitada, de gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales; es el jefe, informal, del partido oficial, y de los sectores y grupos que lo componen (organizaciones de masas: campesinas, sindicatos, taxistas, maestros, populares, etcétera), y que representan, prácticamente, al conjunto de la sociedad organizada.

Esta relación entre el aparato estatal —el presidente— y el partido ha sido, sin duda, una de las claves —si no la principal— para el funcionamiento del régimen postrevolucionario. Mediante el control de la mayoría priísta, el ejecutivo controla al legislativo y lo que de ello se deriva (nombramiento de los integrantes del poder judicial, etc.); igualmente, con la presencia partidista en todo el territorio, controla los gobiernos estatales y las presidencias municipales. Así, el partido se convierte en el mecanismo privilegiado para instrumentar el control sobre los actores políticos y sobre las grandes mayorías.

Pero, ¿por qué el partido se ha subordinado al poder de la presidencia de la República y no ha sucedido lo contrario?, ¿por qué el partido no fue “dueño” de la presidencia, como aconteció en diversos sistemas políticos de partido único o hegemónico? Una posible explicación —necesariamente parcial e incompleta— de este fenómeno puede encontrarse a partir de tres puntos:

1. En un inicio, el poder —ante la inexistencia de instituciones políticas sólidas— recala y era ejercido por un “hombre fuerte” o caudillo; así, la presidencia no hizo más que *montarse* sobre esta autoridad, es decir, ha existido —y continúa existiendo— en la cultura política del país, una concepción personalista de la forma en que se ejerce el poder.
2. El partido oficial nunca ha contado con grandes recursos financieros para lograr su supervivencia de forma autónoma, es decir, a pesar de que las estructuras partidarias se encuentran entrelazadas con el aparato estatal, el partido carece de la capacidad y de fondos propios que le permitan una gestión independiente. De esta forma, el partido depende económicamente del Estado y del flujo constante de recursos que éste representa.
3. Los cargos políticos realmente importantes se encuentran enmarcados dentro de la órbita de la administración pública, la cual es controlada, al igual que los nombramientos y la libre remoción de éstos, por el presidente de la República. Por tanto, si se quería realizar una carrera política, necesariamente debía ser con el beneplácito y bajo las ordenes del poder ejecutivo, ya que él era el máximo responsable de la circulación y ascenso de los cuadros políticos. Además, siendo el PRI un partido de carácter hegemónico, resultaba imposible llevar a cabo una carrera política relevante fuera de sus filas.

A partir del dominio que el presidente ejerce sobre el partido, insisto, puede controlar a las demás instancias políticas, ya sea al legislativo, al judicial o bien a los actores que buscan ingresar a la política (principalmente a través del control corporativo de las organizaciones de masas). El jefe real del partido, el verdadero líder, resulta ser el presidente de la República, más

allá de las propias dirigencias partidistas. De hecho, de forma similar a como lo hace con sus secretarios de gabinete, el presidente dicta las directrices a seguir por el partido oficial. La dirigencia formal del PRI recibe órdenes presidenciales y las acata cual si emanaran de un jefe directo. Basta que el presidente les informe sus deseos, para que los órganos partidistas procedan obedeciendo.

d) La relación con los poderes legislativo y judicial.

El poder legislativo.

El papel que ha jugado el poder legislativo dentro del sistema político mexicano ha sido extremadamente pobre. Atado a la lógica sexenal de la presidencia y subordinado a su potestad, el legislativo abdicó de sus principales funciones: hacer leyes y servir como mecanismo de control hacia el ejecutivo. En la expedición de leyes, ámbito de competencia primordial de este órgano, no ha sido más que el encargado de ratificar y formalizar las decisiones tomadas desde presidencia. En cuanto a la función de control político, el legislativo nunca fue un freno que regulara y limitara la actuación del ejecutivo.⁶

Además de haber actuado como un órgano ratificador —de mero trámite— de las decisiones presidenciales, en infinidad de ocasiones ha delegado su poder y sus atribuciones. Luisa Béjar, quien ha estudiado el funcionamiento y el papel jugado por el legislativo, apunta: "(...) de factor de control y contrapeso, el poder legislativo se convierte en un escudo más de protección del presidencialismo, base del ordenamiento autoritario que da cuerpo a nuestro sistema político. Por otra parte, de vía para la representación de las demandas ciudadanas, la institución sólo acierta a convertirse en promotor de los intereses de la élite en el poder."⁷

Las cámaras legislativas siempre fueron vistas como puestos políticos de segunda categoría y no como cargos fundamentales para el desarrollo político y jurídico del país. Las plazas realmente importantes se encontraban en la esfera de la administración pública controlada por el ejecutivo. El legislativo siempre fue un poder que estuvo subordinado. De hecho, la presidencia y el Congreso han mantenido una relación de predominio del primero, en detrimento del segundo. Mientras el presidente de la República manda, domina, legisla y es el centro de todo el entramado del sistema político, el legislativo obedece, tramita y aprueba.

Sin lugar a dudas, el poder legislativo desempeña un poder central en el seno del arreglo político de los sistemas democráticos: aún en las "democracias formales" como el caso de México. Si lo anterior es cierto, entonces, surge una cuestión fundamental: ¿cómo se logró que el poder legislativo se subordinara y abdicara a favor del ejecutivo?

Primero, a través del sistema de partido hegemónico se aseguró que el presidente y el partido oficial contaran con mayorías abrumadoras en las cámaras legislativas. Segundo, el simple hecho de contar con mayorías calificadas en las cámaras no aseguraba su subordinación, por lo tanto el presidente buscó que "el interés de los legisladores resida en actuar no como un poder de contrapeso del ejecutivo, sino, antes bien, como un aliado o agente permanente de este último (...) se ha asegurado la lealtad de los miembros del poder legislativo mediante el

⁶ Un claro ejemplo de esta "inactividad" del control por parte del legislativo lo tenemos durante la revisión de la cuenta pública de 1976, año en el que el Ejecutivo federal contrató deuda por un monto 44.8 por ciento superior al autorizado, sin que el legislativo ejerciera sus facultades de sanción; por el contrario, hizo caso omiso a las irregularidades y aprobó dicha cuenta pública. Véase CARPISO, Jorge. *Op. Cit.*, nota 4, p. 149.

⁷ BÉJAR, Luisa. "El papel de la legislatura en el Sistema Político Mexicano" *Estudios Políticos* Núm. 6 Enero-Marzo de 1995, p. 203.

establecimiento de una estructura de incentivos que hacen que el interés de los legisladores resida en satisfacer los intereses del ejecutivo."⁸

Pero, ¿cuál fue este sistema de incentivos?: el presidente, al ser el jefe del ejecutivo y, a la vez, jefe del partido, controlaba el reparto de los cargos y la continuidad de las carreras de los políticos. De esta forma, ningún candidato podía esperar ser postulado y alentar ambiciones políticas sin el apoyo del partido (y por lo tanto del presidente de la República). Entonces, ningún político que perteneciera al partido oficial podía avanzar en su carrera, ni ascender en la jerarquía del partido o bien de la administración pública sin la bendición del presidente.

Esta subordinación se consolidó a través de la no reelección consecutiva de los legisladores, poniendo fin a la posibilidad de que siguieran carreras legislativas con cierta autonomía del poder ejecutivo. La Constitución de 1917, en un principio, contemplaba la posibilidad de reelegirse por parte de los legisladores. No fue sino hasta 1933 que se realizó una importante reforma a la Constitución: se prohibió la reelección consecutiva, no sólo de los legisladores federales, sino que igual medida se adoptó para las legislaturas locales y para los municipios. Como señala Benito Nacif, "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 por el Partido Nacional Revolucionario (PNR)."⁹

Estas medidas, además de los efectos ya apuntados, permitieron que el partido se convirtiera en una organización centralizada, disciplinada y cohesionada. Con la prohibición de la reelección consecutiva de los legisladores se estableció un mecanismo sumamente eficaz para debilitar a las cámaras y subordinar a sus integrantes:

Al vincular las ambiciones de los legisladores en turno con la organización política externa que controla la nominación a cargos de elección más altos (...), 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 definían la lista de candidatos a puestos de elección o de los dispensadores de patronazgo en el ejecutivo. Consecuentemente, la no reelección consecutiva trajo consigo un profundo e irreversible cambio en el equilibrio de poderes del gobierno federal.¹⁰

A partir de esta estrategia, el ejecutivo pudo controlar y subordinar al legislativo y asegurarse el predominio político. Como se ve, la sujeción de este poder, junto con la del

⁸ CASAR, María Amparo. "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. El caso de México" *Política y Gobierno* Vol. VI Núm. 1 Primer Semestre de 1999, p. 91. Igualmente, de la misma autora véase "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno* Vol. III Núm. 1. Primer Semestre de 1996.

⁹ NACIF, Benito. "La no reelección legislativa, disciplina de partido y subordinación al ejecutivo en la Cámara de Diputados de México" *Diálogo y Debate de cultura política* #2 Julio- Septiembre de 1997, p. 154.

¹⁰ *Ibid.* p. 156. Este autor, en otra de sus obras, escribe que: "en algún sentido, la prohibición constitucional de la reelección continua (de diputados y senadores) fue un experimento temprano con la 'ingeniería institucional', desarrollado en busca de efectos calculados sobre la operación del emergente partido hegemónico. La no reelección cambió las 'opciones institucionales disponibles' para los políticos en busca de promoción política. La rápida y amplia rotación en los puestos evitó claramente el desarrollo de carreras 'internas' en el Congreso nacional, las legislaturas estatales y los gobiernos municipales. Al institucionalizar el juego de las sillas musicales, la no reelección reforzó el papel y, por tanto, la fuerza de la organización nacional del PNR. El PNR se convirtió en un elemento central a tomar en cuenta en las estrategias de los políticos que querían progresar en sus carreras. Para desarrollar una carrera política, no era suficiente con ganar un puesto de elección. La no reelección convirtió a la 'promoción externa', esto es, a la movilidad de un puesto a otro, en un objetivo básico para los políticos que quisieran sobrevivir en la política. En un contexto de rápida rotación de puestos, los vehículos tradicionales de promoción política —partidos locales y organizaciones electorales de base distrital— se convirtieron en instrumentos muy limitados en su utilidad política. Para satisfacer sus ambiciones, de acuerdo con lo moldeado por las nuevas instituciones electorales, los políticos locales se convirtieron en enteramente dependientes de la organización nacional del partido, el PNR, que regulaba el acceso a un amplio espectro de rotación de puestos, desde los gobiernos municipales a los estatales y al federal." Cit. por ROMERO, Jorge Javier. "Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo." en MERINO, Mauricio. (Coord.) *La ciencia política en México*. CNCA/FCE. México, 1999, p. 239.

partido, fueron vitales para dar el impulso definitivo a la presidencia y que pudiera convertirse en el corazón del régimen postrevolucionario: en la autoridad máxima.

El poder judicial.

El papel del poder judicial, y de la Suprema Corte de Justicia en particular, dentro del sistema político, no guarda gran diferencia con el poder legislativo. Desde el nacimiento del régimen postrevolucionario, la independencia de los jueces, de *facto*, desapareció. El judicial ha sido, en todo momento, un poder subordinado, que continuamente sufre la intervención del ejecutivo, tanto en su integración como en su comportamiento diario. De los tres poderes, sin duda, ha sido el más débil y el más proclive a capitular frente a la institución presidencial.

El poder judicial ha tenido una participación prácticamente nula para hacer realidad la división de poderes, es decir, para frenar los abusos en la actuación del presidente de la República. En definitiva, "la Suprema Corte posee cierta independencia frente al poder ejecutivo, pero puede afirmarse que esa autonomía sufre menoscabo en los casos en que el ejecutivo está interesado políticamente en la resolución."¹¹

La presidencia ha influido en el desarrollo del poder judicial desde el mismo nombramiento de sus integrantes. Con la subordinación legislativa, el presidente nombró a quien quiso como funcionario judicial. Así, desde un principio —desde el mismísimo nombramiento— el ejecutivo ejerce una influencia excesiva y por completo inapropiada sobre el poder judicial en su conjunto. De hecho, la judicatura —dentro del esquema de los sistemas democráticos— juega un papel central en la vida política ya que es el encargado de la resolución de los conflictos (incluso los que se producen entre los poderes públicos). A diferencia de lo que acontece en las democracias:

Un rasgo típico de los autoritarismos es la subordinación del poder judicial al ejecutivo (...) En México, el poder judicial (...) ha actuado bajo el control directo (aunque no formal) del poder ejecutivo, por lo cual, diversos atropellos constitucionales por parte del partido oficial en el congreso han sido avalados por la Suprema Corte de Justicia.¹²

c) Los límites del poder presidencial.

El poder de la presidencia mexicana, al contar con amplísimas facultades tanto constitucionales como metaconstitucionales, resultó incontestable. Pero, sin duda, la gran fuerza que se concentró en la institución presidencial tenía ciertos límites. Sus limitantes no tienen que ver con los linderos "clásicos", es decir, con aquellos que surgen de la división de poderes. Por el contrario, durante este periodo el ejecutivo careció por completo de los frenos y los contrapesos que podrían significar los poderes legislativo y judicial (controles horizontales) y menos aún el freno de la distribución de competencias que significa el sistema federal, es decir, tampoco operaban los controles de tipo vertical.

Los límites a los que se enfrentó el ejecutivo eran de otro tipo. Hay que buscarlos tanto en el sistema político como afuera del país. La principal restricción y la más importante, sin

¹¹ CARPIZO, Jorge. *Op. Cit.*, nota 4, p. 227; también resulta útil en este punto, CARBONELL, Miguel. "Poder judicial y reforma del Estado en México" *Diálogo y debate de cultura política* #7, Enero- Marzo de 1999, pp. 37 y sigs. Acerca de su independencia e imparcialidad, Elisur Arzaga afirma que los jueces: "Pierden ésta (la imparcialidad) cuando están de por medio los intereses del grupo gobernante. (...) asumen su papel de inquisidores y vengadores. No importa el derecho. Castigan sin mayores pruebas y dictan sus sentencias cuando así conviene al grupo gobernante y no cuando deben hacerlo por mandato constitucional." cit por ARCEO CORCUERA, Álvaro. "Los partidos políticos ante la reforma al Poder Judicial." *Diálogo y debate de cultura política* #7, Enero- Marzo de 1999, p. 94.

¹² CRESPO, José Antonio y SAHNI, Varun. "India y México, sus partidos dominantes. Del dominio al agotamiento." *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma* #234. 12 de Julio de 1998., p. 10. Sobre la evolución del Poder judicial mexicano véase CÁRDENAS GRACIA, Jaime. "El Poder Judicial en transición." en MERINO, M. (Coord.) *La ciencia política en México*. CNCA/F.C.E. México, 1999.

duda, es el tiempo. El presidente por ningún motivo puede reelegirse (tema tabú desde la revolución maderista, y más aún desde la intentona obregonista y su trágico desenlace); por lo tanto, sólo puede durar en el cargo un periodo de seis años, y no más:

La estricta limitación del mandato presidencial hizo que los atributos que hasta entonces habían recaído sobre las personalidades de los caudillos se trasladaran prácticamente intactos al espacio institucionalizado. El presidente es árbitro incuestionado, aunque no neutral, en las disputas entre los distintos componentes del partido oficial, casi la totalidad de los actores incluidos en el sistema político. La aceptación de la autoridad presidencial como última instancia de los conflictos permitió mantener la disciplina entre los diversos grupos políticos locales y nacionales, a los que se abría una perspectiva de largo plazo, gracias a la garantía del relevo presidencial.¹³

En el fondo, este mecanismo resultó de un valor incalculable para el sistema político. Pronto se convirtió en una de sus piezas centrales, fundamental para asegurar la disciplina y la cohesión de la clase política. Esta "continuidad con cambio" garantizaba espacios para los grupos de mayor presencia y fuerza en el país; era una esperanza para ascender a través de la pirámide del poder; la cual se renovaba cada seis años, y existía la posibilidad, efectiva, del recambio de grupos e individuos, es decir, un reparto entre las diversas facciones revolucionarias. En suma, fue la llave que permitió asegurar la estabilidad política, basada en la permanencia de un solo partido en el poder y la implementación de programas de distinto perfil ideológico.

Los grupos de presión importantes —como los empresarios o el clero— también son un límite para la actuación del ejecutivo. Estos grupos conservan un poder considerable —económico en el primer caso y, sobre las conciencias de la mayoría de la población y una gran capacidad de movilización en el segundo— e imponen de *facto* ciertas restricciones al ejecutivo en lo que se refiere a su campo de actuación.

Por otra parte, y a pesar de su fuerte institucionalidad, el ejército es un referente —y un límite— muy importante. Si bien su subordinación al ejecutivo es total, el instituto armado cuenta con un gran "espíritu de cuerpo", además es muy sensible en lo que a su imagen se refiere y al respeto que, por la función que desempeñan, creen merecer. Así, le resultaría muy difícil al presidente, además de contraproducente, ir en contra o enfrentarse a los militares y sus intereses.

Los Estados Unidos y ciertos organismos internacionales, principalmente los de índole financiera como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, juegan un papel muy relevante, ya que México, en cierta medida, a dependido y depende de éstos y de los recursos que aportan. Un acto del ejecutivo claramente contrario a los intereses de estos organismos o de Estados Unidos (como podría ser el decretar una suspensión unilateral de pagos de la deuda), resultaría en un daño mayor para el país. Por tanto, podemos afirmar que es una restricción más para el poder presidencial.

Por otro lado, si el sistema —en gran medida— se basa en el apoyo que le brindan los grandes sectores corporativos, entonces, resulta evidente que no se puede actuar abiertamente en contra de éstos, ni de los intereses que representan, o de sus miembros. Si bien este elemento es una restricción para la presidencia, ésta es bastante subjetiva y especialmente laxa; si no,

¹³ ROMERO, Jorgo Javier. "La construcción institucional del presidencialismo" en *Memorias del congreso nacional de ciencia política. UAM/IFE/CNCPyAP*. México, 1996, p. 27. Así, el papel de la no reelección presidencial fue, en realidad, la clave para el mantenimiento de la estabilidad política al interior del régimen. El propio Romero afirma que: "el reconocimiento por todos de su papel de gran elector lo ofreció a los actores una visión de futuro, gracias a la no reelección, que garantizaba el cambio irremisible del titular lo que les permitía mantenerse en el juego aun después de obtener resultados adversos; la no reelección presidencial ha permitido que el conjunto del empresariado político supusiera expectativas racionales de mejorar sus posiciones con los cambios de gobierno" pp. 29-30.

basta revisar el deterioro —tanto salarial como de los privilegios con que contaban— que estos grupos han venido sufriendo en los últimos años, especialmente a partir de 1982.

En cierto sentido, en materia electoral, los partidos políticos que se encuentran en la oposición fueron un límite al ejecutivo y a su partido, ya que éstos siempre han necesitado de la concurrencia de otras organizaciones en las elecciones (de lo contrario parecería como un sistema de partido único, comparable con los sistemas políticos totalitarios). De esta forma, el poder ejecutivo debía otorgar o establecer ciertas condiciones "mínimas" a la oposición para que siguiera *compitiendo* en la justa electoral.

La opinión pública —entiéndase la prensa, la radio, la televisión, etcétera—, si bien tradicionalmente ha estado controlada y ha sido "leal" a la presidencia, por su capacidad para difundir los acontecimientos, fue igualmente una restricción (muy débil) a la libre actuación del poder.

Por último, existe un tope —si bien es muy abstracto y subjetivo— que por más autoridad que concentre el presidente no se puede traspasar; este límite lo podríamos catalogar como lo "políticamente correcto". Es decir, en ningún caso podrá el ejecutivo, por ejemplo, establecer un sistema socialista o comunista, atacar abiertamente al partido oficial o a la clase política que en él reside, ser contrario a la expropiación petrolera o al ejido, etcétera (este límite —como ya dijimos— es muy subjetivo y abstracto; un caso claro de esto, se presentó durante el sexenio del presidente Salinas, cuando se violaron muchos de estos límites o temas tabú: el del ejido, la relación con el clero, incluso se llegó a hablar de la posibilidad de la reelección presidencial).

f) Corolario.

"La acumulación de todos los poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, en las mismas manos, sean éstas de uno, de algunos o de muchos, y sea por herencia, por decisión propia o por elección, se puede decir, con toda justicia, que es la definición misma de la tiranía."

James Madison.

Durante la "etapa clásica", la presidencia desplegó a plenitud su gran poderío. Fue la principal institución y la más importante, el eje sobre el cual giraron todos los actores políticos. Las reglas sobre las que se cimentó el poder presidencial son, en realidad, el núcleo de toda el entramado institucional del régimen. En este sentido, el presidencialismo mexicano durante mucho tiempo logró desarticular y vaciar de todo contenido a los órganos encargados de limitar y de servir de contrapeso al ejecutivo. Así, los controles que se pudieran haber establecido a través del sistema de división de poderes fueron anulados.

Sin embargo, para que la presidencia pudiera llegar a concentrar todo este poder, era necesario subordinar el funcionamiento de las restantes instituciones políticas. Ésto se llevó a cabo a través de la penetración y posterior anulación de sus respectivas atribuciones, y fue hecho mediante un *abuso* de las prerrogativas presidenciales, para absorber las facultades de los demás poderes estatales que pudieran haber funcionado como contrapeso. Al subordinar a estas instancias, el titular del ejecutivo pasó a ser el centro indiscutido de toda la red de mando; estableciéndose, así, un poder unitario e indiviso, que anuló la división de poderes horizontal (respecto al legislativo y al judicial) y vertical (frente a los gobiernos estatales y municipales, es decir, el federalismo).

Como quedó demostrado, esta subordinación de las instituciones políticas por parte del ejecutivo se realizó mediante el establecimiento de toda una estructura de control político, encaminada a limitar el acceso y la distribución del poder, en una forma no competitiva,

basándose principalmente en la existencia de un partido oficial de carácter hegemónico. Así, una centralización aguda y la fuerza política concentrada en la presidencia derivan de la capacidad del propio ejecutivo para interferir en el principio de representación y en el de libre sufragio y elección.

Esta interferencia o distorsión se fundamenta en el poder con que contó el presidente en cuanto a decidir quien y bajo que condiciones y reglas participaba en la lucha electoral y, sobre todo, en el conteo de la votación. El vínculo parte del hecho de que el ejecutivo, al controlar el acceso y la distribución de las parcelas de poder, cuenta con la capacidad de decidir sobre la composición y la conducta a seguir por parte de los miembros que integran las instituciones que comparten y hacen contrapeso al poder presidencial.

Para que la presidencia de la República se pudiera consolidar como el eje sobre el que se estructuraba el poder de todo el entramado institucional, tuvo que adoptar una larga serie de medidas, tal y como quedó demostrado en los apartados precedentes. La instauración del presidencialismo omniabarcante fue la característica distintiva del régimen: la consolidación del sistema priista no es más que un largo recorrido en la afirmación de la autoridad presidencial. Ello implicó la expulsión en la toma de decisiones de una buena parte de los actores políticos; a partir de este punto se explica la subordinación del poder legislativo, la irrelevancia de los jueces y el sometimiento de las regiones al centro; incluso de ahí se explica, también, la escasa importancia del PRI como partido político y su capitulación como una instancia de toma de decisiones.

La subordinación y anulación de los demás poderes, así como de los contrapesos que en un momento dado pudieran llegar a frenar al ejecutivo, fueron realizados —como vimos— a través de la introducción de una estructura de incentivos para que los otros poderes dejaran de funcionar y ya no representaran fuerzas políticas autónomas o ajenas a la órbita de influencia del presidente. Estos incentivos —tanto premios como castigos— fueron controlados por la institución presidencial a través del partido hegemónico.

Por consiguiente, el poder —casi ilimitado— que recayó sobre la presidencia como institución, surge a partir, básicamente, de dos fuentes: primero, de las amplias facultades que le son otorgadas por el texto constitucional de 1917 y, segundo y más importante aún, debido a la anulación de los otros poderes, es decir, a la inexistencia de actores o fuerzas con autonomía suficiente, que pudieran significar un contrapeso a su predominio político. En este sentido, existió una absoluta sincronía en cuanto a los intereses de la presidencia y de los poderes restantes.

Con todo, y más allá de la gran fuerza y poder depositados en el ejecutivo, sobre él recaían una serie de equilibrios políticos muy delicados y sensibles. La institución presidencial formó, y forma parte, de una amplia coalición política en cuyo seno se procesó una compleja y relativamente frágil ecuación donde intervienen muchos intereses, tanto políticos como económicos. De hecho, la presidencia "es la representación más acabada de la compleja combinación entre estreñimientos informales y ordenamientos legales del régimen. Su papel como tercero interesado pero aceptado por los actores, ha sido clave para el mantenimiento del equilibrio en el entramado. A la vez, ha funcionado como el elemento garante tanto del cambio como de la continuidad."¹⁴

¹⁴ *Ibid.* p. 29. Además, "El congreso, el poder judicial, el gabinete, los gobernadores de los estados, el ejército, el partido oficial, las principales organizaciones de masas, el sector paraestatal e incluso las organizaciones y los grupos económicos privados, reconocieron y hasta apoyaron el papel de la presidencia y el presidente como instancia última e inapelable en la formulación de iniciativas políticas y resolución de los conflictos de intereses en la cada vez más compleja sociedad mexicana" AGUILAR CAMÍN, Héctor y MEYER,

El hiper-presidencialismo construido por el régimen postrevolucionario ofreció al país una serie de desventajas y de ventajas. Entre las primeras destaca su nulo contenido democrático: si uno de los principios básicos de la democracia es la división de poderes, en el presidencialismo mexicano ésta fue inexistente. Por el contrario, entre las ventajas que aportó destaca el papel desempeñado en la tan necesaria centralización y unificación del poder político, poniendo fin a la fragmentación de las fuerzas políticas que imperaba en el país posterior a la revolución. El presidencialismo ha sido, a pesar de lo rudimentario que pudiera llegar a resultar, la única forma de organización política que realmente ha contenido el poder a lineamientos claros y a reglas del juego bien definidas.

2. La dinámica de transmisión del poder: La sucesión presidencial.

La transmisión del poder dentro de un sistema político democrático es un momento clave: es en ese instante cuando se generan tensiones, se produce un gran reacomodo de fuerzas y se presentan grandes presiones que pueden llegar a poner en riesgo la estabilidad política. Si esto es cierto en los sistemas democráticos, en uno autoritario —como es el caso de México— las tensiones y presiones se intensifican de forma exponencial.

Los sistemas políticos autoritarios históricamente han demostrado que la gran debilidad, su talón de Aquiles, se produce en el momento de enfrentar el recambio de líder o del grupo en el poder. Los autoritarismos, a menos que cuenten con una gran institucionalización —como fue el caso mexicano—, se verán sometidos a problemas irresolubles cuando llegue el momento de transmitir el mando. México resolvió este dilema de una manera muy "eficaz", pero sin que éste momento dejara de ser el de mayor debilidad para el régimen:

El proceso sucesorio resulta ser, además del límite más drástico (institucional y políticamente) del presidencialismo mexicano, el proceso político más crítico para la estabilidad del sistema presidencial. Si el sistema tiene una situación de vulnerabilidad, un punto débil, éste se ubica en el momento final del cargo y en la transmisión del poder. Sin la existencia de otras condiciones de resguardo, el proceso sucesorio tiende a ser de alto riesgo, por ser la ocasión para enfrentamientos más radicales y agresivos, debido a la magnitud de la apuesta en juego y en ocasión de un inevitable debilitamiento de los controles.¹³

El régimen mexicano resolvió de una forma no democrática pero sumamente funcional, el dilema de la sucesión presidencial. Se llegó a elaborar todo un ritual en el que —no podía ser de otra forma— el vértice era el presidente de la República. Se establecieron una serie de fases, cada una delimitada por reglas y tiempos precisos. A través de estas etapas, la continuidad se asegura y el candidato, como adalid de la unión y del cambio, se convierte en el candidato ideal, el elegido de toda la clase política priista.

Lorenzo. *A la sombra de la revolución mexicana*. Ediciones Cal y Arena, 15ª Edic. México, 1995, p. 212. Igualmente, CRESPO, José Antonio. *Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*. Editorial Joaquín Mortz, México, 1996.

¹³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "El presidencialismo y el sistema político mexicano: Del presidencialismo a la presidencia democrática" en HERNANDEZ CHAVEZ, A. (Coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. F.C.E. México, 1994, p. 47. Justamente por la debilidad y la posibilidad de "turbulencias" y desestabilización para el sistema político es que "cuidar la mecánica sucesoria mexicana se transformó con los años en la responsabilidad central legada por cada presidente a su descendiente directo: más que la economía, las relaciones internacionales o la estabilidad social, el dispositivo de transferencia ordenada del poder debía ser resguardado como la niña de los ojos del mandatario en turno." CASTAÑEDA, Jorge G. *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial*. Ediciones Alfabeta. México, 1999, p. 459. El propio Castañeda, páginas atrás, afirma que "la disociación minuciosa de dicho mecanismo muestra su increíble fragilidad, incluso en su época de madurez o crepuscular. Lograr que el mandatario saliente entregue el poder, que el elegido lo acepte sin hostigar, fusilar o crucificar a sus anteriores rivales y, sobre todo, a quien lo invistió, aparece como una hazaña de proporciones hercúlicas y exige la precisión de la relojería ginebrina. Los resentimientos, las venganzas, las ilusiones y los intereses de por medio en un desalmado juego de suma cero contribuyen todos a crear una vorágine de ambiciones y excesos cuya contención descansa en un sistema de extrema precariedad." p. 350. También véase ADLER LOMNITZ, L. y GORBACH, F. "Entre la continuidad y el cambio: El ritual de la sucesión presidencial" *Revista mexicana de sociología*, Julio-Septiembre 1998.

Las reglas bajo las que operó todo este mecanismo de transmisión del poder presidencial fueron establecidas con prontitud: la principal faceta de este dispositivo fue creada entre los años de 1935 y 1940. En 1935, al poner fin a la influencia política de Calles, Cárdenas establece a la presidencia de la República como el gran poder, como la autoridad máxima. Fiel a esta idea, el general michoacano lo abandona al finalizar su mandato en 1940. Sin embargo, antes de su retirada reservó para la presidencia la facultad de nombrar a su sucesor: ni a los miembros de la "familia revolucionaria", ni menos aún a los ciudadanos, se les reconoció el derecho de intervenir o de contrariar la decisión tomada por el presidente. En este punto el patrimonialismo del régimen priísta adquirió su nivel más alto. El jefe del ejecutivo se convirtió en una especie de depositario único de la soberanía política, reservándose como un derecho exclusivo la designación de su sucesor, algo parecido a una forma de heredar en línea directa el poder.

Pero, en particular, ¿cómo es que se llevó a cabo este ritual sucesorio? Principalmente a través de dos figuras propias del "folklore" político mexicano, casi irrepetibles: el tapado y el dedazo.

El *tapado* jugaba un papel muy importante para la consecución de la estabilidad y el orden del proceso sucesorio. Fue central como elemento unificador y de disciplina de la clase política. El *tapadismo* era un ingrediente vital en el dispositivo de control; nadie sabía bien a bien quién sería el candidato y, por tanto, podría ser cualquiera: así, todos tenían que comportarse a la *altura* de las circunstancias, por si acaso. Esta *institución* aseguraba la unidad y disciplina al interior del PRI. El elemento clave para su correcto funcionamiento fue que ningún posible candidato revelaba de una forma abierta su deseo por competir y de llegar a ocupar la presidencia. Los diversos sectores y corrientes políticas que integraban al partido no tenían que hacer públicas, tampoco, sus preferencias acerca de un candidato u otro. De este modo, podría preservarse hasta el final la apariencia de unanimidad, evitando turbulencias y jalones entre grupos y, a su vez, asegurar la estabilidad y legitimidad del régimen. Aunque sumamente elemental e incluso rudimentario, todo este procedimiento resultó excepcionalmente eficaz y funcional a través del tiempo.

Por otro lado, se encontraba el *dedazo*, es decir, la capacidad decisoria prácticamente ilimitada del titular del ejecutivo acerca de quien sería su sucesor. Antes de que esta decisión fuera tomada, se producía una lucha a muerte entre los personajes más importantes del gabinete presidencial:

Visto de cerca, el dedazo es básicamente una lucha sorda y sórdida entre los miembros del círculo presidencial por ganar la voluntad del poseedor del gran dedo. Es una lucha tan humillante como intensa, donde nadie pide ni da cuartel; una lucha que empieza desde antes de que el sexenio despunte y concluye sólo cuando los perdedores son forzados a aceptar públicamente su derrota. Esta desgastante lucha de camarillas se lleva a cabo lejos de la mirada del público. En la lógica de los contendientes, lo único importante es la voluntad del presidente, pues los supuestos electores —militantes del partido de Estado primero y ciudadanos después— son meros objetos, no sujetos, de la política.¹⁶

¹⁶ MEYER, Lorenzo. *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. Editorial Océano. México, 1993, p. 217. Jorge Castañeda, al hablar del laborioso proceso sucesorio, destaca que: "La sucesión de alta afanes y codicias descomunales por muchas razones, pero sobre todo por una: hay demasiado poder de por medio. La Presidencia de la República en México no es ni un puesto 'inaugurador de crisantemos' (De Gaulle), ni siquiera una función presidencial común y corriente. Es, o ha sido, todo el poder, en todo el país, en todo el tiempo, durante su sexenio. Por ese poder —la decisión, de colocación, de enriquecimiento, de transformación, de figuración— bien vale la pena pelear, engañar, robar y matar, y en todo caso conspirar sin tregua." CASTAÑEDA, Jorge G. *Ibid.* p. 318. En esta misma obra, el autor recoge el testimonio de varios ex-presidentes mexicanos y de diversos "perdedores" en el difícil juego de las sucesiones presidenciales. Esto nos permite ver con mayor claridad los entretelones de este proceso que tradicionalmente se ha llevado a cabo de una forma —por decir lo menos— semi-secreta. En este sentido, resulta de gran utilidad la declaración del expresidente Salinas: "Yo creo que el mecanismo —afirma Salinas— tenía sentido principalmente en el marco de un sistema de partido casi único, en el cual la

Las sucesiones presidenciales tal y como se llevaron a cabo —bajo la rectoría de este mecanismo— fueron una forma de transmisión del poder político completamente autoritaria, vertical e impositiva, pero —hay que reconocerlo— sumamente eficaz y exitosa. Sin duda, este procedimiento evitó, en términos de violencia y estabilidad política, mucho sufrimiento al país, sobre todo a la luz del siglo XIX mexicano, el cual estuvo repleto de luchas y rebeliones violentas, cuya única finalidad era la obtención, lisa y llana, del poder.

II. El partido oficial.

1. Introducción.

Por lo menos desde 1940, el partido oficial ha sido mucho más que un simple partido político. Ha aspirado a ser la totalidad y a abarcar todo el espectro político. De izquierda a derecha, el partido fue el principal recipiente, la caja de resonancia en la que se procesaban prácticamente todas las disputas y los conflictos de la clase política nacional, y los del régimen en su conjunto. Desde su nacimiento, el partido fue concebido como un brazo para la actuación del Estado. Surgido desde la cúspide, funcionó para administrar el poder y asegurar la sucesión ordenada de éste.

Un partido, primero de cuadros o élites y después de masas, que cohesionó al grupo político triunfante y revirtió la atomización y el disgregamiento de la dirigencia político-militar surgida del movimiento revolucionario. Un partido nacido del establecimiento de un pacto de los grupos políticos más representativos, suscrito desde el centro, con la finalidad expresa de subordinar a la periferia. Desde esta perspectiva, el PRI nunca ha sido un verdadero partido político en competencia e igualdad de condiciones con otros. Pero tampoco ha sido un bloque cerrado. En su seno conviven las corrientes ideológicas más disímiles, sometidas, todas, a las mismas reglas del juego: a la subordinación frente a la autoridad omnipotente del presidente de la República. Así, el partido ha sido, a la vez, muchos grupos en disputa por el poder y la gran *caja negra*, donde se ha dado la mayor parte de la concertación política.

El partido oficial se transformó —y así funcionó durante muchos años— en un partido de tipo hegemónico. Fue una institución que sin caer en un sistema de partido único —propio de los sistemas totalitarios y de la mayoría de Estados que atraviesan por una revolución—, se constituyó como un monopolio de *facto* que copó todos o casi todos los espacios políticos. Su predominio no permitió que la oposición se desarrollase; impidió sistemáticamente el crecimiento opositor. En este tipo de sistema, el partido hegemónico goza de condiciones en extremo favorables que implican la negación de la competencia electoral como tal.

El partido además de convertirse en una especie de correa de transmisión y de legitimación de las decisiones tomadas desde la cúspide del poder, desempeñó un papel de capital importancia dentro del sistema político. Sobre él recayeron una serie de funciones primordiales para el adecuado funcionamiento del régimen; las cuales rebasaban, por mucho, el encargo o el rol que desempeñan los partidos en el poder dentro de los sistemas democráticos. De esta forma, el papel del partido oficial en tanto partido hegemónico, así como las funciones

competencia política se daba en gran medida en el interior del propio partido; grupos, corrientes e incluso algunos aspectos *sui generis* de lo que podríamos llamar alternancia de equipos o grupos gobernantes se daban dentro del propio partido gobernante. Esa fue la fórmula que encontramos en nuestros antepasados al final de los años veinte y fue perfeccionada durante las siguientes décadas para poner fin a dos taras de la política nacional: la tendencia a la perpetuación de los gobernantes en el poder y la apelación a la violencia para conquistar el poder. (...) la responsabilidad principal del Presidente de la República era garantizar la cohesión interna y ejercer un liderazgo capaz de sobreponerse a los intereses particulares y de grupo, lo mismo que a caciques regionales y grupos de presión siempre en busca de decidir la sucesión conforme a sus intereses." p. 235. En general sobre la sucesión presidencial véase. SANCHEZ SUSARREY, Jaime. *La transición incierta*. Editorial Vuelta. México, 1991, p. 35; y CRESPO, José Antonio. *Los riesgos de la sucesión presidencial. Actores e instituciones rumbo al 2000*. CEPACOM. México, 1999, pp. 13-24.

que le fueron conferidas al interior del sistema político serán materia de estudio en los siguientes apartados.

2. El PRI como partido hegemónico.

"En el mundo muchos líderes quisieran crear para su beneficio una situación comparada a la de México con el Partido Revolucionario Institucional, el PRI, pero muy pocos tienen posibilidades de hacerlo."

Juan Linz.

La coalición política de los revolucionarios, de forma inteligente, instituyó un sistema de partido sumamente ingenioso y eficaz para lograr su propósito principal: monopolizar el poder durante el mayor tiempo posible. Se instrumentó un tipo de partido que Giovanni Sartori ha calificado como hegemónico. Este sistema, a diferencia de uno unipartidista, se estructura en torno a un partido con un dominio abrumador que, sin embargo, permite la existencia de otros institutos políticos, pero siempre enmarcados en la periferia: como participantes secundarios o de segunda clase. Desde esta perspectiva, el partido hegemónico –siguiendo la definición clásica elaborada por el propio Sartori:

No permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; *no puede* ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no. Mientras que el partido predominante sigue estando sometido a las condiciones que llevan a un gobierno responsable, no existe ninguna auténtica sanción que comprometa al partido hegemónico a actuar con responsabilidad. Cualquiera que sea su política, no se puede poner en tela de juicio su dominación. (...) un sistema de partido hegemónico decididamente no es un sistema multipartidista, sino, en el mejor de los casos *un sistema en dos niveles* en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados.¹⁷

El sistema de partido hegemónico mantiene formalmente un sistema democrático en el que la existencia de partidos de oposición es legal y reconocida. Así, cuenta con cierta legitimidad democrática, a pesar de las condiciones en las que se desarrollan las elecciones y el ejercicio del poder. Sobre este sistema recaen, además, innumerables *ventajas* respecto al de partido único, ya que dispone de infinidad de mecanismos para canalizar y permitir la expresión de tensiones y conflictos políticos, principalmente a través de las vías que ha dejado abiertas para la oposición y la disidencia. Desde esta perspectiva, el grupo revolucionario enfrentó fuertes limitaciones para establecer un sistema de partido único. Las condiciones no eran propicias para el establecimiento del unipartidismo. De acuerdo con José Antonio Crespo:

Los revolucionarios mexicanos no pudieron darse el lujo de establecer un sistema de partido único, sin máscaras, como si pudieron hacerlo los bolcheviques rusos o los comunistas chinos. Los mexicanos tuvieron que conformarse con lo más parecido a ello, siempre y cuando mantuviera una apariencia democrática. Esto llevó pues a la élite revolucionaria a la necesidad de aceptar (y de hecho fomentar) la presencia de partidos opositores, organizar elecciones guardando la liturgia democrática, reconocer algunos triunfos a la oposición, y tolerar en cierto grado algunas disposiciones y prácticas propias de la democracia política. El resultado de ello no solamente fue un sistema de partido hegemónico (con sus ventajas y desventajas inherentes) sino además un impulso constante para abrir y

¹⁷ SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial, 2ª Edic. Madrid, 1992, pp. 276-277. Páginas más adelante, este autor afirma: "México se destaca, por ahora, como caso muy claro y bien establecido de partido hegemónico-pragmático." p. 279.

flexibilizar el propio régimen, pues de mantenerse estático hubiera provocado su pronta conversión en un sistema de partido único, situación intolerable en el caso mexicano.¹⁴

Sin embargo, ¿por qué, a diferencia de otras revoluciones, la mexicana no pudo —o no quiso— establecer un sistema de partido único? ¿Por qué establecer un partido hegemónico y no un partido único? ¿Por qué construir todo un entramado aparentemente democrático cuando, en principio, nada los obligaba?

La respuesta es relativamente sencilla y se explica desde una doble vertiente: primero, la revolución nace con demandas eminentemente políticas: Madero buscaba establecer la democracia como el régimen que rigiera al país. Así, hubiera sido un despropósito inimaginable —en términos de legitimidad— ir en contra de los ideales primarios del movimiento revolucionario. La propia dinámica revolucionaria obligaba a sus líderes a construir un sistema democrático que al menos en el papel fuera multipartidista, con elecciones periódicas y división de poderes.

Segundo, la proximidad con Estados Unidos y su gran influencia sobre el país exigía, igualmente, el establecimiento de una democracia formal como requisito indispensable para obtener su reconocimiento, vital para México. Desde esta perspectiva, las razones enumeradas resultaron definitivas para el establecimiento del partido hegemónico. Dicho partido, en el fondo, se comportó como un verdadero partido de Estado; disponiendo —sin límite alguno— de los recursos públicos para perpetuar su dominio.¹⁵

Entre el partido oficial y el Estado existieron evidentes lazos ilegales e ilegítimos en relación a los demás partidos. De esta vinculación estructural entre uno y otro, el PRI obtenía importantes recursos y una fuerza electoral abrumadora. De esta relación derivaban importantes ventajas y fuentes de poder para el partido oficial:

a) La desviación masiva de recursos estatales (financieros, administrativos y humanos) a favor del partido oficial. Se crea así una contienda electoral sumamente desigual y, en consecuencia, el espíritu democrático queda completamente desvirtuado.

b) El control estatal de los procesos electorales, el cual permite la parcialidad de los órganos del gobierno a favor de su partido. Una regla básica de las democracias es la separación del gobierno respecto del órgano electoral, para evitar que éste se convierta en juez y parte al mismo tiempo.

c) El virtual control gubernamental de los principales medios de comunicación, o su asociación estrecha con el gobierno en caso de ser privados, de modo que cierran filas en torno de la causa oficial. Durante las campañas electorales, este hecho llega a ser decisivo, pues la propaganda oficial inunda los espacios publicitarios dejando prácticamente oñitido el mensaje opositor, o al menos sumamente disminuido.

d) El recurso al fraude a favor del partido oficial, solapado, apoyado o a veces realizado por las propias instituciones gubernamentales, cuyo control del proceso electoral favorece la comisión impune de diversas irregularidades que pueden llegar a modificar un resultado desfavorable al gobierno.

¹⁴ CRESPO, José Antonio. *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. Editorial Grijalbo, México, 1998, p. 45. En otra de sus obras, este autor afirma: "(...) el régimen de partido hegemónico que surgió en México como consecuencia de la revolución de 1910 tiene un doble parentesco: a) en primer lugar, el PRI tuvo una similitud con los sistemas de partido único, como los del bloque socialista, en virtud del monopolio virtual que ejercieron tales partidos sobre la política, y el hecho de que éstos mantuvieran vínculos orgánicos con el Estado, lo que garantizaba su permanencia en el poder mientras el régimen lograra perdurar; b) en segundo, el PRI mostró similitud con los llamados sistemas de partido dominante, en los que un partido controla el gobierno por varias décadas consecutivas, pero a partir de mecanismos que, no siendo incompatibles con la democracia, pueden encontrarse parcialmente en la dinámica mexicana. En este sentido el PRI, como partido hegemónico, ha sido una especie de 'híbrido' entre un sistema de partido dominante al estilo japonés, indio o sueco, y otro de partido único, como el soviético, el polaco o el húngaro." *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. Editorial Océano/ CIDE, México, 1999, p. 16.

¹⁵ Por un sistema con un partido de Estado, se entiende cuando: "el partido gobernante forma un solo cuerpo con el aparato administrativo y coercitivo del Estado, actúa como su órgano político, obtiene sus recursos de las finanzas del Estado y excluye la posibilidad de alianza de otros partidos en el poder ejecutivo o en la formación de una mayoría en el poder legislativo" GILLY, Adolfo cit. por CRESPO, José Antonio. "La evolución del sistema de partidos en México" *Foro Internacional* # 124. Abril- Junio 1991, p. 603.

e) la imposición de un resultado favorable al partido de gobierno por vía de la fuerza en aquellos casos en que la oposición se inconforma con el veredicto oficial a partir de la detección de fraude.²⁰

De este modo, a partir de la imbricación y la compenetración estructural del Estado y el partido, el régimen postrevolucionario se convirtió en un sistema no competitivo. Es decir, por esta sola característica puede ser considerado como no democrático. La coalición en el poder fue extremadamente inteligente e ingeniosa al establecer un partido hegemónico. El carácter hegemónico del sistema de partidos brindó ciertas ventajas al régimen: contribuyó, en cierta medida, a darle legitimidad democrática y le otorgó amplias posibilidades de *juegos* de apertura y cierre, según lo exigía el momento político. La existencia de partidos de oposición sirvió, igualmente, a este fin: permitió orientar, a través de canales institucionales, el descontento popular.

3. Las funciones del partido oficial.

Si bien la presidencia de la República ha sido la encargada de ejecutar la autoridad y el mando, el partido —debido a las funciones que ha desempeñado— ha sido la "caja negra" del régimen: ha ocupado el papel central como verdadera correa de transmisión o caja de resonancia del sistema político. Al interior de éste se llevó a cabo la negociación y el *juego* de la clase política; fue en realidad el recipiente de los mecanismos que dieron estabilidad y cauce al régimen en su conjunto. Así, el partido rebasó por mucho las funciones encomendadas a los partidos gobernantes en los sistemas considerados democráticos. De este modo, a continuación se hará un recuento del papel y las tareas del partido oficial (PRI) al interior del régimen.

En primer lugar, el partido se encarga del reclutamiento de la élite política. Al igual que lo hace cualquier otro partido en el mundo, el PRI es el mecanismo más importante mediante el cual se reclutan y encauzan los cuadros políticos necesarios para la regeneración del régimen y, a la vez, permitir su movilidad.

Por otra parte, otra función que desempeña cualquier partido político —y en este caso el PRI no es la excepción— es la de trabajar como maquinaria electoral. En México, el partido oficial ha funcionado como un mecanismo para legitimar el juego electoral a través de la organización del electorado, movilizándolo para que brinde apoyo al régimen.

El partido, igualmente, ha sido la institución encargada de administrar y regular las demandas políticas y sociales que le son formuladas al sistema. Ha funcionado como un dispositivo para limitar y restringir las demandas y los intereses particulares tanto de la clase política como de las diversas organizaciones y de la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, ha sido el centro neurálgico en el que se lleva a cabo la negociación para acceder a los puestos políticos. Se ha desempeñado como el principal instrumento de concertación, cuya finalidad ha sido distribuir y regular el acceso al poder por parte de los diversos grupos que lo integran. El partido fue el mecanismo que mantuvo los delicados equilibrios políticos en cuanto al otorgamiento de *cuotas* de poder a los grupos y sectores priistas.

Como quinta función y tal vez la más importante, el partido oficial ha sido el encargado —a través del corporativismo— del control y representación de las grandes mayorías organizadas. Dicha contención resulta la base sobre la que se estructura todo el sistema político, ya que a

²⁰ CRESPO, José Antonio. "PRI: De la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática" *Política y gobierno*. Enero-junio 1994, pp. 60-61. Del mismo autor, véase *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. Espasa Calpe/CIDE. 1ª Reimp. México, 1993, pp. 7-31.

través del control logrado sobre la sociedad y sus organizaciones, el régimen pudo frenar los impulsos populares y, de esta forma, perpetuar su predominio político.

Asimismo, es la pieza principal para lograr la integración de los diversos intereses que conviven al interior del régimen. Como lo señala Denise Dresser, el partido ha funcionado "como una coalición pragmática de intereses, ya que representaba el carácter multiclasista de la Revolución Mexicana. Fue capaz de unificar en una sola tarea política los intereses de la mayoría de los grupos sociales: conservadores y revolucionarios, campesinos y agroindustriales, obreros y patrones."²¹

Otra función en verdad relevante es la que tiene que ver con la disciplina de la clase política y de las masas. El partido "a través de sus funcionarios, se ocupa de una política de concesiones y castigos, de disciplina y premios a los líderes y grupos que actúan en la política nacional y local. Al efecto utiliza los más variados recursos políticos, legales, administrativos para aumentar o disminuir el prestigio de los líderes entre las masas, reconociendo la efectividad de su representación, o procurando que ésta deje de tener validez."²² Dicho efecto de control y disciplina resulta clave, ya que al contar con prácticamente el monopolio del poder, la sanción a un dirigente u organización significa una condena al ostracismo político; lo cual, a su vez, sirve para reforzar dicho monopolio.

Sin duda, el partido oficial también se encarga de una importante tarea de gestoría. En realidad, se convierte en un enlace entre las demandas ciudadanas y el aparato gubernamental. Se constituye como un eficiente aparato de procuración de bienestar social que tramita tanto servicios y obra pública como empleos, concesiones, beneficios materiales, etcétera.

Finalmente, el PRI desempeña una función de *protección* al gobierno; se erige como una especie de retaguardia y de resguardo respecto a "los intereses del Poder Ejecutivo en los planos parlamentario y micro-político regional, supervisando que la dinámica de control y gestión administrativa se cumplan."²³

4. Corolario.

"El priismo se puede definir como un acuerdo no ideológico entre intereses corporativos y económicos, por un lado, y los 'aparatos' políticos que controlan la estructura gubernamental, por el otro."

Lorenzo Meyer.

El partido oficial —creado por Calles y consolidado por Cárdenas— si bien tiene un carácter hegemónico, desempeña funciones vitales para el mantenimiento y el equilibrio del sistema político en su conjunto. El PRI es un partido que no nació con la finalidad de disputar el poder frente a sus adversarios políticos en las urnas. Por el contrario, surgió para contener, en su seno, el entramado institucional del nuevo régimen, abriendo un espacio en el que las élites de la coalición en el poder pudieran entablar negociaciones internas y ponerse de acuerdo para no afectar sus intereses, distribuirse los cargos públicos de manera civilizada, conservar el poder de forma monopólica, reclutar a los nuevos miembros de la propia élite, llevar a cabo las movilizaciones que ocasionalmente requiere el régimen y, por último, en tiempos de campaña electoral, poner en contacto a sus candidatos (y futuros gobernantes) con la sociedad.

²¹ DRESSER, Denise. "Muerto, modernización o metamorfosis del PRI: Neoliberalismo y reforma partidaria en México" en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena. México, 1996, p. 216.

²² GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México*. Ediciones ERA. 4ª Reimp. México, 1995, p. 183.

²³ CANSINO, César y ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. "La relación gobierno-partido en un régimen semicompetitivo. El caso de México" *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* # 151. Enero-Marzo de 1993, p. 31.

Como vemos, el PRI ocupó un papel central dentro del régimen, sólo subordinado a la presidencia de la República. Sin embargo, a la vez y de forma paradójica, fue "mucho menos que un partido porque su intervención en el diseño de los programas de gobierno y en el proceso de toma de decisiones políticas o administrativas, y en general en el curso de los asuntos públicos, era mínima."²⁴

Así, no constituye una exageración decir que este entramado —todo un sistema de partidos en sí mismo— fue sumamente eficaz en la consolidación y posterior funcionamiento del régimen político instaurado por los revolucionarios. En suma, resultan de gran utilidad, para concluir, las palabras de Giovanni Sartori a propósito de México: "(...) si el caso mexicano se evalúa por lo que es en sí mismo —apunta el politólogo italiano—, merece por lo menos dos elogios: uno, por su capacidad inventiva, y el otro, por la forma tan hábil y feliz con que lleva a cabo un experimento difícil."²⁵

III. El papel de las elecciones.

"Hemos tenido que orientar el voto para evitar el triunfo de la reacción."

Lázaro Cárdenas.

El papel que han desempeñado las elecciones y en general todo el entramado electoral en México, ha sido muy peculiar. El régimen postrevolucionario, a diferencia de otros autoritarismos, celebró puntualmente y de forma ininterrumpida elecciones. Sin embargo, dichos procesos carecían de competitividad alguna; por el contrario, a pesar de que —formalmente— intervenían diversos partidos, la realidad era bien distinta: no existía una auténtica disputa. Más aún, desde tiempo antes de la celebración de las elecciones, los ganadores y perdedores ya estaban predeterminados.

Estructurado sobre un pacto corporativo, el sistema político colocaba a las elecciones como un instrumento secundario: la verdadera contienda política se realizaba al interior del partido. Este arreglo, sobra decirlo, a pesar de lo antidemocrático que era, funcionó con una envidiable eficacia, logrando prolongarse durante décadas. El tipo de elecciones llevadas a cabo (no competitivas o semi-competitivas en el mejor de los casos), es característico de los regímenes autoritarios y desempeñan una serie de funciones muy diferentes a las elecciones democráticas. Estos comicios persiguen, en realidad, estabilizar y reequilibrar al sistema político. En particular, las funciones que estos procesos electorales cumplen son:

- La legitimación de las relaciones de poder ya existentes.
- Permiten distender las presiones políticas al interior del régimen.
- Mejorar la imagen al exterior.
- Permiten, de forma limitada, la expresión de las diversas fuerzas y partidos de oposición.
- Realizar un reajuste de fuerzas para afianzar y reequilibrar al sistema en su conjunto.²⁶

²⁴ LOAEZA, Soledad. *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. FCE, 2ª edic. México, 1999, p. 77. "El PRI surgió como el espacio de la negociación política por excelencia pero también como el pilar sólido de apoyo social organizado del poder del presidente. La alianza entre ambos aparecía casi como un hecho natural gracias a que la relación de conveniencia recíproca se fundaba en la distribución de incentivos políticos: el presidente obtenía la lealtad incuestionada de sus seguidores y el PRI recibía a cambio los beneficios políticos y económicos de la intermediación presidencial. La disciplina del partido y el liderazgo presidencial formaban parte del mismo proceso." ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México." en MERINO, Mauricio. (Coord.) *La ciencia política en México*. CNCA/FCE, México, 1999, p. 64.

²⁵ SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, nota 17, p. 283.

²⁶ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. F.C.E. 2ª Edic. México, 1998, p. 19.

El sistema político mexicano, durante su etapa clásica, no escapó a este fenómeno. Las elecciones, durante mucho tiempo, jugaron un papel vital para neutralizar las expresiones desestabilizadoras de la oposición más radical, de la disidencia antisistémica. En pocas palabras, a partir de los comicios electorales, fue posible la existencia de las válvulas de escape necesarias para atemperar las tensiones políticas acumuladas. En consecuencia, en el caso mexicano, las elecciones tuvieron al menos cuatro funciones principales: fuente de legitimación del poder público, de las autoridades y de sus políticas; instrumento de socialización política y canal de comunicación entre gobernantes y gobernados; seleccionar a los cuadros políticos y; una función estabilizadora.²⁷

Jacqueline Peschard se pronuncia en un sentido similar: afirma que la principal función de las elecciones es la de mantener en todo momento un control político por parte del régimen en el poder. De hecho, resulta evidente que "las elecciones no constitulan un camino para elegir gobernantes—advierte Peschard—, pero sí lo eran para mantener actualizadas las ambiciones de movilidad política, para refrendar el pacto político con los líderes de las organizaciones de masas enclavadas en el partido y con las fuerzas y poderes locales y regionales, para premiar lealtades y castigar errores o indisciplinas; en suma, para mantener lubricadas las redes de control político."²⁸ En este sentido, no es una exageración decir que las elecciones virtualmente fueron monopolizadas por el régimen y su partido de Estado. La oposición—como veremos en el siguiente apartado— jugó un papel menor, secundario, en esta *comedia electoral*.

Además de la escasa o nula competitividad de los procesos electorales, durante este periodo se recurrió, de forma relativamente amplia, al fraude. Según Juan Molinar, dicho fraude se lleva a cabo en una doble vertiente: por un lado, aumentando el número de votos en favor del PRI y por el otro, restándoselos a la oposición: "Lo primero se logra de múltiples maneras—anota Molinar—, que van desde la manipulación del padrón electoral para facilitar maniobras del PRI, o el relleno unilateral de urnas y la colocación de casillas 'fantasmas', hasta la utilización de brigadas volantes de votantes, pasando por la 'banderilla', o el taco de varios votos introducidos simultáneamente a la urna (...), y otros procedimientos poco elegantes pero efectivos. Lo segundo, restar votos a la oposición, se logra mediante la anulación de boletas, saqueo de urnas, presión a los electores potenciales, adulteración de paquetes electorales, etc."²⁹ Más aún, Jorge Castañeda afirma—y cito *in extenso* ya que la referencia no tiene desperdicio— que:

Las elecciones se organizaban, no sólo se celebraban. El Estado, a través de la Secretaría de Gobernación y del Registro Nacional de Electores, y en menor medida mediante la acción de los gobernadores, garantizaba el triunfo del partido oficial: por las buenas y por las malas. El padrón electoral, en particular, servía ese propósito. En él se hallaban inscritos—activamente, o vía la no depuración— los cientos de miles o más 'muertos' necesarios—con sus respectivas direcciones: eran los 'invitados falsos' a domicilios verdaderos, en la jerga de los operadores— para entregar credenciales correspondientes a cientos de delegados y candidatos distritales priistas. Gracias a esas credenciales, a las brigadas volantes compuestas por fieles que votaban cinco o seis veces cada uno, y a determinadas claves (...) utilizadas para identificar a los 'muertos', se conseguían los votos pertinentes para alcanzar los totales deseados. (...) Cada abanderado y delegado distritales acudían a la autoridad en Gobernación para negociar su 'ayuda': cuántos votos tenía y cuántos quería. El Estado le entregaba las respectivas

²⁷ LOAEZA, Soledad. "El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?" *Nexos* #90, Junio 1985, p. 13.

²⁸ PESCHARD, Jacqueline. "El partido hegemónico; 1946-1972" en VV.AA. *El partido en el poder. Seis ensayos*. El Día en libros/PRI. México, 1990, p. 214.

²⁹ MOLINAR HORCASITAS, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Ediciones Cal y Arena. 2ª Edic. México, 1993, pp. 8-9.

credenciales, cuyo número se estimaba a partir de un acervo gigantesco de información política, censal, social, de cada distrito, y del conocimiento perfecto de los cuadros priistas del mismo. Los gobernadores desempeñaban igualmente su papel: coordinaban, proponían, organizaban, pero siempre en interlocución con el centro; sin el centro se desataba el caos. (...) Nada se dejaba al azar. La meticulosidad era mercedamente legendaria. (...) el poder no se conquistaba en las urnas, sino en los conciliábulos.³⁰

Sin embargo, en este punto surge una contradicción, una gran paradoja. Si el PRI, el partido oficial, tiene un carácter hegemónico y ejerce un control y un monopolio casi absoluto sobre las elecciones, entonces ¿por qué la necesidad de echar mano al fraude? En el fondo, esta cuestión no es una contradicción, todo lo contrario. Es un complemento para asegurar el control político por parte del régimen, tanto al exterior (oposición) como al interior.

El fraude electoral fue un mecanismo que se echó a andar por dos motivos: primero, impedir la posible victoria opositora ahí donde ésta tuviese cierta fuerza (ya fuere por una coyuntura local específica, por un candidato con carisma, por repudio al candidato oficial, etcétera), reproduciendo, de esta forma, su virtual monopolio. Segunda razón, para asegurarse, igualmente, el control de los propios candidatos y de los políticos oficiales. Como apunta Gabriel Zaid: "Un candidato del PRI que ganara limpiamente le debería el poder a sus votantes, no al sistema. Peligrosamente (para el sistema), podría sentirse dueño de su propia fuerza, con derecho al poder. (...) pero el sistema no admite más que un solo poderante: el Supremo Dador. Suyo es el poder. Suyo, el único voto que hace falta para ganar."³¹

Desde esta perspectiva, el régimen aseguró su permanencia en el poder a través de un doble juego: por el carácter hegemónico del partido oficial y las ventajas que ello acarrecaba, y recurriendo al fraude electoral. Así, la oposición, y con ella la democracia, quedaba postrada, relegada. La disputa electoral no era una competencia con igualdad de oportunidades. Todo lo contrario: si bien la oposición era débil, lo cierto es que las instituciones se inclinaban, de forma abierta, en favor de los intereses del partido oficial. La legislación que regulaba el juego electoral obstaculizaba la formación de alternativas políticas; eso sin mencionar la parcialidad de las autoridades en beneficio del PRI, que no hacían el menor esfuerzo por disimularla.

Como vemos, las elecciones en México no han servido para lo mismo que en los países democráticos. No han sido el mecanismo privilegiado para encauzar la expresión política de la ciudadanía, ni para la designación del gobierno o de los representantes populares. Por el contrario, han servido como un instrumento legitimador —muy eficaz— del régimen, tanto *ad intra* como *ad extra*; presentando a México ante los demás países como una democracia en la cual se desarrollaban elecciones periódicamente y de forma ininterrumpida.

IV. La oposición política.

La oposición al régimen postrevolucionario si bien ocupó un lugar marginal y muy limitado, desempeñó —de forma involuntaria— una función muy importante, vital para el mantenimiento de la hegemonía priista: con su presencia, legitimó al sistema y le permitió presentarse como democrático. El papel opositor estuvo, en todo momento, marcado por una paradoja: sin duda era necesario, incluso indispensable y a la vez resultaba indeseable.

El entramado multipartidista y, al menos formalmente, competitivo sirvió al régimen de varias formas. Al poder comparecer ante los ojos de la opinión pública (nacional e

³⁰ CASTAÑEDA, Jorge G. *Op. Cit.*, nota 15, pp. 444-446.

³¹ ZAID, Gabriel. *Adiós al PRI*. Editorial Océano, México, 1995, p. 147. El propio Zaid, continua diciendo que: "El fraude es necesario para asegurar el control, no sólo frente a los votantes y la oposición, sino frente a los propios miembros del sistema. Para que el sistema se mantenga como el único dueño de la clientela. Para que los concursantes sepan a quién le deben su carrera y a quiénes deben de ganarse. Para que no haya duda alguna de que se llega al poder por el concurso interno, no por el voto popular, aunque se gane el voto popular" p. 148.

internacional) como un sistema *pluralista y competitivo*, permitió a la coalición revolucionaria una legitimación que de otra forma no se hubiera dado. Dentro de esta dinámica, la oposición al régimen autoritario y al partido hegemónico fue indispensable para estabilizarlo y así, de cierta forma, legitimarlo.

En este punto, surge una interrogante que va a determinar el papel de la oposición política y que ya fue explicado de una forma parcial al tratar al PRI como partido hegemónico: ¿por qué el régimen, emanado de una revolución, no estableció un sistema de partido único, como si lo hicieron otros movimientos revolucionarios? Además de las razones ya aducidas en aquel momento, aquí vamos a exponer una respuesta más amplia. De forma similar, Arnaldo Córdova se cuestiona: ¿por qué el gobierno y su partido oficial quieren una oposición?, y responde de la siguiente manera: "(...) estas fuerzas gobernantes han necesitado siempre legitimarse frente al conjunto de la sociedad. Por eso han permitido la oposición y por eso, en ocasiones, han facilitado su creación, y puede decirse incluso que, en ciertos casos, hasta la han inventado. Hay partidos a lo largo de la historia del siglo XX que han sido inventados por el gobierno para legitimar, en una lucha aparente, las instituciones del régimen dominante."³²

A pesar de la necesidad del régimen por contar con una oposición, durante este periodo los partidos opositores fueron muy débiles, casi inexistentes; no pudiendo así representar un freno o contrapeso efectivo a la hegemonía ejercida por el partido oficial. Sin embargo, esta ineffectividad opositora no se ha debido exclusivamente a la fuerza política y al consenso logrado por la coalición revolucionaria que copó el poder, si no que se diseñó todo un entramado institucional para impedir el crecimiento opositor:

La legislación electoral ha constituido siempre una camisa de fuerza para la oposición, aunque nunca tan apretada que la asfixie. El marco jurídico se ha adaptado a diversas condiciones para proteger las ventajas del partido de gobierno, por lo que su evolución ha sido sumamente dinámica. Por ejemplo, mientras el mayor desafío del partido oficial provino de las escisiones de su propio seno, entonces la ley obstaculizó el desarrollo de la oposición. (...) Cuando en 1958 logró superar —al menos durante 30 años— dicha propensión, entonces se reformuló la legislación para dar aliento "de boca a boca" al resto de la oposición de origen extraoficial.³³

Cabe destacar que pese a las condiciones desiguales de competencia y de todas las limitaciones a las que se vio sometida la oposición, ésta siguió *disputando* las elecciones. En este contexto, la principal destreza del régimen ha sido conservar a la oposición en la mesa de juego, aún cuando era por todos conocido que los dados estaban cargados hacia el lado del partido oficial. De hecho, la oposición le ha brindado un gran apoyo al régimen y, de forma involuntaria, lo ha fortalecido. Con su presencia en el juego electoral le ha prestado un invaluable sostén, legitimándolo y, a la vez, abriendo los canales necesarios para la expresión

³² CÓRDOVA, Arnaldo. "Panorama histórico de la oposición en México (periodo 1965-1991). *Anuario Jurídico XVIII 1991*. IJ-UNAM. México, 1992, p. 29. En este contexto, José Antonio Crespo complementa lo dicho por Córdova al afirmar que: "(...) además de brindar legitimidad democrática, en los sistemas de partido hegemónico se adjudica algunas funciones complementarias a la oposición. Incluso aceptando su verdadera autonomía respecto del gobierno —o precisamente por eso mismo— los partidos de oposición permiten canalizar por vía institucional el descontento, la irritación y la disidencia de ciertos grupos hacia el régimen, reduciendo el atractivo a los medios extralegales de protesta por ser éstos más riesgosos para la estabilidad y más difíciles de controlar." CRESPO José Antonio. *Fronteras... Op. Cit.*, nota 18, p. 92.

³³ CRESPO, José Antonio. "La participación electoral de oposición en México: Motivos reales y formales" *Anuario Jurídico # XVIII-1991*. IJ-UNAM. México, 1992, pp. 71-72, y "La transición Mexicana." *Crónica Legislativa #10*. Agosto- Septiembre de 1996. Este entramado introdujo importantes incentivos para el mantenimiento de la hegemonía priista. De hecho, "la capacidad de cooptación del sistema, la enorme heterogeneidad de grupos e intereses representados en el Partido Revolucionario Institucional y la presencia permanente del fantasma del fraude y/o de la represión para quien se inconformara con fuerza política por la vía electoral, generó un poderoso incentivo para hacer política dentro del PRI y con las reglas del sistema." LUJAMBIO, Alonso. "De la hegemonía a las alternativas: Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México" *Política y Gobierno*. Primer Semestre de 1995, p. 48.

de las inconformidades sociales. La oposición política *leal* ha cumplido dos funciones contrarias entre sí, una de forma voluntaria y otra involuntaria:

La primera busca socavar las bases de legitimidad del régimen priista, para poco a poco dar paso a un sistema plenamente democrático y competitivo. La segunda proporciona de facto la legitimidad democrática que el régimen necesita para sobrevivir, y abre canales institucionales de expresión al descontento ciudadano. Este segundo punto se ha traducido en la continuidad del autoritarismo mexicano, precisamente lo contrario de lo que se buscaba. En ello consiste la mayor paradoja de la oposición en México. Buscando minar la continuidad del régimen autoritario, la participación institucional de la oposición la ha ampliado y fortalecido.³⁴

A pesar del papel limitado que desempeñó, resulta evidente que la oposición fue crucial para la permanencia del régimen. Resultó sumamente útil. Ante todo, la capacidad del sistema para incluir a disidentes en el *juego político* ha sido un factor primordial —quizá el más importante— para evitar la desestabilización y poder presentar al régimen político como democrático, multipartidista y competitivo.

V. El Federalismo.

"México, a despecho del régimen federal de gobierno establecido por la constitución, es un país gobernado en la realidad por una autoridad central incontestable."

Daniel Cosío Villegas

Si bien México recoge en su constitución un sistema federal, el régimen postrevolucionario se ha caracterizado por un marcado centralismo. Estructurado como un sistema en que el poder máximo y la autoridad absoluta es el presidente de la República, el federalismo no podía subsistir. La dependencia y subordinación de los estados y municipios al mandato del centro ha sido total. Dentro de este escenario, se pueden establecer cuatro líneas sobre las que se ha establecido dicho control: a) de carácter político; b) mediante el uso del orden jurídico; c) a través de la penetración de las agencias federales en el ámbito local y; d) a través de controlar los recursos económicos.

a) *Las razones de carácter político*: El motivo principal y el más importante para limitar y obstaculizar el federalismo es el carácter hegemónico del PRI. Así pues:

Aún cuando el PRI ha tenido que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales y sus márgenes de maniobra en los estados no han sido ilimitados, dicho partido funcionó tradicionalmente como aparato centralizado y disciplinado. En un sistema en que un partido con estas características domina todos los niveles de gobierno en elecciones no competitivas, el federalismo se mantiene inerte, y su relevancia política se reduce a estar ahí, como una institucionalidad disponible, que puede potenciarse en cualquier momento. (...) el meollo del asunto está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo político a la relación entre el poder central y los estados.³⁵

b) *Las razones de carácter jurídico o normativo*: históricamente, la tendencia predominante ha sido la de ir incorporando, paulatinamente, materias o facultades —que

³⁴ CRESPO, José Antonio. "La participación electoral... *Ibid.* p. 69. Por su parte Soledad Loaeza afirma: "durante los años de la continuidad postrevolucionaria, la funcionalidad de la oposición beneficiaba más al sistema que la exclusión del poder que a ella misma, porque su participación ofrecía una válvula de escape para algunos descontentos. Tenía, por consiguiente, una función de estabilización de las relaciones políticas, al mismo tiempo que contribuía a sostener una fachada democrática, importante sobre todo para la imagen del país en el exterior" LOAEZA, Soledad. *El Partido Acción... Op. Cit.*, nota 24, p. 79.

³⁵ LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. UNAM. México, 1995, pp. 35-36. Más aún, el propio Lujambio afirma que: "el origen de la debilidad del acuerdo federal mexicano (...) [está] en la presencia continua de un partido hegemónico y disciplinado ocupando todos los espacios constitucionales de nuestro sistema republicano y federal (la Presidencia-Jefatura de partido, las dos cámaras del Congreso y sobre todo las gubernaturas de los estados)", "De la hegemonía... *Op. cit.*, nota 33, p. 62.

originalmente pertenecen a los estados— a la federación. De esta manera, mediante el recurso de la reforma constitucional, se han *federalizado* diversas atribuciones, en detrimento del poder de los gobiernos locales. Todo ello aunado a las normas que facultan la intervención directa por parte de la federación en los asuntos de competencia local.

c) *Las razones administrativas*: el gobierno federal ha ido creando, paso a paso, una serie de agencias, instituciones, empresas paraestatales, patronatos, fideicomisos, etcétera, que no han hecho más que invadir las esferas de competencia locales; restándole, igualmente, poder a los estados y municipios.

d) *Las razones de carácter económico*: además de los motivos aducidos anteriormente, el control de los recursos económicos reviste una gran importancia. Como afirma Mauricio Merino, “el verdadero núcleo del federalismo —o de cualquier tipo de relaciones entre distintos niveles de gobierno— está sin duda en la distribución del dinero. Todo lo demás puede ser muy importante, pero no es lo fundamental. (...) Todos los demás puntos descansan en el dato crucial acerca del dominio efectivo de los dineros.”³⁶

El acaparamiento de los recursos se vuelve una de las claves del federalismo. De hecho, en México el gobierno central es el encargado de recolectar la mayoría de impuestos, para devolverlos —de forma parcial— posteriormente a las entidades federativas, en una proporción que él mismo determina y que por lo general es insuficiente, obligando a las autoridades locales a negociar con la federación los incrementos de las transferencias, convirtiéndose en gestores que dependen de decisiones centrales. El predominio de las autoridades federales resulta abrumador. Los recursos que se controlan desde la federación alcanzan un 85 por ciento del total, dejando solamente el 12 para los estados y 3% para los municipios; significando ello una virtual parálisis o impotencia de los ámbitos locales de gobierno.³⁷

En suma, el sometimiento de las entidades federativas y de los municipios a los dictados del centro y en particular a la presidencia de la República ha sido absoluto. En términos generales, las causas que han permitido dicha subordinación se pueden sintetizar en: las de carácter político (restricción de la competencia), de carácter jurídico (atracción de facultades por parte de la federación), de carácter administrativo (a través de diferentes agencias e instituciones *intervencionistas*), y por razones económicas (control abrumador de los recursos).

VI. El funcionamiento de la economía.

“Cuando el señor es poderoso y pródigo en favores (...) el pueblo es sordo a las llamadas en nombre de la libertad, sobre todo si jamás ha vivido como pueblo libre.”

Maurizio Viroli.

El papel jugado por la economía en el marco del sistema político mexicano resultó crucial. El desarrollo económico posterior a 1940 fue impresionante: se alcanzó un incremento sostenido del PIB mayor al 6 por ciento anual en promedio. De hecho, este crecimiento permitió en gran parte estabilizar e imponer la hegemonía del régimen. Al acrecentarse año con año los recursos y la riqueza disponible —tanto para la sociedad como para el Estado—, la coalición revolucionaria se legitimó *de facto*. Dicho en otros términos: junto con algunos otros

³⁶ MERINO, Mauricio. “El federalismo y los dineros. La segunda reforma del estado” *Nexos* #210, Junio 1995, p. 15.

³⁷ Tal cifra es la que proporciona Jaime Cárdenas, véase *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM. México, 1994, p. 87, basándose en un estudio de Wayne Cornelius y Ann Craig. Una cifra similar se encuentra en CARBONELL, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. UNAM. México, 1998, p. 135. Este autor afirma que: “en el periodo comprendido entre 1945 y 1991, el gobierno federal ha dispuesto del 84% del total de los recursos públicos, los estados han administrado un 14% y a los municipios les ha tocado un ‘modérrimo’ 2.4%.” *Loc. Cit.* También véase SCHMIDT, Samuel. *Amenaza y oportunidad. Los retos de la democracia mexicana*. Editorial Aguilar. México, 1997.

elementos (como su origen revolucionario), el desarrollo económico permitió un gran consenso y la aceptación social del régimen.

Como ya vimos, la revolución mexicana prácticamente destruyó todo el sistema económico. Los gobiernos posteriores a este movimiento tuvieron, necesariamente, que abocarse a la reconstrucción de la economía y poner las bases para el futuro desarrollo nacional. De este modo, el régimen postrevolucionario —una vez reconstituida la economía— amplió su campo de acción, al igual que su intervención en los procesos productivos. La creciente intromisión del aparato estatal en el desarrollo económico nacional se llevó a cabo en varios frentes. En particular, el Estado mexicano echó mano a una serie de instrumentos nuevos: una amplia y compleja red de instituciones financieras y crediticias; la creación y expansión de la infraestructura, las comunicaciones, los servicios de salud, la investigación, la educación; la remodelación del sector agrario; el impulso a la industrialización.

La economía mexicana, al igual que en el resto de Latinoamérica, se regenera a partir de una política económica muy activa por parte del Estado, principalmente en cuanto a la industrialización y a la sustitución de importaciones. De hecho, se puede decir de forma meramente esquemática que las características del modelo adoptado fueron: a) la acelerada industrialización; b) la sustitución de importaciones, sustentada en la imposición de elevados aranceles y en cuotas de importación; c) el papel central del Estado, como productor directo en sectores clave; d) subsidios relativamente extensos, tanto a los consumidores como a los productores; e) precios controlados en algunos insumos y en productos considerados vitales; f) control en los créditos y en las tasas de interés, para fomentar la inversión; g) finanzas públicas deficitarias; h) inversión extranjera controlada y relativamente escasa; i) prestación directa de servicios por parte del Estado (salud, educación, etcétera); j) sistemas de protección social y de bienestar para los trabajadores del sector formal.³⁸

Es claro que la característica principal de la economía mexicana durante este periodo fue la de enfocar todos los instrumentos de que se disponía a un sólo fin: el crecimiento económico, al acrecentamiento de la riqueza. Dentro de un contexto de economía cerrada, con baja inflación (y bajo total control), escasa (por no decir prácticamente nula) movilidad del capital, y con relativa calma y estabilidad en el ámbito internacional, no resultaba muy difícil alcanzar dicho objetivo. La (amplia) libertad y el vasto rango de discrecionalidad para manejar tanto las políticas como los instrumentos económicos lo facilitaban.

Así pues, el modelo de *sustitución de importaciones* fue adoptado en México, empatando, de forma perfecta, con el sistema político. El país tuvo una economía con una intervención estatal muy importante que en cierta medida complementaba la intromisión política de la coalición gobernante. Este esquema, nacido en los años de la segunda guerra mundial, se estructuró en torno a una base de amplia inversión pública, un mercado protegido y una política redistributiva que concentraba el ingreso, matizada por múltiples subsidios de índole populista, con la finalidad de *desactivar* los posibles brotes de inconformidad de las clases populares: la desmovilización de los impulsos y de las demandas sociales sería vital para el régimen.

A la par, se estableció una relación *perversa* con los empresarios, ampliamente retributiva para las dos partes involucradas: las decisiones tocantes a la inversión y el crecimiento se tomaban —y, en mayor parte, dependían de él— con el gobierno; para ello, la autoridad contaba con innumerables instrumentos y mecanismos: monopolios, subsidios,

³⁸ STEWART, Frances. "La insuficiencia crónica del ajuste" en BUSTELO, E. y MINUJÍN, A. *Todos entran. Propuesta para sociedades Incluyentes*. UNICEF/Editorial Santillana. Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1998, pp. 33-34.

protección de importaciones, concesiones, franca corrupción. Bajo este *acuerdo*, todas las partes ganaban: jugosas rentas y poder para ambos y, además, control y sujeción del sector empresarial.

Más aún, el sistema político y el económico se complementaban uno al otro, ya que el poder desmesurado de la presidencia aunado al partido oficial y su red corporativa controladora de las diversas demandas, estuvieron sustentados y se apoyaron en la bonanza producida por dicho modelo de desarrollo. Durante este periodo, rigió en el país un esquema económico que perseguía la industrialización de forma protegida, basada en la sustitución de importaciones, en donde la inversión y el gasto público eran en realidad el motor del desarrollo económico. Este patrón, creado en la década de los cuarenta y perfeccionado durante los años subsecuentes, resultó sumamente exitoso, al punto que se le conoció como el *milagro mexicano*. Los resultados, como ya se dijo, fueron un crecimiento, por lo menos durante treinta años, de alrededor del seis por ciento del PIB, junto con una inflación reducida; todo ello, pues, fue una de las bases que hizo posible el esplendor del régimen priísta durante la etapa clásica.

De este modo, una economía en constante progreso —aportando crecientes recursos la sociedad y al aparato estatal— era un factor de desmovilización política y el lubricante perfecto para un funcionamiento eficaz del sistema autoritario de dominación. Así, el desarrollo de la sociedad a través de la expansión económica fue el complemento imprescindible del entramado político-institucional del régimen postrevolucionario.

B) Las características del sistema político mexicano.

I. El carácter autoritario.

El sistema político en su etapa clásica ha tenido, sin duda, un carácter autoritario. Como ya lo hemos dicho en varias ocasiones, México vivió bajo el dominio de un entramado político-institucional no democrático, definido en términos teóricos como un autoritarismo. Sin embargo hoy en día este concepto se ha vuelto un lugar común, algo que a fuerza de repetirlo incesantemente ha perdido su real significado y dimensión. En consecuencia, antes que cualquier otra cosa hay que definir a los sistemas autoritarios para, posteriormente, encuadrar al régimen mexicano en dicha categoría. El término autoritario surge en la década de los sesenta — en 1964 para ser precisos — y es acuñado por Juan Linz, quien, al estudiar la España franquista, nota que los conceptos de democracia y totalitarismo resultan insuficientes. Fue entonces que elaboró un término intermedio. Este autor propone tener por autoritarios a los:

Systemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.³⁹

Más allá de cualquier duda, el régimen mexicano entra perfectamente en la definición de un sistema autoritario. Durante la etapa clásica, el pluralismo estuvo fuertemente limitado a través de diversos mecanismos, principalmente a través del partido hegemónico y el corporativismo. Además, la coalición revolucionaria careció de una ideología concreta, basta revisar los bandazos sexenales (como ejemplos paradigmáticos tenemos a Lázaro Cárdenas y a Alemán) que dio el régimen. Sobra decir que el mando y el poder político han sido ejercidos por un grupo muy reducido y que lo han considerado como una propiedad exclusiva. Mientras, el sistema político priísta no ha tenido límites claros y bien definidos en cuanto a su actuación; por el contrario, se ha movido libremente sin contrapesos o freno alguno como podrían ser el Estado de Derecho, la oposición política, o la división de poderes.

Mención a parte merece el punto de la movilización política. En esta cuestión cabe hacer un alto, ya que el control ejercido ha sido en extremo sutil. Desde esta perspectiva, se puede decir que el grado e intensidad de movilización de los diversos grupos y sectores es más bien escaso, siempre se genera a instancias de la autoridad, y cuando se produce no busca más que servir a los intereses y deseos de los gobernantes. Se puede hablar, de esta forma, de una movilización desde arriba, en donde los agentes que se *echan a la calle* son estructuras del propio entramado político, es decir, grupos, organizaciones o sindicatos sometidos y controlados por el régimen. Por definición, estos movimientos carecen de conflictividad alguna. Por el contrario, son factores que apoyan a la coalición en el poder, y en todo caso *ayudan* a que las verdaderas demandas de los sectores populares sean distorsionadas o deformadas hasta hacerles perder sentido. Así, a través del corporativismo se ha logrado la desmovilización política de las mayorías; además, ha funcionado como un mecanismo de apoyo al Estado y, a la vez, de control de éste hacia las organizaciones de masas. El régimen,

³⁹ LINZ, Juan J. "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España" en PAINÉ, Stanley G. (Ed.) *Política y sociedad en la España del siglo XX*. Akal Editor. Madrid, 1978, p. 212. En igual sentido, S.E. Finer caracteriza a un sistema político como autoritario cuando "Los métodos de decisión mediante el debate público y la votación son suplantados en gran medida o por completo, por la decisión de las autoridades; los gobernantes disponen de suficiente poder como para ignorar las limitaciones constitucionales; y la autoridad que afirman tener no deriva necesariamente ni habitualmente del consentimiento de los gobernados, sino de alguna cualidad especial que ellos solos poseen." Cit. por ESCOBEDO DELGADO, Juan Francisco. *Resonancias del México autoritario*. Universidad Iberoamericana/UNESCO/Fundación Manuel Buendía. México, 2000, p. 12.

pues, no sólo evitó la movilización política, sino que se aseguró, al mismo tiempo, el apoyo de las mayorías.

Por otra parte, los mecanismos e instrumentos que han permitido —desde un punto de vista estrictamente político— el afianzamiento del sistema autoritario han sido la creación del partido oficial (PRI), con una amplia capacidad para cooptar a la gran mayoría de grupos y sectores sociales políticamente activos; la fortaleza de la institución presidencial y, sobre todo, una regulación electoral que ha dificultado las posibles vías de expresión de aquellos sectores que no son afines al régimen priista, obstaculizando el acceso a posiciones de poder por parte de estos grupos.

El mexicano ha sido un autoritarismo *sui generis*. El régimen priista siempre ha mantenido —al menos formalmente— instituciones con un contenido y una estructura democrática. A pesar de ello, se puede concluir a partir de la estructura partidista, las relaciones entre los diversos órganos públicos y entre los poderes, la centralización política, el mecanismo adoptado para llevar a cabo la representación de intereses, y el sometimiento de los medios de comunicación, que el régimen mexicano cae claramente dentro de la familia de los sistemas autoritarios.

II. El corporativismo.

La coalición postrevolucionaria adoptó, como uno de sus instrumentos principales, un sistema de tipo corporativo para sujetar y consolidar su control político sobre las mayorías organizadas y, más aún, sobre las no organizadas. Lo cierto es que el corporativismo era el modelo de representación de intereses dominante y la forma de establecer el consenso político; a través de él se estructuraban los canales de intermediación más importantes. En realidad, era un sistema de control e intercambio político y una fórmula para integrar a las mayorías en el seno del régimen priista.

Sin embargo, antes de entrar de forma concreta al estudio del modelo corporativo mexicano, es necesario definir y aclarar qué es propiamente el corporativismo. En este sentido, quien ha estudiado este fenómeno con mayor profundidad ha sido Philippe Schmitter, y lo ha definido como:

Un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, y a las que se les concede un explícito monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos.

Este mismo autor reconoce la existencia de dos modelos de corporativismo: uno social y otro de Estado. Acerca de este último afirma:

El corporativismo (*sic*) de Estado tiende a estar asociado con sistemas políticos en los que las subdivisiones territoriales están fuertemente subordinadas a un poder central burocrático; las elecciones no existen o son plebiscitarias; los sistemas de partido están dominados o monopolizados por un solo partido débil; las autoridades ejecutivas son exclusivas ideológicamente y son reclutadas de manera más restringida, y son tales que las subculturas políticas basadas en clase, etnia, lenguaje o región son reprimidas. (...) el corporativismo de Estado aparece como el elemento definitorio, si no es que de necesidad estructural, para el Estado (...) autoritario.⁴⁰

⁴⁰ Ambas citas provienen de SCHMITTER, Philippe C. *Teoría del Neocorporativismo (ensayos)*. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 1992, pp. 46, 56 y 67.

El sistema postrevolucionario se estructuró en torno a un modelo de corporativismo de Estado, donde el elemento predominante era la subordinación de las grandes organizaciones, reproduciendo una dinámica vertical de carácter patrimonialista. De hecho, en México la tenaza corporativa aprisionó a prácticamente toda la sociedad mexicana: a los grupos organizados, tanto como aquellos sectores que no lo estaban. El corporativismo priísta se transformó en una red incluyente con un rígido control: en ella se englobaban a empresarios, trabajadores, campesinos, comerciantes, profesionistas, maestros, etcétera.

La incorporación de estos grupos al sistema político significó por una parte, su subordinación y, por consiguiente, una pérdida en su capacidad de representar intereses y de negociación; y por la otra, permitió una gran alianza entre estos sectores y el Estado, lo cual, sin duda, resultó benéfico para ambos. La fortaleza de esta alianza provino de las exigencias y demandas populares. El régimen estableció amplias y profundas relaciones con cada grupo. Se crearon vínculos principalmente de carácter bilateral con los movimientos populares urbanos, con los campesinos, con el movimiento obrero, etcétera, incorporándolos en el seno del partido y creando los *sectores* como una forma de contenerlos.

De esta forma, el régimen incorporó, mediante la creación de los sectores al interior del partido, a los campesinos, a través de la Confederación Nacional Campesina (sector agrario); a los trabajadores, principalmente a través de la CTM y de otros sindicatos (sector obrero); y a la infinidad de grupos populares, urbanos, de clase media, comerciantes, vendedores ambulantes, etcétera, a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (sector popular). Estos *compartimentos* resultaron prácticamente omniabarcantes en sus respectivas materias, haciendo casi imposible la representación e intermediación de intereses por fuera de ellos.

Estos grupos, al estar incorporados, contaron con una fuerza inigualable. Al lado de éstos, existían ciertos sectores políticamente activos pero no totalmente incorporados, como los empresarios; o bien, grupos incorporados pero disidentes o no incorporados pero pasivos: el régimen tuvo una respuesta apropiada para cada uno de ellos.

Los empresarios se constituyeron como el grupo más importante que no se encontraba incorporado en los sectores del partido. Sin embargo, también les fue impuesta una forma de organización de tipo corporativo. Se estructuraron grandes *sindicatos* de empresarios como la CONCAMIN, CANACINTRA, etcétera. La relación entre empresarios y Estado fue en extremo sutil; si bien existía cierta subordinación de los hombres del capital al régimen, lo que en realidad prevalecía era una alianza mutuamente benéfica.⁴¹ Por otro lado, se encuentran los grupos no incorporados pero pasivos; el régimen implementó hacia ellos una serie de políticas que los beneficiaron, cuya finalidad era o bien incorporarlos al partido o mantenerlos pasivos pero apoyando al sistema. En concreto, la estructura del PRI llega a estos grupos por conducto de las organizaciones de colonos y por medio de los servicios que gestionan los propios miembros del partido oficial, ya sea la tenencia de la tierra, agua, pavimento, luz, drenaje. Es decir, servicios vitales para la población que, a su vez, son muy difíciles de proporcionar por organizaciones ajenas al aparato estatal.

Respecto a los grupos disidentes, el régimen echó mano a un sinfín de recursos políticos. De entrada se entablaba una negociación y *conciliación* entre los líderes de estos grupos y los

⁴¹ "No habiendo consenso entre la clase política y la clase económica, ya que incluso puede haber ciertas contradicciones entre facciones de esas clases, la tendencia que puede observarse es más hacia la complementariedad de intereses que hacia la confrontación. El Estado tiene mecanismos para controlarla, pero la clase económica tiene también el poder del capital para frenar iniciativas de corte redistributivista o reformista. Hay un interjuego permanente que, hasta ahora, no se ha manifestado en una crisis política o, si se quiere, en una crisis de hegemonía." REYNA, José Luis. *Control político, estabilidad y desarrollo en México*. Cuadernos del CES #3, COLMEX. México, 1974, p. 25.

representantes oficiales, con la finalidad de lograr convencerlos y que se acerquen a los canales oficiales tradicionales; si esto concluye de forma exitosa el sistema puede tolerar incluso cierto grado de autonomía relativa por parte de estos movimientos; es decir, el régimen recurre en un primer momento a la cooptación y a negociar. En cambio, si esto no tiene éxito, se puede llegar, en un caso extremo, a la represión y al encarcelamiento de los líderes. Así, el Estado aplica una política de *pan o palo* hacia estos sectores.

Este *apoyo-control* de las mayorías no sólo alimentó la hegemonía del grupo en el poder, sino que —necesariamente— tenía que resultar benéfico para ambas partes. Sin contar con ciertas ventajas, los sectores corporativizados pronto hubieran buscado romper con este molde que los *aprisionaba*. El corporativismo, en el fondo, tuvo un importante aliciente político y económico para los diversos grupos: este arreglo presupone, sin duda, que los intereses de las bases, los grupos y de los movimientos sean, en cierta forma, recompensados y satisfechos por el régimen. Es decir, se cimentó es una especie de intercambio: apoyo político y sumisión al régimen a cambio de prebendas y privilegios de todo tipo.

Dichos incentivos o apoyos se estructuraron, siguiendo lo dicho por Jaime Cárdenas, a partir de cuatro categorías: apoyos políticos, económicos, sociales y legales. Entre los de tipo político destaca el apoyo prestado por el régimen a las organizaciones oficiales frente a la disidencia interna o a grupos rivales; por ejemplo, no se ha dudado en involucrar a la policía y al ejército cuando se han presentado afrontas al poder de la CTM o de otros sindicatos afines por parte de organizaciones ajenas a la esfera oficial. A la par, los apoyos de índole económica se traducen en transferencias directas de dinero o en especie del Estado a los grupos corporativizados. Los apoyos sociales tienen que ver con el beneficio de los integrantes de estas organizaciones, ya sea mediante su incorporación a la seguridad social, a través de facilidades para adquirir viviendas, etcétera. Finalmente, los respaldos legales se traducen en obstaculizar e imponer limitaciones a los grupos no oficiales; en particular, esto significa retrasar o incluso cancelar el registro de sindicatos disidentes por parte de las autoridades laborales, la afiliación colectiva a los sindicatos y la famosa cláusula de exclusión, las restricciones para efectuar huelgas, etcétera.⁴²

En términos generales se puede afirmar que el sistema político postrevolucionario creó toda una estructura para asegurarse el apoyo de las masas, es decir, para contar en todo momento con un gran respaldo popular. Así pues:

A partir del cardenismo (1934-1940) hubo en México una sociedad política organizada a base de cadenas de representación y convenios de privilegio. Hubo para todos y todos pagaron —en subordinación política al Estado patrocinador— la hegemonía sectorial relativa que el patrocinador garantizaba. Los campesinos tuvieron tierra, tutela, piso y subsistencia familiar, protección contra el mercado y un presidente grande y proveedor de cuya sombra mitológica, dadora de la tierra, no han podido separarse todavía. Los obreros tuvieron salarios seguros, leyes favorables, sindicatos fuertes, peso político y un futuro prometido, siempre por realizarse, cifrado en el artículo 123 constitucional. (...) Los empresarios tuvieron reconocimiento, organización cupular, tolerancia y complicidad económica, repudio político en público, acuerdo económico en privado: buenos negocios y mala política. Las clases populares urbanas tuvieron organización, gestoría, empleos y servicios públicos crecientes, estímulos a su movilidad social. Y fueron el pretexto para formar un sector del partido del Estado que sirvió para promover a las profesiones liberales y a la población políticamente activa de las clases medias hacia los puestos de gobierno, lo cual convirtió a la política en el espacio de movilidad social más eficaz de la vida mexicana.⁴³

⁴² CÁRDENAS, Jaime. *Op. Cit.*, nota 37, pp. 67-68.

⁴³ AGUILAR CAMÍN, Héctor y WOLDENBERG, José. "México" en JAGUARIBE, Helio (Comp.) *La sociedad, el Estado y los partidos en la actualidad brasileña. Tomo II*. F.C.E. México, 1992, p. 22. En este sentido, y para redondear lo dicho, cabe echar mano a dos citas

III. El carácter institucional.

"El sistema político creado por la revolución reflejaba un alto grado de complejidad institucional."

Samuel Huntington.

La coalición política surgida de la revolución, a diferencia de otros autoritarismos, logró consolidar una fuerte institucionalización de su hegemonía. De hecho, el carácter institucional del régimen, por su gran fuerza, es sumamente raro. Los revolucionarios comprendieron, de forma temprana, la importancia y el valor de crear instituciones y reglas del juego, si bien no democráticas, sí estables y claras. En particular:

El autoritarismo mexicano (...) ha desarrollado un alto grado de institucionalización política, y esto se entiende como la capacidad para incorporar a amplios sectores de la población al proceso político, y el grado de acuerdo entre los principales actores al que están sujetas las reglas del juego vigente, independientemente de cuán democráticas y equitativas sean. (...) el nivel de institucionalización que ha desarrollado este autoritarismo se relaciona con su capacidad para preservarse a lo largo del tiempo; es decir, mientras mayor es el grado de institucionalización política que alcanza un régimen —democrático o no— mayor será su margen de continuidad y su base de estabilidad política.⁴⁴

Desde esta perspectiva, las pautas a seguir fueron establecidas con prontitud. En este sentido, la institucionalidad del régimen se produjo a partir de cuatro puntos centrales:

1. *El relevo de los cuadros en el poder:* los revolucionarios mexicanos resolvieron dicho dilema —el más difícil de solventar para los sistemas no democráticos— dentro de un mismo grupo y sin poner en riesgo su predominio, ni la estabilidad política. Establecieron, pues, una serie de acuerdos y de reglas para luchar y ejercer el poder.
2. *La instauración de la presidencia como la autoridad máxima:* con el establecimiento del presidente de la República como el poder central dentro del entramado político, con una fuerza incontrastable, el régimen contó con un *árbitro* que decidía el rumbo y el resultado de las disputas entre los diversos grupos. Ello permitió que el sistema político pudiera procesar toda clase de conflictos y demandas de la clase política y de las organizaciones de masas.
3. *El partido oficial y el corporativismo:* la creación del partido oficial y la instauración de un sistema corporativo representan uno de los puntos más altos de este proceso de institucionalización. Con el nacimiento del partido y el desarrollo de organizaciones de masas, fue posible incorporar a la política a amplios sectores

indispensables, una de Octavio Paz y la otra de Jesús Silva-Herzog Márquez. El premio Nobel mexicano apunta: "la base del sistema político es el control de las organizaciones obreras, campesinas y populares. Pero la palabra *control* contiene la idea de dominación y mando; la relación entre esas organizaciones y el sistema es más sutil y libre. Habría que hablar más bien de cooptación de los dirigentes obreros, campesinos y populares. Todos ellos, de una manera u otra, son parte del régimen y ocupan un alto lugar en la jerarquía. Sin embargo, la integración de los dirigentes populares dentro del grupo director del país no explica enteramente el fenómeno: Hay otro factor: los sucesivos gobiernos nunca han sido indiferentes a la situación de los trabajadores." PAZ, Octavio. *El peregrino en su patria. Historia y política de México. Obras completas tomo 8*. F.C.E. 2ª Reimp. México, 1996, p. 385. Por su parte, Silva-Herzog Márquez afirma: "Las corporaciones se convirtieron en los verdaderos agentes de la representación social, vaciando al congreso de una de sus misiones más importantes: nutre la legitimidad a través de la competencia electoral y el juego parlamentario. A través de los anchos conductos corporativos, el régimen absorbió las demandas sociales, subordinándolas al aparato estatal." *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta/ Joaquín Mortiz. 2ª edic. México, 1999, p. 33. Igualmente véase CAMACHO SOLÍS, Manuel. *El futuro inmediato. Tomo #15 La clase obrera en la historia de México. Siglo XXI Editores/UNAM*. 8ª Edic. México, 1993, y LOAIZA, Soledad. "La lenta construcción del pluralismo mexicano" en COUFFIGNAL, George (Comp.) *Democracias posibles. El desafío Latinoamericano*. F.C.E. Buenos Aires, 1994.

⁴⁴ CRESPO, José Antonio. *Frontiers... Op. Cit.*, nota 18, p. 43.

organizados, permitiendo su control y limitando el número e intensidad de sus demandas.

4. *La subordinación de las fuerzas armadas*: como vimos en el capítulo anterior, los dirigentes políticos implementaron una serie de medidas que subordinaron al ejército al mando civil y se puso fin a los alzamientos como forma de obtener el poder; permitiendo así la institucionalización plena de las relaciones entre civiles y militares.

En general, estos cuatro elementos —sino únicos, si los más importantes— resultan centrales para explicar la institucionalidad del régimen postrevolucionario y su gran estabilidad. A diferencia de otros autoritarismos, mucho más rígidos y limitados en recursos políticos, y por tanto más frágiles, el mexicano disfrutó de una gran solidez.

IV. Un sistema incluyente.

La vida política bajo el manto priísta nunca tuvo visos de ser excluyente; por el contrario, el régimen postrevolucionario puede calificarse como incluyente desde una doble vertiente: por la capacidad desplegada para incorporar a diversos grupos e intereses al juego político, y por el uso limitado, mínimo, de la represión y la violencia.

Así, el primer punto a destacar es no sólo la voluntad, sino también la capacidad para integrar a un número muy amplio de actores políticos y sociales: desarrollando para ello un importante y permanente trabajo de negociación y conciliación. A diferencia de la mayoría de los sistemas autoritarios, el mexicano nunca fue realmente excluyente. El impresionante crecimiento económico permitió que se abriera a casi todos los grupos y segmentos sociales que tuvieran ambiciones políticas, estuvieran organizados y que, antes que nada, aceptaran plenamente las reglas del juego, y la disciplina y sujeción a la presidencia. De hecho el PRI, prácticamente desde un inicio, se constituyó como un complejo conglomerado en el que tenían cabida una serie infinita de camarillas; nunca fue un instituto homogéneo, por el contrario fue una densa coalición de intereses, cuyo único cemento era la conservación del poder y la obediencia ciega al presidente en turno.

El régimen nunca buscó, ni recurrió a la violencia, no al menos de forma generalizada: en el peor de los escenarios hizo uso de ella de forma selectiva. Este uso limitado y controlado se debe a dos razones: primero, a su relativa apertura, es decir, fue un régimen *benigno* y, segundo, por su fuerte institucionalidad, que le permitió gozar de un margen mayor de tolerancia y de maniobra respecto a la disidencia y a la crítica. En pocas palabras, el autoritarismo mexicano nunca se apoyó en la violencia, ni en la represión como un instrumento de control: siempre privilegió la cooptación. En definitiva, existe, en este punto, un amplio consenso: la élite priísta no recurrió, como si lo hicieron las dictaduras sudamericanas, a la violencia como una forma de dominio político. Esta opinión es sostenida, entre otros, por Kevin J. Middlebrook, cuando escribe que:

El régimen mexicano ha hecho un uso relativamente restringido de la represión contra los grupos políticos opositores y los disidentes individuales. Aunque los cuestionamientos importantes al orden socioeconómico y existente han sido suprimidos con energía, con frecuencia la *élite* gobernante combina la represión selectiva de oponentes al régimen con la negociación, la transacción y con políticas destinadas a conciliar con los reclamos de los grupos que protestan. El nivel comparativamente bajo de la represión en México se debe en gran medida a la eficacia del control que el régimen ejerce sobre

actores masivos, como lo son los sindicatos y las organizaciones campesinas, mediante una combinación de controles administrativos estatales sobre la participación política de las masas.⁴⁵

V. El papel de la corrupción.

"La corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano: es el sistema."

Gabriel Zaid.

"La moral es un árbol que da moras o sirve para una chingada."

Gonzalo N. Santos.

La corrupción, sin duda, ha jugado un papel central en el sistema político mexicano. No constituye una exageración decir que este fenómeno ha cruzado de arriba a abajo al régimen; incluso se le ha llegado a considerar, más que una característica, la esencia misma de la coalición revolucionaria. Sin embargo, antes de entrar en materia tenemos que hacer una breve precisión y definir qué es la corrupción y qué comprende este término. Así, de una forma sencilla, se entiende por corrupción, según el Banco Mundial, "el abuso de autoridad pública para conseguir un beneficio privado."⁴⁶

En apartados precedentes, sostuvimos la tesis —junto con muchos otros autores— de que el régimen tenía un carácter incluyente, y que uno de los mecanismos más socorridos era la cooptación. Así, resulta que la corrupción, por añadidura, fue la contraparte, la otra cara de la moneda:

La corrupción no era un tumor del régimen. Era su naturaleza. (...) La corrupción ocupó el centro del régimen porque era la clave para su mantenimiento. Si la mayor parte de los autoritarismos ha enfrentado el disenso con brutal represión, el mexicano lo ha hecho con la mordida, la cooptación, el contrato, los privilegios. (...) La corrupción se convirtió así en un eficaz mecanismo de control político, un pegamento de lealtades, un abortivo de rebeliones.⁴⁷

En el fondo, recurrir a la corrupción no fue algo fortuito. Por el contrario, el recurso del soborno y la compra de voluntades fueron mecanismos de uso reiterado, que desempeñaron varias funciones. En primer lugar, como un instrumento de estabilización del régimen: comprando e integrando a la élite política. En segundo lugar, sirvieron para atemperar las pasiones opositoras y desactivar los conflictos políticos.

Resultó indispensable para flexibilizar y hacer más pragmáticas las políticas públicas y, en los casos que al régimen le convenía, era una forma de beneficiar ciertas demandas

⁴⁵ MIDDLEBROOK, Kevin J. "La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México" en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD. (Comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Torno 2 América Latina*. Editorial Paidós. 1ª Reimp. Barcelona, 1994. p. 191.

⁴⁶ BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial. Washington, D.C. 1997. p. 117. En este mismo informe se sostiene que "la corrupción prolifera cuando las distorsiones del régimen normativo y de políticas dan oportunidades para ello y cuando las instituciones concebidas para restringirla son débiles. (...) cuando los funcionarios públicos tienen amplios poderes discrecionales y escasa responsabilidad, en cierta forma se está alentando la corrupción. Los políticos, los burócratas y los jueces controlan el acceso a valiosos recursos y pueden imponer a los ciudadanos y las empresas el pago de ciertas cantidades. Los funcionarios públicos pueden sentir la tentación de utilizar sus poderes con fines personales aceptando sobornos; por su parte, los ciudadanos pueden estar dispuestos a hacer pagos ilegales para conseguir lo que quieren del gobierno. Así, una condición indispensable para la corrupción es que los funcionarios públicos tengan la posibilidad tanto de ofrecer recompensas como de imponer sanciones" pp. 117-118.

⁴⁷ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *Op. Cit.*, nota 43, pp. 44-45. Más aún, Gabriel Zaid ha dicho que la corrupción en México consiste en "disponer de las funciones públicas como si fueran propiedad privada; en servir al país (porque el sistema lo ha servido al país, eso no puede negarse), pero sin dejar a su juicio; ni quiénes le sirven, ni cómo le sirven, ni cuánto se sirven como pago de sus patrióticos servicios." ZAID, Gabriel. *Op. Cit.*, nota 31, p. 67. Por otra parte, en un estudio muy profundo y sistemático —tal vez el único que existe— sobre la corrupción en el sistema político mexicano, realizado por Stephen Morris, se llega a una conclusión similar: "La corrupción es un mecanismo crucial en el estilo único de gobernar de México. Al asignar el botín, la corrupción ayuda a socavar el potencial de las organizaciones para poner en peligro al sistema, y contribuye así a aliviar las demandas de clase." MORRIS, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Siglo XXI Editores. México, 1992, p. 62.

particulares. La corrupción sirvió para desalentar los choques y enfrentamientos de algunos grupos o sectores con el Estado mediante la compra y el soborno de los líderes. Además, fomentó la disciplina, al premiar a los actores políticos obedientes y sumisos a la dirigencia del aparato gubernamental; promoviendo la estabilidad política al funcionar como una especie de *engrudo* que aglutinaba e integraba a los diversos grupos. La corrupción es, de esta manera, una forma para facilitar la cooptación y el apoyo político.

La corrupción y el soborno otorgaron al régimen una gran capacidad para *integrar* a diversos cuadros y élites políticas. Mediante la compra de sus líderes, se pudo tener el apoyo y el consenso permanente de las organizaciones de masas hacia el sistema: privilegiando la cooptación por encima de la coerción, y reduciendo los costos políticos del mantenimiento de la hegemonía por parte de la familia revolucionaria. A la par, ello provocó el surgimiento de una enorme malla de complicidades; fomentando la visión del aparato gubernamental como fuente de privilegios y como medio para enriquecer a grupos ligados al poder político. El tráfico de influencias y el uso patrimonialista de los recursos públicos se convirtieron así en moneda de uso común, al grado de conformarse alianzas (que incluyen a empresarios, políticos, burócratas, dirigentes campesinos, populares y sindicales, entre otros) para *ordeñar* los recursos de empresas y entidades estatales sin límite alguno.

Sin embargo, si la corrupción era un fenómeno generalizado y muy común que implicaba grandes costos por la *ineficiencia* del aparato estatal, ¿cómo es que el régimen pudo mantener la legitimidad frente a la sociedad? Muy simple. En esta como en otras materias, el Estado mantuvo un doble discurso: a través de reiterados actos en contra de la corrupción y al sostener que era un problema individual ("de malos elementos", anti-revolucionarios), hace creer que en realidad combate esta *distorsión* y aparenta que no es un problema del sistema en su conjunto. Incluso participa en las protestas, poniéndose del lado de la sociedad, en contra de los funcionarios corruptos, como si este vicio fuese algo ajeno al Estado y al sistema político:

Mientras el gobierno promueve el *statu quo* y recompensa a la élite por su sumisión, condena, combate y maldice a la corrupción, ante los ojos del público. Al movilizar a éste en la lucha contra la corrupción el régimen reafirma su apoyo a los objetivos de la Revolución y coopta la oposición popular. Sin ella se revelarían muchas de las contradicciones que dividen al sistema.⁴⁴

Conclusión: la mecánica del consenso. Funcionamiento y legitimidad del sistema político.

El régimen político postrevolucionario destacó, sin lugar a dudas, por una característica principal: el control político. Controló a las mayorías organizadas y a las no organizadas; controló a los partidos políticos y a movimientos opositores o disidentes; controló al propio partido oficial y a la clase política. Inclusive la estabilidad política que durante tantos años logró el país se puede explicar a través del control político. Así, dicho control está orientado básicamente hacia la contención de las demandas políticas, reduciéndolas a simples problemas burocráticos o administrativos. De este modo, resulta mucho más fácil manejar un problema de esta índole, que uno propiamente político; además, se puede *canalizar* a través del interminable laberinto de burocracias estatales, e irlo desactivando paulatinamente.

El control fue un insumo indispensable para alcanzar la estabilidad política durante este periodo; más aún tomando en cuenta la etapa anterior, donde prevalecía una situación anárquica, con un gran *desorden*, fragmentación del poder y la casi inexistencia del Estado. Dentro de este contexto, la coalición postrevolucionaria estableció —como ya se dijo— un

⁴⁴ MORRIS, Stephen D. *Ibid.* p. 102.

nuevo paradigma de gobernabilidad: un férreo control político sobre los actores y la limitación de las demandas populares y de los grupos políticos: "las instituciones se generaban para controlar clientelas, grupos sociales y procesos políticos. Y la red de poder mantenía un férreo control sobre el sistema de control garantizado por un sistema de disciplina y lealtad. Desde muy temprano en la época pos-revolucionaria, los políticos mexicanos aprendieron que dentro de la red se podía disentir, porque allí se conseguían premios y recompensas. Fuera de la red, los políticos se exponían al ostracismo y a la represión. (...) La red de poder generó un sistema donde las demandas fundamentales tenían que hacerse dentro de los cauces establecidos para tener alguna efectividad."⁴⁹

Como vimos, el modelo adoptado para llevar a cabo la intermediación de las demandas e intereses, es decir, el corporativismo, fue un sistema enfocado a limitar y reducir tanto la cantidad como la fuerza de las demandas populares. De acuerdo con Ignacio Marván:

La movilización por demandas sociales, en esas condiciones, se daba en forma controlada y limitada, puesto que las organizaciones que integraban los sectores del PRI las representaban y controlaban. El consenso se derivaba de ese mismo control de la gestión de demandas o de canales exclusivos para el acceso a la competencia política y a la representación. Cualquier movilización que planteada por fuera o contra los cauces de las organizaciones oficiales tenía pocas posibilidades de éxito. Particularmente en los sectores populares, los movimientos o intentos de organización independiente terminaron controlados por cooptación, incorporación o represión.⁵⁰

El régimen aplicaba, igualmente, un estricto control sobre los partidos y los grupos opositores. Los revolucionarios crearon toda una estructura con la finalidad de contener el crecimiento opositor y continuar, de esta manera, con el monopolio del poder, ya fuere mediante la obstaculización para evitar el surgimiento de alternativas, el fraude electoral o la relación perversa entre Estado y partido oficial.

Sin embargo, este fenómeno también se extendió a la propia clase política priista. Al interior de ésta se promovió una disciplina férrea que llevó a los políticos a subordinarse a los dictados de los órganos centrales. Sin duda, la disciplina fue la regla de oro entre la clase política. Resultado de un sistema de incentivos, premios y castigos, la obediencia operó en todo momento: se recompensaba ampliamente la lealtad al partido y al presidente de la República, castigando, a su vez, la disidencia y la deslealtad política. Este sistema resultó altamente efectivo para facilitar la toma de decisiones: al mantener bajo control a las instituciones políticas más importantes —por ejemplo al congreso o al poder judicial—, se podía asegurar la continuidad de las políticas públicas y la legitimidad del régimen, incluso cuando se hacían necesarios cambios drásticos.

El sistema logró afianzar —junto con el control— la estabilidad política. Con el tiempo, dicha estabilidad se convirtió en la meta principal, en el mayor logro que había que mantener y prácticamente en la razón de ser del régimen. Sin embargo, la estabilidad no se desprendió de un sistema o de un consenso democrático. Por el contrario, las razones de su subsistencia se encuentran en la cohesión de la élite política, subordinada a la institución presidencial; en segundo lugar, en la constante circulación y renovación de los líderes; y, finalmente, en el impresionante desarrollo económico que permitió el establecimiento de una base de bienestar y acuerdo social. Todo ello aunado a una gran flexibilidad en los mecanismos e instrumentos de inclusión, así como en la amplia gama de recursos políticos.

⁴⁹ SCHMIDT, Samuel. "La red de poder mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad." *Instituciones y desarrollo* #3. Abril 1999, pp. 187-188.

⁵⁰ MARVÁN LABORDE, Ignacio. *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*. Editorial Océano. México, 1997, p. 26.

En este punto hay que insistir: el régimen no obtuvo el consenso y la hegemonía a partir de una legitimación democrática. La legitimidad se constituyó, además de lo ya dicho, a partir de dos vertientes: su origen revolucionario y el gran apoyo popular que logró por el éxito en la gestión económica. Así, surge del movimiento revolucionario y se afianza a través de una legitimidad por *gestión o desempeño*. Ante todo, el principio básico de la coalición priísta fue la obtención del "derecho a gobernar" a partir de sus victorias militares y políticas en la gesta revolucionaria. El partido oficial disfrutó de una legitimidad de origen revolucionario, confundiendo el aparato partidista con el estatal y con la nación en su conjunto; además, el régimen encabezado por el PRI se aseguró, fuera de toda duda, una amplísima base de sustentación popular.

La otra vertiente de legitimidad es la exitosa gestión económica, que permitió el acrecentamiento de los niveles de vida de la población. "La promoción de la justicia social, el impulso al crecimiento económico (...) bastaban para justificar el ejercicio monopolístico del poder, no sólo eso, sino que tales objetivos fueron presentados como prioritarios, al grado que incluso han dado pie a la violación de la propia Constitución —de manera no poco frecuente— por parte de la *élite* gubernamental."³¹

El desempeño de la economía mexicana durante esta etapa fue uno de los elementos centrales en el mantenimiento de la estabilidad política: permitió la reproducción del consenso y del predominio del régimen, no sólo entre las élites políticas y económicas, sino también entre las clases populares. El acelerado crecimiento de la economía amplió las oportunidades para la movilidad social, al igual que los recursos empleados para hacer realidad las relaciones de tipo clientelar que el régimen estableció con las diversas élites y con los sectores mayoritarios. De esta manera, el cemento de la gran coalición postrevolucionaria, centrada en la presidencia de la República, fue una economía en constante crecimiento; ello dotó al Estado con bienes materiales suficientes para permitirle dar respuesta a las exigencias tanto de la sociedad como de los principales líderes.

En suma, el sistema político mexicano pudo combinar por largo tiempo una estabilidad a toda prueba, legitimidad no democrática, un férreo control y un virtual monopolio del poder político, encarnado en una reducida élite emanada del movimiento revolucionario, que logró consolidar e institucionalizar su predominio. El régimen político, además del gran éxito que alcanzó, fue sumamente *sui generis*. Como lo señala Jesús Silva-Herzog, "el retrato del régimen mexicano resulta una criatura repleta de peros. Autoritario *pero* civil; no competitivo *pero* con elecciones periódicas; hiperpresidencialista *pero* con una larga continuidad institucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario *pero* sin una ideología cerrada; corporativo *pero* inclusivo."³²

³¹ CRESPO, José Antonio. "Crisis económica: Crisis de legitimidad" en LOAEZA, Soledad. (Comp.) *México. Auge, crisis y ajuste*. tomo I. F.C.E. México, 1992, p. 19. En este sentido, Silva-Herzog Márquez afirma que el sistema político mexicano debe entenderse como hegemónico en un sentido de dominio fundado en el consenso: "Resulta entonces que 'hegemónico' es el adjetivo imprescindible para calificar al autoritarismo mexicano. La hegemonía postrevolucionaria es precisamente eso: mutágeno que condensó una serie de instituciones y prácticas políticas, un modelo relativamente coherente de desarrollo económico y una serie de ideas o imágenes socialmente compartidas, dotando así al régimen de numerosos apoyos y debilitando cualquier alternativa." SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *Op. Cit.*, nota 43, pp. 41-42. En general, véase MIGUEZ GONZÁLEZ, Santiago. "México: democracia (para qué?" en ALCANTARA, Manuel y MARTÍNEZ, Antonia. (Comp.) *México frente al umbral del siglo XXI*. CIS/Siglo XXI Editores. Madrid, 1992, MEYER, Lorenzo. "El sistema político y la gobernabilidad mexicana" en SCHMIDT, Samuel. (Coord.) *La capacidad de gobernar en México*. Editorial Aguilar. México, 1997 y WHITEHEAD, Laurence. "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México." *Política y gobierno*. Primer Semestre de 1996.

³² SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *Ibid.* p. 18. Este mismo autor escribe que: "Atando los lazos, podemos decir que el antiguo régimen fue una gran confederación de ficciones. El perfil del sistema se trazó con sus fingimientos: el mito de la revolución coherente que desemboca en un partido, la comedia de votos que no eligen, la simulación de legalidad, el congreso virtual y la presidencia sin sombra." p. 46.

En consecuencia, el régimen echó mano a una amplia gama de instrumentos políticos y económicos. Más aún, construyó todo un entramado de dominación basado en el control político de las diversas variables y actores. De hecho, a manera de conclusión, se puede decir que:

La notable gobernabilidad mexicana no pertenecía, desde luego, al género democrático, pero era real e incluso aparecía ante muchos observadores como ejemplar. A partir de la conclusión de las reformas impulsadas por la Revolución mexicana al final de los años treinta, México contaba con una Presidencia fuerte y sin contrapesos, asentada en un gran partido de Estado —corporativo y con amplia base social—, un aparato estatal en expansión y con el control de los principales procesos económicos que hacían crecer el Producto Interno Bruto al doble de la tasa demográfica (6 por ciento anual); contaba, finalmente, con el tejido institucional necesario para canalizar y resolver, o al menos controlar, las principales demandas y conflictos de grupos, clases sociales y regiones.⁵³

⁵³ MEYER, Lorenzo. "El sistema político... *Op. Cit.*, nota 51, pp. 69-70. También véase, CAMACHO SOLÍS, Manuel. "Los nudos históricos del sistema político mexicano" *Foro Internacional*, Abril-Junio 1977.

CAPÍTULO QUINTO
EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN POLÍTICA Y
ECONÓMICA

I. Introducción.

En este capítulo se hará el estudio y análisis del proceso de apertura y transición política. Para ello, se partirá desde el primer momento —los movimientos sindicales de protesta a fines de la década de los cincuenta—, hasta nuestros días. Sostengo, como hipótesis principal, que el régimen, desde los signos iniciales de descontento, adoptó una estrategia de liberalización política, es decir, fue abriendo espacios según crecían y se iban acumulando las presiones sobre el sistema. Así, se fueron creando y, posteriormente, ampliando las *válvulas de escape* necesarias para diluir dichas tensiones políticas. En un inicio, este proceso no buscaba democratizar la vida pública del país, sino que, por el contrario, pretendía *refuncionalizar* y *reequilibrar* al régimen; permitiendo una mayor expresión de las opciones opositoras, sin afectar o trastocar el corazón del sistema autoritario.

En este apartado, igualmente, se estudiará el virtual colapso que sufrió el modelo de desarrollo económico, producido básicamente a partir de la gran crisis de 1981-82 —si bien los desequilibrios y limitaciones ya eran evidentes desde el inicio de la década de los setenta—, su descarte y la adopción de un nuevo sistema, el cual deja atrás el estatismo de antaño para privilegiar el libre mercado.

La apertura política vivida en México durante los últimos años, se debe a dos causas principales: por un lado, la modernización de la sociedad como efecto natural del éxito logrado por el régimen en cuanto al desarrollo económico y social. En particular, esta dinámica se tradujo en una evolución de la cultura política de los mexicanos y en la mayor complejidad social.

Por el otro, encontramos que el consenso en torno al régimen postrevolucionario se fue *erosionando* paulatinamente, debido, entre otras razones, a las crisis económicas recurrentes. Sobre todo a partir de 1982, sectores cada vez más amplios de la población se fueron distanciando del oficialismo y se incorporaron (si bien no a través de la militancia, sí mediante el voto) a los grupos y partidos opositores. De esta forma, se analizarán los efectos políticos de la crisis y en general del proceso de reestructuración económica.

En consecuencia, se puede entender el desarrollo y modernización de la sociedad, junto con las crisis económicas que sufrió el país desde 1982, como las causas principales de la pérdida del consenso y de la hegemonía alcanzados por el régimen que durante tantos años copó el poder. Por último, se discutirá sobre la existencia o no de una verdadera transición a la democracia (más allá de la estrategia de liberalización que el sistema político implementó), sobre todo a la luz de la reforma electoral de 1996 y de las elecciones de 1997 y del 2000.

II. El desarrollo de la sociedad mexicana.

El régimen político que surgió a partir de la revolución mexicana fue víctima de su propio éxito. Desde 1940, el sistema priista logró un alto crecimiento económico: más de 6 por ciento anual como promedio. Sin duda, este *estirón* estuvo acompañado de un gran desarrollo social: aumentaron los ingresos, los niveles educativos, hubo mayor acceso a servicios de salud, la población abandonó el campo y fue a las ciudades. Todo ello provocó una marcada evolución en la cultura política del mexicano. Lo que antes era visto como natural, incluso deseable, con la evolución de la sociedad, dejó de serlo. De acuerdo con Samuel Huntington:

El cambio económico y social —urbanización, crecimiento del alfabetismo y la educación, industrialización, expansión de los medios masivos de comunicación— amplían la conciencia política, multiplican sus demandas, ensanchan su participación. Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a

la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden.¹

El rápido crecimiento económico y el acelerado desarrollo social provocan expectativas mayores en la sociedad; las cuales, si no encuentran satisfacción, provocan gran disgusto entre la población y acaban empujándola a la acción política. Una sociedad más desarrollada y con niveles de vida mayores, tendrá una conciencia mayor: surgirán nuevos sectores inconformes, para los que las viejas estructuras de dominación política ya no serán un referente y, por tanto, carecerán de legitimidad alguna.

La sociedad mexicana vivió, sin duda, este fenómeno. Al menos desde la década de los sesenta, existía ya una pujante clase media que no se sentía suficientemente representada y que se encontraba inconforme con la situación política. En este punto, cabe recordar que las características del sistema político clásico se estructuraron en los treinta, cuando México era mayoritariamente una sociedad rural, cuya actividad principal era la agricultura, gran parte de la población era analfabeta y se encontraba virtualmente incomunicada. Esta situación cambió rápidamente: para 1970, la mexicana era ya una sociedad predominantemente urbana, con cierta educación, relativamente bien comunicada y con un elevado crecimiento poblacional.

De hecho, en 1940 la población urbana que vivía en localidades con más de quince mil habitantes era de 20 por ciento (3.9 millones de mexicanos); en 1960, esa población era del 36 por ciento y en los noventa alcanzaba 61 por ciento. En 1940, el 56 por ciento de los mexicanos mayores de 15 años no sabía leer, ni escribir, en 1990 esta cifra se había reducido hasta el 12 por ciento. En 1985 el 96 % de las viviendas tenía acceso al radio y 73 por ciento a la televisión, significando esto un vuelco en la situación que prevalecía en 1940.²

A partir de 1960 el sistema educativo mexicano aumenta rápidamente su capacidad, el número de alumnos en la primaria y la secundaria se multiplica, crecen las oportunidades de educación superior: se crean universidades estatales y tecnológicos locales. La sociedad se desarrolla de forma acelerada; no obstante, el sistema político se mantiene relativamente cerrado, no evoluciona a la par de la población. El partido fue rebasado por el desarrollo; la evolución urbana y la explosión demográfica vividas, traspasaron los cauces del PRI, rebasando su capacidad de absorción y cooptación social. En todo caso:

Las tendencias señaladas pueden interpretarse como resultado de una transformación profunda de la estructura social del país. La urbanización, el aumento de los índices de escolaridad, la industrialización, el crecimiento del sector terciario (servicios) de la economía, el mayor acceso a fuentes de información, brindan nuevas posibilidades de empleo y de vida y contribuyen a que cada vez mayores estratos de ciudadanos se sientan material y mentalmente liberados —e incluso cansados o fastidiados— de la tutela del conjunto Estado/PRI/gobierno. Ello los lleva a participar más activamente en los procesos electorales y en la vida política en general, y los induce a buscar nuevas opciones políticas en los partidos de oposición. En otras palabras, la modernización social estimula la transformación de la cultura política. La cultura política parroquial, ignorante y prescindente de la política y por tanto abstencionista, y la cultura política del súbdito dependiente de la tutela estatal y por tanto votante cautivo del PRI, van siendo subsumidas por una cultura política cívica: participativa, informada, exigente de un gobierno responsable, y por tanto más dada a buscar y aceptar un cambio del partido en el gobierno.³

¹ HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Ediciones Paidós. 3ª Reimp. Barcelona, 1996, p. 16. En igual sentido se pronuncia Roger Hansen cuando dice que: "el rápido crecimiento económico es en sí mismo una fuerza desestabilizadora de la sociedad." HANSEN, Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI Editores. 21ª Edic. México, 1993, p. 12.

² Estas cifras se encuentran en MEYER, Lorenzo. *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. Editorial Océano. México, 1995, pp. 25-26.

³ EMMERICH, Gustavo Ernesto. "El sistema político mexicano: crisis y difícil apertura." *Bien Común y Gobierno*. Año 5, núm. 60. Noviembre de 1999, p. 24; o como ha dicho Victoria Prego a propósito del caso español: "Lo que se produce por parte de los ciudadanos es un alejamiento de las estructuras políticas de un régimen que no es capaz ya de dar respuesta a una sociedad que ha sufrido,

Sin duda la consecuencia fundamental del desarrollo social tiene que ver con la construcción de ciudadanía: la transición del individuo-súbdito al ciudadano crítico y exigente de sus derechos y de alternativas. En el fondo, todo ello implica un cambio cultural de enormes proporciones. Son realidades sociales que poco a poco fueron emergiendo y empujando el cambio, exigiendo un reacomodo: nuevas formas y reglas del juego político más plurales y equitativas. Así, uno de los vértices de la transición política nacional es el empuje social debido al desarrollo. La población (o una buena parte de ella) presionando por salir de la *tenaza* priista.

III. La liberalización política anterior a 1982.

La hegemonía del viejo régimen, aquel consenso logrado en base a su origen revolucionario y a su exitosa gestión económica, no se rompió de un día para otro. De hecho, ni siquiera se *rompió*; se fue *erosionando, desintegrando* de forma paulatina, casi imperceptible. A pesar de la gran aprobación, el régimen nunca, o casi nunca, estuvo libre de conflictos; en cambio, tuvo, durante mucho tiempo, la capacidad y la flexibilidad para encauzarlos por vías institucionales y de esta manera, poder mantener su predominio político.

Los conflictos iniciaron temprano: a finales de la década de los cincuenta. En 1959 se produce un gran movimiento obrero-sindical de protesta, particularmente entre los ferrocarrileros. Un año antes, en 1958, este gremio se movilizó para exigir un aumento salarial, debido al rezago acumulado en sus percepciones por la inflación de los años precedentes. A estas exigencias se les sumaban los petroleros, maestros, electricistas, telefonistas y telegrafistas, es decir, el núcleo principal de los trabajadores del sector público, pilar del movimiento sindical oficial.

En el proceso, los ferrocarrileros eligen una nueva directiva sindical, encabezada por Demetrio Vallejo y Valentín Campa, que inmediatamente comienza a negociar la mejora salarial. Sin embargo, las negociaciones fracasan y la huelga estalla el 25 de Febrero de 1959. Posteriormente, las partes logran ponerse de acuerdo, pactando un aumento del 16.6 por ciento en los salarios; en cambio, quedan excluidos de este pacto el Ferrocarril del Pacífico y el Mexicano. Esto provoca el reavivamiento del conflicto: el gobierno reprime a los huelguistas a través de la policía y del ejército, los líderes son arrestados y encarcelados por largo tiempo. Ante esta situación, se nombra una nueva directiva, proclive a los intereses gubernamentales; así, se logra el restablecimiento del control estatal sobre el movimiento obrero y se pone fin al conflicto.

Como resultado de esta pugna, en 1963, el Estado lleva a cabo una reforma electoral, con la finalidad de abrir cauces institucionales a la oposición y prevenir tensiones mayores: con esta reforma se buscó diluir el descontento social y político acumulado, resultado de la represión sindical. El cambio en la legislación electoral otorgó a los partidos opositores que alcanzaran el 2.5 por ciento de la votación, un número limitado de diputados: cinco por partido, más uno extra por cada 0.5 por ciento adicional de votos. Con esta reforma, se posibilitó una mayor presencia —siempre limitada— de los partidos opositores al régimen.

Durante los diez años siguientes al conflicto de 1958-59, la vida política del país vivió una calma relativa. No fue sino hasta 1968 cuando se presentó un nuevo desafío. En ese año, se

precisamente gracias al desarrollo, un cambio profundísimo en estilo de vida, en códigos morales y creencias religiosas, en comportamientos, en necesidades prácticas y en exigencias sociales y políticas. Ya no es una sociedad tradicional. Es una sociedad moderna que se ha creado sus propios ámbitos de libertad al margen de la norma oficial imperante. (...) (el régimen) pierde su base social sencillamente porque ya no conecta ni como proyecto político ni como proyecto vital con una población que sin estar dispuesta a echarse a la calle para luchar contra la dictadura, sí desea ampliar sus horizontes de libertad en cuanto sea posible hacerlo sin poner en peligro lo que con su esfuerzo ha logrado conquistar en los últimos años." *Así se hizo la Transición*. Plaza y Janés Editores. Barcelona, España, 1993, p. 98.

produce una serie de conflictos estudiantiles, en un principio inter-universitarios. Pero, ante una desastrosa intervención de la fuerza pública (el famoso bazucazo, entre otros acontecimientos), el movimiento se unifica, exigiendo el cumplimiento de ciertas demandas frente a la autoridad (entre ellas la renuncia o remoción de algunos jefes de policía y de los granaderos). La agitación política crece y el régimen no encuentra otra salida más que la represión abierta y brutal: el 2 de Octubre del 68, en un mitin en la plaza de las tres culturas de Tlatelolco, el ejército irrumpe y termina asesinando a un sinnúmero de asistentes y arrestando a otro tanto. A partir de ese día, el país —en gran parte— pierde la confianza en sus líderes políticos. Sin duda, la insurrección del 68 fue la primera del México moderno: del país urbano, educado, con una creciente clase ilustrada y cada vez más inconforme. Sus integrantes fueron los hijos de esa emergente clase media resultante del desarrollo económico de los años anteriores: eran el embrión del México actual, que ya no cabía en el *corsé* del régimen priísta.

La represión puso fin al movimiento, sin embargo, éste significó un primer impulso contra el autoritarismo imperante. El “triumfo” del gobierno sería, a la postre, pírrico. Paulatinamente se iría convirtiendo en una *pedra en el zapato*, en un éxito que, más pronto que tarde, se revertiría. El 2 de octubre de 1968 arranca, pues, una crisis de la que el régimen ya nunca se repondría. Ese día, la población perdió la confianza. Dejó de celebrar la bonanza económica, para toparse, todos los días, con sus carencias y fracasos, principalmente los que emanaban de la cabeza, de la dirigencia estatal. La de 1968 no fue una crisis estructural que pusiera en entredicho al régimen político; fue, más bien, una crisis política y moral, de creencias y de valores, que hizo abrir los ojos a la sociedad y sacudió por completo a la élite gobernante. Fue el anuncio de que los tiempos habían cambiado, de que la población estaba despertando, y el sistema político seguía con las mismas prácticas, con las mismas recetas de siempre para afrontar los problemas.

El movimiento estudiantil significó el fin de una etapa. No porque fuera una afrenta real al régimen, poniéndolo en peligro, sino que suscitó problemas de índole política que, con el tiempo, se acentuarían. Fue la primera ocasión en que buena parte de la sociedad se comenzó a ver como verdaderos ciudadanos y no ya como súbditos. Fue el comienzo de una insurgencia de grupos y ciudadanos hasta ese momento pasivos y fue, a su vez, una llamada de alerta para la élite gobernante.

Este *levantamiento* abrió una importante ventana: fue el inicio de una nueva época, en la que se hicieron patentes las *miserias* del régimen. Como nunca antes, se evidenciaron las fisuras y las expresiones —hasta ese momento soterradas— de inconformidad. En pocas palabras, fue el fin del consenso absoluto acerca de la pertinencia del sistema de dominio político. En ese año, al igual que en los siguientes, se expresaron signos inequívocos de creciente ilegitimidad. En 1973, Octavio Paz ya lo advirtió: “En 1968 se rompió el consenso y apareció otra cara de México: una juventud encolerizada y una clase media en profundo desacuerdo con el sistema político que nos rige desde hace cuarenta años. Los tumultos de 1968 revelaron una grieta en el interior de la sociedad mexicana que podemos llamar desarrollada, es decir, en ese sector predominantemente urbano que forma cerca de la mitad de la población y que ha pasado en los últimos decenios un acelerado proceso de modernización.”⁴

⁴ “A cinco años de Tlatelolco” recogido en PAZ, Octavio. *El peregrino en su patria. Historia y política de México. Obras completas tomo 8*. F.C.E. 2ª Reimp. México, 1996, p. 333. “En la biografía del sistema político mexicano, el 68 no fue un accidente sino un resultado natural de una tendencia de petrificación que venía de muy atrás —ha escrito Enrique Krauze—. Un sistema acostumbrado a dar ‘pan o pelo’, a ganar ‘de todas todas’, a contar siempre con el ‘carro completo’, tenía que desembocar tarde o temprano en la represión de cualquier grupo o individuo que, habiendo adquirido influencia pública suficiente, no se aviniera a integrarse ‘por las buenas’ al sistema.” *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores. México, 1997, p. 358.

Como resultado del traumático 68, surge a partir de 1970 —con el nuevo gobierno, encabezado por el presidente Echeverría— un intento de renovación del régimen: en su ideología y en sus maneras de actuar. Se reconocieron las inequidades y los desequilibrios producidos por el desarrollo; se buscó establecer un nuevo consenso, un nuevo *pacto social*; incluso el discurso se transformó, persiguiendo mayor libertad en todos los ámbitos. Esta apertura fue, sobre todo, un intento para relegitimar ideológica e institucionalmente al desgastado y desacreditado Estado mexicano. La táctica seguida estuvo enfocada a actualizar el cúmulo de prácticas políticas que resultaban ya anacrónicas u obsoletas. No se cuestionó la bondad del *arreglo* político, si no que se buscó remodelarlo, lavarle la cara para darle una nueva fachada, jamás ponerle fin o perseguir, realmente, la instauración de un entramado democrático. Respondió, pues, a la exigencia de gran parte de la sociedad mexicana para dejar atrás las formas tradicionales y ponerse al día, preservando lo preservable.

El 10 de junio de 1971 se presentó una nueva crisis: ese día, por la tarde, un grupo de paramilitares (los *Halcones*) disolvió de forma violenta una marcha estudiantil, en la capital de la República. El presidente Echeverría, armado con un discurso novedoso de corte populista, prometió el esclarecimiento de lo sucedido y castigo a los responsables. Como resultado, fueron removidos de sus cargos una serie de funcionarios de alto nivel, incluido el regente de la ciudad; ésto hizo abrigar grandes esperanzas de cambio, pero, la investigación no llegó a nada y nunca se conoció a los verdaderos responsables.

Junto a la apertura, Echeverría adoptó nuevos instrumentos para hacer política: subsidios, reconocimientos, trato personal y empleos en el sector público. Logró incorporar a la mayoría de líderes estudiantiles del 68 y a cuadros de la vieja izquierda. Se llevó a cabo, inclusive, una nueva reforma electoral, para dar mayor cabida a la oposición: en 1972, se cambió la constitución y se redujo el umbral para conseguir diputados al 1.5 por ciento, aumentando el número máximo que se podía conseguir por esta vía a 25, y se flexibilizaron los requisitos para el registro de los partidos políticos.

Sin embargo, estas acciones (discurso y política populista, mayor apertura, reforma electoral) no fueron suficientes para restaurar por completo la hegemonía perdida por el régimen. Por el contrario, durante este período surgió una gran movilización política, a partir de tres frentes: el sindical, el empresarial y el de la guerrilla. La movilización sindical se tradujo en el estallamiento de infinidad de huelgas, principalmente en el privilegiado sector industrial: electricistas y ferrocarrileros en 1971 y 72; en las empresas Nissan, Celanese, Rivetex en 1973; General Electric en 74; etcétera. Por su parte, la afrenta del sector empresarial se debió a la política populista del presidente Echeverría contraria a sus intereses; significando una importante disminución de la inversión privada y fuga de capitales hacia el exterior, lo cual provocó la devaluación del peso en agosto de 1976.

Durante este período, igualmente, surge la guerrilla, tanto urbana (Liga Comunista 23 de Septiembre, el FRAP) como la rural (la guerrilla de Lucio Cabañas, entre otras); incluso el partido comunista se vio tentado a adoptar esa vía. La aparición de estos movimientos guerrilleros se debió —parcialmente— a la represión del 68 y la de inicios de los setenta, que *orilló* a la radicalización de muchos cuadros de izquierda. (los que no fueron cooptados por la política echeverrista).

Si la base del *acuerdo priista* era la capacidad para, a través del sistema corporativo, controlar y cooptar las demandas populares y de los grupos de interés (dando solución a algunas de ellas y neutralizando las restantes), y ofrecer infinidad de oportunidades (de todo tipo), a principios de los setenta comenzó a decaer. Aunque todavía era capaz de controlar a los sectores

campesinos y sindicales, su habilidad no resistió los embates de la pujante clase media. Los acontecimientos acaecidos durante el sexenio de Echeverría, tales como la guerrilla, la insurrección estudiantil post-68, y el conflicto con el sector patronal, indicaban que el PRI, y el sistema político en su conjunto, no estaba cooptando a todos los miembros activos de la sociedad y que su *pérdida de vigor* resultaba inocultable.

En consecuencia, el gobierno entrante, encabezado por López Portillo, realiza una nueva reforma electoral, en 1977. Con ella, se abre el juego político a la oposición de una forma mucho más amplia. Su finalidad era la creación de los espacios políticos necesarios y poner fin a la violencia guerrillera, además de reforzar el sistema de partidos, debilitado por la radicalización de la izquierda y por la ausencia del PAN en la elección presidencial de 1976. Con esta reforma se introdujo —como principal avance— la representación proporcional y se legalizó al partido comunista. En términos generales, los objetivos de esta modificación en materia electoral fueron:

- a) Integrar a la izquierda revolucionaria al juego parlamentario y electoral, lo que presumiblemente haría menos atractiva la vía guerrillera, y tenderla a moderar ideológica y estratégicamente a la llamada "izquierda histórica".
- b) Garantizar que el candidato oficial no volviera a contender sólo en una elección presidencial.
- c) Abrir válvulas de escape a la tensión ciudadana.
- d) Otorgar nuevos estímulos a la oposición para que permaneciera dentro del juego electoral.³

Sin duda, algo se movía ya en el sistema político mexicano. La insurrección estudiantil, los conflictos guerrilleros y las inconformidades de los empresarios y sindicatos, así lo indicaban. La hegemonía priísta, sin enfrentar retos directos que la pusieran en peligro, iba poco a poco cediendo terreno; iba naciendo lentamente el pluralismo político al interior de la sociedad mexicana.

En este sentido resulta sumamente ilustrativo la cantidad de reformas electorales necesarias para distender y contener las presiones políticas acumuladas: desde 1918 hasta antes de la reforma de 1963 (45 años), se produjeron seis enmiendas a la constitución, tres nuevos códigos electorales y siete reformas a éstos; por el contrario, de 1963 hasta el 82 (20 años) se llevaron a cabo seis reformas a la constitución, se expidieron dos nuevas leyes electorales y se reformaron tres veces. No cabe la menor duda: los cimientos del régimen postrevolucionario estaban llegando a su límite histórico, algo estaba cambiando en la sociedad mexicana.

A lo largo de este periodo, el régimen político vivió profundas transformaciones, las cuales se plasmaron en crecientes conflictos, tensiones y cuestionamientos cada vez mayores. A partir de 1968 se inauguró una fase de relativa inestabilidad; evidenciándose el desgaste del modelo político y de la coalición en el poder. Esa crisis, en muchos sentidos, fue el inicio de una nueva etapa; su impacto fue tal, que obligó al Estado a implementar una serie de reformas en su seno: fue el inicio del largo proceso de cambio político en el país.

IV. La crisis de 1982 y el proceso de transformación económica: el establecimiento de un nuevo "modelo" de desarrollo.

En 1982 estalla en México —y en el resto de América Latina— una crisis económica de considerable magnitud. Esta crisis se produce como resultado de la combinación de dos

³ CRESPO, José Antonio. *Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político*. CIDE. Documento de trabajo # 53. División de estudios políticos. México, 1996, p. 6. Este mismo autor, más adelante, afirma: "Todo ello, sin poner en juego —al menos en el corto plazo— el carácter hegemónico del sistema de partidos, pues pese a los avances de tal reforma, no se cruzó el umbral de la competitividad." *Loc. Cit.* Acerca de la reforma de 1977, puede consultarse RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. Siglo XXI Editores. 11ª Edic. México, 1991.

factores, uno interno y el otro externo. En el ámbito interno, por los agudos desequilibrios fiscales y en la balanza de pagos, la sobreprotección, gran endeudamiento público, etcétera. Por su parte, las causas externas de la crisis se debieron a la repentina alza en las tasas de interés internacionales y mayor inflación en los países del primer mundo, la caída de los precios del petróleo y la interrupción en la entrada de flujos financieros.

Todo ello se tradujo en la virtual bancarrota del gobierno, provocando un déficit presupuestario sin precedentes; inflación superior al 100%; un sistema financiero en caos debido a la nacionalización bancaria; fuga de capitales que alcanza más de 23,000 millones de dólares; deuda externa que totalizaba más de 82,000 millones de dólares, y sin capacidad efectiva de pago, ya no del principal, siquiera de los intereses; un banco central sin reservas; un proceso de devaluación constante del peso que en el año anterior había significado una depreciación de más de 80 por ciento frente al dólar; tasas de crecimiento económico en torno al 0.2%, con una perspectiva, para el año venidero, todavía peor; y más de veinte millones de personas, cifra superior a la mitad de la fuerza de trabajo, en el desempleo o, en el mejor de los casos, sobreviviendo apenas en el subempleo.

Sin embargo, todo esto escondía un fenómeno mucho más profundo: la crisis estructural del modelo de desarrollo económico; es decir, esta crisis no era algo solamente coyuntural. La quiebra del sistema económico ya había sido pospuesta dos veces en México: la primera a través del aumento en el gasto público y el endeudamiento externo con Echeverría y, después, con López Portillo, mediante el *boom* petrolero. Sin duda, a partir de 1982 la economía mexicana tendría que sufrir importantes choques y afrontar ajustes y transformaciones mayores.

Con la crisis, el país se vio envuelto —como quedó apuntado— en grandes desequilibrios fiscales, inflación acelerada, contracción de la inversión y una fuga importante de capital. Se imponía, pues, la necesidad de un plan de estabilización. Así se hizo; pero el nuevo gobierno, encabezado por Miguel De la Madrid, no se detuvo ahí, sino que percibió las implicaciones estructurales de la crisis y emprendió un ambicioso proyecto de reformas económicas. Hacia 1985, tras el fracaso de los programas que perseguían exclusivamente la estabilización económica, se adopta un nuevo proyecto encaminado hacia una amplia liberalización y desregulación. Desde mediados de los ochenta “los gobiernos mexicanos dedicaron sus esfuerzos a crear una economía abierta, después de varias décadas de conducir, exitosamente, una economía protegida. El Estado fue sometido a revisión en sus finanzas, propiedades, subsidios y prioridades políticas.”⁶

A diferencia del pasado, la nueva política macroeconómica se enfocó a corregir los grandes desequilibrios, al control de la inflación y a concretar la estabilización económica, dejando a un lado el crecimiento como objetivo central. A partir de este periodo, la transformación de la economía cobró un gran impulso. Fueron adoptadas las políticas en boga: el *neoliberalismo*, ideología predominante en Estados Unidos, Gran Bretaña y en los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estas nuevas políticas —adoptadas por infinidad de países— se sintetizaron en lo

⁶ AGUILAR CAMÍN, Héctor. “La invención de México. Notas sobre nacionalismo o identidad nacional.” *Nexos* #187. Julio de 1993, p. 59. Este programa liberalizador se acelera cuando México ingresa al GATT en Agosto de 1986: “si en 1985 los aranceles promedio a las importaciones mexicanas equivalían al 23.5% del precio del producto, a mediados de 1988 representaban únicamente el 11%, y las importaciones que requerían de licencia para ingresar al país, pasaron del 92% a únicamente el 23%. Mientras las murallas proteccionistas caían, el Estado se retiraba; de las 1155 empresas y organizaciones paraestatales que había al concluir el gobierno de López Portillo, no quedaban al final del gobierno de De la Madrid, más que 412.” MEYER, Lorenzo. “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo” *Revista mexicana de sociología* 93/2, Abril-Junio de 1993, p. 69.

que tiempo después se conoció como el "Consenso de Washington", que no era más que una receta de diez puntos:

1. *Disciplina fiscal*: es decir déficit fiscal reducido, para evitar que provocara inflación y, a su vez, fuera fácilmente financiable.

2. *Tipo de cambio*: la relación entre la moneda local y el dólar tendría que resultar competitiva para los países que adoptaran estas medidas, con la finalidad de impulsar las exportaciones, restringir las importaciones y así equilibrar la balanza comercial y de pagos.

3. *Apertura comercial*: reducir las trabas no arancelarias al comercio, y trasladar esta protección hacia los aranceles; los cuales, a su vez, tenían que ir reduciéndose paulatinamente hasta situarse en torno a un diez por ciento.

4. *Liberalización financiera*: era necesario abrir el sistema financiero local, desregularlo y liberar las tasas de interés; en suma, dejarlas a la suerte del mercado.

5. *Reforma fiscal*: ampliación de la base tributaria, recorte a las tasas más altas en los impuestos directos, privilegiar la imposición indirecta y mejorar la recaudación en general.

6. *Prioridades en el gasto público*: reorientar el gasto del gobierno, abolir subsidios generalizados, focalizar las políticas sociales y dirigir el gasto hacia áreas de gran rentabilidad económica.

7. *Inversión extranjera directa*: eliminar las barreras para así fomentar la entrada de capital foráneo e instaurar una regulación que asegure la igualdad de oportunidades entre los inversionistas externos y los locales.

8. *Privatización*: se debía desincorporar (privatizar) la gran mayoría de empresas públicas, privilegiando —de esta forma— al mercado por encima de la intervención estatal.

9. *Desregulación*: eliminar las barreras y trabas a la libre competencia económica y al mercado.

10. *Derechos de propiedad*: reconocer y asegurar estos derechos a través del sistema legal y, a la vez, facilitar su protección.⁷

Al igual que en todos los países de Latinoamérica (excepto Cuba), estas políticas fueron introducidas en México. En particular, fue aplicado a partir de 1983 y con mayor amplitud y claridad desde 1985. Por consiguiente, se produjo una liberalización radical de la política comercial, se privatizaron gran número de empresas estatales, desregulación de la actividad económica en su conjunto, pero con especial énfasis a la entrada de inversión extranjera, etcétera. Sin embargo, estas medidas no lograron, durante varios años, su cometido: la estabilización de la economía mexicana y su crecimiento; todo ello fueron quimeras que parecían inalcanzables.

⁷ Sobre el "Consenso de Washington" véase WILLIAMSON, John. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. Ediciones Gemika, México, 1991, GUILLEN ROMO, Héctor. *La Contrarrevolución neoliberal en México*. Ediciones ERA, México, 1997, y STEWART, Frances. "La insuficiencia crónica del ajuste" en BUSTELO, E. y MINUJÍN, A. *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF/Editorial Santillana. Santa fé de Bogotá, Colombia, 1998. Esta autora afirma que: "En síntesis, los diez elementos implican dos grandes cambios. En primer lugar, un papel muy reducido del Estado en la economía y un papel mayor para el mercado, reduciéndose el poder del Estado por medio de la privatización, las desregulación, la abolición de subsidios, el bajo arancel uniforme y la determinación competitiva de las tasas de interés y de la asignación de crédito. En segundo lugar, la eliminación de la protección especial para los productores locales, permitiendo a los productores (e inversionistas) extranjeros un tratamiento de igualdad con los locales." p. 37. Un interesante trabajo, en el cual se recoge una visión global de este proceso de transformación económica, es CLAVIJO, Fernando (Comp.). *Reformas económicas en México, 1982-1999*. CEPAL/FCE/ Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S.C. México, 2000. Acerca de los objetivos y en general el proceso de reforma económica en México, desde un punto de vista oficial, véase SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Reformando al Estado" *Nexus* #148. Abril de 1990, y ASPE ARMELLA, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. F.C.E. México, 1993.

Esta nueva política no permitió sino hasta bastantes años después dejar atrás las constantes y recurrentes crisis económicas. Esto, evidentemente, trajo importantes costos para el sistema político. En concreto, en el caso mexicano, no es si no hasta 1982, con la permanente crisis económica, que la oposición al régimen comienza a crecer de manera acelerada y sostenida.

V. El proceso de liberalización política (1982-1994).

A partir de 1982 el proceso de apertura del sistema político se vio acelerado. Desde el estallamiento de la crisis económica de 1981-82, las instituciones y las estructuras políticas del país han sufrido una gran transformación: se ha dado un proceso constante de *erosión* de las prácticas e instituciones que durante tanto tiempo regularon la vida pública mexicana.

Miguel De la Madrid inició su gobierno con la promesa de llevar a cabo un amplio proceso democratizador, como paliativo al esfuerzo y al sacrificio que tendría que soportar la población por la crisis y las políticas de ajuste económico. Sin embargo, el descontento e irritación social provocados por ello, se comienzan a manifestar mediante la reducción del voto priísta y el incremento de las posiciones opositoras. En particular, este proceso comienza en 1983, con las elecciones locales de Chihuahua, en donde el PAN consigue el triunfo en once municipios, entre los que destacaban la capital del estado y Ciudad Juárez, que en conjunto sumaban más de la mitad de la población de la entidad.

A la par, es durante esos años que el gobierno reconoce los triunfos panistas en diferentes municipios de Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Sinaloa, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán. No obstante, este avance opositor provocó un gran temor dentro del gobierno federal; en concreto, se temía por el posible "efecto dominó", es decir, por un avance incontenible de la ola opositora en el resto del país.

Por ello, se decidió dar marcha atrás en el proceso de apertura política y se endurecieron las posiciones: en las elecciones para gobernador de 1985, en Sonora y Nuevo León, los fraudes fueron muy visibles. Sin embargo, el momento crítico fue en 1986, en la elección para gobernador en Chihuahua, donde el *aparato estatal* y su partido llevaron a cabo una gran *estafa* en detrimento del PAN; permitiéndole al PRI conservar el *carro completo*, es decir, todas las gubernaturas del país. Este fraude sacudió, como nunca antes, la conciencia pública. Hubo gran alboroto, manifestaciones, huelgas de hambre. El fraude no era nuevo; por ello, lo relevante no era que se llevara a cabo, sino la reacción de la sociedad en su conjunto, no sólo de la chihuahuense. Esta imposición provocó una de las primeras movilizaciones con relativa fuerza en contra del régimen, lográndose la concientización de gran parte de los mexicanos sobre la manipulación y la inequidad electoral. Como respuesta, y pensando en las elecciones federales de 1988, el presidente De la Madrid recurrió a una apertura mucho más limitada que la que se habla intentado en un principio: en 1987 expidió el Código General Electoral, el cual, si bien contenía algunos avances, no subsanaba la desigualdad y las inequidades a las que se enfrentaba la oposición.

Durante el sexenio de De la Madrid, y como efecto de la crisis económica y política de 1981-82, el desafío a la hegemonía de PRI vino de las clases tradicionales, identificadas con la derecha: clases medias, empresarios, etcétera, cuyo canal de expresión natural era el PAN. Así, y como ya hemos visto, el Partido Acción Nacional se convirtió en el receptor de estos grupos inconformes y en su portavoz más importante; contrastando con la parálisis de las clases populares y de las organizaciones identificadas con la izquierda. Sin duda, existieron manifestaciones y movilizaciones de grupos defensores o representantes de los intereses

populares en contra de la inflación, del deterioro del salario, de la política económica, etcétera; sin embargo, no alcanzaron, al menos no hasta 1988, la importancia y el peso de las corrientes panistas; sobre todo en el ámbito electoral, en donde la emergencia del PAN como una alternativa crítica, obligó a una mayor apertura gubernamental.

Durante la segunda mitad del mandato delamadridista (1985-88), el régimen experimentó una nueva etapa de desequilibrio y cuestionamiento; en ella, la liberalización política fue perdiendo efectividad paulatinamente. Ante la crisis económica casi permanente, las expresiones de descontento se multiplicaron exponencialmente, a la vez que el Estado perdía efectividad en la conducción de la vida nacional. A pesar de las manifestaciones en contra del rumbo adoptado por el gobierno y de la situación económica, las mayores dificultades vinieron del interior de la coalición en el poder. Se produjo un importante rompimiento en los acuerdos y pactos que mantenían unidos a los diversos grupos priistas, a las diferentes élites políticas y económicas.

Las elecciones del 6 de Julio de 1988 fueron el punto de inflexión para el régimen. Tal y como lo señala la teoría, el umbral crítico de la transición es el contacto de grupos o sectores del bloque en el poder con fuerzas externas con la finalidad de aliarse, es decir, la etapa crítica comienza, como fue en el caso mexicano durante el proceso electoral de 1988, con el resquebrajamiento del monopolio o monolito gobernante. Así, un año antes, en 1987, una corriente disidente al interior del partido oficial, descontentos con las políticas *neoliberales* implementadas, exige la democratización del proceso de sucesión presidencial. Este movimiento fue encabezado por un exgobernador de Michoacán, cuyo apellido era sinónimo del nacionalismo revolucionario: Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del general Lázaro Cárdenas.

Junto a otros destacados priistas que integraban esta corriente, Cárdenas fue obligado a salir del partido. Empero, con él a la cabeza, rápidamente se estructura el Frente Democrático Nacional (FDN), integrado por los priistas expulsados y los partidos de la izquierda tradicional, para competir en las elecciones. A lo largo de la campaña, Cárdenas fue aglutinando a su alrededor a importantes movimientos sociales; destacadamente a la Asamblea de Barrios, el movimiento de los 400 pueblos, el Movimiento al Socialismo (MAS), el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), la Unión de Trabajadores Agrícolas, etcétera. En estos comicios, entonces, participaron como candidatos más fuertes, Carlos Salinas de Gortari por el PRI, el ya mencionado Cuauhtémoc Cárdenas por el FDN y Manuel J. Clouthier por el PAN.

La elección, de forma inesperada por el PRI, fue sumamente disputada: al llegar los resultados de las primeras casillas computadas —con un resultado abrumadoramente favorable a Cárdenas—, el régimen inventó un desperfecto técnico (la caída del sistema de cómputo) para ganar tiempo y poder manipular los resultados. Finalmente, el triunfo le fue otorgado al candidato oficial, Salinas de Gortari. Pero el fraude, maquinado a última hora, resultó excesivamente burdo, grotesco. La oposición, de manera conjunta, se echó a la calle para protestar: en ese momento la inestabilidad política y la ruptura del orden eran fantasmas que recorrían el país como nunca antes lo habían hecho. Sin embargo, las inconformidades y las protestas fueron bajando de tono hasta diluirse por completo. Así, el candidato priista sería el próximo presidente de la República.

Pero, en realidad ¿qué sucedió? Los costos de la reestructuración económica y la austeridad hicieron necesario la reconstrucción de las alianzas priistas con los sectores mayoritarios. Sin embargo, para las autoridades políticas y partidistas pareció que esto no era así; confiaban en el control tradicional que ejercían. Pero la situación, y así lo demostraron los resultados electorales, era diferente, las condiciones estaban cambiando, en gran parte por el

propio proceso de reforma económica. El fracaso del PRI, sin duda, estuvo estrechamente relacionado con su falta de representatividad. El partido no supo —o no pudo— contener el avance y la penetración del PAN entre los sectores urbanos. Por otro lado, el corporativismo — como resultado de la crisis económica— venía perdiendo arrastre y eficacia, ello aunado a la ruptura cardenista, significó una salida importante de votos sobre todo entre obreros y campesinos. De esta forma, las elecciones de 1988 significaron un punto de quiebra para el régimen: nunca antes se había producido con tanta claridad el surgimiento de una fuerza política alternativa con la capacidad suficiente para disputar la hegemonía del PRI, y tampoco nunca antes había sido tan evidente el fraude y la manipulación de la voluntad popular expresada en las urnas. Empero, esta irrupción ciudadana no fue súbita; por el contrario, fue un largo proceso, incubado lentamente por los errores del propio gobierno, los agravios acumulados, los fraudes reiterados, las promesas incumplidas y la crisis..., sobre todo la crisis.

La insurgencia cívica surgió a partir de varios frentes. Marcadamente de movimientos urbano-populares. Si bien el presidente De la Madrid cuidó que no se produjeran movilizaciones laborales, no hizo lo mismo con los sectores populares de las ciudades; los cuales aparecieron con gran fuerza desafiando el sistema corporativo oficial. Su *explosión* se da a partir del sismo de 1985, cuando el gobierno resulta incapaz de resolver los apremiantes problemas de vivienda. Así, los conflictos de escasez de casa-habitación —demandantes de solución gubernamental— se transformaron en movimientos políticos contrarios al régimen. Una parte de la sociedad reclamando por sí misma el acceso a una vivienda o a servicios públicos (agua potable, energía eléctrica, pavimentación, drenaje, educación, salud), provocó una crisis en los mecanismos de control corporativo, encargados tradicionalmente de gestionar este tipo de demandas. Hubo un claro desfase entre el número de peticiones y la capacidad para darle solución. El vacío fue llenado por los movimientos urbano-populares, que sí fueron aptos para dar respuesta a estas demandas; ello significó el surgimiento de grupos organizados que desafiaban el arreglo político imperante.

Además, durante este periodo se vivió un proceso de cambio en las relaciones entre el centro y las entidades federativas y los municipios. Los mecanismos de control central sobre la periferia se fueron desgastando. Durante la década de los ochenta el país asistió al inicio de una agitación regional sin precedentes, en donde las elecciones estatales y municipales fueron el foco más importante de conflicto. Frente a estos desplantes de independencia regional, la maquinaria del partido oficial y el régimen en su conjunto dejaron de funcionar como la vieja aplanadora y comenzaron a competir por el poder con otros partidos y grupos ajenos al PRI.

El corporativismo, igualmente, entró en aguda crisis; principalmente por dos razones. Por un lado, debido al desarrollo económico y social emergieron infinidad de sectores y grupos ajenos a esta estructura y que veían en ella una fuente de problemas y atraso antes que una opción de futuro viable; clases medias, profesionistas independientes, obreros de la maquila, comerciantes y trabajadores informales son el ejemplo más representativo de este fenómeno. Al lado, los grupos que sí estaban integrados al corporativismo comenzaron a perder sus privilegios, y los beneficios de su estancia en este esquema se fueron evaporando; con ello, el éxodo fue gradual y paulatino pero suficiente para que en el transcurso del sexenio hiciera crisis este modelo de representación.

En resumidas cuentas, De la Madrid “creyó que para cumplir con la ‘renovación moral’ bastaba con repetir el episodio de austeridad republicana de Ruiz Cortines, practicar personalmente una ética de la abstención, dejar atrás la prepotencia, la megalomanía, la frivolidad. La gente apreciaba el respiro de esos seis años de autocontención, pero comprendía

también que De la Madrid había confundido la prudencia con la pasividad y a veces con la inmovilidad. Pagó los platos de doce años de borrachera populista, pero pudo y debió hacer más. Poner en práctica la 'renovación moral' que en verdad se le pedía: devolver a la sociedad el control de su destino, instaurar la democracia."⁸

El entrante presidente Salinas de Gortari enfrentó, como resultado de las cuestionadas elecciones, una gran agitación política. Para sacudirse el estigma del fraude electoral, Salinas buscó consolidarse rápidamente y alcanzar la tan disputada legitimidad política. Para ello recurrió a una serie de golpes espectaculares, que le permitieron afianzarse como un líder indiscutible y de mano firme. Encarceló al dirigente del poderoso sindicato petrolero, Joaquín Hernández Galicia conocido como "la Quina", al banquero Agustín Legorreta y a José Antonio Zorrilla, exjefe de la policía política y presunto autor intelectual del asesinato del periodista Manuel Buendía.

Retiró, igualmente, su apoyo y terminó con el poder de Carlos Jongitud, líder histórico del sindicato de los trabajadores de la educación, el más grande de América Latina, y apartó a los gobernadores que no habían podido controlar el proceso electoral. Fue, en realidad, una tortuosa carrera por hacerse de la legitimidad y del consenso político del que careció en un inicio. Salinas trató de ganar la presidencia, no desde las urnas, sino desde la presidencia misma, pasando por encima de todo y de todos, llámese PRI, organizaciones corporativas, etcétera. Entonces, el presidente destacará entre sus tareas la de recomponer el consenso autoritario, restañar la tambaleante cohesión de la élite política, restaurar la red corporativa y su control, y ampliar las alianzas con grupos de interés, que o bien se habían alejado del PRI o simplemente habían permanecido relativamente al margen. Lo cierto es que:

Esta tarea ha sido emprendida como una labor personal del mandatario y en ello se ha valido de todo, desde pactos de mutua conveniencia con la oposición panista, hasta búsqueda de nuevos ejes de apoyo: el gobierno y la opinión pública de Estados Unidos; las autoridades eclesiásticas; una élite beneficiada con las privatizaciones de empresas y bancos; dirigentes sindicales alternativos al viejo corporativismo, aunque de dudosa fidelidad y eficacia; un grupo de intelectuales que transitaron de la crítica al oportunismo, etc. Lugar especial merece en esta estrategia la exaltación de las obras del Programa Nacional de Solidaridad, germen de una nueva secretaría de Estado, fundamento propagandístico del discurso del "solidarismo" y motivo permanente de movilización del presidente hacia todos los rincones de la república.⁹

El presidente reconoció la debilidad del partido oficial y de la propia presidencia de la República; por ello, recurrió a una base de poder diferente a la tradicional. Construyó una serie de alianzas de nuevo cuño, en detrimento del PRI: organizó una amplia coalición de fuerzas e intereses que incluyeran a los marginados (mediante el Programa Nacional de Solidaridad), a los empresarios, a la clase media y al PAN, uno de los dos partidos de oposición más fuerte. La política presidencial significó un rechazo a los tabúes de la familia revolucionaria: principalmente en cuanto a la relación con Estados Unidos, con la iglesia, la apertura al comercio internacional, etcétera. La coalición que formó, se convirtió en una importantísima fuerza de apoyo durante su periodo presidencial. Empero, Salinas nunca buscó institucionalizar dicha fuerza; por el contrario, el poder que concentró, empezó y terminó con él. Al dejar el cargo, en 1994, no solo dejó intacta la crisis que venía arrastrando el presidencialismo mexicano, sino que la aceleró a través de la hiperconcentración del poder político; lo que a la postre produjo un mayor desgaste de las instituciones del régimen priista.

⁸ KRAUZE, Enrique. *Op. Cit.*, nota 4, p. 414.

⁹ UNIDAD DE ANÁLISIS PROSPECTIVO EL FINANCIERO. *Sucesión pactada. La ingeniería política del Salinismo. Plaza y Valdés* Editores. 6ª edic. México, 1993, p. 33.

Salinas se vio en la necesidad de reconstituir las maltrechas relaciones políticas con los actores sociales. Dialogó con una gran diversidad de grupos y movimientos emergentes, ajenos a las estructuras y a los canales corporativos clásicos, que reclamaban ser tomados en cuenta. Ampliando, parcialmente, la estructura de sustentos políticos, en su búsqueda de la legitimidad.

Promovió, a su vez, una *presidencialización* del sistema político, es decir, concentró el poder político en la figura presidencial y en su círculo íntimo, como nunca antes se había hecho. Utilizó a la presidencia como la palanca privilegiada para llevar a cabo la reestructuración económica y poder sobreponerse a las manifestaciones contrarias a ésta. Así, el presidente buscó —y logró— un reforzamiento de su liderazgo, como paliativo a la ausencia de una fórmula que contara con el reconocimiento de los principales actores políticos y sociales. No sólo concentró el poder como ningún presidente anterior, sino que incluso rompió con muchas normas y equilibrios del propio sistema político, en aras de lograr la eficacia y el reconocimiento.

El predominio de Salinas se tradujo en una nueva forma de actuar y de entender la política: actuó mediante los "presidencialazos", es decir, impuso desde la cúspide decisiones que afectaban a otras instituciones políticas como el PRI o los gobiernos estatales y municipales. Durante su mandato, removió a cerca de una veintena de gobernadores y nombró a igual número de interinos o provisionales; incluso designó a candidatos a gubernaturas de una forma inusualmente unilateral, sin respetar los *equilibrios* y los *arreglos* políticos locales.

Acercá del fortalecimiento de la figura y del liderazgo del presidente Salinas en menoscabo de las demás instituciones políticas, Soledad Loeza ha dicho que: "Se explica precisamente porque en la ausencia o inoperancia de los aparatos administrativos o políticos, y de las reglas del juego, el recurso natural es la Presidencia, que parece ser la única institución coherente y efectiva. Durante el gobierno de Carlos Salinas el presidencialismo se ha exacerbado, junto con la arbitrariedad que le es característica, primero porque al inicio de su administración el presidente quiso suplir con decisiones eficaces la legitimidad que los resultados electorales le negaban; utilizó todo el poder de la Presidencia de la República de manera pragmática para apoyar programas y políticas cuya realización hubieran podido comprometer la burocracia o los reglamentos. Asimismo, el presidencialismo ha puesto en evidencia la subordinación del Poder Legislativo, el cual, aunque enriquecido por una presencia más numerosa y activa de las oposiciones, se mantiene sometido a la dócil mayoría priísta. Este estilo de gobierno ha agravado la concentración del poder, pero no ha afianzado las instituciones."¹⁰

El mecanismo privilegiado, y seguramente el más importante para constituir las alianzas mencionadas y a la vez fortalecer la figura presidencial, fue el Programa Nacional de

¹⁰ LOEZA, Soledad. "La experiencia mexicana de liberalización." *Foro Internacional* #136. Abril-Junio de 1994, p. 246. En este sentido, Marcelo Cavarozzi ha escrito que: "La recuperación del poder presidencial que protagonizó Carlos Salinas de Gortari contribuyó de modo decisivo a evitar el deslizamiento de México por la pendiente del ajuste caótico y la desorganización política. Pero lo hizo a costa de exacerbar algunos de los procesos erosivos iniciados durante los gobiernos de sus predecesores. En primer lugar, se acentuó la centralidad del rol presidencial en el sistema político. Tanto en su función de garante del cambio de las reglas de funcionamiento de la economía, como en su capacidad de jefe de legisladores, funcionarios y gobernadores, las intervenciones del presidente se tomaron más frecuentes y su grado de discrecionalidad aumentó. En segundo lugar, el partido gobernante fue apartado en mayor medida de los procesos de toma de decisiones públicas. Paradójicamente, este fenómeno no contribuyó a facilitar la democratización del sistema político, sino a debilitar más la adhesión de los miembros del PRI a las reglas formales o informales sobre las que se había cimentado el orden político mexicano." "México: pasado y presente de su fórmula política." en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena. México, 1996, p. 459. En la misma obra, Paul Lawrence Haber, en su artículo "El arte de la reestructuración y sus implicaciones políticas: el caso de los movimientos urbano populares." ha dicho que "ciertos indicadores sugieren que el estilo populista de Salinas, combinado con la necesidad de recuperar el control político durante el periodo 1982-1988, ha transformado diversos programas federales que en algún momento distribuyeron fondos según criterios técnicos estrictos en herramientas de rearme político para el partido/Estado.", p. 359.

Solidaridad (PRONASOL). A través de él, y por fuera de las estructuras clásicas, se recorporativizó a gran parte de la sociedad y se establecieron nuevas bases sociales y clientelas políticas. El PRONASOL fue, al igual que muchas otras políticas estatales, un proyecto claramente encaminado a resaltar la imagen de Salinas en detrimento del partido oficial, que tradicionalmente era el canal para conducir y encauzar este tipo de programas y políticas públicas.

Los recursos del PRONASOL se distribuían con criterios políticos: más donde la oposición era mayor, sobre todo la cardenista, para así socavar sus bases de apoyo. Eran distribuidos, igualmente, a organizaciones cercanas al aparato estatal, es decir, las que no se oponían al gobierno o a su partido; y, más importante aún, por este conducto se fomentó que los grupos no afines se abocaran a proyectos de desarrollo comunitario, y no a luchar por demandas políticas. En suma, este programa, con sus miles de comités repartidos a lo largo de todo el país, incorporó y movilizó a millones de mexicanos de las clases populares; fue un instrumento que distribuía de forma eficaz amplios recursos, si bien de corto plazo, y que logró revitalizar, transitoria pero aceleradamente, la legitimidad de la presidencia de la República frente a la gran mayoría de la sociedad mexicana.

Con toda esta *ingeniería* política, además de la estabilidad económica alcanzada, Salinas y el PRI lograron recomponer sus apoyos electorales y alcanzar en la elección intermedia de 1991 un porcentaje de votación mayor al 60 por ciento. En esos comicios se demostró que lo que realmente buscaba la población mexicana era una mejoría en su situación económica y mayores oportunidades de desarrollo. Con las demandas sociales relativamente satisfechas, el apoyo regresó al PRI (y sobre todo a Salinas), después de haberlo perdido en el 88. El gobierno recobró, así, cierto grado de eficacia y legitimidad en su actuación (principalmente en el terreno de la economía), lo cual influyó enormemente en la posibilidad de reconstruir la coalición gobernante.

Por otra parte, a pesar de que durante el salinismo se llevaron a cabo varias reformas electorales¹¹ e incluso se abrieron espacios a la oposición como nunca antes, se le reprocha al propio presidente que sistemáticamente se negó a llevar a cabo una reforma política profunda y radical, que instalara al país, por fin, en una democracia plena. Salinas de Gortari, con seguridad el mayor reformador económico desde Calles y Cárdenas, creyó que en los albores del siglo XXI y en un mundo que se democratizaba a pasos agigantados, México podía escapar a esa lógica y seguir gobernado por un régimen que se evidenciaba, cada vez más, como uno de los pocos autoritarismos que aún sobrevivían. El presidente nunca tomó en serio a quienes le pedían esta reforma política. Ningún argumento lo convencía. Por el contrario, Salinas tenía muy presente el ejemplo soviético y la experiencia de Gorbachov. "No podemos permitir que nos pase lo que a Rusia", insistía. Por ello, adoptó la estrategia de abrir primero la economía y después afrontar la apertura política.

En materia política, introdujo una especie de "democracia selectiva", en donde se le reconocían los triunfos al PAN —como fue el caso de Baja California en 1989, primera gubernatura que escapaba al control priísta— y se le otorgaban algunos espacios políticos (las llamadas "concertaciones"); y por el contrario, al PRD (formado a partir de lo que fue el Frente Democrático Nacional) no se le reconocían sus conquistas, incluso se recurría al fraude

¹¹ Para un recuento pormenorizado de estas reformas véase CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM, México, 1994, pp. 101-107; PRUD'HOMME, Jean-François. "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)." *Política y gobierno*. Primer semestre de 1996; y ALCOCER, Jorge. "El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996." *Diálogo y debate de cultura política* #1, Abril-junio de 1997.

y a la imposición para evitar la victoria perredista, se perseguía a sus integrantes y se les excluía de la toma de decisiones (lo cierto es que en gran medida el PRD también practicaba la autoexclusión; agravado por el fraude de 1988, en todo momento le dio la espalda a Salinas). El ejemplo paradigmático lo tenemos durante las elecciones locales de 1989. Mientras que en Baja California se reconocieron los triunfos panistas, en Michoacán el gobierno y el PRI recurrieron a su larga lista de trampas y manipulaciones, echando mano al fraude electoral, con la finalidad de no reconocer las victorias perredistas.

En este punto cabe detenerse con un poco más de detalle. Como resultado de las elecciones de 1988, el PRI y Salinas no consiguieron la mayoría calificada (dos tercios del total) en la Cámara de Diputados, indispensable para realizar reformas constitucionales. En ese preciso momento entra un elemento nuevo en la de por sí ya compleja ecuación política. Para hacer realidad el ambicioso programa de gobierno del presidente, resultaba indispensable reformar la Carta Magna, no bastaba con reformas a la legislación secundaria (para lo que el partido oficial sí contaba con la mayoría suficiente). Se tornaba vital la cooperación de alguno de los dos grandes partidos de oposición. Para ello, solamente quedaba el Partido Acción Nacional, ya que los legisladores cardenistas eran concebidos como enemigos políticos (que no rivales) del presidente. El PAN se prestó, pero no de forma gratuita. Exigió a cambio reformas en materia electoral para permitir elecciones democráticas y el reconocimiento de sus triunfos (además de que las transformaciones estuvieron encaminadas hacia lo que creía y por lo que luchaba ese partido). En su momento esta estrategia fue muy criticada, sin embargo, de forma retrospectiva, se puede afirmar que resultó de una atinadísima visión de medio y largo plazo. A partir de esta nueva lógica —necesidad de formar coaliciones para realizar los cambios constitucionales indispensables para desarrollar el programa de gobierno del ejecutivo—, puede señalarse que concluye el periodo en que el PRI adopta resoluciones de manera unilateral; pasando así, a ser compartidas por fuerzas políticas de diverso signo partidista.¹²

Durante este periodo las elecciones fueron convirtiéndose, cada vez en mayor medida, en el mecanismo central de la disputa política. La competencia, aunque limitada, trastocó la estructura de lealtades y adhesiones del régimen. En el ámbito local, esta competencia no incitó, como se habla temido, un *dominó* a favor de la oposición. Con todo, la ausencia de reglas claras provocó que los comicios locales se convirtieran en el punto de discordia. Las élites locales, y no el centro, sufrieron en mayor medida la erosión de su predominio.

De esta forma se llega al año de 1994, en el cual las perspectivas eran bastante favorables: la economía estaba controlada y estable, y se reconocía cierta mejoría en los niveles de vida de la población; y se había firmado el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, 1994 fue un año que significó un viraje para el sistema político mexicano. Inmersos ya en el proceso electoral, en ese año apareció la violencia política y social, significando un duro golpe y una crisis política importante para el país.

El año inició con un levantamiento indígena en Chiapas, encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Esta rebelión llamó la atención sobre la situación de los indígenas y las consecuencias negativas del ajuste económico *neoliberal*; poniendo fin al triunfalismo imperante entre la élite política. A la par, cuando este movimiento estaba relativamente controlado y encauzado por la vía de la negociación, el 23 de marzo, en Tijuana,

¹² LUJAMBIO, Alonso "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México." *Revista Este País* #107. Febrero del 2000, pp. 4-5; y CARRILLO, Ulises y LUJAMBIO, Alonso. "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000." *Revista mexicana de sociología* 98/2. Abril-Junio de 1998, p. 240.

es asesinado Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia de la República por el PRI. Esto puso a la defensiva al partido oficial, en cuyo seno se llevó a cabo una lucha sordida por reemplazar al candidato asesinado. Finalmente este proceso no escapó del control del presidente Salinas y la nominación recayó en Ernesto Zedillo, coordinador de la campaña de Colosio y ex Secretario de Programación y Presupuesto, y de Educación Pública.

En conjunto, estos acontecimientos provocaron gran incertidumbre entre la élite política y en la sociedad en su conjunto. En medio de anuncios sobre el "choque de trenes" y la posibilidad de una desestabilización política, las elecciones de agosto del 94 se llevaron a cabo sin mayor contratiempo, resultando ganador el candidato del PRI. De hecho, este proceso electoral se caracterizó por una gran transparencia y credibilidad, así como por el gran número de electores que concurrieron a emitir su voto. Estos comicios "no fueron una explosión partidaria sino un acto de reflexión silenciosa: una enorme y pacífica concurrencia esperando pacientemente su turno ante las urnas."¹³

Además, el sexenio de Salinas no podía terminar sin nuevos sobresaltos. A finales de septiembre sería asesinado el Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu; provocando una nueva crisis política y una importante fuga de capitales. Lo cierto es que el país vivió perplejo, profundamente dividido y en constante desacuerdo desde el 1º de enero de 1994.

La discordia social, el resquebrajamiento del sistema, la pérdida de confianza de los mexicanos en su país, tenía que proyectarse tarde o temprano en una pérdida de confianza en el exterior. Cualquier error precipitaría el escape del ahorro interno, invertido temporalmente en México debido a las altas tasas de interés. Como todo lo que puede fallar falla, el error de manejo financiero se cometió a mediados de diciembre de 1994, ya en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo. El castillo de naipes se vino abajo. Por fortuna, la economía del país no estaba ya estatizada ni cerrada. Los logros de Salinas —la privatización, la apertura, el equilibrio de las finanzas— y la pronta acción del gobierno de Clinton, defenderían parcialmente la economía de México. Pero seguía faltando la concordia. Para recobrarla no hacía falta refundar al país, como demagógicamente pedía Marcos; hacía falta que el sistema se declarara en quiebra y abriera paso a la reconciliación por la vía democrática. ¿Lo intentaría el nuevo presidente, Ernesto Zedillo?¹⁴

A pesar de todas las resistencias, avances y retrocesos, durante este periodo (1982-1994) sería sembrada la semilla que años después germinaría en forma de democracia política. Durante esta etapa, el pluralismo político creció de manera exponencial, instaurándose donde, de forma realista, podía hacerlo: en los gobiernos estatales y municipales. Entonces, se puede decir que el proceso de democratización del sistema político mexicano comenzó en el ámbito local, surgiendo el pluralismo y la alternancia desde la periferia, buscando colonizar el centro, es decir, la federación. La ola opositora alcanzó las gubernaturas de Baja California, Guanajuato (1991, de forma interina) y Chihuahua (1992); sin embargo, el mayor avance del pluralismo político se dio en la esfera de los gobiernos municipales. Según datos recogidos por Alain de Remes, el porcentaje de municipios yuxtapuestos (es decir, aquellos municipios que eran gobernados por partidos diferentes al del gobierno estatal) pasó de 1.03 en 1981 a 3.30 en 1983, 11.89 en 1989 y 21.61 en 1994. (en los siguientes años, este índice creció hasta 33.97 por ciento en 1995 y 46.37 en 1997, último año que este autor recoge; sin embargo, este periodo se analizará más adelante)¹⁵.

¹³ PAZ, Octavio. "Las elecciones de 1994: Doble Mandato." *Nueva Política, Sociedad y Democracia* #4, Junio-agosto de 1998, p. 84.

¹⁴ KRAUZE, Enrique. *Op. Cit.*, nota 4, p. 442.

¹⁵ DE REMES, Alain. "Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales." *Política y gobierno. Primer semestre de 1999*, p. 238. Acerca de la evolución del sistema de partidos véase CANSINO, César. "Crisis de partidos y cambios en el sistema de partidos: 1983-1997" en CANSINO, C. (Coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. CEPACOM, México, 1998.

El sexenio salinista significa, pues, un elaborado y complejo proceso de restauración del régimen —y en particular de la coalición en el poder— mediante la continuidad y reforzamiento de la liberalización política en curso, alcanzando en esta etapa el grado máximo de apertura controlada, es decir, limitada, gradual, con avances y retrocesos, manteniendo en lo esencial las riendas y la discrecionalidad del poder público.

VI. Los efectos políticos de la reestructuración económica.

"La sociedad puede entender el ajuste, pero no un ajuste permanente y eterno, y no permanente y eternamente realizado a costa de los débiles o los menos privilegiados."

Felipe González.

A partir de la crisis económica de 1981-82, los mecanismos tradicionales de dominación política entraron en un importante proceso de desgaste y erosión. La reestructuración económica llevada a cabo a partir de 1982 por la élite gobernante, significó un verdadero sacudimiento de estos instrumentos. Lo que aconteció no fue una simple reforma al sistema productivo nacional; por el contrario, fue una profunda revisión de las relaciones entre las diversas fuerzas económicas, sociales y políticas. Al modificarse el núcleo del engranaje entre el gobierno y los agentes económicos (a través de la privatización de empresas paraestatales, apertura comercial, desregulación, etcétera), se transformaron las relaciones de dominación y control político. La reforma económica no significó, pues, más que una inmensa transferencia de poder político a la sociedad.

De esta forma, el proceso de ajuste estructural —que significó una reforma profunda sobre el conjunto de la economía mexicana— alteró de forma radical el contexto político. Se vio trastocado, entonces, el acceso a oportunidades y a prebendas y privilegios materiales y políticos.

Si bien estas enmiendas se concentraron en el sistema económico y la administración pública, lo cierto es que tuvo, como se ha dicho, un importante efecto político: provocaron rupturas, nuevos acomodos, y sacudió los arreglos imperantes entre la clase política y las fuerzas sociales. "Metafóricamente —apunta Leonardo Morlino—, podemos asimilar las estructuras democráticas a una camisa hecha de un tejido elástico: podrán vestirla las personas más diversas, altas o bajas, delgadas o gruesas. Por el contrario, un régimen autoritario, de ordinario debido también a las modalidades de su génesis, está más estrechamente ligado a ciertos líderes o grupos sociales y económicos. Por ende, cuando la estructura socioeconómica cambia profundamente, la camisa-estructura del régimen puede convertirse en una especie de camisa de fuerza. De aquí la tensión entre un cuerpo que trata de rajar la camisa y el tejido poco elástico que comprime el cuerpo."¹⁶

El nuevo papel del Estado en la economía influyó, de forma necesaria e inevitable, en las posiciones y equilibrios políticos del régimen. Estas reformas crearon grandes tensiones, cambiaron la correlación de fuerzas (políticas y económicas), a la vez que transformaron las pautas culturales de la sociedad. Un sistema autoritario como el mexicano puede funcionar de manera adecuada, y ser capaz de procesar los cambios que provoca el proceso de modernización económica y social, siempre y cuando cuente con los recursos materiales suficientes para continuar con el desarrollo de la sociedad; es decir, el sistema funcionará en tanto cuente con rentas que permitan un mayor bienestar social. Por ello, una crisis económica profunda y prolongada, como la que sufrió el país, necesariamente *erosiona* el sustento que provee

¹⁶ MORLINO, Leonardo. *Como cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España, 1985, p. 106.

continuidad y legitimidad; ahí es donde se encuentra su verdadero punto débil, su talón de Aquiles.

Claramente, una gran parte de la legitimidad del régimen se basó en el “rendimiento o desempeño”, es decir, en su capacidad para, de forma sostenida, elevar la riqueza y los niveles de vida de la gente. Al no poder reproducir más este fenómeno, el sistema político, y con él sus dirigentes, perdió, a ojos de la población, una buena parte de su razón de ser. El grueso de la sociedad intuyó que desde el gobierno sólo se podían esperar devaluaciones, corrupción, inflación desbocada, falta de oportunidades y de empleos, austeridad y sacrificio económico permanente. Así, desde el surgimiento de la crisis económica, el reclamo por una mayor democracia comenzó a extenderse por todo el país. La crisis no fue entendida, como había ocurrido anteriormente, en términos administrativos, sino políticos. Se evidenció el gran poder discrecional del presidente, la fuerte centralización, el autoritarismo sin controles, la inexistencia de una verdadera competencia electoral. En todo caso, a los agravios provocados por la crisis y por la cancelación de los sueños de prosperidad prometida por el Presidente López Portillo, se sumarían los costos y sacrificios que implicaban las políticas de ajuste y reestructuración económica.

Todo ello, de forma inevitable, alimentaría el descontento y la protesta social. No podía ser de otra manera. La crisis limitaría los recursos disponibles para que el complejo aparato político se mantuviera en pie; provocando jalones, tensiones e incluso rupturas al interior del régimen. Por otro lado, los apuros económicos a los que se veía expuesto el país terminarían golpeando a sectores identificados con el PRI o simplemente apáticos, que acabaron movilizándose en su contra, poniendo en entredicho la legitimidad y el consenso del acuerdo político.

En México —al igual que aconteció en otros países en que se presentó una transformación similar— el proceso de reforma y reestructuración macroeconómica, junto con las severas políticas de ajuste, tuvieron importantes consecuencias: originaron profundos y significativos cambios en la distribución del ingreso (solamente entre 1982 y 1987, el salario mínimo se contrajo, en términos reales, más de 40 por ciento) y en las relaciones de dominación y de poder entre la élite gobernante y una sociedad que comenzaba a despertar y a incomodarse por su situación —básica pero no exclusivamente— económica. En consecuencia,

A la exclusión política propia de todo modelo autoritario se sumó después la exclusión social del nuevo modelo económico impuesto a partir de 1985: el de mercado, globalizador o neoliberal. Si la primera exclusión había afectado principalmente a sectores medios que exigían un pluralismo real, la segunda ha impactado en millones de mexicanos, particular pero no exclusivamente, pertenecientes a los sectores medios. Combinadas la crisis política con la económica, el resultado fue una creciente inviabilidad del régimen que nació a inicios de siglo de la Revolución mexicana.¹⁷

¹⁷ MEYER, Lorenzo. “El sistema político y la gobernabilidad mexicana” en SCHMIDT, Samuel. (Coord.) *La capacidad de gobernar en México*. Editorial Aguilar. México, 1997, p. 90. En igual sentido se pronuncia Mauricio Merino, cuando escribe: “La demanda creciente a favor de la democracia no se explicaría, sin embargo, al margen del binomio entre modelo económico y sistema político. Mientras el primero permitió que el pacto revolucionario ofreciera resultados tangibles a la mayoría, éste se apoyó en la evidencia de sus propios productos. Pero cuando la vigencia del pacto fue insuficiente como mecanismo de redistribución, afloraron tensiones inéditas en el sistema político mexicano.” *Fuera del centro*. Universidad Veracruzana. Xalapa, México, 1992, p. 168. Adam Przeworski lo refrenda cuando afirma que “los regímenes basados en un intercambio tácito de prosperidad material por aquiescencia pasiva —el ‘comunismo de gulach’ de Kadar en Hungría, el periodo de Giersek en Polonia o el régimen del PRI en México antes de 1982— son vulnerables sobre todo a las crisis económicas.” *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge University Press. Cambridge, Inglaterra. 1995, p. 100. Véase, igualmente, RUBIO, Luis. “La reforma económica y el cambio político en México” en ROETT, Riordan (Comp.) *La liberalización económica y política de México*. Siglo XXI Editores. México, 1993; y CRESPO, José Antonio. “El fin de la liberalización política en México” en CANSINO, C. (Coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. CEPACOM. México, 1998.

Por consiguiente, según avanzaba la reforma económica y las políticas de ajuste, la vieja estructura política sufría fuertes presiones. Prácticamente desde el inicio se evidenció que la reforma al sistema económico no sería solamente eso, sino que implicaría un cambio del Estado clientelar y de la forma en que se ejercía la dominación política tradicional. La reducción de los recursos disponibles, el saneamiento de las finanzas públicas, y la desaparición de la mayoría de los subsidios sacudieron lealtades y desgastaron, en gran medida, las redes de control político.

El mayor efecto de la reestructuración económica ha recaído sobre el PRI y su sistema de control corporativo. El viejo aparato del partido oficial enfrentó una verdadera pesadilla, en la que todos sus privilegios, prebendas y formas de actuación se vieron desplazadas y perdieron validez. Por ello, en el seno del partido se configuró una verdadera crisis de la clase política, dividida por la tensión entre los modernizadores —jóvenes tecnócratas surgidos del sistema financiero del Estado— y los políticos de viejo cuño —provenientes en su inmensa mayoría de las redes clientelares y corporativas tradicionales.

El partido oficial, antaño todopoderoso, ha sido la mayor y más clara víctima en este proceso de reestructuración económica. En realidad, la adopción de políticas económicas *neoliberales*, como la fórmula para la modernización del país y de adecuación del régimen a las nuevas condiciones mundiales y nacionales, no ha hecho más que socavar a este último: ha minado las bases de apoyo y sustentación del PRI y del régimen en su conjunto. Sin duda, "los mayores perdedores en la reforma (...) han sido los viejos intereses protegidos: los de los priistas mismos. Son ellos quienes han perdido como resultado de una mayor competencia electoral, son ellos quienes han perdido en el proceso de desregulación de la economía, y son ellos quienes han tenido mucho menos acceso al poder y la corrupción como resultado de la privatización de las empresas propiedad del gobierno."¹⁸

Los efectos han recaído sobre el partido oficial debido, principalmente, a la peculiar relación que mantiene con el aparato estatal y con el gobierno. En un régimen como el priista, donde las fronteras entre el Estado y el partido no son claras, un desempeño económico o social inadecuado —o no del todo óptimo— por parte del gobierno, se traduce inevitablemente en un descenso en los niveles de aceptación y legitimidad del partido. Así ocurrió en las elecciones de 1988, después de un sexenio de crisis económica profunda y permanente, y así ha ocurrido a lo largo del mandato zedillista, donde el partido oficial —frente a la crisis de 1994-95, la más importante desde la gran depresión, en la década de los treinta— ha sido duramente castigado a la hora de las elecciones.

A la par, otro de los grandes perdedores con esta reforma económica fue el sistema corporativo con las canonjías, ventajas y beneficios que acarreaba. Ante la fuerte disminución

¹⁸ RUBIO, Luis. *La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública*. Ediciones Cal y Arena. México, 1998, p. 142. Más aún, "carencia de alternativas viables, la mayor parte de la clase política priista acostumbrada a las tradiciones patrimonialistas propias del Estado 'revolucionario', se vio obligada a someterse a los proyectos neoliberales modernizadores de la élite forjada alrededor de los circuitos financieros del Estado. Con ellos fue perdiendo buena parte de sus recursos de poder tradicionales, lo que no pudo sino generar resentimientos crecientes dentro del propio PRI, agravados por el estilo dogmático y autoritario de aquellas élites tecnocráticas convencidas de la necesidad de un nuevo modelo, pero incapaces de afrontar una reforma a fondo de su base partidaria. De alguna manera, la transición a la democracia, la negociación y los acuerdos que conducirían a la alternancia del 2 de julio fueron entonces promovidos y desafiados por esa dialéctica perversa entre 'el viejo PRI' y los presidentes 'modernizadores', dialéctica que llevaría a los representantes del primero a ver en la democratización una verdadera transición no sólo a los principios de la 'Revolución mexicana' sino sobre todo a los usos y costumbres en los que se sustentaban sus privilegios." SALAZAR C., Luis. "México: una transición singular." *Diálogo y debate de cultura política* #14. Octubre-diciembre del 2000, pp. 18-19. Este conflicto, en el fondo no resuelto, trajo como consecuencia la ruptura de una de las reglas de oro del sistema político: la disciplina. "La disciplina entre la élite gobernante y, más específicamente, en el partido, se convirtió en una de las primeras víctimas de la reforma económica y la liberalización política." SERRANO, Mónica. "El legado del cambio gradual: Reglas e instituciones bajo Salinas" en SERRANO, M. y BULMER-THOMAS, V. (Comps.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. F.C.E. México, 1998, p. 27.

de los recursos políticos y económicos disponibles para llevar a cabo la cooptación, estos privilegios, irremediamente, comenzaron a desaparecer:

La reestructuración económica afectó profundamente a las coaliciones redistributivas y al sistema de corporativismo inclusionario. El doloroso proceso de pasar de un mercado protegido a otro abierto y de una economía centrada en el Estado a otra dirigida por el sector privado, afectó a los mexicanos de todos los estratos sociales. Las políticas decretadas por el equipo de De la Madrid para reestructurar la economía hacia el crecimiento renovado, dependían de la reducción de los controles salariales, del presupuesto gubernamental para programas sociales, de la eliminación de los subsidios y la asfixia de las demandas laborales. Los campesinos y obreros, los profesionales de clase media y las industrias ineficientes, los burócratas y los marginados sin empleo, todos —de diferentes maneras y en diferentes grados— sintieron las presiones del ajuste a un nuevo modelo de desarrollo.¹⁹

Un claro ejemplo de ello tiene que ver con el campo. El aparato estatal se ha retirado de su papel tradicional. Desde hace mucho tiempo, las políticas gubernamentales protegían al sector campesino. Las empresas y las entidades públicas proveían créditos baratos, seguros, fertilizantes, subsidios a la energía eléctrica, a los sistemas de riego, ofrecían precios de garantía a las cosechas, la inversión pública en infraestructura resultaba central, etcétera. A partir de la crisis de 1982, este esquema se vio en grandes apuros, sufriendo una gran sacudida. Todas las prestaciones, beneficios y privilegios de los que gozaba este sector fueron ampliamente recortados y, en algunos casos, de plano suprimidos.

En resumidas cuentas, la reforma económica y en general todo el proceso de reestructuración del sistema productivo nacional, minaron muchas de las estructuras corporativas tradicionales, cancelaron —o recortado drásticamente— la posibilidad de favorecer discrecionalmente a aquellos grupos afines al régimen y han hecho innecesaria a buena parte de la burocracia, sobre todo en el sector paraestatal. De esta forma, las políticas de ajuste económico hicieron más precaria, todavía, la hegemonía del PRI, evidenciando la necesidad de una reforma profunda e integral a la estructura y funcionamiento del sistema político.

La reforma económica tuvo otro efecto a destacar: el surgimiento de las regiones, de los estados y municipios como actores relevantes, con una autonomía creciente. Es decir, nos encontramos frente al socavamiento del viejo vínculo centralista que sometía a las provincias al dictado de las políticas que surgían en la capital del país. En el fondo, lo que realmente aconteció fue un vuelco radical en la relación entre el centro y la periferia. Con la emergencia de un mayor pluralismo político, los partidos de oposición comenzaron a gobernar gran cantidad de estados y municipios; ésto significó la “rebelión” de los órganos locales de gobierno frente al yugo del centro.

¹⁹ DRESSER, Denise. “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México” en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena. México, 1996, p. 215. Dentro de este contexto, Lorenzo Meyer afirma que: “En el sistema político y económico mexicano diseñado a partir de la segunda guerra mundial, el subsidio a todos los actores políticos relevantes —empresarios, sindicatos, ejidatarios, clases medias— era parte fundamental del entramado que sostenía a una Presidencia todopoderosa, que en ese tejido de subsidios tenía su principal instrumento de dominación. Sin embargo, en los ochenta, los recursos para continuar por ese camino desaparecieron y el nuevo modelo económico se puso en marcha como una cirugía mayor encaminada a salvar a un organismo muy debilitado.” *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*. Editorial Océano. México, 1998, p. 144. Páginas antes, el propio Meyer apunta: “El grupo político que asumió las riendas del poder en México en los años ochenta hizo una apuesta que se puede resumir así: las transformaciones económicas en apoyo de la economía de libre mercado inevitablemente cobrarían un gran costo social y encontrarían una gran resistencia. Para superar esta última, era indispensable usar a fondo el instrumental político autoritario a disposición de una Presidencia con férrea voluntad de dominio; se lograrían así no sólo los cambios económicos propuestos desde la cúspide del poder sino también se aseguraría la permanencia e intereses del pequeño grupo de jóvenes arquitectos de la revolución neoliberal mexicana.” p. 32. Para ver con mayor detalle el proceso de apertura y sus efectos, véase: RUBIO, Luis. “El sistema político mexicano: ¿cambio y evolución?” en RUBIO, L. y FERNANDEZ, A. (Eds.) *México a la hora del cambio*. Ediciones Cal y Arena. México, 1995; ROETT, Riordan. “México en la encrucijada de la liberalización.” y CAMP, Roderic. “Liberalización política: ¿La última llave para la modernización de México?” ambos en ROETT, Riordan (Comp.) *La Liberalización económica y política de México*. Siglo XXI Editores. México, 1993.

También entró en crisis la relación del régimen con las clases medias del país. Se puede decir que tradicionalmente existió una alianza entre la coalición gobernante y este estrato social, basada en niveles aceptables de seguridad pública, educación (principalmente universitaria), mejora de los servicios y privilegios a las ciudades, estabilidad de precios, oportunidades abundantes para la elevación del nivel de vida, etcétera. Sin embargo, esta clase media fue severamente castigada por la crisis, lo que provocó la disolución del vínculo que la ataba con el poder, e incluso, de forma creciente, un rompimiento abierto con éste.

Sin embargo, todos estos procesos se vieron frenados —en buena medida— durante el sexenio de Salinas de Gortari. Durante este periodo y a pesar de continuar el deterioro y el proceso de apertura política, el presidente logró, a través de la estabilización económica y de una compleja ingeniería política —que incluía la concentración y acumulación del poder político en la persona del propio presidente y la regeneración de viejas alianzas, así como la construcción de vínculos con grupos nuevos, ajenos al sistema, a través del PRONASOL—, mantener el *statu quo* político y recobrar en gran parte la legitimidad perdida. Pero, esta legitimidad a duras penas recobrada, recayó en el presidente y no en el sistema. Por ello, al tomar posesión la nueva administración todo este entramado se vino abajo y la descomposición política se vio acelerada de forma exponencial.

A partir de diciembre de 1994, la población tuvo que soportar una nueva crisis económica: la más dura y profunda desde la gran depresión mundial. Los efectos políticos se hicieron presentes de inmediato. Al igual que en 1982, se conjuntaron el agravio y el sacrificio económico —traducido en mayor desempleo, disminución del poder adquisitivo de los salarios y mayor inflación— junto a la ofensa de la promesa rota y la mentira sobre la entrada de México al “primer mundo”. Todo ello significó el descrédito total del PRI y del gobierno. El partido vio reducirse su nivel de simpatía y aceptación entre la población: en las elecciones locales de esos años y la federal del 97, la sociedad le otorgó el voto a los partidos de oposición, castigando fuertemente al PRI; a tal grado que perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y retrocedió sensiblemente en el número de estados y municipios bajo su control.

No obstante, ante la reestructuración económica y el sacrificio permanente de la población, surge una interrogante central: ¿porqué —como sucedió en otros países— el régimen postrevolucionario mexicano no se desplomó ante una situación tan adversa? O, puesto al revés ¿porqué y cómo es que resistió un embate social tan fuerte? Sin duda, a partir de 1982 el sistema político ha venido experimentado una gran crisis de legitimidad; pero, a su vez, ha tenido la capacidad y la fuerza para *retrasar y canalizar* la expresión política de este descontento y malestar ciudadano. Por ello, la respuesta a la interrogante debe buscarse en la fuerte institucionalidad, es decir, en el vigor de las instituciones políticas del régimen y en su capacidad para diluir y retardar la manifestación de la inconformidad social.

En concreto, pudo enfrentar con éxito este desafío a partir de varios factores, entre los que destacan: el poder discrecional del presidente de la República, el sistema de redes clientelares y el corporativismo, la fortaleza de las instituciones financieras públicas, y el control estatal de los procesos electorales. Veamos:

1. *Las facultades y el poder discrecional del presidente de la República:* El jefe del ejecutivo, como vimos en el apartado correspondiente, goza de una amplia poder arbitrario y de una gran discrecionalidad. Ello posibilitó la hiperconcentración del proceso de toma de decisiones y, así, facilitó la marginación de los opositores al

- programa de ajuste, tanto los que se encontraban dentro como fuera de la coalición gobernante y a su vez permitió premiar a los grupos que apoyaban dicha reforma.
2. *El aparato clientelar y corporativo:* Mediante dicho aparato y el control que sobre él ejercía el régimen, se logró limitar en gran medida los efectos adversos de las políticas de reestructuración económica. Es decir, este control sirvió como un amortiguador de las consecuencias negativas de la reforma.
 3. *La fortaleza de las agencias financieras públicas:* En particular del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda. Esto facilitó la exitosa introducción del paquete de ajuste estructural y permitió —gracias a su gran fuerza— el triunfo de la burocracia económico-financiera sobre sus rivales, contrarios a la reestructuración económica.
 4. *El control estatal sobre los procesos electorales:* Esto se presentó en varios frentes. Primero a través del control de la organización de las elecciones y la posibilidad de manipular los resultados; en términos generales, ello permitió dar una respuesta flexible a las presiones tanto de la oposición como de la propia clase política priísta, además hizo posible el empleo de la competitividad y la inclusividad (dispositivos de apertura y cierre) de los comicios como un mecanismo para regular el cambio en la correlación de fuerzas que el ajuste económico pudiera provocar. En segundo lugar, permitió limitar y obstaculizar la creación y el fortalecimiento de alternativas claras al régimen e impedir la alternancia en el poder. Finalmente, este control impidió, a través de la dispersión del calendario electoral local y federal, que la expresión del descontento se manifestara de forma única y concentrada; es decir, diluyó —a través de la programación de las fechas electorales— la exteriorización nacional de la inconformidad política (de hecho, las elecciones federales de 1988 y de 1997 son una clara excepción a este último punto).²⁰

La crisis casi permanente vivida desde 1982 no se limitó, pues, al ámbito de la economía, sino que tuvo importantes efectos políticos. No sólo se redujeron los niveles de vida y bienestar de la población, sino que se perdió algo que si bien no es cuantificable, si es imprescindible para el adecuado desarrollo de cualquier país: la confianza colectiva. Así, a partir de ese año los apoyos del régimen se han venido debilitando. La incertidumbre socavó la posición electoral privilegiada del PRI y, súbitamente, produjo un rechazo mayoritario entre la población. Sin duda, ésta es la mayor herencia del ajuste estructural. En el proceso se produjo una desalineación²¹ del electorado en detrimento del PRI y en beneficio de las fuerzas y grupos de

²⁰ Sobre estos cuatro factores, que sirvieron para posibilitar la introducción de las políticas de ajuste y que funcionaron, igualmente, como amortiguadores ante las expresiones de rechazo véase LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. UNAM. México, 1995, pp. 28-29, HEREDIA, Blanca. "Estructura política y reforma económica: el caso de México" *Política y Gobierno*. Enero-Junio de 1994 y de la misma autora: "La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas" en CAVARAZZI, Marcelo. *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. Juan Pablo Editor/ FLACSO. México, 1997, en particular, pp. 156-159.

²¹ "La desalineación ocurre cuando los grupos que normalmente apoyan a un determinado partido dejan de hacerlo. La realineación implica que dentro del electorado, los grupos de apoyo de base de los principales partidos políticos se han reorganizado, tal vez, pero no necesariamente, con el resultado de la pérdida del predominio del partido o partidos que anteriormente tendían a dominar (o al menos a ganar con mayor frecuencia). Las realineaciones no son acontecimientos cotidianos; de hecho, es posible que ocurran en intervalos de varias décadas. Si ocurrieran con mayor frecuencia, el concepto de alineaciones electorales estables no tendría sentido. Por consiguiente, para el elector promedio, la alineación a un partido político determinado es un compromiso de por vida." KLESNER, Joseph L. "¿Realineación o desalineación? Consecuencias de la crisis y la reestructuración económica para el sistema partidario mexicano" en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena. México, 1996, p. 255.

oposición. En definitiva, estamos ante la emergencia —irreversible— de un extendido pluralismo político en el seno de la sociedad mexicana.

Los eventos que se han presentado a partir de 1982 y que han puesto en entredicho la legitimidad del régimen político, han adquirido una fuerza y vitalidad tal que resulta impensable un retroceso al *statu quo* anterior. En efecto, durante este periodo —en el que se conjuntaron crisis económica, políticas de ajuste estructural y liberalización política— se han producido transformaciones significativas en la política mexicana. Ha cambiado la composición y la fuerza de los sectores de oposición activos y la distribución del poder político. Esto ha tenido, a su vez, importantes consecuencias para la coalición que controla el aparato estatal. Este proceso ha ido minando la fuerza del régimen y ha hecho más elevado el costo del dominio priísta. Sin embargo, su posición dominante no ha sido erosionada por completo, sino que conserva, aún, importantes apoyos sociales y mantiene amplias parcelas de poder.

Entonces, se puede afirmar, sin asomo de duda, que la economía ha jugado un papel central —determinante— en el largo y siempre difícil proceso de transición a la democracia que el país ha vivido.

VII. La liberalización política como base de legitimación del régimen.

"Si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie."

Tomasi di Lampedusa.

El régimen postrevolucionario mexicano se ha distinguido por una gran capacidad de supervivencia y de adaptación frente a los desafíos y a las situaciones cambiantes de los años recientes. Se ha destacado por haber aplicado —con notable éxito— una estrategia de apertura política cuya finalidad ha sido retrasar la democratización. Es decir, adoptó, durante muchos años, una política de liberalización, característica de aquellos autoritarismos que perciben la imposibilidad de conservar el sistema de dominación tal y como ha venido funcionando. Por ello abrazan dicha estrategia, permitiendo la realización de un proceso de apertura limitada, en donde se busca desahogar las presiones políticas y posibilitar la continuidad del régimen.

En el fondo, el proceso de liberalización política va de un autoritarismo a otro: uno más flexible y abierto que adopta nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y una mayor apertura de espacios para la representación y la expresión social. Esta estrategia tiene como finalidad última prolongar la vida del régimen autoritario tanto como sea posible; aunque para ello tenga que hacer algunas modificaciones, flexibilizar su estructura y otorgar ciertas concesiones —siempre limitadas— a los grupos inconformes o disidentes, sin alterar mayormente su esencia. Esta política ha sido definida como:

El proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el hábeas corpus, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etc. en el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo alguno por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.²¹

²¹ O'DONNELL, Guillermo. y SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias incipientes*. Editorial Paidós. 1° Reimp. Buenos Aires, 1991, p. 20. En general sobre la diferencia entre liberalización y democratización, véase CANSINO, César. *Democratización y liberalización*. IFE. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática # 14. México, 1997.

La liberalización es un instrumento al que generalmente recurren los dirigentes del régimen como un medio para prolongar su estancia en el poder. Con su adopción es posible dar respuesta a las demandas de apertura política, abrir espacios para la actuación de grupos o sectores de oposición y, a la vez, ampliar las bases de sustentación del sistema político en su conjunto. Todo ello implica—necesariamente— la creación de *válvulas de escape* por las que se pueda canalizar el descontento social: nuevos canales de expresión y formas más amplias de participación; se trata, pues, de construir una base de relegitimación del régimen y de su hegemonía. En suma, la reforma y apertura políticas han sido un instrumento de apoyo-control, que ha servido al régimen en crisis para preservarse a través del cambio, y no como una verdadera forma de ir construyendo la democracia.

En el caso de México, la apertura política estuvo encaminada hacia un incremento aparente de la participación, principalmente de aquellos grupos que no se habían expresado ni actuado políticamente. Esta estrategia fue un recurso para adaptarse a una situación cambiante, y poder mantener el control político. Con un régimen más abierto y permisivo se podía—con gran facilidad— echar mano de un discurso democratizador y, con ello, mediatizar y posponer las demandas tanto reales como potenciales de los diversos sectores sociales.

Así, la liberalización política "funciona como una estrategia adaptativa a través de la cual se conceden algunos derechos políticos y civiles y que, por lo general, se instrumenta cuando el régimen muestra signos inequívocos de deterioro en su legitimidad y eficacia decisional. La liberalización busca por ello neutralizar institucionalmente el conflicto que tal deterioro pone de manifiesto. Cuando este objetivo es alcanzado con alguna pertinencia se puede decir que la apertura controlada resulta eficaz o funcional al régimen."²³

La liberalización ha jugado un papel central para el adecuado funcionamiento del régimen en los últimos años: se ha desempeñado como el medio idóneo para lograr el *reequilibrio* de las relaciones políticas, permitiendo la relegitimación del sistema político. Si en un principio fue una fórmula a la que se echó mano para responder a ciertas coyunturas críticas, después de recurrir a ella de forma constante y reiterada, se consolidó como el mecanismo más importante para la preservación del sistema de dominación, sin abandonar el carácter autoritario y tutelar que lo caracterizaba.

Su implementación para encauzar las relaciones políticas e institucionalizar el conflicto sólo se puede explicar ante profundas transformaciones de la sociedad y en el nivel de aceptación del orden vigente: revela un importante grado de deterioro en el entramado político-institucional. Por extensión, la estabilidad del sistema político mexicano, se ha podido mantener debido al proceso de liberalización implementado, cuyos efectos explican, también, el mantenimiento de esta estrategia dentro de ciertos límites controlables por el régimen.

Cabe hacer una precisión. El régimen priista tuvo —a diferencia de otros autoritarismos cuya estructura de dominación implicaba una gran rigidez— una flexibilidad inigualable, que le

²³ CANSINO, César. *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. M. A. PORRÚA/CIDE. México, 1995, p. 147. El propio Cansino afirma que "para distinguir empíricamente entre un proceso de democratización y uno de liberalización política debo considerarse, cuando menos, los siguientes indicadores: a) el grado de impredecibilidad que genera su instrumentación a nivel decisional (mientras que la democratización abre mayores márgenes de impredecibilidad, por cuanto las decisiones políticas involucran una diversidad de proyectos y actores a veces contradictorios, la liberalización reduce tales márgenes al mínimo porque la toma de decisiones sigue estando monopolizada por una élite política reconocida); b) las modificaciones institucionales que produce a través de reformas electorales, cambios constitucionales sustanciales y demás garantías políticas y civiles (mientras que la democratización da lugar a un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos, las reformas producto de una liberalización política siguen presentando ambigüedades y parcialidades); c) evidencia o no de acuerdos o negociaciones entre actores políticos identificados con el régimen autoritario precedente y actores en menor o mayor medida antirrégimen; y d) el nivel de *pluralismo político tolerado*." *La transición mexicana. 1977-2000*. CEFOM. México, 2000, p. 68.

permitió abrirse sin alterar de forma importante su esencia: sin *romperse*. Ello permitió la instrumentación de un amplio abanico de *juegos, mecanismos y acomodos* políticos, económicos y jurídicos de inclusión y exclusión, de apertura y cierre, cuyo resultado fue una gran capacidad para adaptarse al contexto en permanente transformación de los últimos años.

Esta experiencia acomodaticia de la coalición en el poder no es nueva. Data, por lo menos, de 1963, cuando se creó la figura de los diputados de partido, con la cual se buscó canalizar —a través de éstos— el descontento y la protesta política sin modificar la esencia, el núcleo autoritario. Desde entonces, este instrumento se ha utilizado en varias ocasiones y bajo diferentes formas. Ha permitido la ampliación de la arena política hacia grupos disidentes antes desplazados y ha aumentado el número de actores políticos y los temas sujetos a discusión. Así, ante el empuje de los sectores que no simpatizan con ellos, los dirigentes políticos del régimen han hecho de una necesidad impostergable (la democratización), una forma de mantenerse en el poder. Han dado muestras de una inteligencia envidiable y de una flexibilidad extrema. En particular, resulta evidente que para el régimen:

Lo que antes era vertebral ahora es accesorio, lo que ayer estaba en los márgenes hoy ocupa el centro. En la transformación del régimen casi no hay inventos, poquitas instituciones inéditas. De lo que está repleto el escenario es de viejos trastos con tareas nuevas. La metamorfosis del antiguo régimen se explica por la naturaleza de sus ligamentos. La coerción, cuando se rompe, cruje. La hegemonía, en cambio, no se rompe: se desata, desmigaja, se disuelve.²⁴

El caso mexicano resulta verdaderamente *sui generis*, prácticamente irreplicable. Tenemos enfrente un proceso de liberalización política que ha sido exitoso por décadas. La coalición gobernante ha logrado llevar a cabo, durante este período, una apertura limitada sin que resulte afectado el autoritarismo y la discrecionalidad que le caracteriza, posponiendo, de forma reiterada, la verdadera democratización. Desde esta perspectiva, pues,

La liberalización ha sido una vía para restaurar el equilibrio político (...) la experiencia mexicana desmiente la idea de que las liberalizaciones tienen únicamente dos salidas posibles: el endurecimiento del autoritarismo —también llamado “normalización”— o la democratización. Contrariamente a la idea generalizada de que las liberalizaciones tienden a ser fórmulas transitorias, México cuenta con una experiencia aperturista de más de veinte años cuyo éxito ha significado la cancelación o por lo menos, la postergación *sine die* de la democratización.²⁵

Como estrategia de continuidad, la liberalización política ha sido funcional ya que ha permitido reducir el riesgo de rompimiento del orden y de inestabilidad del régimen. A través de ella ha conseguido canalizar las crecientes movilizaciones sociales y sortear la pérdida de legitimidad a la que se ha visto sometido. En resumidas cuentas, el largo y complejo proceso de liberalización funcionó como mecanismo para neutralizar y dar una respuesta en el nivel

²⁴ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta/ Joaquín Mortiz. 2ª edic. México, 1999, pp. 53-54.

²⁵ LOAEZA, Soledad. “Liberalización política e incertidumbre en México” en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.), *Op. Cit.*, nota 10, p. 173. De forma similar, Josep Colomer afirma que: “Cuanto más blando e inclusivo es un régimen autoritario, más resistente es al cambio. Es decir, cuanto menos tiene que recurrir a la represión sistemática de los disidentes y opositores y cuanto mejores resultados económicos y sociales de su gestión puede ofrecer, más probable es que consiga aquiescencia pasiva de sus súbditos o incluso la adhesión activa de algunos de ellos. Este análisis puede explicar la larga pervivencia del régimen mexicano y la lentitud del proceso de reformas democratizadoras en el período reciente.” COLOMER, Josep María. “México: Una democracia a medias” *CLAVES de razón práctica* # 87. Noviembre 1998, p. 44. De hecho, “El supremo maquiavelismo del sistema consiste en ceder una y mil veces, ceder aquí y allá, ceder ante unos y ante otros; no antes de tiempo, no más de lo necesario, no fácilmente, no gratis, arrebatando muchas veces lo que ya había concedido; nunca ante la violencia, ni siquiera ante el derecho, pero siempre ante la buena voluntad negociada: siempre alimentando la esperanza de que algo se puede conseguir por las buenas, de que el supremo dador siempre está abierto a escuchar peticiones razonables, respetuosas, de preferencia acompañadas por un gesto de buena voluntad. Pensar en una revolución contra este maquiavelismo es una fantasía.” ZAID, Gabriel. *Años al PRI*. Editorial Océano. México, 1995, p. 28.

institucional al conflicto —tanto real como potencial—, consolidando y permitiendo el *reequilibrio* de la coalición en el poder a muy bajo costo.

Donde mayor reformismo y adaptación se ha producido, ante la incesante transformación del clima político, ha sido en el frente electoral. El régimen —ante el enojo opositor por la manipulación y el fraude— ha concentrado el proceso de liberalización en el ámbito de las elecciones. Lo cierto es que estos cambios persiguieron adaptarse a las nuevas circunstancias políticas, asegurar la hegemonía del partido oficial y recobrar la credibilidad perdida. Los conflictos post-electorales se convirtieron, en realidad, en el motor de nuevas adecuaciones a la legislación. Cada nueva reforma permitía recuperar dicha credibilidad y reconstituir, de forma limitada, la legitimidad del régimen. La intensificación de los cambios en la regulación durante los últimos años sólo puede significar una cosa: el desgaste del orden político vigente y un gran desacuerdo entre el régimen y los sectores de oposición. En pocas palabras, el ciclo de reformas electorales lleva implícito la pérdida, gradual pero constante, del control sobre el proceso político en su conjunto, y sobre segmentos cada vez más amplios de la sociedad.

Como la ha señalado José Antonio Crespo, las constantes reformas a la legislación en materia electoral han obedecido a una intención clara: "El revisionismo electoral mexicano —afirma Crespo— también tuvo éxito en su propósito de generar la creencia de que se avanzaba lenta pero inequívocamente hacia una auténtica competitividad de partidos. La cambiante legislación electoral fue uno de los instrumentos claves en el proceso de liberalización política que, como se señaló antes, se puede confundir fácilmente con una genuina democratización. Pero el contenido de las modificaciones jurídicas y sus efectos sobre el régimen no dejan lugar a dudas; éstas contribuyeron significativamente a preservar la hegemonía del partido oficial y ampliar la continuidad del régimen, más que a acortarla."²⁶

En este punto surge una nueva paradoja. El régimen ha manipulado la discusión acerca del proceso de liberalización política acotándolo al ámbito electoral y haciendo que la oposición cayera en este juego: pareciera ser —y durante muchos años así fue— que el espacio que se tenía que democratizar se reducía al electoral; con ello se dejaba al margen de la discusión otras materias, igualmente importantes sino es que más, como el ejercicio propiamente del poder, la rendición de cuentas, el equilibrio entre los poderes, el federalismo, etcétera.

Este reduccionismo permitió que los actores políticos cayeran en lo que se ha llamado la *falacia electoralista*, que no es más que identificar a la democracia como un sistema que se perfecciona y agota con elecciones libres y equitativas. Esto, sin duda, es falso. Los procesos electorales son una condición necesaria para la democracia, pero ésta es mucho más que simples elecciones; la competencia electoral significa exclusivamente la puerta de entrada, el inicio nada más, del proceso democrático. Al concentrar la discusión únicamente en este aspecto, el

²⁶ CRESPO, José Antonio. *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. Editorial Océano/ CIDE. México, 1999, p. 130. Este autor, en otra de sus obras, afirma que: "cada nuevo gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), hace un reconocimiento implícito de que la legislación electoral vigente está incompleta y no satisface los requerimientos de la democracia electoral, y ofrece que la que surgirá bajo sus auspicios sí cruzará el umbral del terreno no competitivo al auténticamente competitivo. Por lo mismo, cada vez que nace una reforma electoral, el gobierno y su partido la publicitan como una que hará innecesarios posteriores cambios, al menos cualitativamente hablando, a la legislación electoral. Así ocurrió en 1977, en 1987 y en 1990, y vuelve a ocurrir hoy." CRESPO, José Antonio. "La transición mexicana" *Crónica Legislativa* #10. Agosto- Septiembre de 1996, p. 36. Por su parte, Soledad Loaeza escribe que: "Esta larga trayectoria del reformismo político-electoral mexicano sugiere que la lógica de las sucesivas liberalizaciones en México ha estado supeditada una y otra vez al objetivo general de autopreservación del sistema, antes que a un pretendido imperativo democrático; su intención inalterable ha sido integrar a las oposiciones, pero manteniendo la esencia autoritaria del sistema." LOAEZA, Soledad. "La experiencia mexicana..." *Op. Cit.*, nota 10, p. 229. Véase, igualmente, MOLINAR HORCASITAS, Juan. "Renegociación de las reglas del juego: El Estado y los partidos políticos" en SERRANO, M. y BULMER-THOMAS, V. (Comps.) *La reconstrucción del Estado México después de Salinas*. F.C.E. México, 1998, pp. 44-47.

régimen logró mantener fuera de la disputa los demás elementos y así pudo conservar un amplísimo campo de acción.

Más aún, “esa obsesión ha relegado del estudio y la acción política otros espacios del proyecto democrático. La democracia es un sistema político complejo que no puede comprimirse en el instante electoral. De ninguna manera menosprecio este momento que permite, para usar la expresión de Popper, deshacernos de malos gobernantes sin matarnos. Pero ése es apenas el puente de acceso. La democracia es un mundo. Un mundo en el que el poder es moderado y disperso, un mundo donde interactúan individuos y asociaciones libremente constituidas, un mundo alumbrado por la crítica y el debate público, un mundo regido por la ley. Por eso, si la democracia está en muchas partes, la transición democrática está en muchos caminos. No solamente en la ruta de la transparencia electoral sino en el proceso de descentralización política, en el fortalecimiento de los contrapesos, en la emancipación de los ganchos corporativos, en el asentamiento de la legalidad, en el avance de la transparencia.”²⁷

Sin embargo, ¿por qué el proceso de liberalización política mexicano tuvo tanto éxito?, ¿Por qué el régimen priísta triunfó donde otros autoritarismos habían fracasado? Es decir, ¿cómo pudo el sistema político mexicano mantener bajo control este proceso, cuando en otros países éste había escapado de las manos de la élite gobernante? Sin duda, esto se explica por lo *sui generis* del régimen mexicano. En conjunto, encontramos varias razones que nos pueden llevar a un mayor entendimiento:

1. La presentación del régimen como una democracia formal, permitiendo una mayor legitimidad; lo que posibilitó la apertura de espacios de participación más amplios sin tener que recurrir a cambios institucionales drásticos.
2. La introducción de las reformas en una situación de debilidad —y no de fuerza como ocurrió en otros países— de la oposición. Esto permitió un control total sobre el grado y oportunidad de la apertura política.
3. Un discurso en el que se presentaba la liberalización como algo incremental, es decir, una especie de proceso de construcción y perfeccionamiento paulatino, pero constante, de un sistema que —según el propio discurso y la retórica oficial— ya era democrático. Únicamente se recorría, pues, un camino hacia el mejoramiento de la democracia mexicana.
4. Y por último, pero el factor más importante de todos, por la ausencia de una verdadera alternativa. Es decir, a pesar de que desde hace ya muchos años el régimen priísta resulta ilegítimo para amplios sectores de la población, nunca existió ninguna alternativa real de poder; no hubo en el escenario político una fuerza coherente y organizada capaz de significarse como una contrahegemonía al régimen postrevolucionario (evidentemente, como vimos en capítulos precedentes, debido en parte a que el propio régimen impidió el surgimiento de estas posibles alternativas). En suma, mientras no hubo una opción real, el régimen no se vio en verdaderos aprietos, y ello no sucedió sino hasta 1988 primero, y después ya con mayor claridad en el 2000.

Todo esto hizo posible que la élite gobernante siguiera con la conducción total del proceso y que pudiera determinar el grado de apertura e inclusión del régimen, sin que esta marcha escapara de sus manos, manteniendo bajo control la situación política y una celosa defensa de su hegemonía. Dentro de este escenario, si bien los partidos de oposición han sido

²⁷ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *Op. Cit.*, nota 24, pp. 56-57.

participes importantes, lo cierto es que la élite en el poder ha sido la encargada de determinar los alcances de la liberalización. De hecho, en el caso mexicano, este proceso aperturista no ha concluido con una democratización plena, sino que —al contrario de lo que ha sucedido en otros países— parece haberse convertido en una especie de arreglo permanente; incluso con una lógica propia, diferente a la de un sistema democrático o a la del autoritarismo de antaño. Por consiguiente, se puede decir que la estrategia de liberalización política se ha institucionalizado, convirtiéndose en parte esencial del régimen.

VIII. La democratización esquiua: avances y resistencias (1995-2000).

"Una gran revolución democrática se palpa entre nosotros. Todos la ven; pero no todos la juzgan de la misma manera. Unos la consideran como una cosa nueva y, tomándola por un accidente, creen poder detenerla todavía; mientras otros la juzgan indestructible, porque les parece el hecho más continuo, el más antiguo y el más permanente que se conoce en la historia."

Alexis de Tocqueville.

"Sería muy extraño que el PRI fuera eterno."

Gabriel Zaid.

Una vez más, la crisis económica (que estalló a fines de 1994) se convertiría en una crisis política. A inicios del 95, se dio a conocer que el hermano del ex presidente, Raúl Salinas de Gortari, era acusado del asesinato de Ruiz Massieu; igualmente trascendió la corrupción en la que se vio involucrado el "hermano incómodo": nepotismo, venta de favores, cuentas millonarias en Suiza, socio del narcotráfico, uso de recursos públicos con fines personales. El expresidente Salinas fue criticado severamente por la opinión pública: se le atribula la responsabilidad por la corrupción de su hermano y, más aún, la responsabilidad por la crisis económica. El gran reformador se convirtió de un día para otro en el gran villano, tuvo que salir del país y vivir oculto. De hombre providencial había pasado a ser el responsable de todos los males del país, recientes y añejos. En suma, en ese momento prevalecía un gran descrédito de la política y sobre todo de los políticos.

Ante esta situación, el presidente Zedillo convocó a los tres partidos políticos principales para firmar un acuerdo político nacional para la democracia; el cual buscaba concretar una profunda y ambiciosa reforma del Estado: era un amplio esfuerzo de negociación para concluir la transición e instaurar en México, por fin, un sistema político plenamente democrático. Sin embargo, este acuerdo terminó en una simple reforma electoral.

Esta modificación, hija del proceso de negociación antes descrito (y que duró veinte meses, del 1 de diciembre de 1994 al 1 de agosto de 1996), se concretó a mediados de 1996, después de una serie interminable de acercamientos, rupturas, retiros de la mesa de negociación, etcétera; aprobada a nivel constitucional por la totalidad de los partidos con representación en el Congreso, a la hora de plasmarla en el COFIPE, el consenso se rompió. Después de concretada la reforma constitucional y posterior al informe presidencial, el PRI endureció su posición y echó por la borda dos años de negociaciones. El partido oficial sólo, ante el desacuerdo en materia del financiamiento público de los partidos y de requisitos para formar coaliciones, acabó aprobando la reforma, en la que dio marcha atrás a los acuerdos ya logrados. Sin embargo, esta transformación electoral significó un gran avance ya que, entre otras cosas:

- Suprimió toda participación del ejecutivo en el IFE y por lo tanto de la conducción y organización de las elecciones. Además estableció que los consejeros electorales, incluido

su presidente, tuvieran que ser nombrados por el voto de por lo menos dos terceras partes de los diputados.

- Se crearon, en el seno del IFE, nuevas comisiones para que los consejeros pudieran vigilar de forma mucho más estrecha la labor ejecutiva de los integrantes de la propia autoridad electoral, en la fiscalización de los partidos políticos y en la capacitación.
- Se introdujo un segundo sorteo para la elección de los ciudadanos encargados de las casillas.
- Se foliaron las boletas utilizadas durante las elecciones.
- La lista nominal de los electores incluiría de forma definitiva la fotografía del ciudadano.
- Se fija como mínimo para poder participar en el reparto de diputados por representación plurinominal el 2 por ciento de la votación a nivel nacional.
- Se establece que la afiliación partidista debe ser individual y libre, prohibiendo las adhesiones colectivas.
- Se fijan a nivel constitucional los principios a seguir para el financiamiento público de los partidos políticos, 70 por ciento según la fuerza electoral de cada partido y 30 de modo igualitario. Igualmente se limita el financiamiento privado, anulando las aportaciones anónimas.
- Mayores instrumentos de auditoría y fiscalización a los partidos.
- Mayores espacios en radio y televisión para los partidos y se distribuyen de forma más equitativa (se sigue el mismo criterio de 70 y 30 por ciento, enumerado anteriormente).
- La autoridad electoral recibe facultades para hacer monitoreos sobre los noticieros de radio y televisión, para cerciorarse de la equidad en el tratamiento informativo a los partidos.
- Se integra el Tribunal electoral a la órbita del poder judicial, y se posibilita la revisión jurisdiccional de los actos y resoluciones electorales y la protección de los derechos políticos de los ciudadanos. También se crea el juicio de revisión constitucional electoral, en cuanto a las resoluciones de las autoridades electorales locales.
- Se estableció que las legislaciones estatales en materia electoral deben apearse a los principios de equidad, legalidad, transparencia, certeza e imparcialidad.
- Se precisan y amplían los delitos electorales.
- Ningún partido podrá contar con una sobrerrepresentación mayor a 8 por ciento en la Cámara de Diputados (excepto que se dé a través del triunfo en los diputados que son elegidos por mayoría relativa).
- Cambia la composición del Senado; eligiéndose 128 miembros de los cuales 96 se elegirán en el ámbito estatal a través de la asignación de dos senadores al partido más votado y uno a la primera minoría; los restantes 32 serán electos mediante una lista nacional, de forma proporcional a la votación global de los partidos.²⁸

Bajo esta nueva legislación se realizaron las elecciones federales de 1997; las cuales marcan ya un hito en el desarrollo político nacional. Los comicios de ese año significaron la consolidación de un marco normativo más equitativo y de una institución electoral imparcial y capaz de garantizar el voto ciudadano: no poca cosa, vista la tradición electoral del país.

Por su parte, los resultados fueron igualmente significativos para el proceso de apertura política. El partido oficial sufrió un importante revés al perder la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en el Senado. Este mismo panorama se reprodujo en las instancias locales: los partidos opositores se hicieron de gobiernos estatales tan importantes como los de Querétaro, Nuevo León y el Distrito Federal, además de infinidad de municipios.

²⁸ BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. FCE. México, 1997, pp. 221-228; y AGUILAR, Luis F. "La reforma por consenso." *Diálogo y debate de cultura política* #1. Abril-junio de 1997.

"Para 1997 la crisis de legitimidad del gobierno de Ernesto Zedillo era de tal magnitud que la única posibilidad de concluir decorosamente su sexenio era haciendo prevalecer los resultados electorales y la transparencia de los comicios, aunque fueran adversos al partido oficial. Los comicios de 1997 se convirtieron así en una suerte de 'tanque de oxígeno', para intentar neutralizar el malestar creciente por la gestión zedillista, es decir, para recuperar alguna dosis de legitimidad, y poder concluir el período sin mayores desajustes estructurales." ²⁹ Así pues, la lógica del ejercicio del poder dio un vuelco radical. Por primera vez el ejecutivo federal se vería obligado a negociar con los diputados opositores que eran mayoría y, asimismo, la construcción de alianzas pasaría a ser el elemento central en la relación entre los diversos actores políticos.

A partir del 1º de septiembre de 1997, con la instalación de la nueva legislatura, el ejecutivo quedó limitado en su accionar por un Congreso más autónomo y con facultades para obstaculizar los *deseos* del presidente. De hecho, viéndolo en perspectiva, todo el entramado político-institucional se vio trastocado: la lógica del presidencialismo omnipotente, si bien no se acabó, sí se vio sumamente restringida.

La pérdida de la mayoría en el congreso por parte del PRI, además de lo ya apuntado, se tradujo en la apertura de una importante válvula de escape de las tensiones políticas y descontento acumulados. La disidencia vio reforzados los incentivos para mantenerse dentro de la vía institucional (ya que ésta acarrea beneficios y posiciones políticas) y, finalmente, al no producirse una reacción violenta, inestabilidad o crisis económica por la derrota priísta, la población percibió que el país puede sobrevivir y salir adelante ante una derrota del partido oficial.³⁰

Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo destacaron, además, dos fenómenos: la *despresidencialización* de la presidencia y la *normalidad* de las elecciones. En cuanto a la primera situación, y a diferencia del expresidente Salinas, Zedillo adoptó una estrategia de limitar sus poderes y sus intervenciones políticas. El presidente decidió no ejercer las atribuciones tradicionales propias de su cargo; así, forzó la reestructuración, parcial en verdad, de las demás instituciones. Esto provocó que otros actores políticos, ante la retirada del mandatario, ocuparan mayores espacios. De hecho, fueron llenados por los gobernadores, por el Congreso, por los medios de comunicación, etcétera. Zedillo logró, ciertamente, reducir los poderes presidenciales y abrir un poco más el *juego* político. Sin embargo, mucho del terreno desalojado, fue ocupado por sectores duros del priísmo, no representando ello un gran avance en términos democráticos para el país.³¹

²⁹ CANSINO, César. *La transición mexicana... Op. Cit.*, nota 22, p. 275. Este autor ha dicho que "Durante los primeros tres años del gobierno de Ernesto Zedillo fuimos testigos en México de un creciente desentendimiento entre un discurso democrático expropiado por el poder y una realidad política en la que persistían muchas de las inercias autoritarias del pasado. En estas condiciones es claro que la retórica oficial sobre el avance democrático empleado con fines de legitimación, pervierte los presupuestos democráticos contenidos en su representación ideal; se abusa así de una retórica que en lugar de suscitar consensos, confunde y divide. (...) Sin embargo, cuando el uso discursivo de la democracia con fines de democratización no logra materializarse en prácticas consecuentes, la continuidad del régimen político en cuestión comienza a resquebrajarse. La democracia deja de funcionar como retórica y se transforma en reclamo social generalizado. En lugar de garantizar cierta estabilidad, polariza a los actores políticos y aparecen con más claridad los sectores conservadores más duros dispuestos a ignorar los impulsos democráticos en aras de mantener sus privilegios" pp. 272-273.

³⁰ CRESPO, José Antonio. "Balance electoral de 1997" *Metapolítica. Revista de teoría y ciencia de la política*. #4 Octubre- Diciembre 1997, p. 658 y CASAR, María Amparo. "El Congreso del 6 de julio." en SALAZAR, Luis (Coord.) 1997: *elecciones y transición a la democracia en México*. Ediciones Cal y Arena. México, 1999, pp. 131 a 161.

³¹ RUBIO, Luis. "Frente al cambio político" en KAUFMAN PURCELL, Susan y RUBIO, Luis (Coords.) *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*. CIDAC/M.A. PORRÚA. México, 1999, p. 34. En el mismo sentido se pronuncian Marcelo Cavarozzi y Sergio Berenstein, véase "Post-scriptum" en CAVAROZZI, Marcelo. (Coord.) *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. Juan Pablo Editor/FLACSO. México, 1997. De hecho, acerca del presidente Zedillo se puede afirmar que "se concentró en mantener el control del timón económico en la dirección que lo heredaron y en practicar 'una administración por omisión'. En contraste con sus antecesoros, Zedillo simplemente dejó que fueran otros los que luchan y decidan el futuro político de México: los que están derrumbando las murallas del viejo régimen tanto los que resisten a perder la plaza y perder sus privilegios. En suma, la que fue la gran institución política mexicana,

Por otra parte, las elecciones cobraron un consenso y una aceptación casi absolutas, que se tradujo en la ausencia de conflictos post-electorales mayores. El cuestionamiento a la limpieza y la transparencia de los comicios ha ido quedando atrás. A nivel local y municipal varios partidos triunfan, incluso por márgenes estrechos, sin que se presenten grandes alteraciones por los resultados: tanto las victorias como las derrotas van siendo aceptadas por los diferentes actores políticos y la "democracia electoral" se va consolidando. El voto comprado, cautivo e inercial va dando paso al sufragio libre y consciente. La volatilidad es un fenómeno normal hoy en día: el electorado, cada vez más, premia y castiga a través de las urnas, el desempeño y la conducta de sus gobernantes. Esto ha sido, sin duda, un gran paso en el proceso de desarrollo político del país. Por otro lado, al acelerarse la crisis del sistema político clásico, las elecciones se han ido convirtiendo en el mecanismo más socorrido por la población para expresar sus reclamos e inconformidades.

Cabe destacar, también, una situación que atraviesa a estas tres administraciones (De la Madrid, Salinas y Zedillo), y que ya ha sido esbozada: el pluralismo político y social. A partir de 1982 —y con más fuerza desde 1985— la sociedad mexicana ha demostrado gran madurez y ha desarrollado un mayor pluralismo. Esto no sólo se ha traducido en la fuerza de los partidos políticos opositores, sino también en el nacimiento de una serie de organizaciones civiles:

Frente a la vieja sociedad corporativizada, que organizaba desde arriba a las clases y sectores fundamentales —empresarios, obreros, trabajadores y campesinos— ha surgido una sociedad civil caracterizada por el desarrollo de asociaciones y organizaciones independientes, autónomas y con mucha frecuencia enfrentadas tanto con el Estado como con los partidos políticos. Una sociedad civil individualista, exigente de sus derechos y más que recelosa hacia lo público. Hacia la política y hacia los políticos, que en buena medida lleva la marca diferenciada de una interminable serie de agravios o conflictos provocados por las acciones, omisiones, errores u excesos de las autoridades públicas. Una sociedad civil con la que se identifican básicamente sectores urbanos medios relativamente informados y activos, así como organizaciones católicas, pero con la que también se asocian organizaciones obreras, campesinas e indígenas contrapuestas por diversas razones al viejo corporativismo oficialista.¹²

Al igual que el surgimiento de gran número de estas organizaciones, hay que resaltar el brote de una nueva dinámica local y regional. Poco a poco se ha ido avanzando. En estados y municipios, la pluralidad se ha asentado: cada vez más gobiernos locales están en manos de partidos distintos al PRI. A fines del año 2000, estaba en esa situación el 50.9 por ciento de la población que vive en municipios (es decir, excluido el Distrito Federal). Si se incluyen las delegaciones políticas de la capital como municipios, este porcentaje se reduce a 44.14; igualmente, 29 de los 30 municipios más poblados del país son, o han sido ya, gobernados por partidos que no son el PRI (sólo escapa a esta lógica Villahermosa, Tabasco) y cada vez más gubernaturas no están controladas por el viejo partido hegemónico (tal es el caso —además de los mencionados en apartados anteriores— de Guanajuato, ahora sí vía elecciones, Baja

la Presidencia, desempeña hoy un papel por debajo de sus posibilidades en materia de transición a la democracia." MEYER, Lorenzo. *Fin de régimen...* Op. Cit., nota 19, p. 46. Sin embargo, la presidencia de Zedillo ha resultado ambivalente. No ha contado con un poder casi absoluto —como los anteriores presidentes—, ni con la soberbia y la prepotencia de antaño, pero no está muy lejos del despotismo y del autoritarismo de sus predecesores. De origen tecnocrático, el presidente se mostró de un dogmatismo sin igual en cuanto a su modelo económico: sólo le interesa la economía y desprecia todo lo demás, le resulta accesorio. Sin duda el mandato de Zedillo, e incluso su propia figura, pasará a la historia como una de las paradojas más grandes: un líder que haciendo tan poco y en el fondo tan autoritario, se le recordara como uno de los mayores democratizadores del país.

¹² VV.AA. "Incertidumbres y transición." en SALAZAR, Luis. (Coord.) 1997: *elecciones y transición a la democracia en México*. Ediciones Cal y Arena. México, 1999, pp. 28-29. Así pues, "ostentan freno a un fenómeno que revela una mutación en la conciencia nacional —escribió Octavio Paz en 1994— y que, probablemente, señala el principio de un cambio de rumbo de la nación. (...) todo parece indicar que en las profundidades del alma popular aparecen actitudes ante la vida pública que son la negación de las tradicionales. Emergen, todavía entre brumas, un México desconocido: un México de ciudadanos." "Las elecciones de 1994: Doble Mandato", Op. Cit., nota 13, p. 84.

California, otra vez, y Jalisco, todos en 1995; Querétaro, Nuevo León y el Distrito Federal en 1997; Aguascalientes y Zacatecas en 1998; Tlaxcala y Baja California Sur en 1999; Morelos, Chiapas, y el Distrito Federal y Guanajuato, nuevamente, en el 2000.

Este fenómeno se ha dado, tomando un símil de la química, por decantamiento. Esto es que en un primer momento un reducido conjunto de ciudadanos opositores al régimen impulsa alguna alternativa política a través del tiempo. "Fue como si un pequeño grupo de personas hubiera estado empujando la piedra de Sísifo durante mucho tiempo, la cual caía rodando una y otra vez hacia atrás, hasta que en un cierto momento llegaron a la cumbre y, tras un leve empujón, la roca se precipitó hacia abajo por el otro lado de la montaña provocando un alud, fuera ya del control de los esforzados empujadores iniciales"³³. Este proceso se da en una doble vertiente. Por un lado, mientras el desgaste del régimen se va haciendo más y más evidente, y por lo tanto las posibilidades de continuidad se reducen, algunos elementos hasta entonces pertenecientes a la coalición en el poder empiezan a *abandonar el barco*, buscando un mejor futuro en otro lado, en otras agrupaciones políticas. Por el otro lado, y de manera paralela sino es que anticipadamente, la participación social comienza a elevarse, el malestar empieza a hacerse evidente y cada vez más público. Así, ambos fenómenos se van autoreforzando y complementando. Según avanza la desertión, más amplia se va haciendo. Es un proceso dinámico que va socavando los fundamentos del régimen de manera paulatina; que implica que cada vez sea mayor el número de personas que mudan de posición. Por ello el símil del decantamiento.

Este punto, repito, resulta de la mayor relevancia, ya que alteró toda la estructura y las normas de funcionamiento del sistema político. En cierta forma, se puede afirmar que la diversidad política y el pluralismo vinieron, como se ha dicho, desde la periferia hacia el centro. Así, el paso hacia una mayor competencia en la arena electoral vino a trastocar y *erosionar* la racionalidad y los mecanismos tradicionales de dominación política. La incertidumbre propia de la disputa por los espacios políticos provocó la dislocación de las reglas, de las relaciones de lealtad, obediencia y disciplina de los priistas. En suma, todo el andamiaje de incentivos que normaban la conducta de los grupos y sectores que intervenían en política se estaban modificando profundamente. La certidumbre aportada por el autoritarismo se venía abajo: los viejos instrumentos de control, los canales de participación y de legitimidad habituales estaban perdiendo vigencia rápidamente.

IX. Los resultados del 2 de julio del 2000 y la transición a la democracia.

"La dictadura nunca es un bien; la dictadura nunca es lícita. Nadie está lo suficientemente delante de su tiempo y por encima de su país como para tener el derecho a desheredar a sus conciudadanos, para humillarlos con su pretendida superioridad, una superioridad de la cual sólo él es juez, una superioridad que cualquier ambicioso puede invocar (...) Este se convierte en el pretexto banal en todas las épocas y en todas las naciones."

Benjamin Constant.

"Son las ocho de la noche en punto —trueno Joaquín López Dóriga en el canal 2 de Televisa, segundos antes de la transmisión en cadena nacional, donde la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) anunciará los resultados de sus encuestas— y podemos adelantarle las tendencias de Consulta-Mitofsky. Vicente Fox lleva una tendencia que le favorece en este momento..." resultaba difícil de creer, momentos de asombro e incredulidad.

³³ COLOMER, Josep Maria. *La transición a la democracia: el modelo español*. Editorial Anagrama, Barcelona, España, 1998, p. 31.

Es el dos de julio del año 2000, día de la elección federal donde se renueva la totalidad de las Cámaras legislativas y se elige nuevo presidente de la República. La Alianza por el Cambio y su candidato Vicente Fox tienen seis puntos de ventaja sobre el PRI y Francisco Labastida (44 contra 38 %). Cadena nacional: la CIRT presenta sus datos. Lo mismo. Fox va a la delantera, esta vez por nueve puntos. En igual sentido se pronuncian los resultados recabados por Televisión azteca. Estábamos frente a un hecho inédito: el PRI, el antaño todopoderoso partido oficial había perdido.

El hecho se tornaría irreversible, definitivo, a las once de la noche de ese domingo; el Instituto Federal Electoral (IFE) anunció los resultados de sus propios conteos: se confirmaba la ventaja de Fox; delantera amplia y suficiente como para poder declararlo vencedor. Instantes después, los acontecimientos cobran una velocidad inusitada, se produce un final rápido, limpio y contundente. Apenas terminada la cápsula informativa de la autoridad electoral, aparece en escena (en cadena nacional, una vez más) el presidente Ernesto Zedillo para mandar un mensaje a la nación con motivo del proceso electoral: "Justo ahora el propio IFE nos ha comunicado a todos los mexicanos —afirma el presidente— que cuenta con información, ciertamente preliminar, pero suficiente y confiable, para saber que el próximo presidente de la República será el Licenciado Vicente Fox Quesada." El reconocimiento por parte del *primer priista* significaba la puntilla. Casi al mismo tiempo, y sin esperar el término del mensaje presidencial, desde la sede del PRI, su candidato Francisco Labastida Ochoa, haciendo esfuerzos por contener las lágrimas, reconoce su derrota. Así, antes de media noche teníamos ya un ganador claro e inapelable.

La historia del país estaba cambiando. Ante nosotros, de forma brutal, los hechos históricos se galvanizaban, se condensaban. Asistíamos al final de una época y al inicio de otra. Algunos dijeron, incluso, que era la calda de nuestro muro de Berlín. Significó el momento cumbre de que había carecido la transición mexicana; el instante simbólico más fuerte, parecido al plebiscito que derrocó a Pinochet (todas la distancias guardadas).

Sin embargo, ¿qué fue lo que realmente pasó el dos de julio? Ese domingo, después de 71 años de monopolizar el poder, el PRI simplemente perdió. Por la mañana su lideresa, Dulce María Sauri, al momento de emitir su voto señaló, de forma paradójica, que "es una fiesta cívica en la que todos, seguramente, vamos a recoger los frutos de lo que hemos estado sembrando durante tanto tiempo." Y, en efecto, así fue, cosecharon lo que habían venido sembrando: un rechazo ciudadano contundente y abrumador. Resulta evidente que a lo largo de toda la campaña operó, como en los viejos tiempos, la *maquinaria* priista: combinación de partido, gobierno y Estado. Pero en esta ocasión no fue suficiente. Las añejas prácticas, si bien bastante mermadas, fueron parte, otra vez, de la disputa. Sin embargo, la sociedad ya era otra, había cambiado y se sentía agraviada, humillada por el régimen priista. Así, el partido oficial fue derrotado en la contienda electoral; la sociedad decidió apartarlo del poder.

Los votantes optaron, pues, por la alternancia. Decidieron defenestrar al PRI y poner fin a su predominio político, al régimen que en los últimos años pasó a encarnar los problemas y vicios nacionales. Se concluyó con una forma de entender y de ejercer el poder, con una dinámica que ya no era funcional para la sociedad mexicana, que resultaba incapaz de regular y encauzar la convivencia social. Con la pérdida de la presidencia de la República por parte del PRI, acaba toda una era, una forma de ganarse la vida. Acaba la red de relaciones, de complicidades, el partido de Estado enraizado en el aparato gubernamental.

Desde esta perspectiva, perdió por el peso de más de siete décadas de hegemonía, por la inmensa malla de corruptelas y complicidades tejidas a su alrededor y, sobre todo, por los

errores y las crisis, reiterados una y otra vez, que generaron pobreza y mermaron el nivel de bienestar de la población. Todos estos agravios pesaron como loza sobre la espalda del partido oficial y, peor aún, sobre la sociedad en su conjunto. En este sentido, Lorenzo Meyer ha dicho que "la razón del cambio se encuentra en una combinación de factores. Por un lado está su envejecimiento, el desgaste inevitable por ser el partido que ha estado en el poder de manera ininterrumpida más viejo del mundo. Pero la razón más importante es otra. Como en el caso de los auténticos dinosaurios, la causa fundamental de su derrota está en el hecho de que el medio ambiente en el que surgió y prosperó ya cambió, se modificó, y los cambios de su hábitat le han sido adversos. (...) la clase media, nunca enteramente sometida por el corporativismo priista, hoy está abiertamente en su contra; se siente agraviada e insegura tras 20 años en que el crecimiento del PIB per cápita ha sido, en promedio, poco menos de un 0.2 por ciento anual y el ascenso social ya no es una cosa segura, como antaño. (...) es evidente la merma creciente e irreversible de su legitimidad."³⁴

Aunado a ello, se conjuntaron tres hechos que hay que tomar en cuenta. En primer lugar, para desgracia del PRI, una campaña realmente profesional y extraordinariamente bien estructurada por parte del candidato que resultaría vencedor. El punto medular de esta campaña fue el llamado voto útil. Fox y su equipo convirtieron esta elección, de manera muy hábil, en una especie de plebiscito. Fue una votación donde se optaba por la permanencia, una vez más, del PRI o bien desplazarlo del poder y desmantelar todo el aparato de dominación política. Más PRI, sí o no. Su estrategia, claramente, funcionó, y el veredicto de la sociedad fue claro y contundente: ya no queremos al PRI en el poder. De esta forma, una campaña sumamente eficaz por parte del equipo foxista, una elección plebiscitaria y la larga serie de elementos que operaban, desde hace tiempo, en contra del partido oficial, se combinaron para poner fin a la hegemonía priista.

El segundo ingrediente tiene que ver con el desprestigio del propio partido oficial entre buena parte del electorado y de la sociedad en su conjunto. El hartazgo por las crisis económicas del pasado y por la clásica y reiterada repotencia del oficialismo fue de mucho peso para poder concretar la alternancia.

Por último, hay que destacar el agrietamiento de la unidad y la disciplina priistas. Las pugnas en el seno del otrora partido hegemónico generaron una campaña confusa para el electorado y contradictoria, sin una dirección clara y sin objetivos y metas precisas. En ella se conjuntaron mensajes que parecían propios de la oposición (en muchos momentos anti-PRI y en contra del gobierno emanado de sus filas), junto con llamados a la unidad y a recuperar el *paraliso perdido* (en busca de la recomposición del nacionalismo revolucionario y el sistema corporativo). El resultado, por primera vez en 71 años, fue la entrega de la presidencia de la República.

Con todo, la explicación central de la derrota priista es sencilla. Las condiciones sociales que permitieron que este partido se asentara y mandara durante tanto tiempo han desaparecido, son cosa del pasado. La mexicana no es ya una sociedad rural, analfabeta y desinformada; hoy en día la gran mayoría de los mexicanos son urbanos, educados y mucho más informados. El diagnóstico es contundente: la sociedad cambió, el PRI no. La demografía y la urbanización derrotaron al régimen. Según una encuesta del periódico *Reforma*, el México educado, el que cuenta con educación secundaria o más, votó por la oposición, en particular por Vicente Fox (donde resultó más abrumador este voto foxista fue entre los individuos con educación

³⁴ MEYER, Lorenzo. "Y esta vez ya no está!" *REFORMA*. Lunes 3 de Julio del 2000, primera sección, p. 13A.

universitaria: 60 por ciento contra 22 de Labastida). Este fenómeno se reprodujo en el perfil por edades: el candidato oficial solamente logró imponerse en los segmentos de los mayores de 55 años; por el contrario, los menores de esa edad —demográficamente la mayoría de la población— se inclinaron por Fox (destacando los más jóvenes, los del segmento de entre 18 y 24 años, sufragantes nuevos; cuyo voto fue en un 50 por ciento para el panista contra un 32 para el PRI). A su vez, resultan sintomáticos de la irritación social y de la descomposición del partido oficial, dos indicadores: 25 por ciento de quienes habían votado por Zedillo en 1994, en esta ocasión lo hicieron por Fox; y el 53 por ciento de los votos en favor de Roberto Madrazo durante la elección interna priísta de noviembre de 1999, optaron, igualmente, por el candidato de la Alianza por el Cambio.³⁵

Cabe destacar un punto adicional, que resulta de la mayor importancia. Las circunstancias económicas y sociales imperantes fueron un factor clave para que el electorado diera un paso adelante y optara por el cambio. A diferencia de lo que sucedió durante las elecciones federales de 1994 —donde imperó el miedo y la inquietud—, en el 2000 las condiciones sociales (relativa paz y tranquilidad) y de la economía (auge y crecimiento sostenido en la mayoría de sectores productivos, aunado a un futuro previsiblemente despejado en cuanto a la *maldición* de incurrir en las ya casi obligadas crisis de fin de sexenio) fueron propicias —óptimas incluso— para que sectores que tradicionalmente son adversos al cambio (conservadores, en un sentido de prudencia) se inclinaran por la alternancia en el poder.

Los resultados finales dieron al candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, un 42.52 por ciento, frente a un 36.10 del PRI y un 16.64 para Cuauhtémoc Cárdenas, de la Alianza por México. También es de destacarse la composición del congreso, donde, por primera vez en mucho tiempo, el presidente de la República no tiene mayoría en ninguna de las dos cámaras: la de Diputados se integra con 210 miembros del PRI, 206 del PAN, 50 del PRD, 17 del PVEM, 8 del PT, 8 más para los restantes participantes de la Alianza por México y un diputado del PRI que se declaró independiente. En el Senado, la situación es muy parecida, ya que ningún grupo, por sí solo, puede aprobar moción alguna. La composición final quedó de la siguiente manera: 60 miembros para el PRI, 46 para el PAN, 15 del PRD, 5 del PVEM, 1 para el PT y otro más para Convergencia por la Democracia.

Estos comicios dejaron una lección muy clara: descubrimos, después de tanto tiempo, el poder y el peso del voto. De esta manera, la transición democrática de México se está dando de forma pacífica y ordenada, una verdadera transición a fuerza de votos. Ante el nuevo escenario político que deparó la elección del 2 de julio, el futuro está hoy, como nunca antes había ocurrido, abierto. Ahora hay que construir un nuevo acuerdo entre todos, un nuevo régimen político; no será fácil, pero sí muy digno y gratificante. En suma, parafraseando al filósofo español Julián Marías, con el resultado del dos de julio, *México ha sido devuelto a los mexicanos*. Adiós al PRI.

De esta manera, el país ha ingresado, ahora sí, a un periodo de democratización plena. La época actual se caracteriza por el conflicto que significa la llegada al final de un ciclo histórico —el del régimen priísta— y el inicio de otro, uno democrático. En este sentido, la transición no concluye aún. Si bien se ha dado la *emancipación* del régimen autoritario por parte de la sociedad, todavía está pendiente el proceso de *instauración* democrática³⁶. Queda, pues, por

³⁵ Datos extraídos de la encuesta de salida realizada por un grupo perteneciente al periódico *REFORMA*, véase la edición del Lunes 3 de Julio del 2000, primera sección, p. 8A.

³⁶ "Por instauración democrática se entiende, simplemente, el proceso de establecimiento y aprobación de las nuevas reglas del juego y los procedimientos democráticos." CANSINO, César. *La transición mexicana. 1977-2000*, Op. Cit., nota 22, p. 74.

construir las instituciones que encaucen y den viabilidad a un sistema político de nuevo signo: un régimen plenamente democrático.

El momento en que se rebasó la etapa de liberalización para entrar en la de democratización (sin abandonar la anterior) se puede cifrar en 1996; cuando se llevó a cabo la reforma electoral, o más claramente aún, al año siguiente con la elección federal de 1997. La reforma de la legislación electoral fue vital; arrancó de tajo el control que el régimen tenía sobre los procesos electorales, permitiendo una mayor imparcialidad y equidad. En consecuencia, el umbral fue cruzado durante las elecciones del seis de julio de 1997. Si se consideran los resultados de esa elección, parece que, en efecto, el proceso político nacional escapa de las manos del grupo priista en el poder. De acuerdo con Lorenzo Meyer:

Con la pérdida del control de parte del Congreso a manos del presidente y su partido, se hizo evidente que el sistema autoritario más viejo y sólido de América Latina había entrado en una nueva etapa de su historia. Sin embargo, fue igualmente claro que el arreglo que habría de reemplazarlo apenas se estaba construyendo, que sus rasgos centrales e institucionalización habrían de depender del resultado de una lucha, aún no resuelta, entre una oposición en ascenso pero dividida y el viejo aparato burocrático a disposición del binomio Presidencia-PRI.³⁷

Es claro que el seis de julio de 1997 marca ya una fecha crucial para el proceso democratizador mexicano. Ante todo, significa la pérdida de buena parte del control priista sobre el proceso político nacional. En este sentido, se puede decir que el reformismo y la evolución de la esfera electoral —por la naturaleza y la dinámica de la transición mexicana— fueron en realidad la fuente y el canal de un aprendizaje en materia de democracia de mucho mayor y más amplio alcance.

Sin embargo, los verdaderos “arreglos políticos” están, todavía, pendientes. Dentro de este escenario, cabe resaltar la debilidad del proceso político, debido principalmente a la falta de reglas claras y ampliamente aceptadas por los actores sociales que intervienen en la disputa. Como resultado de la liberalización y del incipiente proceso de democratización, la sociedad está chocando frente a la ausencia de instituciones o normas que encaucen su actuación y regulen su conducta. La fragilidad del entramado político se refleja de forma nítida.

Hoy en día resulta evidente que el viejo sistema político ya no funciona, se encuentra en ruinas; las viejas instituciones resultan ya anacrónicas. El antiguo régimen, con todos sus vicios, llevaba implícito un gran acuerdo entre gobierno, partido oficial y los actores restantes. La virtud —si cabe este término— del autoritarismo, residía en la certidumbre que aportaba al proceso político y económico del país.

El problema actual es que el régimen se desmorona y la certidumbre que proporcionaba ya no existe; y no hemos sido capaces de construir uno alternativo y funcional en una situación de marcado pluralismo. Así, ante *la erosión de las certezas autoritarias*, hemos transitado hacia una gran incertidumbre; pero no sólo hacia aquella incertidumbre democrática que gira en torno al resultado de las elecciones, sino también hacia la que se desprende de la ausencia de reglas válidas para todos los actores.

El espacio en el que se encuentra empantanada la transición mexicana no es ya el viejo autoritarismo, pero tampoco un régimen democrático. Está instalada en una especie de híbrido,

³⁷ MEYER, Lorenzo. *Fin de régimen... Op. Cit.*, nota 19, p. 14. El propio Meyer afirma que: “Un congreso que no esté en manos del presidente significaría que cambió la naturaleza del presidencialismo. Y si cambia esa naturaleza, el corazón mismo del sistema político tradicional, cambiará el sistema. Estaríamos en el momento de fechar la transición y decir que el 6 de julio de 1997 terminó una época histórica desde el punto de vista político, y se inició otra.” Cit por CRESPO, José Antonio. *Fronteras... Op. Cit.*, nota 26, p. 212. Por otro lado, para un análisis de la labor de esa legislatura (la LVII) véase PAOLI BOLIO, Francisco José (Coord.). *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Cámara de Diputados/LVII Legislatura. México, 2000.

donde algunos sectores concretos funcionan de acuerdo a reglas democráticas; sin embargo, existen otros ámbitos del quehacer político que continúan operando, en todo o en parte, según la lógica del *ancien regime*. En efecto, en un sistema político como el priista —que no fue una dictadura abierta, sino un autoritarismo *benigno*, con una institucionalidad muy fuerte— los confines entre el antiguo régimen y la democracia se diluyen hasta hacerse imperceptibles. Las fronteras entre uno y otro se convierten, pues, en una amplia franja sin límite preciso.

No se puede concluir que un régimen político esté instalado ya en la democracia por el simple hecho de que se haya dado una alternancia en el poder; ni siquiera en el caso mexicano, cuando un mismo grupo lo ha copado por 71 años. Falta, aún, la instauración de reglas y procedimientos (más allá de los estrictamente electorales) que den cauce a un sistema democrático. En este sentido, el país es víctima de la forma que adoptó la transición política. Debido a la exitosa estrategia del régimen (el proceso de liberalización), la introducción de instituciones democráticas (repito: a parte de las que tienen que ver con las elecciones) ha sido pospuesta *ad infinitum*, provocando la precariedad actual del juego político y la ausencia de normas transparentes.

La táctica aquí propuesta se basa en pactar las nuevas condiciones y reglas del juego político, entre los restos del viejo régimen (en retirada pero peleando) y los sectores que buscan la democratización del país. El argumento principal gira en torno a la idea de que el entramado político-institucional del país requiere una reforma profunda. Sin embargo, se reconoce que —ante la correlación de fuerzas presente y la que se avizora en el futuro cercano— sólo será posible la transformación del régimen político mediante un pacto que comprenda a todas las fuerzas y actores nacionales. Según los escenarios previsibles a corto plazo, ninguna fuerza o partido por sí solo podrá imponer o instaurar una nueva estructura política. Es decir, se presenta una situación de virtual empate o equilibrio entre las distintas fuerzas políticas; así, sólo queda el camino del pacto: acordar las condiciones, el ritmo y la profundidad del cambio político.

Sin duda, el desafío es grande pero no irrealizable. Por el contrario, es factible y muy realista buscar y llevar a cabo una ruptura del viejo orden y de sus instituciones políticas, mediante una reforma pactada. Dicha estrategia, tal y como lo demuestra la experiencia española, es posible y, sobre todo, viable. La única salida para poder superar este enredo es la negociación y el acuerdo para establecer nuevas reglas de juego, conocidas y aceptadas por todos los participantes, que constituyan un sistema político realmente democrático.

De cualquier modo, el destino político del país —tal vez como nunca antes en la historia— está abierto y depende enteramente de la sociedad mexicana. En los actores políticos y sociales se encuentra la solución: no va a ser fácil, pero si se ponen de acuerdo —todos—, es posible construir un régimen democrático. *Es hora de dejar atrás, de forma definitiva, las certezas idas del autoritarismo y entrar de lleno al juego democrático.*

CAPÍTULO SEXTO

**PERSPECTIVAS DEL SISTEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL
MEXICANO: PROPUESTAS PARA SU DEMOCRATIZACIÓN**

I. INTRODUCCIÓN.

1. El desmantelamiento del sistema político autoritario.

"Roto el consenso de los capos del sistema, roto el consenso de la sociedad con el sistema, hay que decirle adiós al PRI."

Gabriel Zaid.

Los arreglos políticos y las instituciones que durante décadas operaron y fueron la base que dio estabilidad al régimen priísta se están transformando en la actualidad en uno de los mayores obstáculos para la instauración de la democracia. De hecho, la inestabilidad del juego político se debe a que ya no funcionan los supuestos y los mecanismos de control, y no contamos con instituciones nuevas que permitan, dentro de la incertidumbre característica de la democracia, una competencia abierta por el poder y su adecuado ejercicio.

Con la derrota del PRI, la política nacional vive un periodo de crisis y enorme fragilidad, haciendo necesario para el país, para la estabilidad y la paz social, una rápida y profunda transformación que permita, de una vez por todas, cerrar este ciclo histórico y transitar a la democracia. En definitiva, hay que concluir con este largo adiós al régimen surgido de la revolución, a esa época de gran certidumbre y consenso político y social, que a fuerza de reproducir la fórmula, una y otra vez, y de perpetuarse en el poder, no ha hecho más que convertir aquellos que eran círculos virtuosos, en vicios, corruptelas, excesos y agravios sociales. Con el resultado de las elecciones del 2 de julio del año 2000, prácticamente se puede dar por muerto al viejo régimen priísta, pero, como se dijo, no cabe aún descuidar las parcelas de poder que sigue controlando, ya que es ahí donde se podrían dar las resistencias más amplias —por la pérdida de privilegios que implica— para el establecimiento de un nuevo sistema político.

Por todo ello, "se puede decir que hoy, para cambiar, es necesario romper; romper abiertamente con el pasado inmediato y con todo aquello que engendró la mediocre situación política, económica, social y moral que estamos viviendo. Para ganar el futuro político, es necesario exigir que desde la cima de la pirámide del poder se declaren clausurados al espíritu, las prácticas y los resultados del pasado antidemocrático: el monopolio del poder, el patrimonialismo, el fraude, la represión, la centralización, el despilfarro, la corrupción, la injusticia, la impunidad, el favoritismo, la marginación. (...) Una ruptura clara y simbólica con el pasado político es algo que exige la salud del país."¹

Urge desmantelar los vestigios —las ruinas diría— del viejo régimen priísta, que en la actualidad no hacen más que retrasar el desarrollo del país. Es necesario poner fin a los cotos de poder y a los feudos autoritarios que aún subsisten: organizaciones sindicales y campesinas, corporativismo, cacicazgos locales, nula rendición de cuentas e impunidad casi ilimitada de muchos gobernantes.

A todo ello debemos anteponer estructuras e instituciones políticas renovadas, que permitan y fomenten condiciones democráticas para la obtención y el ejercicio del poder. Este es, hoy en día, el mayor reto que enfrenta el país en materia política: terminar con el viejo régimen, desmantelarlo y construir uno nuevo, democrático. Ello implica, naturalmente, aprovechar en algunos casos las viejas instituciones que en un momento determinado pudieran llegar a ser útiles para la democracia y, en otros, hacer *tabula rasa* y comenzar a edificar desde cero un nuevo entramado institucional: romper y, al mismo tiempo, construir. Así, la tarea por

¹ MEYER, Lorenzo. *Fin de régimen y democracia incipiente. México hasta el siglo XXI*. Editorial Océano. México, 1998, p. 55.

delante radica en el desmantelamiento del autoritarismo y, más importante aún, en la instauración de nuevas pautas de actuación política. En este sentido, después del 2 de julio del 2000 se puede afirmar que México se ha emancipado del viejo régimen, empero, enfrenta un desafío aún mayor: construir un sistema político de acuerdo con los principios de la democracia.

Es indispensable reconstruir de forma integral al sistema político. Por años todo lo que ha hecho el régimen ha sido defender las estructuras que aseguraban su predominio político y sus privilegios. Lo que se requiere, en la actualidad, es un esfuerzo conjunto para desmontar las viejas instituciones. Esta es la verdadera tarea fundacional; el resto, son extravíos. El régimen por construirse debe hacer frente a las dificultades del pluralismo político, destacadamente del surgido a partir del 2 de julio del 2000. Como resultado, se impone la necesidad de un trabajo reiterado y permanente de negociación, de encuentros entre las distintas fuerzas políticas y de consensos. Es indispensable, pues, hacer que el sistema funcione —y trabaje adecuadamente— bajo la premisa de un poder compartido, y ya no concentrado en algunas (pocas) manos como antaño.

2. El problema de las instituciones. La construcción, eficacia y rendimiento de un nuevo diseño institucional.

"Los hombres son impotentes para garantizar el futuro; sólo las instituciones determinan los destinos de las naciones."

Napoleón Bonaparte.

México necesita de instituciones nuevas, que permitan conducir democráticamente su vida política. Instituciones fuertes, aceptadas por todos los actores y, sobre todo, plurales. Sin duda esto es el mayor problema en el corto plazo. En la actualidad no existen las reglas de juego funcionales a la creciente pluralidad y competitividad de la arena política y social.

Sin embargo, antes de entrar con mayor detalle al análisis de las instituciones necesarias para el país, hay que dejar en claro qué son las instituciones, qué papel van a jugar y su relevancia en el quehacer político. Evidentemente no nos referimos a las instituciones como organizaciones, sino que, siguiendo la corriente neoinstitucionalista, las entendemos como las normas que restringen y condicionan la conducta de los individuos y de las organizaciones. En particular, "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico."²

Así, las instituciones se convierten en patrones regulares de interacción; reglas conocidas, aceptadas y puestas en práctica por los actores sociales. En efecto, constituyen una estructura de incentivos que determinan el comportamiento tanto de los individuos como de las

² NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. F.C.E. 1ª Reimp. México, 1995, p. 13. El propio North afirma, páginas adelante, que: "Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana. (...) Las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los Estados; o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario. (...) Tal como las definimos aquí constituyen, por consiguiente, el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana. Son totalmente análogas a las reglas del juego en un deporte (...) El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. (...) La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana." pp. 14-16. En este sentido, José Ayala Espino escribe: "Las instituciones son restricciones porque definen los límites dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos. Las restricciones fijan los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones prescritas en la ley y en las convenciones. Se trata de un conjunto de normas fijas, cuya función es fomentar la cooperación y mejorar la coordinación." *Instituciones y economía. Una Introducción al neoinstitucionalismo económico*. F.C.E. México, 1999, p. 76.

organizaciones. Esto ocurre, también, en la política: al restringir y determinar cierto tipo de conducta, las instituciones definen las posibilidades y limitan el poder y las estrategias de acción. Se evidencia, pues, que no es lo mismo unas instituciones que otras. Esto tiene especial importancia a la hora de elegir la configuración del sistema político. De acuerdo con Carlos Santiago Nino:

Un sistema político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas como las de un mecanismo de relojería (...) un sistema presidencialista, por ejemplo, opera de diferente manera según se combine con un sistema de representación proporcional o con otro sistema electoral, con un sistema bipartidista o pluripartidista, con un sistema de partidos poco disciplinados e integrados, o con partidos con fuerte integración o disciplina, con un Parlamento unicameral o bicameral, con un régimen federal o unitario, con un contralor de constitucionalidad concentrado o difuso (...) por lo tanto, es todo el conjunto del sistema político lo que debe ser evaluado desde el punto de vista de su justificabilidad moral y funcional, y la descripción del sistema debe reflejar la interconexión de sus elementos componentes.³

Por ello, una exigencia mínima en el momento de construir el nuevo entramado político es el de la coherencia. La reforma debe tomar en cuenta que las diversas instituciones (sistema de gobierno, electoral, de partidos, relación ejecutivo-legislativo, etcétera) constituyen un todo integrado e interdependiente. En esta materia los meros parches provocan ineficiencia y hasta incentivos equivocados o contrarios. Ante todo, es necesario un exhaustivo ejercicio de *lógica institucional*. Hay que insistir en este punto. No es igual un entramado institucional que otro. Las alternativas institucionales importan y pueden llegar a ser determinantes. Esta estructura, al crear estímulos para la actuación de los actores políticos, puede ayudar o estorbar en la eficacia y funcionalidad del sistema político. Puesto en otros términos, hay que enfatizar las posibles consecuencias de las combinaciones institucionales: algunas facilitan la administración y resolución de los conflictos sociales y políticos; otras, por el contrario, pueden llegar a obstruir el arreglo de estos problemas. Ello depende de la capacidad para incentivar una conducta cooperativa. Una institución será eficiente en la medida en que genera las condiciones necesarias para la coordinación de las decisiones sociales.

Incluso limitando el análisis al ámbito de los regímenes democráticos, vemos que guardan importantes diferencias unos con otros. Los sistemas adoptados para asegurar la representación, la división de poderes y el mutuo control, los derechos individuales y en general todo el entramado político divergen ampliamente. Entonces, ¿qué es lo que hace funcional y durable a una democracia? O a la inversa, ¿qué factores inciden en la quiebra de algunos regímenes democráticos? Un importante grupo interdisciplinario encabezado por Adam Przeworski ha estudiado estos fenómenos y ha llegado a la siguiente conclusión:

Lo que hace que las democracias sean sustentables, dado el contexto de condiciones exógenas, son sus instituciones y su desempeño. La democracia es sustentable cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentar las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse. (...) Hay suficientes razones para creer que las distintas arquitecturas institucionales afectan el rendimiento de los sistemas democráticos. (...) La estabilidad democrática no es sólo una cuestión de condiciones económicas, sociales o culturales, pues los diseños institucionales difieren entre sí en cuanto a su capacidad para procesar conflictos, en particular cuando estas condiciones son tan adversas que llega a percibirse que el desempeño democrático es inadecuado. (...) La democracia es sustentable cuando todas las fuerzas políticas importantes encuentran que lo mejor es promover sus intereses y valores dentro

³ Cit. por CÁRDENAS GRACIA, Jaima. *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM. México, 1994, p. 148.

del marco institucional. Y esto significa no sólo que estas instituciones deben ofrecer canales para la representación de los diversos intereses, sino también que la participación debe incidir sobre el bienestar de los eventuales participantes.⁴

De estas conclusiones se desprende el importante papel que deben jugar la constitución y el entramado legal en su conjunto. Es ahí, precisamente, donde se van a establecer las reglas del juego político; donde se van a plasmar, por ejemplo, la naturaleza y alcance de los controles y equilibrios entre los actores, los límites de la actuación estatal, los incentivos para la conformación del sistema de partidos, la forma en que la voluntad popular se va a traducir en cargos de representación (sistema electoral), etcétera. Por ello no es inútil prestar atención a la estructura legal —en particular a la constitución—, ya que desde ahí van a surgir una buena cantidad de reglas e incentivos para la conducción y el quehacer de la vida política. En este sentido: “las constituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben ‘funcionar’ y producir algo; (...) no es muy probable que las constituciones funcionen como se desea a menos que empleen las ‘maquinarias’ de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas.”⁵

Sin embargo, llegados a este punto las cosas se comienzan a complicar ya que las instituciones, o más bien sus efectos, no son neutros. Es decir, las instituciones no sólo determinan la eficacia y funcionalidad del régimen político, sino que también afectan la distribución del poder. Ello implica, naturalmente, que sean objeto de interminables conflictos. Los arreglos institucionales influyen en gran medida sobre el proceso político ya que proveen el marco de actuación sobre el que se van a mover los diversos actores; restringen, asimismo, ciertas conductas y en general abren o cierran oportunidades para la acción política y la competencia por el poder; entonces, la neutralidad de sus efectos sobre los diversos sectores políticos resulta impensable.

Dada su no-neutralidad, determinan, en gran medida, la forma y amplitud en que se promueven los intereses y valores de cada grupo. De este modo las preferencias respecto a la elección de instituciones difieren. Según los sectores que represente cada fuerza política preferirá diferentes diseños institucionales y diversas maneras de procesar el conflicto político. Sin duda este será un problema muy difícil de resolver en la construcción de las normas que el país requiere.

En el caso particular de México, como ya se dijo, el régimen priísta se caracterizó por una fuerte institucionalidad; pero, esas instituciones en la actualidad sufren un descrédito total y una crisis irreversible. Las viejas reglas prácticamente ya no funcionan y, peor aún, no existe un consenso claro sobre el rumbo a seguir para la construcción de instituciones que las reemplacen.

El sistema creado por el PRI fue una respuesta muy oportuna y eficaz a las circunstancias de anarquía que había dejado la revolución. Sin embargo, ese mismo régimen se durmió en sus laureles, se quedó paralizado en el tiempo: construyó mecanismos y prácticas aptos para la realidad bajo la que había nacido y no pudo (o no quiso) crear instituciones para canalizar las nuevas demandas de una sociedad pujante y en pleno desarrollo, en buena medida debido al propio éxito del arreglo político.

⁴ PRZEWORSKJ, Adam, et al. *Democracia sustentable*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1998, pp. 157-160.

⁵ SARTORI, Giovanni. *Ingentería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. F.C.E. México, 1994, p. 9.

Las instituciones y las reglas del viejo régimen podrán o no formar parte del nuevo sistema político; pero lo que resulta indispensable es tomarlas en cuenta, ya que en tanto tuvieron vigencia prolongada y una aceptación casi absoluta, tienen resonancia y consecuencias prácticas en la actualidad. Lo cual, de seguro, va a determinar y a restringir en gran parte las posibilidades de adoptar cierto tipo de entramado institucional.

Debe quedar claro que el problema político más importante para el país no es ya de protagonistas, de hombres, sino de estructuras, de instituciones y de reglas claras, precisas y legítimas, que cuenten con amplia aceptación entre la sociedad. La carencia de estas normas coloca a México en una situación muy vulnerable, ya que implica la ausencia de mecanismos adecuados para procesar el conflicto político. El ejemplo más claro de ello lo hemos vivido en los últimos años, con la existencia de un gobierno dividido: es evidente la ausencia de patrones de conducta. Sin ánimo catastrofista, lo cierto es que la aprobación del presupuesto, por mencionar sólo un caso, ha estado en riesgo.

Para construir una nueva institucionalidad política no es suficiente adoptar o copiar modelos que funcionan eficazmente en otros países. Eso ya se ha hecho en el pasado y el resultado no ha sido el más conveniente. Es claro que el funcionamiento de las reglas que regulan el quehacer político depende en gran medida del contexto económico, cultural, social y político. Debemos preguntar y analizar qué instituciones resultarían funcionales y óptimas para el país; cuáles serían compatibles con las circunstancias tan peculiares de México. Repito: no basta adoptar figuras que funcionan adecuadamente en otros países ya que el resultado podría ser, una vez más, catastrófico.

La clave para que el proceso democratizador —al igual que su resultado— termine de forma adecuada para los intereses del país, debe ser el prestar la máxima atención al diseño institucional. De ello dependerá que la democracia se consolide o no en el país. No hay que olvidar que la instauración de un sistema democrático está estrechamente vinculado a una elección acertada del entramado institucional, es decir, de la correcta selección de instituciones eficientes y acordes con las circunstancias que se viven, que permitan encauzar el conflicto político y la promoción de los intereses de las distintas fuerzas. Así, en los siguientes apartados se intentará hacer una contribución sobre las instituciones políticas necesarias para superar, de una vez por todas, la tarea pendiente: dejar atrás el *ancien régime* y refundar un nuevo sistema político sobre bases diferentes, ahora sí, plenamente democráticas.

3. La Constitución como elemento configurador del sistema político.

La relación que guarda el sistema político con la constitución es íntima e indisoluble. Si bien no se agota en el entramado constitucional, es inconcebible un régimen político que no se estructure a partir de él, ya que desde ahí se organizan los elementos que integran el sistema político, principalmente, en lo referente a la formación e integración de los poderes públicos, su funcionamiento, límites y alcances. De hecho, "sistema político y constitución son indisolubles pues, por una parte, las decisiones sobre la organización del poder que se establecen en la carta magna obedecen a problemas y objetivos políticos específicos y, por otra, en última instancia, el sistema constitucional es el que establece, permite o sanciona —de acuerdo con sus objetivos particulares de organización del poder político— determinado tipo de instituciones y comportamientos políticos."⁶

⁶ MARVÁN LABORDE, Ignacio. "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México." *Política y Gobierno*. Primer semestre de 1997, p. 150.

La constitución es, entonces, la norma que regula y sanciona el establecimiento de determinado tipo de instituciones, así como el comportamiento de los actores políticos. "Las constituciones limitan la discreción de los que ejercen el poder, ya que también los gobernantes tienen que ser gobernados. Pero las constituciones no solamente limitan el poder y evitan la tiranía, también construyen el poder, lo guían hacia fines deseables socialmente y evitan el caos y la opresión privada."⁷

Es por ello que en los apartados subsecuentes se hará énfasis en la creación de instituciones y reglas del quehacer político a partir de la norma suprema: la Constitución. Evidentemente nuestra propuesta rebasará —en algunos casos— dicho ámbito. Sin embargo, ello no invalida el argumento central: las instituciones políticas deben estructurarse —y de hecho así lo hacen— a partir de la Carta Magna.

4. La necesidad de un replanteamiento constitucional: límites y deficiencias del modelo actual.

México ha sido durante muchos años un caso excepcional de estabilidad política, continuidad constitucional, ausencia de rupturas institucionales y sobresaltos políticos. Empero, es indispensable reconocer que la estabilidad y gobernabilidad vividos, se han dado en un contexto muy diferente al actual. Estos elementos característicos del sistema político mexicano fueron posibles dentro de un escenario de escaso —por no decir nulo— pluralismo político.

Ante circunstancias diferentes sobre las que funcionó el viejo modelo de dominación, es evidente que las reglas políticas tradicionales resultan ya insuficientes y anacrónicas. Plantearse el problema de la estabilidad y del quehacer político en la actualidad, nos lleva —de forma obligada— a tener que repensar y discutir la pertinencia del sistema constitucional. Se tiene que analizar a fondo la compatibilidad o no entre pluralismo, gobernabilidad, presidencialismo, rendición de cuentas, federalismo, representación, etcétera.

El actual diseño constitucional resulta insuficiente para regular los conflictos políticos de hoy en día e igualmente limitado para abarcar las necesidades de la sociedad mexicana. Antes que cualquier otra cosa, la constitución es un proyecto de nación impuesto por un solo grupo: el grupo vencedor en el movimiento revolucionario. La constitución ha llegado a ser el fiel reflejo de lo que es la coalición que ha monopolizado el poder. Una constitución que no ha servido para proteger los derechos de la población, el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas por los integrantes de estos órganos; nada ha estado más alejado de estos objetivos. La *familia* revolucionaria ha usado, e incluso explotado, la constitución con la única finalidad de beneficiar a sus miembros.

La constitución, pues, entendida como el receptáculo de los anhelos y esperanzas del grupo que ha copado el poder. La Carta Magna como un instrumento hecho a su medida y en su beneficio. Siendo esto así, no es concebible que pueda llegar a ser un documento válido en una situación de pluralismo como la que hoy se vive. Hay que resaltar este fenómeno:

La Constitución mexicana de 1917 está directamente vinculada con el régimen político no democrático nacido en 1929. Una Constitución no es un instrumento neutro, recoge un arreglo institucional coyuntural entre grupos políticos y sociales. La Constitución de 1917 no fue la excepción.

⁷ HOLMES, Stephen. Cit. por PRZEWORSKI, Adam. "El Estado y el ciudadano." *Política y Gobierno*. Segundo semestre de 1998, p. 343. José Antonio Aguilar Rivera afirma que "las constituciones políticas pueden ser vistas como mapas institucionales (...) cartas de navegación de la democracia liberal (...) La constitución es tanto un texto legal que establece una clara jerarquía de normas —y de procedimientos para su interpretación— como una pieza de maquinaria política pensada para asegurar su aplicación en la práctica." *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. FCE/CIDE. México, 2000, p. 43.

Surgió de los intereses políticos de una época, que privilegió las cuestiones torales de la revolución mexicana de 1910, y favoreció al Poder Ejecutivo sobre los demás. (...) El régimen político originado en 1929 utilizó la Constitución para afianzarse en el poder. El expediente de la reforma constitucional ha sido el principal mecanismo durante toda la vigencia del régimen, ya sea para robustecer sus aspectos aperturistas, como también para el endurecimiento de posiciones.⁸

La norma suprema adolece, además, de infinidad de deficiencias y omisiones para procesar correctamente el conflicto político. La carta magna aparece incapaz de conducir el proceso y las tareas políticas de la nación. Más aún, en su situación actual, la constitución resulta prácticamente irrelevante para la mayoría de los actores políticos y sociales. Esta sola cuestión, de suyo, es una razón más que suficiente para afrontar decididamente un proceso de replanteamiento integral.

El texto constitucional tiene una serie interminable de parches y remiendos cuya finalidad ha sido la de ir adecuando los "principios revolucionarios" del Estado y, a la vez, ser un instrumento de dominación y de legitimación en manos del presidente; hasta convertirse en un documento informe e incapaz de regir normativamente la vida política nacional. Ya en 1961 Manuel Herrera y Lasso afirmaba que:

Son muchas y de toda índole las deficiencias de forma y de fondo que pueden señalarse en los artículos de la Constitución, por trancos, confusos o incongruentes; por incorrectos desde el punto de vista del lenguaje jurídico; por la contradicción de sus textos; por la inutilidad intrínseca de algunos de ellos y la redundante repetición en otros de normas ya estatuidas; por omisiones sustanciales; por ordenamientos subversivos del régimen constitucional.⁹

Una de las deficiencias o anacronías más seria y disfuncional tiene que ver con el poder ejecutivo. La constitución de 1917 —y después sus reformas— fue diseñada para fortalecer al presidente de la República en detrimento de los otros poderes, ya sea mediante la minusvalía del legislativo o del judicial, como a través de una amplia centralización en demérito de las entidades federativas y los municipios.

Por ello —además de otras muchas disposiciones—, la constitución no obedece a un modelo de contrapesos y equilibrios entre los poderes públicos. El ejecutivo es excesivamente fuerte y, por el contrario, el legislativo es débil e incapaz para controlar y frenar, de una manera efectiva, al presidente. Lo mismo sucede, sin duda, con el poder judicial. Destacan, dentro de este contexto, dos puntos adicionales: primero, la virtual irresponsabilidad del ejecutivo y de los altos cargos de la administración, es decir, la rendición de cuentas y el ejercicio limitado del poder no existen. Segundo, tiene que ver con el problema del federalismo. En la práctica —y en gran medida debido a la propia constitución—, el federalismo no ha existido; por el contrario, lo que ha campeado ha sido un marcado centralismo.

A la par de las limitaciones o deficiencias que presenta la norma suprema, subsiste un asunto más grave aún: sus lagunas y omisiones. Estas insuficiencias han aparecido de forma brutal en los últimos años. Ante un escenario político de pluralidad, incluso con un gobierno dividido, se ha hecho patente la ausencia de dispositivos o mecanismos contingentes o de salvaguarda, que, por cierto, no eran necesarios antaño cuando las mayorías políticas eran seguras y estables. La ausencia de estas válvulas de escape —como en el caso de no aprobación

⁸ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM. México, 1996, p. 277.

⁹ Cfr. por ARTEAGA NAVA, Elisur. "Errores y vicios institucionales de la constitución de 1917." en *VV.AA. Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. INEHRM/UNAM. México, 1993, p. 224.

del presupuesto, o de falta del presidente— puede provocar una quiebra del incipiente régimen democrático y constitucional. Es una bomba de tiempo que puede estallar en cualquier momento y para la que no existen respuestas o soluciones institucionales.

Por otra parte, se puede decir que el objetivo central del constitucionalismo moderno es la contención del poder y asegurar que su ejercicio se ajuste a los límites preestablecidos, preservando a su vez las libertades individuales. Imponer restricciones y controlar el poder son, pues, las funciones primordiales de la constitución en tanto norma jurídica primordial que establece las reglas del juego político. Por ello, también, es indispensable un replanteamiento. Esta revisión debe estar encaminada hacia un recuilibrio de los poderes públicos y su control, redefinir sus funciones, restablecer la legitimidad de los órganos estatales y dar respuesta a aquellas situaciones de posible parálisis o rompimiento constitucional.

Este punto es vital para la salud política del país. En esto hay que ser muy cuidadosos si se quiere evitar una fractura política o un retroceso autoritario. No hay que olvidar que las soluciones aplazadas o postpuestas de hoy pueden transformarse —y seguramente va a ser así— en problemas y obstáculos inmanejables el día de mañana. Hay que ser claro y responsable en esto: las dificultades y omisiones actuales se convertirán —si no se hace algo— en conflictos mayúsculos.

Resulta indispensable, entonces, prestar atención a las palabras de Jesús Silva-Herzog Márquez. Son una señal de advertencia a tiempo, sobre lo que puede sobrevenir en un futuro no muy lejano: “Tenemos que revisar de manera muy seria y muy profunda —advierte este autor— el tejido institucional del país. Nuestras reglas constitucionales no son aptas para procesar el pluralismo. Estoy muy en desacuerdo con quienes dicen que el pacto de gobernabilidad del país está en la Constitución de 1917, yo creo que, si la vemos sin romanticismo, sin idealizar sus postulados, hay una ruta para el choque, para la trabazón política e incluso varias bombas constitucionales en nuestro tejido legal. No tenemos una vicepresidencia, si falta el presidente del país. México podría sufrir una crisis gravísima. No tenemos dispositivos que alienten la cooperación entre los poderes. No tenemos una válvula de escape que prevea qué es lo que pasa si el legislador no aprueba el presupuesto de egresos o la ley de ingresos. Eso nos provocaría una crisis constitucional. Ahí no hay ningún pacto de gobernabilidad, sino un acuerdo para el desgobierno.”¹⁰

Las condiciones para la parálisis institucional o el enfrentamiento entre poderes públicos, para la trabazón, pues, están dadas y se encuentran a la vista de todos. No cabe, de forma alguna, minimizar esta situación: bajo estas circunstancias es muy posible, e incluso cercano, un rompimiento del orden legal y normativo, con el consiguiente retroceso autoritario o, peor aún, a la anarquía de los años anteriores a 1929. En ello radica uno de los mayores peligros que en materia política debe enfrentar el país. La fuente generadora de conflictos más importante

¹⁰ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. “Partido hegemónico y transición democrática.” en MOCTEZUMA BARRAGÁN, G. (Coord.) *Derecho y legislación electoral 30 años después de 1968*. UNAM M.A. PORRÚA. México, 1999, pp. 166-167. En igual sentido, José María Serna se cuestiona: “¿tenemos el esquema constitucional adecuado para hacer frente al nuevo tipo de problemas, al nuevo tipo de escenarios que habrá de caracterizar las relaciones entre uno y otro poder? (...) Y aquí —continúa el propio Serna— permitirnos responder lo obvio: si el esquema constitucional actual no ha propiciado disrupciones mayores o crisis constitucionales producto de bloqueos entre los poderes, ello se debe en gran parte a que el titular del Poder Ejecutivo ha mantenido el control sobre el Congreso, a través de su liderazgo sobre un PRI dueño de la mayoría de los escaños en ambas Cámaras de la legislatura federal. Pero si la situación anterior cambia, como parece estar sucediendo; si el fenómeno de los ‘gobiernos divididos’ se convierte en realidad cotidiana en nuestro sistema político, entonces el esquema constitucional vigente podría dar lugar a problemas que antes no hemos conocido.” SERNA DE LA GARZA, José María. “Consolidación democrática y nueva institucionalidad en América Latina.” en VALADES, Diego y SERNA, José María. (Coord.). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* UNAM. México, 2000, p. 59.

radica en la ausencia de reglas de juego (es decir, en el entramado legal). La situación resulta apremiante:

Tenemos una realidad social y política que no nos satisface en lo más mínimo; tenemos un texto constitucional que ha caído en la irrelevancia absoluta; tenemos derechos que no sabemos cómo proteger; tenemos arreglos institucionales que son disfuncionales para los equilibrios partidistas que van surgiendo como resultado de una mayor pluralidad política. En suma, tenemos una Constitución que quizá estaba bien para cuando fue creada y que sin lugar a dudas ha servido por años a un régimen político basado en la presencia de un partido hegemónico y de una presidencia hipetrofiada, pero hoy no existen las condiciones que habla en 1917: ni hay ya partido hegemónico y tenemos una presidencia de la República que se ha visto obligada a retroceder frente a los otros poderes. Por ello es que no podemos permanecer con el mismo texto fundamental, a menos que se prefiera correr el riesgo de canalizar el proceso político nacional por vías no jurídicas, de forma que sea innecesaria una regulación constitucional efectiva.¹¹

En consecuencia, termino este apartado como lo empecé: resulta indispensable pensar y repensar a fondo el contenido y la estructura de nuestro diseño institucional. Creo que no resulta ya funcional a la situación política que vive el país. La realidad lo ha rebasado ampliamente hasta convertirlo en anacrónico. Algunos, inclusive, lo han calificado de chatarra constitucional. No sé si se ha llegado hasta ese punto, pero lo cierto es que la constitución, en la actualidad, resulta un dispositivo políticamente muy peligroso: una invitación a la parálisis o al conflicto y enfrentamiento abierto.

II. La difícil cuadratura del círculo. Haciendo funcionar el sistema presidencial en un escenario multipartidista.

1. Introducción.

La novedad que nos deja la jornada del dos de julio es clara: hay que decir adiós de forma definitiva al viejo régimen priista y dar la bienvenida a la democracia. Con la derrota del PRI, y la alternancia democrática en la presidencia de la República, se abre una nueva etapa en la política nacional. Junto con el afianzamiento del pluralismo político, ha llegado la hora de dejar atrás las *certezas autoritarias* e instaurar un sistema político democrático. Sin embargo, esto no es una tarea sencilla.

En particular, la mayor posibilidad de conflicto se encuentra en el funcionamiento del sistema presidencial. Ahí radica el mayor foco potencial de quiebre del nuevo régimen político: entre los diversos arreglos, estructuras y dispositivos del sistema presidencial, pueden producirse roces, choques o, incluso, encontronazos. Sin duda, el entramado presidencial cuenta con algunos puntos que pueden llegar a resultar endebles o *sensibles* a presiones excesivas por parte de un pluralismo político acentuado.

Es en este contexto, que hay que abordar el debate (que escasamente se ha dado en México) sobre la adopción o no de un sistema parlamentario, o bien adecuar el presidencial para hacerlo realmente funcional. El estudio comparativo indica que la mayoría de países que cuentan con arreglos institucionales de tipo presidencial, o bien son democracias de baja calidad e inestables o regímenes autoritarios. Aunque, si bien nos inclinamos hacia la adopción de un sistema parlamentario, reconocemos que, al menos en el corto y mediano plazo, su posible instauración en México es muy remota; por infinidad de circunstancias (desde históricas hasta culturales, pasando, principalmente, por la ausencia de consenso entre los diversos actores y fuerzas que intervienen en la disputa política) no es, en forma alguna, realista plantear un

¹¹CARBONELL, Miguel. "La constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos." en VV.AA. *Hacia una nueva constitucionalidad*. IJ-UNAM. México, 1999, p. 50.

brinco hacia el parlamentarismo. Por ello, nuestra propuesta va a girar en torno a la refuncionalización del sistema presidencial dentro de un marco multipartidista. Partiremos de las críticas que lleva a cabo Juan Linz a este sistema de gobierno, enmarcadas dentro del debate entre los sistemas parlamentario y presidencial, para —retomando sus argumentos— posteriormente, aportar soluciones y respuestas desde el nivel del diseño institucional.

2. Las críticas al sistema presidencial.

Así, Juan Linz, que es quien más ha estudiado estas cuestiones, afirma que el sistema presidencial resulta impráctico y disfuncional para asegurar la viabilidad y estabilidad de un régimen democrático. Sus argumentos pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

A) En el sistema presidencial existe el problema de la *legitimidad dual*, es decir, tanto el presidente como el poder legislativo pueden considerarse como legítimos, en tanto ambos han sido designados por elección directa: emanan de una decisión popular expresada en las urnas y son independientes uno del otro. El problema surge cuando el ejecutivo y la mayoría legislativa no pertenecen al mismo partido o coalición; en ese caso, existe la posibilidad de que las políticas e intereses de uno y otro sean contrapuestos y puedan llevar a la confrontación o a un conflicto de proporciones mayores, que implicaría la parálisis del gobierno o incluso abriría la puerta a tentaciones mayores, como el golpe de estado o alguna otra solución extrainstitucional. En este sentido, el parlamentarismo no vive esta situación, ya que el ejecutivo no es independiente del parlamento, sino que emerge de él y de él depende.

B) La *rigidez* del sistema presidencial: otro de los problemas del sistema presidencial radica en su falta de flexibilidad. A un presidente se le elige por un periodo determinado sin posibilidad de ser sustituido (excepto en el caso del *impeachment*), pudiendo provocar situaciones de grave inestabilidad política. Esta rigidez provoca que sea muy difícil afrontar reajustes en el gobierno que, en un momento dado, pudieran llegar a ser necesarios como consecuencia de vicisitudes o imprevistos políticos, económicos o sociales. La imposibilidad de introducir un *recambio* en el ejecutivo en caso de que éste entre en abierto conflicto con el legislativo, con la opinión pública, que su nivel de impopularidad sea abrumador, etcétera, puede convertirse en un lastre insalvable para la estabilidad del régimen. En este sentido, el parlamentarismo es mucho más eficaz ya que permite el voto de censura al primer ministro o al gobierno en su conjunto, para así afrontar un reajuste gubernamental; es decir, es posible la sustitución de un primer ministro en cualquier momento, sin que ello origine una crisis sistémica o siquiera un sacudimiento de las instituciones políticas. De hecho, este sistema recoge dos posibilidades para superar el conflicto: un nuevo gobierno emanado de una nueva conformación de fuerzas mayoritarias (una nueva coalición) o bien una convocatoria anticipada a elecciones cuando esto último no sea posible.

C) El sistema presidencial tiene un componente de *juego de suma cero*: es decir, un tercer problema de este tipo de sistemas de gobierno gira en torno a que en una elección presidencial se produce una situación en la que el ganador se lo lleva todo, conformándose así una política excluyente, que pudiera llegar a atentar en contra de la estabilidad política. Una elección de este tipo termina por inhibir los incentivos para compartir el poder, limitando la posibilidad de adoptar políticas de consenso, dificultando la negociación y cooperación de las restantes fuerzas políticas. Todo ello puede llegar a tener un importante efecto de polarización y enfrentamiento, sobre todo en países divididos, donde pudiera darse una quiebra del régimen democrático, tal y como fue el caso de Chile en 1973. Por el contrario, en el parlamentarismo, al

hacerse indispensable la formación de coaliciones, se trabaja sobre la base de que todos los partidos obtendrán cierta cuota de poder, reduciendo los incentivos de polarización y exclusión política.

D) A diferencia de lo que sucede bajo un sistema presidencial, en el parlamentarismo *la conducta de los partidos tiende a la cooperación*. El ejecutivo surge de una mayoría legislativa; ello obliga a cooperar para formar un bloque que sea capaz de establecerse como gobierno. Todos los partidos, sin importar su tamaño, pueden concurrir a esta misión, incentivándose la negociación, el diálogo y la cooperación. También este fenómeno tiene otro efecto positivo: permite una mayor responsabilidad y potencia la obligación de rendir cuentas por parte de los partidos políticos.

E) El problema del *ejecutivo único o unidimensional*: mientras que en un sistema presidencial el titular del ejecutivo es a la vez jefe de gobierno y del Estado, en el parlamentario existe una separación de estas funciones, es decir, hay un jefe de todo el Estado nacional y una cabeza encargada de dirigir el gobierno. Esta partición del ejecutivo tiene importantes efectos políticos. Cabe destacar tres de ellos: a) es incompatible la concentración de estos cargos en una sola persona, ya que no es posible actuar como jefe de Estado (por encima de las pugnas políticas y en defensa de los intereses de la *nación* en su conjunto) y, al mismo tiempo, ser jefe de gobierno, entendido como líder de una fracción (partido político); b) la presencia de un jefe de Estado permite la existencia de un *árbitro*, que esté por encima de las pugnas de las distintas fuerzas políticas y un factor de moderación del conflicto; y c) la diferenciación entre jefe de Estado y de gobierno incentiva —dentro de la dinámica del juego político— la moderación, el compromiso y la negociación.

F) El sistema parlamentario imposibilita la *elección de un extraño*: a diferencia del sistema presidencial en el que un *extraño o outsider* puede llegar al poder, como sucedió con Collor de Mello o Fujimori, en el parlamentarismo esto es imposible. En una elección presidencial, distinguida por su carácter personalizado, es posible, y muy factible, la llegada de personas ajenas a la política, carentes de experiencia alguna. Esto conlleva que el personaje en cuestión no cuente con un respaldo legislativo, ni esté unido a ningún partido; en estos casos, dichos individuos se presentan con un discurso fuertemente populista, en contra de las instituciones, de los partidos y de los políticos. La característica distintiva que los impulsa es su presentación como *salvadores de la patria*; en este tipo de sistemas es fácil hacer un llamado de corte personal, utilizando los medios de comunicación, de manera extrainstitucional. En este sentido, la ventaja del parlamentarismo es evidente: los líderes que aspiren a gobernar deberán pasar largo tiempo en el congreso, familiarizándose con los temas y asuntos públicos a través de los comités, debates, etcétera. Así, se torna imposible acceder al gobierno sin estar implicado en el arduo quehacer político, sin experiencia legislativa y en la conformación de las políticas públicas. Si bien los políticos profesionales, para algunos, pueden resultar inadecuados, lo cierto es que en la actualidad la complejidad de los aparatos estatales escapa a la posibilidad de control por parte de políticos *amateurs*.

G) El *liderazgo plebiscitario*: la tentación recurrente de un presidente, a diferencia de un primer ministro en un parlamentarismo, es la de incurrir en una especie de lo que O'Donnell ha llamado *democracia delegativa*, es decir, que los vencedores en la elección presidencial se les permita gobernar como ellos crean conveniente, lejos de contrapesos o frenos institucionales, hasta el límite de su poder. Por consiguiente, la seducción constante de los presidentes es

ponerse por encima de los partidos y de las instituciones; de hecho, estas últimas son percibidas como un estorbo y resultan innecesarias para gobernar. En suma, una verdadera hipertrofia del sentido caudillista del presidente, en detrimento de la democracia (por definición, un sistema de poder limitado y contrabalanceado por distintas instituciones).¹²

Si como vemos, el sistema presidencial es, desde su diseño institucional, potencialmente conflictivo, su combinación con multipartidismo se vislumbra mucho más peligrosa aún. Un presidencialismo bajo una condición multipartidista resulta más propenso al enfrentamiento y la inmovilidad entre el ejecutivo y el legislativo, que en caso de un bipartidismo o que en un sistema parlamentario. La desventaja respecto a este último, es que el sistema presidencial carece de los mecanismos adecuados para hacer frente a dicho conflicto. Ello debido, principalmente, a que dificulta la construcción de una coalición de varios partidos estable y duradera: el propio sistema presidencial provee los incentivos para que las posibles alianzas no sean firmes: entre ellos destaca la responsabilidad política que tienen que pagar los partidos de oposición que se coaligan con el ejecutivo (comparten la responsabilidad —son corresponsables— pero el premio, en caso de éxito, va para el presidente), el apoyo es más seguro en regímenes parlamentarios (ya que el gobierno depende de ello), según se acercan las próximas elecciones presidenciales los líderes de los partidos opositores coaligados sienten la necesidad de separarse del actual presidente para distinguirse claramente, etcétera.¹³ En suma, el sistema presidencial, al desincentivar la formación de coaliciones estables, favorece un clima político que bajo ciertas condiciones puede llegar a atentar en contra de la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

En todo caso el pluralismo político, traducido en la existencia de un sistema multipartidista, puede afectar las perspectivas de mantener una democracia afianzada y duradera bajo un régimen presidencial. Algunas dificultades del presidencialismo son exacerbadas por un sistema multipartidista, sobre todo la relación ejecutivo-legislativo, que puede caer en la parálisis, el inmovilismo o la confrontación abierta. Como se ha dicho ya, el parlamentarismo cuenta con mayores recursos institucionales para hacer frente a esta situación, facilitando la construcción de coaliciones o en su defecto prevé mecanismos pertinentes para destrabar los conflictos entre poderes. Tomando en cuenta estos factores, a continuación plantearemos la introducción de ciertos dispositivos que hagan viable y funcional un esquema de gobierno basado en un sistema presidencial.

3. Haciendo funcionar el sistema presidencial. (Las medidas por adoptar).

México necesita, sin duda, un rediseño institucional de su sistema presidencial; el actual, bajo condiciones de competencia abierta por el poder y acentuado pluralismo, resulta disfuncional y propenso a caer en crisis recurrentes; inclusive, en una situación polarizada, existe el peligro de una confrontación que pudiera llevar a la quiebra de la democracia. Las

¹² Los argumentos de Linz, en contra del sistema presidencial, se encuentran principalmente en sus obras: "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?" en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (Comps.) *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparadas*. Alianza Universidad. Madrid, 1997; "Los peligros del presidencialismo" y "Las virtudes del parlamentarismo" ambos en DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (Comps.) *El resurgimiento global de la democracia*. IIS-UNAM: México, 1996. También STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy: "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", LUPHART, Arend "Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas" ambos en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (Comps.) *Ibid.*; y CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Transición política... Op. Cit.*, nota 3, pp. 173-188.

¹³ MAINWARING, Scott. "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: La difícil combinación" *PROPUESTA* # 7 Agosto de 1998, pp. 19-20 y 63-70. No hay que olvidar que si bien "salir bien librado en el Parlamento es, sin duda, un problema para los gobiernos parlamentarios, para los gobiernos presidenciales, éste es el problema fundamental." SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, nota 5, p. 176.

circunstancias políticas actuales, tanto como la evolución de la figura presidencial, hacen indispensable una reforma profunda del presidencialismo mexicano. Durante décadas, la autoridad del ejecutivo —entendido como el eje sobre el que giraba el poder político— resultó funcional para el desarrollo nacional. Hoy, esto ya no es así. Con el paso del tiempo y la evolución de la sociedad mexicana, han surgido nuevos actores, diversos centros de poder y nuevas demandas que obligan a repensar el acuerdo original. La solución no puede venir únicamente de limitar algunas facultades presidenciales —aunque también pasa por ahí—, sino que debe comprender la transformación integral del sistema y de la lógica que lo motiva. Resulta, pues, forzoso renovar la estructura presidencial. Ello, creemos, debe estar basado en mecanismos mucho más fluidos de comunicación y de interrelación entre los órganos estatales.

La reforma debe encaminarse hacia la construcción de un régimen democrático que resulte estable y eficaz, además de que no resulte un obstáculo para la gobernabilidad. Si bien la ecuación que combina sistema presidencial con multipartidismo hace difícil la consecución de una democracia funcional, lo cierto es que los vicios o puntos de quiebre de este sistema pueden ser matizados. De ello puede encargarse un diseño institucional adecuado y correcto. De lo que se trata es de encontrar los mecanismos idóneos para anular los efectos negativos o disruptivos.

El eje rector de esta transformación debe ser, partiendo de la necesidad de concretar infinidad de acuerdos entre las diversas fuerzas políticas, el privilegiar los canales y puentes de comunicación y entendimiento entre ellas. La nueva dinámica política obliga a negociar y pactar de manera constante, frente a multitud de actores y arenas. Sin embargo, tanto en la vida política como en la social, hay una tensión permanente entre consenso y disenso (o conflicto); mientras que éste resulta natural a la condición humana, la construcción de pactos o acuerdos no lo es: por ello es indispensable la adopción de ciertos instrumentos o fórmulas que incentiven la adhesión entre los diversos actores. Existen, así, una serie de espacios políticos que exigen numerosos acuerdos: construyamos, pues, los mecanismos adecuados para facilitar la resolución de esta compleja ecuación. De forma más concreta, hay que impulsar las herramientas que permitan llevar a cabo negociaciones exitosas, fomenten una mayor cooperación y puntos de encuentro más amplios y recurrentes, tanto entre poderes como entre partidos (ya que estos son los actores privilegiados dentro de las democracias modernas): en suma, soluciones institucionales para evitar posibles bloqueos, parálisis o, inclusive, enfrentamientos entre poderes.

Según se establecerá, un sistema democrático de corte presidencial puede llegar a ser, si se adoptan ciertas medidas o precauciones, funcional y duradero bajo condiciones de pluralismo multipartidista. Para ello se parte de la idea de que esto no debe —ni puede— conseguirse a través de la *cláusula de gobernabilidad*, es decir, a través de *premiar* al partido que consiga mayor votación, otorgándole una mayoría de escaños *artificial* que no ha conseguido en las urnas. Por el contrario, partimos de la base de que el pluralismo existente debe reconocerse y recrearse, haciendo viable el sistema democrático mediante la construcción de instituciones adecuadas, incentivando los pactos, la cooperación y la formación de coaliciones entre las diversas fuerzas políticas, es decir, instaurar mecanismos ordinarios y funcionales para el *procesamiento* del conflicto: medios mucho más democráticos que la anacrónica cláusula. Dentro de la dinámica político-electoral es muy probable —si no obligado— que México enfrente en el futuro, de forma recurrente, gobiernos sin mayoría. Por ello, se tiene que construir un entramado que tomando en cuenta estos factores, posibilite la gobernabilidad de

forma democrática. En pocas palabras, creemos, junto con Alonso Lujambio, que “la combinación de un sistema de tres partidos disciplinados en el marco de un sistema electoral proporcional dentro de la esfera institucional del régimen presidencial de gobierno es una ecuación democrática posible para el México de hoy.”¹⁴

De esta forma, las medidas que hay que adoptar para hacer funcional la situación política mexicana (sistema presidencial con multipartidismo), evitando la parálisis y el choque entre el ejecutivo y el legislativo—retomando las críticas de Linz—, son:

A) En realidad la legitimidad dual no es problema: todo lo contrario, es una ventaja. Mientras que en el parlamentarismo se tiene que optar entre un método electivo que privilegie la formación de mayorías, la eficacia, la responsabilidad y la gobernabilidad (sistema electoral mayoritario) o bien la representatividad (a despecho de las características anteriores, es decir un sistema electoral de representación proporcional), en el sistema presidencial se pueden combinar ambas. Adoptando el primer principio en el caso de la elección presidencial y el segundo en la del congreso.¹⁵ Además permite, a través de una más amplia y rígida división de poderes, una mayor vigilancia y fiscalización.

B) La fórmula para elegir al presidente afecta en gran medida la relación que se establece entre el legislativo y el ejecutivo, y determina los incentivos institucionales que generan políticas de consenso o bien relaciones de conflicto. Por tanto, proponemos someter la elección del titular del ejecutivo al congreso. Esto en los casos en que la votación del vencedor no alcance el 45 por ciento (una barrera más asequible que el requisito usual del 50 por ciento, con lo que se busca estimular la formación de coaliciones preelectorales y evitar una fragmentación excesiva); pudiendo el parlamento elegir entre los dos candidatos más votados (de forma similar a como ocurre en Bolivia); incentivando de esta manera la construcción de consensos políticos y el establecimiento de pactos y alianzas desde un inicio. En suma, este mecanismo obliga a un nivel mínimo de entendimiento y colaboración entre diversos partidos, para poder gobernar. Se propone que en caso de que el congreso no logre llegar a un acuerdo sobre quien debe ocupar la presidencia antes del 1 de octubre (un mes de plazo para decidir, desde el momento en que queda instaurada la legislatura), automáticamente se tendrá como ratificado al candidato que haya alcanzado el mayor número de votos.

C) Igualmente, para incentivar las relaciones de cooperación, el gabinete—de forma individual—deberá ser ratificado por la mayoría de los miembros del congreso (cada una de las cámaras, en votación por separado). Este derecho del congreso no implica que pueda tener un voto de censura hacia los secretarios de estado. También resulta indispensable, para no generar conflictos institucionales, conservar el derecho de libre remoción de éstos por parte del titular del ejecutivo, tal y como ocurre en la actualidad.

D) Para matizar los juegos de suma cero, el ejecutivo deberá ser un poder relativamente débil, principalmente en lo que tiene que ver con sus atribuciones para legislar. Así, el premio mayor que significa la presidencia de la República será atenuado en beneficio del congreso, el cual, a su vez, se convertirá en una *recompensa* mucho más importante de lo que es en la actualidad. La reforma que se propone pasa por debilitar las facultades de veto, decreto, presupuesto, aranceles, etcétera, con que cuenta el ejecutivo y aumentar la fortaleza del legislativo: introduciendo la reelección de sus integrantes, revitalizando el rol que juegan las

¹⁴ LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. UNAM, México, 1993, p. 103.

¹⁵ MAINWARING, Scott. y SHUGART, Matthew S. “Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. (una revisión crítica).” *Foro Internacional* # 134, Octubre-Diciembre de 1993, pp. 666-668.

comisiones (que de paso, pueden ser concebidas como un espacio privilegiado de negociación interpartidista), un mayor *staff* de apoyo al legislativo, etcétera.*

E) Flexibilizar el procedimiento legislativo para introducir mecanismos que permitan un mayor rango de negociación (tanto antes de la presentación de la iniciativa de ley, como al momento de discutirse: algo parecido a lo que acontece en Alemania, donde el canciller, antes de presentar formalmente la iniciativa de ley debe someterla a las cámaras por un determinado tiempo para que estas expresen sus puntos de vista; aunque éstos no resultan vinculatorios para el ejecutivo, este espacio se constituye como un importante puente de comunicación, entendimiento y negociación entre poderes).

F) Un sistema presidencial funcional implica —necesariamente— la presencia de mecanismos que hagan fluidas las relaciones entre los diferentes órganos estatales. Por consiguiente, resulta indispensable establecer en el seno del poder ejecutivo una Secretaría de *Relaciones Interorgánicas*, cuya función sea la de servir como enlace y ser la instancia del ejecutivo encargada de relacionarse y negociar con el congreso; cuyo titular sea ratificado igualmente por las cámaras, pero éste sí censurable por el legislativo, lo que implicaría su remoción. Dentro de esta secretaría existirían al menos dos subsecretarías: una encargada de la relación con la Cámara de Diputados y la otra con el Senado. Los titulares de estas subsecretarías deberían ser ratificados (e igualmente removidos a través del voto de censura) por la cámara respectiva. La razón central para introducir dicho ente en la esfera del ejecutivo tiene que ver con la necesidad de negociar de forma permanente y reiterada con el legislativo. Así, lo que se busca es que, sin desplazar a los encargados de los asuntos sustantivos, exista un grupo de expertos en negociación; de verdaderos profesionales que apliquen las más modernas técnicas, como pueden ser el análisis estratégico y de escenarios, la teoría de juegos, la psicología, etcétera. Cabe aclarar que la existencia de dicha entidad no obstaría para la comparecencia de los restantes secretarios; por el contrario, se vuelve indispensable la creación de equipos de enlace con el congreso en cada secretaría (en algunos casos, como en el de la Secretaría de Hacienda, este equipo ya existe, sin embargo, es vital institucionalizar su existencia y darle realce en todas las dependencias). Dentro del sistema presidencial la relación y la colaboración del ejecutivo (y todo su equipo) con el legislativo es el punto central, el más sensible y problemático; por ello es indispensable construir todos los puentes posibles; entre mayor sea su número, mejor. De ahí la importancia de estos mecanismos de enlace.

G) También resulta necesario el establecimiento de mecanismos de seguridad o *válvulas de escape* que permitan superar una posible trabazón o parálisis entre el legislativo y el ejecutivo. Donde este caso se hace más evidente —aunque no es el único— es en el presupuesto. Debe regularse, en este rubro, un sistema que asegure la aprobación, en un sentido u otro, del presupuesto, ya sea mediante la entrada en vigor del presupuesto del año anterior o algún otro mecanismo similar que evite la parálisis.

H) Es necesario impulsar, a su vez, la reforma al calendario electoral para hacer que las elecciones locales sean simultáneas o concurrentes entre sí y con las federales. Esto con la finalidad de privilegiar los espacios y tiempos de negociación, y no los de confrontación; con elecciones locales y federales relativamente seguidas, se está fomentando la lógica de competencia y disenso, en lugar de privilegiar una dinámica de consensos, entendimiento y cooperación interpartidista. El calendario electoral resulta así un factor que desalienta

* Estos puntos serán tratados con mayor detenimiento en próximos apartados

conductas cooperativas entre los diferentes actores: en la medida en que siempre hay un expediente en marcha se dificulta la negociación y el acuerdo interpartidista. Si realmente se quieren fomentar los pactos entre las distintas fuerzas políticas, no queda más que reformular el calendario electoral, privándole de la lógica que incentiva el choque y las tensiones recurrentes.

I) Profundizar el federalismo para restar importancia al ejecutivo federal, limitando el carácter excluyente y de juego de suma cero que implica su elección. "El federalismo, al permitir la fragmentación territorial del poder, posibilita que se atempere el carácter suma cero del régimen presidencial en el que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo. En el federalismo, distintos partidos pueden tener acceso al Poder Ejecutivo, a posiciones de poder real. El federalismo posibilita la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles. (...) Al acceder al poder estatal, los partidos opositores en el nivel nacional se obligan a adoptar un comportamiento realista y a abandonar las posiciones irresponsables de quien nunca tiene que poner a prueba la viabilidad, lo que su superoferta propone. (...) Negociar piezas de legislación a cambio de apoyo a programas gubernamentales locales podrá aceptar enormemente la relación Ejecutivo-Legislativo. Así, el federalismo no sólo es el ámbito por excelencia para trazar rutas viables de transición democrática. También pudiera aprovecharse en la dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo."¹⁶

J) Tiene que asegurarse la disciplina partidaria al igual que limitar la fragmentación excesiva del sistema de partidos. En el primer caso, es necesario consolidar el monopolio que tienen los partidos para acceder a las elecciones, seguir con el otorgamiento de las prerrogativas a los partidos y no a los candidatos, y mantener centralizada la forma en que los partidos designan a sus aspirantes. Para evitar una fragmentación excesiva del sistema de partidos, se debe realizar lo siguiente: por un lado, elevar a tres por ciento el umbral a partir del cual las fuerzas políticas tienen derecho a la asignación de diputados por la vía plurinominal; y por el otro, mantener el registro *rigido* de los partidos políticos, es decir, conservar las exigencias que actualmente contiene el COFIPE.

K) Evitar la entrada de *extraños o outsiders* que pudieran representar expresiones extrainstitucionales muy peligrosas. Para ello resulta indispensable fortalecer el sistema de partidos, como se dijo en el punto anterior, haciendo especial énfasis en el *monopolio* de éstos para presentar candidatos.

L) Establecer mecanismos de arbitraje ágiles y fluidos para destrabar los posibles conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya sea a través del Poder Judicial, un Tribunal Constitucional, un Tribunal de Cuentas u otros órganos constitucionales autónomos.

M) Establecer como recurso institucional límite, la posibilidad de que el legislativo (ambas cámaras) censure al ejecutivo (con una mayoría hipercalificada en torno a dos terceras partes o un setenta por ciento del total de los legisladores, no solamente de los presentes), pero que, a la vez, implique la disolución de éste. Es decir, llegado a un caso extremado de confrontación entre estos poderes, introducir la posibilidad de que ambos puedan ser disueltos. Aquí cabría el veto presidencial (una sola vez) como forma de atenuar una posible precipitación del legislativo. En caso de que se echara mano de este mecanismo disolutorio, se convocaría a elecciones en un plazo de entre seis y doce meses, durante el cual seguirían funcionando los poderes disueltos en tanto no se eligiera a sus nuevos miembros. Insisto en que debe ser un

¹⁶ LUJAMBIO, Alonso. *Op. cit.*, nota 14, pp. 51, 52 y 99.

mecanismo que sólo puede echarse a andar en situaciones extremas o límite. En momentos en que, según Juan Linz, "hay una conciencia de que (...) un señor ha fracasado y que no es solución que resista ahí uno o dos años, sin capacidad de gobernar. Y que no es solamente porque haya cometido actos criminales —que es lo del juicio político—, sino porque no tiene apoyo, porque no convence al país, porque no tiene autoridad moral."¹⁷

N) Finalmente, quedan dos posibilidades que no son propiamente de diseño institucional, sino de *práctica política*. La primera gira en torno a la posibilidad de que el ejecutivo federal incluya dentro de su gabinete a miembros de la oposición, forzando o incentivando así la formación de coaliciones. La segunda tiene que ver con una especie de *patronazgo o clientelismo*: "negociar con los socios de la coalición el reparto de recursos para el patronazgo, o reubicarlos como partidas presupuestales a los estados de la federación gobernados por partidos miembros de la coalición congresional, puede fortalecer aún más la probabilidad de coaliciones estables. Los partidos mexicanos tienden a ser disciplinados, de modo que los recursos para el patronazgo no serían repartidos por políticos en lo individual, sino por partidos como organizaciones nacionales. Este hecho pudiera hacer que la entrega de dichos recursos fuera algo más abierto, menos corrupto y pernicioso para la moralidad pública y la legitimidad democrática del sistema en su conjunto."¹⁸

En resumidas cuentas, lo que realmente se necesita para que el sistema presidencial funcione, es que el titular del ejecutivo cuente con una mayoría en el legislativo, ya sea a través de su propio partido o, en caso de no ocurrir, mediante la construcción de coaliciones. Para lograr esto, el modelo propuesto busca incentivar la cooperación, reducir los costos del intercambio político y evitar posibles parálisis o *impasses*. Así, junto con Mainwaring y Shugart, "creemos que Linz subestimó la importancia de las diferencias entre los proyectos constitucionales e institucionales dentro de la amplia categoría de los sistemas presidenciales, y al hacerlo, sobrestimó el grado en que el tipo de régimen presidencialista es inherentemente defectuoso, al margen de los arreglos constitucionales e institucionales. Los sistemas presidenciales pueden proyectarse para funcionar más efectivamente de lo que suelen hacerlo. (...) Linz reconoce claramente que no serviría cualquier clase de parlamentarismo; nosotros afirmamos lo mismo sobre el presidencialismo."¹⁹

III. Hacia la restricción de las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente.

Como se dijo en el apartado precedente, para hacer funcional y viable un sistema de gobierno presidencial multipartidista, es necesario reducir las atribuciones del poder ejecutivo; y lo cierto es que México, en la actualidad, no escapa a dicho requerimiento. Es indispensable insistir en el equilibrio de poderes y el control y contención del ejecutivo como forma de transitar a un sistema presidencial —ya no un presidencialismo—, con pesos y contrapesos, frenos y controles mutuos entre los poderes.

El abandono del viejo presidencialismo omniabarcante, que todo lo podía, requiere de una profunda reestructuración, una verdadera reforma política que modifique la manera en que se ejerce la autoridad, la responsabilidad del propio ejecutivo, su control por los demás poderes

¹⁷ LINZ, Juan. "La calidad de la democracia" (Entrevista) en ACHARD, Diego y FLORES, Manuel. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. PNUD/FCE. México, 1997, p. 295.

¹⁸ LUJAMBIO, Alonso. *Op. cit.*, nota 14, pp. 103 y 104.

¹⁹ MAINWARING, Scott. y SHUGART, Matthew S. *Op. Cit.*, nota 15, p. 683.

y, en efecto, el retiro, en algunos casos, de atribuciones que el presidente no tiene porque contar con ellas. Sin duda, el problema que ha corrido —y que en cierta medida continúa corroyendo— la vida política nacional es la excesiva presidencialización del poder.

La reforma debe estructurarse a partir de dos frentes: uno estrictamente político, que gira en torno a las facultades metaconstitucionales del ejecutivo; el otro, debe basarse en la contención del poder ejecutivo y la corresponsabilidad con los restantes órganos estatales. En pocas palabras, restringir las amplias facultades constitucionales con que cuenta el presidente de la República. Deben, en términos generales, fortalecerse los otros poderes (legislativo y judicial), introducir el servicio civil de carrera en la administración pública, fortalecer el federalismo y terminar con las facultades políticas que permiten la intromisión del ejecutivo federal en la vida de los gobiernos locales. Es necesario fortalecer los controles y la responsabilidad a la que se ve sometido el ejecutivo, para limitar el arbitrio y la discrecionalidad de este poder.²⁰

Por otra parte, en la Constitución existe un claro sesgo estructural en favor del ejecutivo, en detrimento de los restantes órganos, y una virtual ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas. En este punto no cabe el engaño: las facultades formales del presidente son amplísimas y muy importantes. Para afrontar los nuevos tiempos —de mayor pluralismo y democracia—, hay que revisar dichas atribuciones. No es una exageración afirmar que el binomio democracia-gobernabilidad, bajo el esquema del presidencialismo mexicano actual, resulta incompatible. En particular, las facultades constitucionales que deben reformarse giran en torno a:

- Limitar las facultades presidenciales en materia reglamentaria.
- Suprimir las atribuciones del ejecutivo para legislar en materia de salubridad y contaminación ambiental. Derogar las facultades para legislar en materia arancelaria según lo establecido por el segundo párrafo del artículo 131 constitucional.
- Modificar la participación del Senado en la ratificación de tratados, ampliándola, para limitar la discrecionalidad del ejecutivo (en este punto cabría la intervención de una comisión senatorial en la propia negociación de los tratados). Además, hay que pensar en la necesidad de que estos documentos sean aprobados por las dos Cámaras.
- Aclarar los supuestos en que se puede aplicar el veto presidencial y prohibir, en todo caso, el veto de bolsillo. Además, debe reducirse el porcentaje de votos necesario para que el legislativo pueda rebasar dicho veto; en particular, se propone bajarlo al 60 por ciento para, a la vez, facilitar la construcción de coaliciones, sin convertir al veto presidencial en un instrumento meramente suspensivo.
- Incorporar los tribunales administrativos (Juntas laborales, etcétera), y los juzgados cuya naturaleza resulta un híbrido (como el Tribunal Fiscal o el Agrario) a la órbita del poder judicial. Dar autonomía plena al Ministerio Público, al Banco de México, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fortaleciendo su independencia y suprimiendo cualquier posible sujeción al ejecutivo.

²⁰ Sin embargo, la respuesta que debemos darlo a estas cuestiones debe partir — aunque en algunos casos no se agota ahí — de la regulación jurídica, principalmente en el nivel constitucional. Es a partir de las reglas del juego (Constitución y leyes) que deben introducirse los incentivos — premios y castigos — para el adecuado funcionamiento del sistema político. En este sentido, “la indiferencia jurídica a los problemas declarados meta-jurídicos, ha sido desastrosa en sus resultados. Cuando un problema político — y el constitucionalismo es inevitablemente la solución jurídica de un problema político — se despolitiza, las consecuencias efectivas de un ordenamiento jurídicamente neutral son y siguen siendo (aunque involuntariamente) políticas; y ello beneficia a los demagogos y a los déspotas.” Giovanni Sartori cit. por MARVÁN LABORDE, *Ignacio. ¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*. Editorial Océano, México, 1997, p. 135.

- Terminar con las intervenciones del ejecutivo en el poder judicial, sea en el momento de nombrar a sus integrantes o en su funcionamiento.
- Profesionalizar a la administración pública a través del servicio civil de carrera.
- Poner fin a la influencia del ejecutivo en los medios de comunicación, mediante la certeza jurídica y aboliendo el sistema discrecional de otorgamiento de concesiones.
- Restringir las facultades expropiatorias del presidente.
- Dar un papel mucho más relevante al Legislativo en cuanto al endeudamiento público.
- Modificar la fórmula de suspensión de garantías: involucrando en mayor medida al Congreso, y exigir dos tercios en la votación de las cámaras para que esta suspensión sea aprobada. Debe regularse, igualmente, sobre las garantías que bajo ningún supuesto pueden suspenderse, como el derecho a la vida; y establecer la derogación automática de las medidas adoptadas, al término del estado de excepción.
- Restringir y reelaborar la competencia de los órganos federales en la desaparición de los poderes locales, principalmente por parte del ejecutivo.
- Modificar el título de la constitución referente a las responsabilidades de los servidores públicos, para permitir una mayor responsabilidad política, penal y administrativa del presidente y los altos cargos del ejecutivo.²¹

IV. El fin de la hegemonía priista.

"El PRI es una mezcla de secretaría de Estado con cosa nostra."

Lorenzo Meyer.

Poner fin a la hegemonía priista, así como a sus efectos más perniciosos, es una tarea pendiente para la democracia mexicana. Si bien el pluralismo y la competitividad han aumentado considerablemente en los últimos años, todavía subsisten rasgos del autoritarismo: del viejo partido de Estado. El PRI no fue nunca un simple partido político. Ha significado para el país un sofisticado instrumento de control político y una poderosísima maquinaria de movilización electoral, jamás un partido en competencia con otros. El reto de su transformación está, hoy más que nunca, sobre la mesa; es ya inaplazable.

La estructura priista respondió a la realidad y a las necesidades políticas del país. Hoy ya no es así; las circunstancias que lo hicieron posible —y necesario— han sido rebasadas hasta convertirse en cosas del pasado. Toda vez que la realidad social, económica y, sobre todo, política cambió, el partido de Estado —entendido como el universo de la política nacional— resulta inútil, incluso anacrónico. Por ello, enfrenta en la actualidad una profunda crisis que hace indispensable una reforma integral. Cada vez resulta más evidente para la sociedad mexicana que si bien la democracia no pasa necesariamente por la derrota del PRI (aunque en las recientes elecciones así sucedió), sí implica su reforma. Este partido permanece incapaz de ajustarse —por sus tradiciones y formas de entender la política— al pluralismo competitivo creciente de hoy en día; colocándolo en la disyuntiva de reformarse a fondo —tarea impostergable en el corto plazo— o deteriorarse aún más; impidiendo —o retardando— la plena democratización del sistema político mexicano.

No estoy diciendo que el PRI deba desaparecer. De hecho, al país no le convendría un desplome o hecatombe de ese partido. No hay que olvidar que representa, todavía, una

²¹ Esta lista evidentemente es incompleta, sin embargo, con dichas modificaciones se podría alcanzar un sistema presidencial acotado y, sobre todo, equilibrado respecto a los demás poderes del Estado mexicano. Para su elaboración me basé principalmente en CÁRDENAS GRACIA, Jaime. "Comentario" en VV.AA. *La reforma del estado. Estudios comparados*. UNAM/DGAJPR. México, 1996, pp. 181-187; SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, nota 5, pp. 177-178; y CARPIZO, Jorge. "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?" *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. #1 julio-diciembre de 1999, pp. 83-84.

importante coalición de intereses políticos, sociales y económicos. Su derrumbe podría acarrear infinidad de problemas al país: crearía un vacío que sin duda sería propicio para la aparición de grupos y personajes autoritarios; significando ello un alto costo para México y una reversión de incalculables dimensiones. Lo que sí debe desaparecer es su herencia autoritaria: corporativismo, cacicazgos, manipulación, corrupción.

El reto que enfrenta no es sencillo, ni se va a lograr de un día para otro. El PRI tiene que asumirse y aceptarse como *un* partido más y no como *el* partido. Debe separarse —o debemos exigirle que se separe—, de forma clara y definitiva, de la atadura estructural que lo une al Estado (podría pensarse que esta desvinculación, con la pérdida de la presidencia de la República, sea algo automático; en cierto sentido así es, sin embargo, hay que estar muy atentos a los bastiones o nichos que todavía controla, como la mayoría de gobiernos estatales y municipales). En pocas palabras, tiene que *desestatalizarse*, e instituir nuevos patrones de conducta²¹. Debe, igualmente, establecer (y respetar) una normatividad interna que resulte clara y equitativa para todos sus integrantes. Debe descentralizarse y hacer menos vertical el sistema de toma de decisiones, depurar a sus cuadros, modificar su cultura política y desvincularse, de forma indudable, de su pasado autoritario para abrazar los métodos democráticos.

En realidad no es nada que los propios priistas no hayan predicado, al menos de forma retórica. En este sentido, y a manera de ejemplo sobre la tarea por cumplir, María de los Ángeles Moreno —al rendir protesta como presidenta del CEN del PRI, a finales de 1994— dijo a propósito del partido: “O cambia atendiendo las aspiraciones de renovación de sus militantes, interpretando necesidades y deseos de la sociedad mexicana, sincronizando su ritmo con el tiempo precipitado de la realidad contemporánea del país, o se detiene anquilosado por la magnitud de su propio peso, en riesgo de la obsolescencia funcional y, lo que es peor, de ineptitud histórica, de falta de ubicación y sentido en la conformación del mundo político del país.”²³ Es decir, uno de los mayores desafíos para el PRI será tener vida autónoma, y ya no intrauterina, como fue el caso de su dependencia total y absoluta respecto al presidente de la República.

Debe transitar de ser un partido de Estado hacia su ubicación dentro de un sistema plural, competido y equitativo. Para ello debe renunciar a las tácticas de manipulación del sufragio, y dejar atrás las fuentes que le permiten hacerse de votos de forma ilícita. Pese a los avances registrados en el nivel federal, en el ámbito local subsisten, todavía, sectores reuentes al cambio, que continúan utilizando los instrumentos tradicionales para *desviar* la voluntad popular; que siguen controlando a las autoridades y los procesos electorales; y que despliegan, de forma más o menos abierta, operativos de compra y coacción del voto, fraudes, manipulación.

²² “La larga vida del PRI ha sido intrauterina. La presidencia lo alimentó, lo cobijó, lo protegió de los peligros exteriores, marcó sus ideas y sus programas, seleccionó sus dirigencias. Dentro de la concha presidencial, el PRI no tuvo la necesidad de competir, de discutir, de formar por sí mismo sus liderazgos. Las decisiones fundamentales venían de fuera. Con la cabeza inclinada, las hizo suyas. El resguardo, sin embargo, fue convirtiéndose poco a poco en encierro. La sobreprotección fue atrofiando los músculos del priismo. El imbatible partido del hiperpresidencialismo es el partido parapléjico de la competencia.” SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta/ Joaquín Mortiz. 2ª edic. México, 1999, pp. 99-100.

²³ María de los Ángeles Moreno cit. por GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y LOMELÍ, Leonardo. *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. FCE México, 2000, pp. 642-643. En 1994, Ernesto Zedillo dijo, igualmente, que el reto era construir “un PRI que defina sus relaciones con el Presidente de la República; autónomo frente al gobierno, dinámico, transparente en sus finanzas, capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias; con reglas y procedimientos claros y explícitos para la selección de candidatos y fortalecimiento de sus órganos colegiados, expuestos a la prueba de la congruencia. Un PRI que revalore a su militancia y que vigorice su presencia, trabajo político y cercanía con el electorado, que abra y amplíe cauces de participación para que los electores participantes se sientan alentados a una mayor actividad y militancia priista.” *Ibid.* p. 641.

Por otra parte, la reforma del corporativismo oficial —o más bien, su desmantelamiento— es una de las tareas más importantes que tiene por delante el partido y el régimen político en su conjunto. El sistema de control corporativo —si bien ha sufrido grandes embates— continúa representando el principal baluarte reticente al cambio. Aún sobreviven organizaciones de corte clientelar que insisten en reproducir la lógica vertical y autoritaria de antaño. El mayor bastión con una clara tendencia en contra de la democratización se encuentra precisamente ahí, en las viejas dirigencias sindicales; las cuales reiteradamente se han manifestado en abierta oposición a un pluralismo que amenaza sus privilegios.

Así, una de las mayores murallas que resisten la apertura democrática es el sector corporativo, en particular los sindicatos oficialistas que funcionan como pilares del PRI. Estos mecanismos son contrarios a las normas más elementales de la democracia, ya que limitan la libertad de los individuos en función de una representación corporativa. Por extensión, la reforma política debe pasar por la restitución de las libertades políticas a los obreros, a los campesinos y, en general, a los sectores que integran esta malla de organizaciones no apegadas a lineamientos democráticos básicos.

La suerte del PRI no es un asunto menor. Todo lo contrario: su destino —por el tamaño y por todo lo que significa— resulta de vital importancia para la estabilidad política. “Con el PRI en su estado actual de creciente descomposición es, o debería ser, de interés nacional el que ese partido se reforme para modernizarse y ser competitivo, o se desmantele sin violencia. No es, por la naturaleza del problema, algo que se pueda dejar para que se resuelva por sí mismo.”²⁴ El fin de la hegemonía priísta es bueno para el país; sin embargo, se tiene que evitar que esto se convierta en un verdadero colapso que pudiera llegar a ser perjudicial, incluso desastroso, para la incipiente democracia mexicana. Hay que impedir que el viejo sistema político, al desmantelarse, cause daños. Ciertas partes o fragmentos (corporativismo, caciques, etcétera), al desconectarse, pueden que arrastren en su calda a otros sectores y causen costos innecesarios para el nuevo régimen.

V. El control de la administración pública y el establecimiento del servicio civil de carrera (Neutralidad política de la burocracia).

En los países más desarrollados, la administración pública no toma parte de la lucha política. Se estructura sobre la base de un servicio civil de carrera, neutral y apartidista, y se articula como ancla para el eficaz funcionamiento del Estado, garantizando, asimismo, la estabilidad política. Más allá de los diversos gobiernos, esta burocracia profesional —seleccionada bajo estrictos requisitos y rigurosos exámenes— funciona como un mecanismo de preservación y continuidad de las políticas públicas del Estado.

Un aparato administrativo como éste —profesional y autónomo de los mandatarios en turno— es indispensable. Sin él, tal y como ha ocurrido en México, cada nuevo gobierno o incluso cada nuevo titular de cartera representa un recambio de funcionarios: una administración de freno y arranque, una burocracia que en cada movimiento ministerial se renueva casi por completo, acarreado una pérdida de continuidad, experiencia y *memoria institucional*.

²⁴ RUBIO, Luis, cit. por CRESPO, José Antonio. *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. Editorial Grijalbo, México, 1998, pp. 150-151. “Sea como fuere —advierte Silva-Herzog Márquez—, la fragilidad del PRI coloca todo el arreglo partidista en la cuerda floja. Resulta evidente que su suerte será el factor determinante para la recomposición del sistema mexicano de partidos.” *El antiguo régimen... Op. Cit.*, nota 22, p. 97.

No sólo eso. Al contar con una administración profesional, autónoma del gobierno que se encuentra en el poder y, por ende, neutral, se está garantizando la salud y el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Dicha neutralidad supone una serie de ventajas que no cabe desdeñar: “reduce la perspectiva patrimonialista de los cargos públicos; garantiza a los partidos que acceden al poder la capacidad de operar con cuerpos expertos que ofrecen mínimos de resistencia a la implantación de decisiones políticas nuevas; y permite que el electorado tome sus decisiones sin el condicionamiento de que un cambio en la titularidad del gobierno puede tener implicaciones negativas en la continuidad y en la calidad de los servicios.”²⁵

En México el servicio civil de carrera ha sido —y sigue siendo— inexistente. Los cargos dentro de la administración pública se reparten como premios por favores o servicios políticos prestados. Así, la burocracia es una fuente de corrupción e ineficacia, un escudo de protección para los intereses de sus miembros y un instrumento para el golpeo político, antes que la gran estructura de continuidad y eficiencia del Estado mexicano. En particular,

El nombramiento y separación de los servidores públicos se ha realizado en nuestro país mediante el sistema de designación vertical (*spoils system*). Sin embargo, a diferencia de otros países (principalmente los Estados Unidos), en México el reparto de cargos se ha hecho entre fracciones y grupos de un solo partido; los cargos dentro de la administración pública han sido los premios y recompensas (o los castigos) para quienes han mostrado ‘lealtad’ al jefe o líder de grupo, o bien para quienes habiendo resultado perdedores en una contienda política mantienen la disciplina y aceptan la derrota sin cuestionar públicamente al sistema.²⁶

Una administración pública políticamente neutral, profesional y altamente eficaz, que cuente con procedimientos para el reclutamiento de sus miembros objetivos y abiertos a la competencia, resulta imprescindible para un funcionamiento adecuado y libre de corrupción del aparato estatal. Sin embargo, además de la neutralidad política, la eficiencia de la administración resulta clave para la democracia. Sin un aparato burocrático efectivo, el Estado no podrá —salvo circunstancias excepcionales— mantener niveles aceptables de legitimidad y, más importante aún, de gobernabilidad.

No obstante, la mejora en el funcionamiento de los servicios estatales así como su calidad no es una tarea sencilla. Se debe emprender una estrategia que cuente con objetivos claros y precisos. El camino a seguir debe ser, más que el cambiar a las personas, reformar la estructura de incentivos (premios y castigos). La construcción de un sector público mucho más eficiente debe girar, pues, en torno a sistemas de gestión modernos, que incorporen los temas relevantes de la administración pública. En concreto, se deben establecer:

- “*Prioridades estratégicas claras*. Los gobiernos deben decidir sobre prioridades estratégicas y utilizar asignaciones presupuestarias, incentivos y supervisión para lograrlas.

²⁵ VALADÉS, Diego. “Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional.” en *Memoria del simposio internacional: El Significado Actual de la Constitución*. IJ-UNAM. México, 1998, p. 580. Sobre la necesidad de contar con una burocracia partidista y profesional para conseguir una democracia consolidada, véase VILLARREAL, René. *Hacia una nueva economía de mercado institucional y participativa*. Ediciones Castillo. Monterrey, 1998, en particular, pp. 269-270.

²⁶ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y ROEMER, Andrés. *Por un gobierno con resultados*. Academia metropolitana/CED/Sociedad mexicana de geografía y estadística/FCE. México, 1999, p. 165. En este sentido, Diego Valadés afirma: “Uno de los factores que endurecen la lucha política es involucrar en ella a los funcionarios públicos. Cuando esto ocurre, como ha sido hasta ahora el caso de México, una parte de la actividad política se traduce en las ambiciones personales de empleo.” VALADÉS, Diego. “México: Renovación constitucional o retroceso institucional.” en VV.AA. *Hacia una nueva constitucionalidad*. IJ-UNAM. México, 1999, p. 339.

- *Formas óptimas para proveer servicios públicos.* Los gobiernos deben decidir si es mejor proveer los bienes y servicios públicos mediante la regulación, la producción privada regulada o la producción pública.
- *Formas óptimas de organización de las entidades públicas.* Se pueden aclarar los incentivos y la información puede fluir mejor mediante un nuevo 'arreglo de cuadros'. (...) El desempeño se puede mejorar creando competencia dentro del gobierno.
- *Especificación de objetivos fundamentales.* El desempeño se puede lograr si se fijan los objetivos y hay incentivos para lograrlos.
- *Sistemas modernos de gestión.* Una gestión efectiva requiere de un conjunto de elementos, incluyendo liderazgo, recursos, incentivos, libertad de gestión y valores congruentes.
- *Gestión financiera efectiva.* Los sistemas de gestión financiera deberán integrar planificación, diseño de presupuestos y funciones de auditoría (...).
- *Sistemas de información de desempeño.* Los sistemas que se basan en el desempeño requieren de información integradora a la gestión financiera.
- *Capacidad institucional.* Los sistemas basados en el desempeño requieren de un cambio en la forma de pensar desde una cultura de cumplimiento a una cultura de desempeño.
- *Sistemas de personal eficientes.* Se requiere de una descentralización de la administración de personal si es que los gerentes han de asumir responsabilidad por los resultados de su gestión." ²⁷

El eje central debe ser una gestión enfocada a los resultados. Para ello es indispensable adoptar mecanismos como el uso intensivo de la evaluación de las políticas públicas, la medición del desempeño de la administración en su conjunto, mayor descentralización, contratación externa de servicios vía licitación pública, y concentrar la atención en la calidad. La otra cara de la moneda son las personas, el personal que integra la burocracia. Para incentivarlos hay que introducir, igualmente, indicadores de desempeño, medir su rendimiento para, a partir de ahí, instaurar un sistema de salarios, estímulos y ascensos por mérito o desempeño. De este modo, se podrá revitalizar la capacidad institucional del aparato administrativo.

De la misma forma, resulta imprescindible la introducción de controles efectivos. Deben establecerse dispositivos formales de vigilancia y control. Esto será posible a través de una vigorosa división de poderes: cuanto más amplia es la separación de poderes, mayor es, por definición, el número de instancias de control que pueden limitar las medidas arbitrarias por parte de órganos estatales. Sin embargo, hay que tener presente que la existencia de múltiples entidades de control tiene ciertos inconvenientes: implica mayor dificultad para modificar las normas perjudiciales, pero —por el contrario— igualmente ocurrirá con las que resulten benéficas.

Además de enfocar a la administración en torno al rendimiento y la introducción de controles, resulta vital oír a la ciudadanía y ampliar las instancias en que pueda participar. Estos dos puntos se pueden desarrollar, entre otros instrumentos, a partir de encuestas a los usuarios. Por un lado darles voz, y por el otro introducir una mayor representación en el ámbito de la organización estatal de grupos ciudadanos interesados por mejorar los servicios y bienes

²⁷ BURKI, Shahid Javed y PERRY, Guillermo E. *Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional.* Banco Mundial. Washington, D.C. 1998, p. 133. En el mismo informe, el Banco Mundial sostiene, basado en un documento anterior, que la construcción de un mejor sector público debe darse mediante: "La promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas; La promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de una variedad de medios: medidas orientadas al desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información, fortalecimiento de los sistemas de 'voz' adaptados a las circunstancias de la actividad y del país; La lucha contra la corrupción a través de un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, y mejor supervisión: La promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas y la formación de un espíritu de equipo." p. 136.

públicos. Todo ello como un primer paso para que las políticas públicas reflejen los verdaderos intereses y necesidades sociales.

Los programas públicos serán mucho más eficientes si se incorporan, pues, las opiniones de los usuarios y se aprovecha el sentir y la experiencia de la sociedad. La ejecución de la acción y de las políticas resultará mucho más cercana, eficaz y realmente atenderá las necesidades ciudadanas. En resumidas cuentas, esto puede lograrse a través de:

- *"Normas y controles.* La existencia de mecanismos que obliguen al cumplimiento de las leyes —un estamento judicial independiente por ejemplo— es fundamental para el desarrollo sostenible. Junto con la separación adecuada de poderes y los organismos de vigilancia, son un freno para los comportamientos arbitrarios.
- *Más competencia.* La presión en favor de la competencia puede venir del seno mismo de la burocracia estatal, mediante un sistema de reclutamiento de los funcionarios públicos con arreglo a sus méritos; del sector privado nacional, contratando la prestación de servicios y dejando que los proveedores privados compitan directamente con los organismos públicos; del ámbito internacional, por medio del comercio y la influencia de los mercados de bonos mundiales en las decisiones fiscales.
- *Cauces de opinión y participación.* En una sociedad moderna, los medios para lograr transparencia y apertura son muchos y variados: consejos empresariales, grupos interactivos y asociaciones de consumidores, por nombrar sólo algunos. Los acuerdos institucionales de colaboración con grupos comunitarios pueden contribuir también a aumentar la eficacia estatal ofreciendo a los ciudadanos una mayor posibilidad de opinar sobre las políticas gubernamentales. Asimismo, los contactos entre los distintos niveles de gobierno y con organismos internacionales pueden ayudar al suministro de bienes públicos locales o internacionales."²¹

VI. El fortalecimiento del Poder Legislativo.

1. Introducción.

En el nuevo régimen democrático, el poder legislativo debe ocupar el espacio central. Las Cámaras deben constituirse como el eje fundamental de la vida política. Es desde ahí que tienen que discutirse los grandes temas nacionales, surgir los lineamientos de las políticas públicas y ejercerse el control sobre el ejecutivo. Es hora de fortalecer al legislativo y darle una nueva dimensión; convertirlo en el espacio primordial en el que se resuelvan los conflictos políticos y sociales más importantes.

No son concebibles una democracia vigorosa y sustentable, mercados eficientes, y en general un sistema político y económico saludable, sin un legislativo fuerte, es decir, representativo, que exprese la voluntad popular, faro de los problemas nacionales, bien comunicado con los poderes y la sociedad, con alta estimación entre la ciudadanía y, sobre todo, sumamente eficaz en el desarrollo de sus funciones.

²¹ *Ibid.* p. 31. Igualmente importantes serán los instrumentos que se adopten para hacer realidad estas políticas. Por ello, siguiendo las propuestas del Banco Mundial, creemos que deben tomarse prestados algunos métodos de gestión del sector privado. En particular: 1) "la delegación de la toma de decisiones. La reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros. 2) *Orientación hacia el desempeño.* El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal a un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad. 3) *Orientación hacia el cliente.* El informar y "escuchar" a los clientes del sector público lo permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados. 4) *Orientación de mercado.* Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados, por lo general a través de contratos de gestión y personal, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño." *Ibid.* p. 140. Por último solo queda decir que todo el argumento acerca de la necesidad de eficientar el sector público se basa, además de la obra citada del Banco Mundial, en otro documento de la misma institución: *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación.* Banco Mundial. Washington, D.C. 1997.

Así pues, eficacia y centralidad en la vida pública del país deben ser las características del poder legislativo. "El parlamento constituye (o debe constituir) la institución central de la democracia como forma de Estado, es decir, del Estado constitucional democrático, sea su forma de gobierno parlamentaria o presidencial. Y ello es así, en primer lugar, porque la representación política tiene allí (en una cámara de composición plural) su más fiel expresión; en segundo lugar, porque el control político del ejecutivo sólo en el parlamento puede ejercerse de manera permanente u ordinaria y, en tercer lugar, porque únicamente a través de los debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimidad democrática las decisiones del poder público (difíciles de predecir en el momento del voto popular y más difíciles aún de cubrir con el genérico y periódico mandato electoral)."²⁹

Se propone, en consecuencia, introducir la posibilidad de reelección consecutiva de los legisladores, el fortalecimiento del sistema de comisiones y del *staff* de apoyo al trabajo legislativo, así como la ampliación de los periodos en que sesionan las cámaras.

2. La reelección consecutiva de los legisladores.

Sin duda la cuestión central en el fortalecimiento del parlamento reside en la posibilidad de reelección por parte de sus integrantes; sólo a través de este mecanismo se podrán estructurar verdaderas carreras legislativas. Un congreso fuerte no puede entenderse sin parlamentarios profesionales y expertos en sus temas. Resulta evidente, y así lo establece la mayor parte de la doctrina, que el incentivo más poderoso para un buen desempeño de los miembros del legislativo se encuentra en la posibilidad de reelegirse. En particular,

La reelección generaría un incentivo en el legislador que lo llevaría a ser *accountable*, a la responsabilidad pública, a la rendición de cuentas, a volver a su distrito a explicar su conducta y, finalmente, a capitalizar políticamente su acción legislativa y ser reelecto. Por otro lado, la reelección permitiría que los legisladores adquirieran experiencia legislativa y desarrollaran una carrera parlamentaria; ello posibilitaría la profesionalización de los miembros del Congreso y el surgimiento de *memoria institucional* en el órgano representativo. La consecuencia sería por demás deseable: el fortalecimiento del poder legislativo frente al ejecutivo.³⁰

En concreto, la adopción de esta medida tendría, principalmente, tres ventajas:

- *Una relación más directa entre los electores y sus representantes:* con la reelección los parlamentarios tendrían que regresar, necesariamente, a los distritos en que fueron postulados, explicar su conducta y hacerse nuevamente de la confianza y el voto de la ciudadanía; se generaría así un incentivo para llevar a cabo una labor legislativa más eficaz y activa, y una relación mucho más estrecha con los representados.

²⁹ ARAGÓN, Manuel. *Estudios de derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998, p. 307. En el mismo sentido véase CASILLAS, Carlos Enrique. "El Congreso en el cambio político en México." *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual* #100. Marzo-Abril del 2000; PRATS CATALÀ, Joan. "Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social." En VV.AA. *governabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD. Nueva York, EUA, sin fecha; SANTAMARÍA, Julián. "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después." *Revista mexicana de sociología* Abril-Junio 1998 y VALADES, Diego. "A manera de conclusión: Estado reformado y Estado reformable." en VV.AA. *La reforma del Estado. Estudios comparados*. UNAM/DGAJPR. México, 1996.

³⁰ LUJAMBIO, Alonso. "De la hegemonía a las alternativas: Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México" *Política y Gobierno*. Primer Semestre de 1995, p. 68. Más aún, como afirma Giovanni Sartori, "En México la razón más fundamental por la cual el Congreso luego no puede hacer nada es justamente ésta, que no son reelegibles. Es decir, no hay mejor manera para destruir la autonomía de un Parlamento que la que consiste en decir: se tienen que ir todos a casa." "Hay que terminar con las ideas de la democracia que primaron en 1968" (Entrevista) en ACHARD, Diego y FLORES, Manuel. *Governabilidad: Un reportaje de América Latina*. PNUD/FCE. México, 1997, p. 317.

- *Fortalece la responsabilidad de los parlamentarios:* si el legislador quiere reelegirse, entonces deberá ofrecer cuentas al electorado, dar explicaciones de su actuación y de sus decisiones.
- *Profesionalización de los integrantes del parlamento:* ante la complejidad de los asuntos públicos y de las tareas propiamente legislativas, se torna indispensable una mayor especialización en el trabajo parlamentario. En este sentido, "El legislador que ha hecho su trabajo y ha logrado reelegirse en dos o tres ocasiones, acumula experiencia, conoce la materia, se especializa en algunos campos de la acción parlamentaria vía su participación en comisiones legislativas, fortalece a la institución."³¹

Para fortalecer al Congreso hay que fortalecer, primero, a sus miembros; la reelección es, tal vez, el mecanismo más afortunado para ello. No es concebible que un Congreso *amateur* — como ocurre en la actualidad— controle la agenda de gobierno, fiscalice al ejecutivo, produzca legislación de calidad y sea el eje de la vida pública nacional. Simplemente no es posible. Por todo esto, resulta indispensable introducir la reelección consecutiva en el seno del parlamento mexicano.

3. El fortalecimiento y profesionalización del sistema de comisiones legislativas.

El fortalecimiento del Congreso pasa, igualmente, por dar realce al papel de las comisiones legislativas. El funcionamiento interno de las cámaras debe reformarse para convertir a las comisiones en el motor de la tarea legislativa pensando, sobre todo, en el control y fiscalización sobre el ejecutivo. Un sistema de comisiones fuerte permite la división del trabajo, facilitándolo, a la vez que se produce una mayor especialización en dichas tareas.

En el congreso mexicano está contemplado y funciona desde hace tiempo un sistema de comisiones. Empero, no ha tenido mayor relevancia ni incumbencia en los trabajos parlamentarios. El sistema no ha funcionado ya que ha sido extremadamente volátil, ninguna comisión ha perdurado, han desaparecido sin dejar constancia alguna, archivos o memoria institucional. Además, el número de sus integrantes ha sido excesivo, lo cual ayudó a la debilidad de dicho sistema.

Mientras más fuertes resulten las comisiones, mayor influencia en las políticas públicas y mayor presencia en el quehacer político tendrán las legislaturas. Por ello, el sistema de comisiones y su funcionamiento son una variable determinante en la influencia del parlamento.

³¹ LUJAMBIO, Alonso. "La reelección de los legisladores: Las ventajas y los dilemas." *Quórum. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*. Año V, No. 38 Enero de 1996, p. 23. Ahí mismo, este autor continúa diciendo que "En los parlamentos no brotan expertos de la nada. Los legisladores se vuelven expertos trabajando. Pero no sólo eso. Los legisladores profesionales lo hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan." *Loc. Cit.* Para un estudio más detallado de la reelección legislativa pueden consultarse, además de las obras ya citadas, LUJAMBIO, Alonso. "¿Para Qué Servirían las Reelecciones en México?" *Quórum. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*. Año II, No. 13 Abril de 1993; *id.* "Reelección legislativa y estabilidad democrática." *Estudios. Filosofía, Historia, Letras*. #32. Primavera 1993; *id.* *Federalismo y congreso...* *Op. Cit.*, nota 14; CARBONELL, Miguel. "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate." *Quórum. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*. Año VII, No. 63, Noviembre-Diciembre de 1998; *id.* *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*. Documento de trabajo #2. Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2000.

Si las cámaras quieren mejorar la eficacia con que realizan sus funciones y aumentar su peso político y su campo de acción, es indispensable que cuenten con comisiones fuertes, con una capacidad de actuación muy amplia.

De cualquier modo, "las comisiones son decisivas para los poderes de deliberación de los parlamentos. Como señala Mazey, las legislaturas con fuertes facultades para elaborar política: 'tienen sistemas de comisiones altamente desarrollados que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un grado de experiencia legislativa en la mayoría de las áreas de políticas'. Al parecer, unas comisiones fuertes son por lo menos una condición necesaria para una influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas."³²

En particular, existe una serie de factores que deben tomarse en cuenta para el fortalecimiento de las comisiones, y tienen que ver con su estructura (número de miembros, tamaño, permanencia, especialización, jurisdicción exclusiva), desempeño (consideración detallada de las políticas, acumulación de experiencia, privacidad para deliberar, participación de los miembros, arena de negociación) y facultades (revisión de iniciativas de ley, etapa de dictaminación en comisiones, capacidad para dar aprobación final a las iniciativas, convocar a los ministros a comparecencias, recolección de evidencias, determinación de la agenda).³³

Es imposible, pues, pensar en legislaturas fuertes y modernas sin que cuenten con un sistema de comisiones ampliamente desarrollado. Existe una relación íntima entre la fortaleza y vigor de las comisiones y el del poder legislativo en su conjunto. A mayor fuerza de este instrumento parlamentario, mayor influencia del Congreso y viceversa. Dicho de otro modo, entre más frágil, falta de profesionalización y carente de facultades sea el sistema de comisiones, menor será la relevancia y el papel del poder legislativo.

4. El staff de apoyo al trabajo legislativo.

"Un legislativo sin staff de apoyo técnico está condenado a la postración frente a la presencia abrumadora de las burocracias ejecutivas."

Alonso Lujambio.

En México, el apoyo de un equipo experto y profesional en la labor legislativa ha sido prácticamente nulo. Generalmente los cuadros técnicos a los que echaban mano las cámaras eran los propios que les facilitaba el ejecutivo. Así, el trabajo parlamentario se subordinaba al conocimiento e información que aportaba la burocracia dependiente del presidente de la República. No ha sido sino hasta la LVII Legislatura (1997-2000) que se ha comenzado a crear, de manera incipiente, este equipo de apoyo técnico.

Es inconcebible un legislativo fuerte, que sirva de contrapeso al ejecutivo, sin un staff de expertos como respaldo. Ante la presencia de las grandes burocracias de los ejecutivos modernos y el acaparamiento que hacen de conocimientos técnicos, recursos e información,

³² RIVERA SÁNCHEZ, José Abel. "Las Comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas." *Política y Gobierno*. Segundo semestre de 1998, p. 537.

³³ *Ibid.* p. 546. Sobre el sistema de comisiones —además del material citado— véase ROSE-ACKERMAN, Susan. "La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos." en VV.AA. *El poder legislativo en la actualidad*. Cámara de Diputados/ UNAM. México, 1994; CASAR, María Amparo. *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. CIDE. Documento de trabajo #83. División de estudios políticos. México, 1998; HILL MAYORAL, Benjamín. "El sistema de comisiones legislativas en la Cámara de Diputados." *Bien común y gobierno*. Publicación mensual de la Fundación Rafael Prezado Hernández A.C. Año 5, Núm. 60. Noviembre de 1999, y GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Las Comisiones del Congreso de la Unión en México." en VV.AA. *El poder legislativo en la actualidad*. *Ibid.*

resulta indispensable, para las cámaras, oponerle un equipo igualmente capacitado. Es por ello que un legislativo sin *staff* resulta impotente ante el aparato administrativo del ejecutivo.

Se forma así un estrecho vínculo entre la fortaleza y eficacia del legislativo, por una parte, y la estructura que lo apoya, la que va a servir para aumentar los conocimientos y la competencia de los parlamentos. Esta organización tiene que ver con la pericia técnica y política del personal, las fuentes de información (principalmente una biblioteca y archivos donde se guarden la memoria institucional de las cámaras y se tenga acceso a materiales especializados), la infraestructura (oficinas, equipo de cómputo), apoyo administrativo, recursos económicos, etcétera.

El papel de este equipo tiene que ser, obligadamente, profesional, desligado de los partidos políticos (es decir institucional) y, sobre todo, muy amplio y capaz. Solamente de forma enunciativa, este equipo debe llevar a cabo la capacitación de los propios congresistas, prestar asesoría legal y técnica, elaborar dictámenes, investigaciones, encuestas, informes, redactar y dar forma a los proyectos de ley.

Sólo integrando un amplio equipo de apoyo, el poder legislativo se verá fortalecido. La complejidad de la sociedad moderna y los asuntos que de ella se desprenden, hacen imposible que los parlamentarios puedan contar con un dominio de todas las materias. De ahí la necesidad de este grupo técnico. En suma, pues, entre mayor sea la pericia y la información del órgano legislativo, mayor será su capacidad para controlar y cuestionar al ejecutivo, y la calidad de las leyes se incrementará.³⁴

5. La ampliación de los periodos de sesiones.

El poder legislativo en México sesiona, por mandato constitucional, muy poco tiempo. Según los artículos 65 y 66 constitucionales las cámaras se reunirán del 1 de septiembre al 15 de diciembre (excepto cuando inicie el periodo del presidente de la República; en ese caso se recorrerá hasta el 31 de diciembre) y del 15 de marzo al 30 de abril. Es decir, un total de cinco meses o bien 16 días más a la entrada de un nuevo ejecutivo federal.

Estos periodos de sesiones, en la actualidad, no tienen razón de ser. Antaño se establecieron pensando en las cámaras exclusivamente como legisladoras, por ello se aceptaba el principio de que: entre más tiempo sesionen, más van a legislar (de forma innecesaria). Tal vez en el pasado esto haya sido justificado, hoy en día ya no. La función principal del legislativo, junto con la de producir leyes, es el control sobre el ejecutivo. Así, si se quiere una verdadera y efectiva vigilancia deben ampliarse las fechas en que el congreso sesiona. Incluso

³⁴ Héctor Díaz Santana afirma que "los sistemas de información y de asesoría establecidos en el Poder Legislativo mexicano requirieron de una urgente transformación, pues no son funcionales para satisfacer las demandas actuales. Ello repercutió en el desempeño de los legisladores, los que en el debate parlamentario muestran su incapacidad para defender sus posiciones con argumentos técnicos." DÍAZ SANTANA, Héctor. "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente." en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (Comps.). *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO/Cámara de Diputados-LVII Legislatura/M.A. PORRÚA. MÉXICO, 2000, p. 189. En esta misma obra se analizan las experiencias estadounidenses y españolas en materia de información y asesoría en el trabajo legislativo, las cuales son de gran utilidad a la luz de la situación del legislativo mexicano, véanse pp. 202-211. Acerca del equipo de apoyo al trabajo legislativo en general, véase CAMPILLO TOSCANO, Maura. "El apoyo técnico de *staff* en la Cámara de Diputados." *Bien común y gobierno. Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.* año 5, Núm. 60. Noviembre de 1999. LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y congreso... Op. Cit.*, nota 14, pp. 205-213. ROSE-ACKERMAN, Susan. *Ibid*. RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Jesús. "Servicios de apoyo para el trabajo legislativo." y BERLÍN VALENZUELA, Francisco. "Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo." ambos en VV.AA. *El poder legislativo en la actualidad*. *Ibid*. En este punto quiero introducir un importante matiz: con la nueva Ley Orgánica del Congreso Federal se establece ya la base para hacer realidad todo lo aquí expuesto; en igual sentido podemos interpretar la creación, en Abril de 1999, de la Oficina de Estudios de Finanzas Públicas en la Cámara de Diputados; sin embargo, a pesar de estos avances, el principio general para establecer un equipo de apoyo mucho mayor y más calificado sigue vigente.

desde el punto de vista estrictamente de la legislación, parece absurdo que las iniciativas y los dictámenes se vayan apilando y posponiendo su resolución por la falta de tiempo, por lo corto que resultan los periodos ordinarios de sesiones. Insisto: esto no tiene razón de ser.

En la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo. (...) Ese mismo hecho rompe la continuidad de los trabajos legislativos, no permite el estudio detenido y juicioso de las iniciativas y tampoco facilita las tareas de control político sobre el Poder Ejecutivo que son parte esencial del trabajo de los legisladores. Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las Cámaras apenas cuentan con menos de la mitad de ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre los poderes.³⁵

Por ello, los periodos para que las cámaras sesionen deben ser aumentados hasta llevarlos a un mínimo de 10 meses. En particular, se propone que los periodos comprendan del 15 de enero al 31 de julio (seis meses y medio) y del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre (tres meses y medio). Manteniendo, por supuesto, la previsión de que cuando inicie el mandato del ejecutivo, se recorra hasta el último día del año.

VII. Poder legislativo, derechos de la oposición y rendición de cuentas.

La dinámica política moderna ha provocado grandes transformaciones en las estructuras jurídico-políticas clásicas. El caso paradigmático lo encontramos en la división de poderes: aquella establecida por Montesquieu hace más de dos siglos. Lo cierto es que la moderna democracia de partidos (*partidocracia*) ha arrinconado esta teoría, hasta dejarla, prácticamente, en el olvido. A pesar de que se sigue estudiando y es materia de análisis, ha sido rebasada por la realidad.

La importancia y el peso de los partidos en el proceso político son tan grandes que las líneas de división entre el poder ejecutivo y el legislativo se han diluido hasta casi desaparecer: en la actualidad, en la mayoría de casos (en los sistemas parlamentarios, siempre), hay una identificación en cuanto a pertenencia a un mismo instituto político entre ejecutivo y legislativo. Ello implica un vuelco en la relación entre el gobierno y la asamblea o congreso. El eje de la dinámica política ya no puede establecerse en la relación entre los dos poderes, si no que debe visualizarse a partir del vínculo o relación entre mayorías y minorías, entre gobierno y oposición.

Evidentemente, en un sistema presidencial puede alegarse que este fenómeno es inoperante en caso de un gobierno dividido (mayoría legislativa de un partido diferente al del ejecutivo), o en el que ninguna formación cuente, por sí sola, con mayoría (como parece ser el futuro mexicano). Sin embargo, este hecho no anula el argumento, todo lo contrario: es innegable que hoy en día el quehacer político se desarrolla bajo la lógica de mayoría *versus* minoría, gobierno *versus* oposición, ya no a través del equilibrio ejecutivo-legislativo. Los agentes principales en los congresos no son ya los parlamentarios como individuos, si no los partidos políticos. En este sentido, se ha dicho que:

Como consecuencia de la rígida disciplina interna que, para su adecuado funcionamiento, requieren los modernos partidos de masa, y de la estrecha vinculación de los parlamentarios y hombres del gobierno a las directrices de sus partidos, con la consiguiente pérdida de su independencia política, instituciones básicas de la democracia constitucional se han visto profundamente afectadas, cuando no han sufrido conmociones notables. Principios constitucionales que parecían intangibles, como el

³⁵ CARBONELL, Miguel. *Reforma del Estado y cambio constitucional en México... Op. Cit., nota 32, p. 5.*

principio de división de poderes, o la prohibición del mandato imperativo, han quedado reducidos a meras ficciones jurídicas. Hoy sabemos que los parlamentarios no votan libremente, sino obedeciendo órdenes del partido. Sabemos igualmente que la función de mutuo control entre los distintos poderes del estado, que pretendía satisfacer la vieja teoría de la división de poderes, ha sido sustituida por una nueva y diferente forma de equilibrio. El juego de fuerzas políticas no se contrapesa ya entre el legislativo y el ejecutivo, habida cuenta de que los partidos electoralmente triunfantes suelen estar en ambos, sino entre mayorías y minorías (...) De esta suerte, la estructura del Estado moderno sufre una distorsión notable, por cuanto sus instituciones fundamentales se ven privadas, en buena medida, de una parte de su contenido. Las decisiones políticas más importantes no se toman ni se discuten ya en el Parlamento o en el Gobierno, sino en las comisiones ejecutivas de los partidos. (...) con la partitocracia los viejos mecanismos y los sagrados principios de la democracia constitucional burguesa han entrado en una honda crisis.³⁶

Así, no cabe más que adaptarse al fenómeno de la *democracia de partidos* y, en consecuencia, tomar las previsiones correspondientes; retomar la nueva dinámica y reproducir esta forma de *división de poderes*. De no otorgar ciertas atribuciones a la oposición se corre el riesgo de caer en lo que se buscaba combatir a través de la vieja teoría de la separación de poderes: una concentración excesiva del mando o autoridad política. No es posible, y menos recomendable, que la teoría y la norma constitucional vayan por un camino y la realidad política por otro. Dentro de este panorama es evidente, por ejemplo, que la fracción parlamentaria del partido al que pertenece el jefe del ejecutivo no tendrá ningún interés en el control y fiscalización de éste; por ello, tales atribuciones deben recaer sobre la oposición (en las minorías políticas de las cámaras), so pena de la desaparición de este tipo de controles. Como escribe Maurice Duverger, "El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en las constituciones."³⁷

De este modo, la oposición adquiere un papel central. Las fuerzas opositoras deben ser consideradas como vigías y garantes del sistema democrático, el sostén del (nuevo) principio de división de poderes. "Partiendo de esos datos, y del protagonismo de la oposición en el funcionamiento del régimen democrático, hay que garantizar que ésta puede ejercer su función de manera eficaz. En este momento, la preocupación del constitucionalista debe referirse no sólo a los mecanismos de acción gubernamental, sino también a los de oposición. Mecanismos cuya mera existencia no es suficiente: ha de garantizarse también que funcionen en unas condiciones que les permitan alcanzar eficazmente sus fines."³⁸

En otros términos, desde el punto de vista jurídico, político, parlamentario y constitucional hay que fortalecer y ampliar el papel que desempeña la oposición. Abrirle

³⁶ VEGA, Pedro de "Presentación" en VEGA, Pedro de (Ed.) *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Editorial Cuadernos para el diálogo. Madrid, 1977, pp. 17-18. Francesco Trotta, citado por el propio Pedro de Vega, afirma que "Cuando repetimos ciertas fórmulas por costumbre y tradición, no nos damos cuenta del engaño en que estamos incurriendo. Hablamos de soberanía del Parlamento, y sabemos perfectamente que ésta ya no existe. Hablamos de división de poderes, con referencia a la contraposición entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, y sabemos que ésta ha desaparecido, desde que los Gobiernos se han convertido en Comités de acción de las mayorías parlamentarias y, más aún, desde que aquellos y éstas dependen de las secretarías de los partidos." *Ibid.* p. 18.

³⁷ DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. F.C.E. 15ª Reimp. México, 1996, p. 419.

³⁸ SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. *La oposición parlamentaria*. Congreso de los Diputados. Madrid, España, 1997, p. 352. En este sentido, Ángel Garrorena sugiere que la oposición debe constituirse como un verdadero *contrapoder*, como la sombra del gobierno y una alternativa real para sustituirlo. "La idea —afirma Garrorena—, cuando pido que esa constitucionalización se haga reconociendo a la minoría la condición de verdadero 'contra-poder' dentro del Estado es, sencillamente, la necesidad de que esas minorías pasen a tener la consideración de un auténtico sujeto creado por la propia Constitución, habilitado minuciosamente por ella con un eficaz estatuto constitucional que le permita cumplir de modo sustantivo la función de 'contra-poder' mientras ésta sea su situación, esto es, mientras no sea poder, y que, como consecuencia de todo lo anterior, pueda contar para su actuación con un respaldo jurídico al nivel más alto, en paridad —desde luego— con el de los propios poderes que controla." GARRORENA MORALES, Ángel. "Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario" *Revista mexicana de sociología* 98/2. Abril-Junio de 1998, pp. 29-30.

espacios, ya que en verdad el rol opositor es vital para la democracia realmente existente: la democracia de partidos. De entre estos espacios destacan, se ha dicho ya, los de control político de las minorías sobre el gobierno:

Ciertos medios de control debieran configurarse como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados incluso contra la voluntad de la mayoría (obtención de información, preguntas, interpellaciones, constitución de comisiones de investigación). Las minorías han de tener reconocido el derecho a debatir, criticar e investigar, aunque, como es lógico, la mayoría tenga al final la capacidad de decidir. Hoy ya no es la clásica contraposición gobierno-Parlamento lo que resulta más relevante, sino la contraposición gobierno-oposición. Esta nueva contraposición no viene a sustituir por entero a la vieja y clásica, ya que en la diferenciación entre Parlamento y gobierno, así como en la configuración jurídica de ambos en cuanto órganos distintos, descansa la división de poderes, sin la cual no hay sistema constitucional digno de ese nombre, pero plantea determinadas exigencias, entre las que está la atribución de derechos de control a las minorías parlamentarias. El control "en" el Parlamento no sustituye, pues, al control "por" el Parlamento, pero hace del control una actividad de ordinario (mejor sería decir cotidiano) ejercicio en la cámara.³⁹

Si bien en México se ha avanzado mucho en esta materia, principalmente con la nueva Ley Orgánica del Congreso, lo cierto es que falta mucho por hacer. Insisto: hay que fortalecer institucionalmente a la oposición y reconocer su papel central en el funcionamiento del sistema democrático. En ello estamos; empero, no hay que olvidar que la regulación jurídica es, en este punto, aún, débil e insuficiente. Si se quiere una democracia fuerte y revitalizada, hay que colocar a la oposición como el eje central del juego político-democrático. Ante todo hay que tener presentes, muy presentes, las palabras de Gianfranco Pasquino, quien afirma que "la calidad de una democracia no depende sólo de la virtud de su gobierno o de la interacción del gobierno con la oposición, sino, de modo muy especial, de la calidad de esta última. Una oposición bien pertrechada mejora la calidad de la democracia, incluso cuando no consigue llegar al gobierno pero persiste en optar a él a través de su actividad de control y de dirección, de propuesta y de crítica."⁴⁰

Donde cobra mayor realce el papel de la oposición es en lo que tiene que ver con el control político. Es ahí que la oposición se torna vital para el adecuado funcionamiento de cualquier democracia. Ciertos medios o instrumentos de control no tienen por que estar en

³⁹ ARAGÓN, Manuel. "La forma parlamentaria de gobierno en España. Reflexiones críticas" en VV.AA. *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. UNAM. México, 1994, p. 35. El propio Aragón escribe que "conviene distinguir entre el control 'por' el Parlamento y el control 'en' el Parlamento. En el primer supuesto, el control se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara; en el segundo, a través de las actividades de los parlamentarios individuales o de los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara, aunque no culminen en un acto de control adoptado por ésta. En este último caso, aunque no se produzca una decisión de la Cámara con efectos negativos para el Gobierno, no deja de haber control parlamentario, en la medida en que la discusión parlamentaria influye en la opinión pública; el Parlamento, entonces, es el 'locus' de donde parte el control, pero la sociedad es el 'locus' al que principalmente se dirige, puesto que es allí (y no en la propia Cámara) donde pueden operar sus más importantes efectos." *Estudios de derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998, pp. 287-288. En el mismo sentido se pronuncia Francisco Rubio Llorente, cuando afirma que "la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto libre. Esta consideración obliga a dejar exclusivamente a la voluntad de la minoría la decisión de las iniciativas para abrir determinados debates o acometer ciertas tareas. (...) ello obliga, por ejemplo, a dejar exclusivamente en manos de la minoría la creación de instrumentos tales como las Comisiones de Investigación, que resultan perfectamente inútiles cuando sólo son disponibles por la mayoría." "El control parlamentario" en RUBIO LLORENTE, F. *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España, 1993, p. 257. Además, sobre el papel de la oposición, véase REQUEJO, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio mayoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Editorial Ariel. Barcelona, España, 2000; CÁRDENAS GRACIA, Jaime. "Las funciones de la oposición y su regulación jurídica" *Anuario Jurídico* # XVIII-1991. IJ-UNAM. México, 1992 y ARAGÓN, Manuel. "El control parlamentario como control político" en VV.AA. *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. Tomo I: Derecho Constitucional*. UNAM, México, 1988.

⁴⁰ PASQUINO, Gianfranco. *La oposición*. Alianza Editorial. Madrid, 1993, p. 119.

manos de aquellos que ejercen el poder (ejecutivo), si no, por el contrario, deben detentarlos quienes tienen la firme intención de remplazarlos y que por ello buscan constituirse como una alternativa de gobierno, una contrahegemonía; constituyéndose de esta forma toda una estructura de incentivos (premios y castigos) para hacer realidad el control del poder por el poder mismo. Estos mecanismos deben ser prerrogativas de las minorías aún en contra de la voluntad de la mayoría. Entonces, si bien la mayoría es la facultada, finalmente, para decidir, las minorías políticas en los órganos de representación deben contar —como vimos— con facultades para investigar, pedir información al ejecutivo, crear comisiones de investigación, etcétera

Este control de las minorías de oposición sobre el ejecutivo, evidentemente no podrá, a expensas de la mayoría parlamentaria, sancionar al gobierno. Lo que sí podrán hacer es exigir, de manera indirecta, responsabilidades de índole política. Es decir, este tipo de fiscalización tiene que ver con correctivos tales como la crítica frente a la ciudadanía y los medios de comunicación, para ir *desgastando* al gobierno, exhibir la actuación del ejecutivo, ofrecer alternativas, etcétera. No se trata, pues, de un castigo directo, si no de un mecanismo de fiscalización política (que no técnica, administrativa, o jurídico-penal).

En particular, en lo que tiene que ver con el papel de la oposición, “la eficacia de los actos de control, a corto plazo, se encuentra en su capacidad de criticar e influir en la opinión pública, transmitiéndole información sobre la actuación del gobierno y de la mayoría que lo sustenta, auxiliándose de los medios de comunicación. A largo plazo, tomando en cuenta que la función de control (...) es una actividad principalmente de información, ésta permitirá al cuerpo electoral, en su momento, sancionar tanto a la mayoría parlamentaria como al gobierno. (...) También, a corto plazo, la minoría u oposición parlamentaria puede anunciar las carencias y defectos del gobierno.”⁴¹ El rol de la oposición, bajo este esquema, es arduo. Le toca controlar, limitar y criticar al ejecutivo; informar de forma periódica a la opinión pública; busca modificar las políticas públicas, de acuerdo a su programa; tratar de influir en el seno del gobierno y de exhibir sus errores, presionándolo; y ofrecer una alternativa de gobierno.

Así, los actos de control que lleva a cabo el órgano de representación (parlamento), y para los cuales resulta indispensable que las minorías tengan capacidad de interactuar, de forma concreta, son:

- Comisiones de investigación: son un instrumento para indagar acerca de cierto tema de interés nacional o del parlamento, ya sea por sospechas sobre la gestión de algún funcionario, la utilización de dinero público, etcétera. Estas comisiones son órganos parlamentarios de naturaleza no permanente que realizan, como su nombre lo indica, una determinada tarea de investigación para conocer más a fondo cierto asunto, la prestación de algún servicio, o en general sobre la actuación del ejecutivo en un punto en particular. Estando obligado el gobierno, e incluso los particulares, a aportar la información y las facilidades necesarias para el desempeño de estas comisiones.
- Comparecencias del gobierno: éstas implican la obligación de los funcionarios dependientes del ejecutivo a comparecer ante los órganos del legislativo (incluidas, por supuesto, las comisiones formadas por la minoría para investigar algunos asuntos). De cierta forma, estas presentaciones equivalen a sesiones informativas y

⁴¹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana. *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1996. pp. 177-178. Acerca del control del poder político, uno de los estudios más extensos, ricos y sugerentes dentro de la bibliografía mexicana, es el de Diego VALADES. *El control del poder*. UNAM. México, 1998.

consisten en requerimientos que hace el legislativo al ejecutivo para que asista a rendir informes, explicar su conducta, etcétera.

- **Mociones:** éstas son resoluciones que adopta alguna de las cámaras para expresar su postura y que generalmente tienen como finalidad exhortar, o en algunos casos ordenar, al ejecutivo para que cambie ciertas políticas o enmiende alguna resolución.
- **Preguntas:** con este instrumento se completa la capacidad de cuestionar, investigar y de conocer sobre asuntos de interés público por parte del legislativo o de una parte de él. Las preguntas que formula la asamblea —o algún grupo o legislador en lo individual— al ejecutivo tienen como principal finalidad permitir que los órganos parlamentarios cuenten con la información necesaria o con la postura oficial del gobierno acerca de la materia de que se trate. Estas preguntas pueden ser escritas u orales.
- Finalmente, existen otros instrumentos de control no tan directos, pero que hay que tomar en cuenta para un adecuado control del gobierno. Entre los más importantes se encuentran las atribuciones para la aprobación del presupuesto general, autorizaciones para emitir deuda pública, revisión de reglamentos, nombramiento o ratificación de ciertos funcionarios, ratificación de tratados, etcétera.

Esto es lo tocante al control político que debe ejercerse dentro del parlamento. Pero, para cerrar el círculo de una adecuada vigilancia y fiscalización, hace falta mejorar los órganos revisores de carácter administrativo. Me refiero a un *guardián* que escapando a la lógica del control político, ejerza una revisión rigurosa de tipo técnico-contable. En el caso mexicano la piedra de toque debe ser la entidad de fiscalización superior de la federación que recoge el artículo 79 constitucional. Sólo que hace falta cierta reestructuración: en primer lugar establecer, debido a lo delicado de su misión, que su titular sea nombrado por dos terceras partes del total de los Diputados, y no solamente de los presentes como lo establece actualmente la constitución; en segundo lugar, debe desaparecer la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), pasando sus atribuciones de vigilancia, sus recursos y la mayoría de personal al órgano antes mencionado.

Así, la responsabilidad de auto-fiscalización al interior del ejecutivo (que es el argumento más fuerte para la existencia de la SECODAM) queda en manos de las contralorías internas —ya existentes— de cada entidad de gobierno. Con un elemento añadido: si bien estos contralores son nombrados por los titulares de cada dependencia, dentro de este nuevo esquema va a ser indispensable que el encargado de la entidad superior de fiscalización dé el visto bueno, es decir, que tenga la capacidad para vetar el nombramiento de estos funcionarios.

Además, hay un factor adicional a tener en cuenta, y es el de la información. Sin información que sea pública —tanto para las entidades de control como para los partidos políticos, los poderes públicos, los medios de comunicación y el electorado—, la democracia no puede más que palidecer: será, en el mejor de los casos, una democracia de baja intensidad. Lo cierto es que la publicidad de los actos estatales es requisito *sine qua non* del Estado de Derecho y de la democracia. Nada más peligroso para la salud del entramado político que la falta de claridad e información insuficiente. En este sentido,

La rendición de cuentas se puede mejorar, enonememente, gracias a estructuras institucionales que puedan responder a las demandas de los ciudadanos y de la sociedad civil. El que los ciudadanos cuenten con información oportuna y correcta sobre la gestión gubernamental es una condición necesaria para que

la relación entre estructuras institucionales y demandas ciudadanas no se vuelva un diálogo de sordos. En ese sentido, la ciudadanía debe (...) contar con un estatuto de libertad de información con el que las burocracias se vean obligadas a liberar información que sea de interés para los ciudadanos.⁴²

Se torna indispensable, antes que nada, la autonomía plena del INEGI, en tanto es el órgano encargado de recibir, procesar y dar a conocer la mayor parte de la información estatal. Además hay que insistir en un elemento ya apuntado: la creación de un estatuto de libertad de información, que obligue al gobierno a no reservarse los datos que por su naturaleza deben ser públicos. En este estatuto debe consignarse, entre otros, el derecho de cualquier ciudadano a conocer la información estatal que resulte de su interés, y los límites y normas a seguir para que ciertos datos sean considerados como secretos o confidenciales.

VIII. Hacia un nuevo federalismo.

1. Reforma y profundización del sistema federal.

El federalismo mexicano nunca ha funcionado a cabalidad. Siempre ha estado marcado por un gran centralismo: el gobierno central ha acaparado recursos, facultades, información, capacidad administrativa. El sistema federal, pues, ha sido más retórica y buenos deseos, que una realidad. Sin embargo, ante la situación actual, de acentuada pluralidad política y social, esto no puede seguir así. El pacto federal debe ser revisado y repensado para reestructurarlo de manera integral. La condición de virtual asfixia financiera de los niveles locales de gobierno, por mencionar sólo un ejemplo, es insostenible.

En primer lugar, tiene que modificarse la distribución de competencias actual. Debe producirse una efectiva descentralización a favor de estados y municipios. Reducir el tamaño de la burocracia y de las atribuciones federales, transmitiendo buena parte a las unidades locales de gobierno; y, sobre todo, revitalizar la capacidad y las competencias del municipio, ya que es ahí donde el ciudadano y la autoridad están más estrechamente ligados: ése debe ser el eje principal sobre el que debe articularse el nuevo federalismo.

Se tiene que adoptar el principio toral que da vida al federalismo alemán. Es decir, donde las competencias sean compartidas por los diversos niveles de gobierno (facultades concurrentes), debe establecerse un modelo de legislación federal, con un sistema de administración local. En pocas palabras: que la federación legisle y los gobiernos locales apliquen esa ley. Así, el gobierno central conservaría solamente el aparato administrativo necesario para hacer frente a sus facultades exclusivas (relativamente pocas según la nueva distribución competencial que se propone), y, por el contrario, las administraciones locales (estatales y municipales) se ocuparían de sus atribuciones exclusivas y de las concurrentes con la federación.

Junto a esta nueva manera de entender el federalismo, debe recorrer igual camino el tema de los recursos económicos. Sin el correspondiente suministro monetario, resultará inerte. Para lograr esa suficiencia, es indispensable fortalecer las competencias y aptitudes de los estados y

⁴² DÍAZ-CAYEROS, Alberto. "Un análisis institucional del papel del estado en América Latina." en LÖDERS, Ralf y RUBIO, Luis (Coords.) *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. M.A. PORRÚA/CIDAC/CINDE. México, 1999, pp. 144-145. A la vez, Paolo Flores D'arcis afirma que "las políticas sustantivas en el campo de la información son decisivas para acercar o alejar los procedimientos democráticos de la formación y control de la representación. El control, en fin, exige taxativamente que la democracia formal sea una democracia transparente. (...) La no transparencia, la oscuridad, intoxica la democracia." "La democracia tomada en serio" *CLAVES de razón práctica* #2. Mayo de 1992, p. 10. En este sentido, las palabras de Mijail Gorbachov a propósito de la URSS describen con acierto el punto de partida de México: "La historia nos ha legado una penosísima herencia -afirma Gorbachov-. Dado que los órganos del poder no se sentían responsables de la situación ni estaban sometidos a ninguna clase de control, podían hacer y dejar de hacer lo que quisieran." GORBACHOV, Mijail. *Memorias*. Circulo de Lectores/Plaza y Janés. Barcelona, España, 1996, p. 1026.

municipios en materia financiera, principalmente lo que tiene que ver con la recaudación tributaria. A su vez, debe revisarse, igualmente en favor de los órganos locales, la legislación impositiva y fortalecer el sistema de coordinación fiscal, haciéndolo más justo y equilibrado.

La nueva distribución de competencias debe estructurarse en torno al principio de *subsidiariedad*. ¿Qué significa ello? “Este principio establece que cada función debe ser desarrollada en el nivel más bajo del gobierno o en las estructuras no gubernamentales que puedan desempeñarse adecuadamente, aunque sea sujeto a monitoreo por los cuerpos gubernamentales de mayor nivel y con autoridad de supeditación selectiva preservada por el gobierno central. (...) La subsidiariedad ayuda a relevar al gobierno central de las sobre cargas que inhiben la concentración en las tareas de arquitectura social y que solamente él puede guiar y administrar. Dentro de esta amplia perspectiva, el principio de subsidiariedad es crítico para preservar la democracia, la movilización de apoyo social para las medidas difíciles, la construcción de la sociedad civil y el entrenamiento de una élite política plural.”⁴³ Así, bajo este principio no tiene porque intervenir la federación en cuestiones que bien pueden realizar los estados o municipios, ni las entidades federativas en materias que puedan llevar a cabo estos últimos.

Por otro lado, hay que abogar por la construcción de un federalismo flexible y cooperativo. Hay que permitir (facilitar, impulsar) el establecimiento de vínculos y relaciones mucho más profundas en el nivel intergubernamental. Favoreciendo asociaciones entre diversas entidades públicas, que lleven a una mejora en la prestación de servicios o, simplemente, en la realización de las atribuciones de cada entidad. (por ejemplo municipios entre sí, estados y municipios, estados y empresas paraestatales federales, federación y municipios, etcétera).

En suma, un nuevo federalismo implicaría reducir los mecanismos de intervención federal, un reparto de competencias moderno, mayor descentralización de recursos y del aparato burocrático-administrativo, más amplia autonomía estatal y municipal, flexibilización de las relaciones intergubernamentales y la introducción del principio de subsidiariedad.

Asimismo, hay que tomar en cuenta —y adoptar— otros rasgos del sistema federal. Lo que Arend Lijphart llama características secundarias: “Las características secundarias son el fuerte bicameralismo, una constitución rígida y una fuerte revisión judicial. (...) una división de poder federal sólo puede funcionar si 1) tanto la garantía como las líneas exactas de la división de poder están claramente estipuladas en la Constitución y esta garantía no puede cambiarse de forma unilateral ni a nivel central ni a nivel regional, de aquí la necesidad de una constitución rígida; 2) si existe un árbitro neutral que pueda resolver conflictos relacionados con la división del poder entre los dos niveles de gobierno, de aquí la necesidad de una revisión judicial; 3) existe una cámara federal en el cuerpo legislativo nacional en la que las regiones se hallen fuertemente representadas, de aquí la necesidad de un bicameralismo sólido. Además, 4) el propósito principal del federalismo es el de promover y proteger un sistema de gobierno descentralizado.”⁴⁴ Todos estos elementos son garantes, más que componentes constitutivos, del sistema federal; su existencia resulta, pues, indispensable para el adecuado funcionamiento de una federación y para asegurar la división del poder.

⁴³ DROR, Yehezkel. “Capacidades para gobernar un país como México.” en SCHMIDT, S. (Coord.) *La capacidad de gobernar en México*. Editorial Aguilar. México, 1997, pp 36-37. En general sobre un nuevo federalismo véase CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una constitución para la democracia*. Op. Cit., nota 8, pp. 193-241.

⁴⁴ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel. Barcelona, España, 2000, pp. 15-16.

Antes de pasar al siguiente punto cabe una última advertencia. El federalismo no debe — ni puede— ser entendido como un sistema que otorga impunidad a los entes subnacionales de gobierno. Debemos exigirles a éstos su plena democratización. El sistema federal no puede servir de paraguas para reproducir a pequeña escala todos los vicios y el autoritarismo del viejo régimen; por ello, es indispensable aplicar todas las medidas democratizadoras aquí enunciadas. Un sistema democrático en el nivel federal no puede convivir con autoritarismos y cacicazgos locales. Este fenómeno sería la negación de la transición democrática del país.

2. La reestructuración del Senado como Cámara de representación territorial.

El sistema federal implica, obligadamente, que los gobiernos subnacionales estén representados en la estructura de toma de decisiones federal. Este papel es el que debe ocupar el Senado, en tanto una cámara que incorpora e integra a las unidades territoriales. La forma en que son representados los órganos locales de autoridad, así como el peso que tienen en el nivel del gobierno central, muestra la especificidad de la organización y el pacto federal.

En México, por su diseño institucional, el Senado no representa verdaderamente la voluntad de los entes provinciales en el seno de la federación. Por el contrario, solamente funciona como una cámara colegisladora que sirve como freno a la otra, la Cámara de Diputados. Ante el clamor por un nuevo federalismo y la reforma del Estado, el Senado está llamado a reestructurarse para recuperar su carácter de representante del pacto federal.

Por ello, se propone reformarlo en un sentido similar al *Bundesrat* alemán. En el caso particular de Alemania, la cámara alta es el encargado fiel de velar por los intereses de los *Länder*. Es el órgano que integra en el ámbito federal a las unidades subnacionales y permite la defensa de su autonomía. Así, en un cierto sentido, participan en la legislación y en el gobierno central. Sus miembros son una especie de delegados designados por cada legislatura regional, actuando de acuerdo con los intereses locales y sólo son responsables ante la asamblea que los nombra. Su composición varía según los cambios que se dan en las elecciones locales, es decir, ante el cambio de fuerzas políticas en los parlamentos regionales. Por tanto, el Senado alemán no conoce periodos legislativos, si no que actúa de forma permanente y su integración va cambiando según lo hacen las asambleas locales. “El método de designación de los senadores los hace vicarios de los gobiernos locales, y por tanto, defensores a ultranza en el seno federal de esos intereses.”⁴⁵

En particular, se propone que la integración del senado mexicano se dé a partir de cuatro representantes por entidad federativa (igual que hoy en día), nombrados por las legislaturas locales, sin que opere el mandato imperativo pero removibles en todo momento, por la propia asamblea local. Ello, sin duda, va a permitir la plena incorporación de los intereses locales y regionales en el ámbito de las decisiones del gobierno central; logrando así, una mucho mayor profundización y alcance del federalismo mexicano; recuperando, a su vez, el carácter que debe tener el Senado como cámara de representación de los integrantes del pacto federal y sus intereses.

⁴⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Ibid.* p. 202. Sobre la cámara alta alemana véase *Ibid.* pp. 201-203; AGUIRRE, Pedro. “Marco institucional y político de la República Federal de Alemania.” en AGUIRRE, BEGNÉ y WOLDENBERG. *Sistemas políticos, partidos y elecciones*. Nuevo Horizonte Editores/ TRAZOS/ IETD. 2ª edic. México, 1997; y GARCÍA COTARELO, Juan. “El régimen político de la República Federal Alemana.” en FERRANDO BADÍA, Juan. (Coord.) *Regímenes Políticos Actuales*. Ediciones Tecnos. 3ª edic. Madrid, España, 1995.

IX. El Estado de Derecho como requisito para la democracia.

En una ocasión un Príncipe Alemán se dirigió a un molinero en cuya tierra estaba y le espetó: "¿Qué harías si me quedara con tu maquila, molino o, si me place, también con tu mujer?" Y contestó el pobre: "Señor, ¡siempre habría jueces en Berlín!".

"México ha sido un país en donde el poder es con frecuencia arbitrario: hay que someterlo a la ley."

Octavio Paz.

Para un correcto funcionamiento del orden democrático nacional es indispensable la prevalencia absoluta del Estado de Derecho. Mientras los poderes públicos y su forma de relacionarse (entre ellos mismos, y entre los diversos actores políticos y la sociedad) no queden subordinados al imperativo de las normas legales, no podrá hablarse propiamente de un régimen democrático. Más aún, el más perfecto de los diseños constitucionales imaginables será letra muerta sin la vigencia plena del Estado de Derecho. Si en México el Estado (entendido como el poder político) no se somete al marco legal, las formas podrán cambiar pero no el fondo (la discrecionalidad y arbitrariedad del poder).

Por ello, entre muchas otras razones, es vital el Estado de Derecho como piedra de toque de la democracia. En este sentido, no es más que la sujeción y limitación de la autoridad política establecida (y democráticamente legitimada) a partir de *reglas de juego*, es decir, de normas jurídicas.

En un sentido amplio, el Estado de Derecho se compone por varios elementos: la primacía e imperio de la ley, legalidad irrestricta en los actos del aparato gubernamental, división de poderes, rendición de cuentas y fiscalización del poder político y sus funcionarios, y protección y garantía de los derechos y libertades fundamentales. En este apartado sólo se tocarán los que tienen que ver con la legalidad y los derechos humanos, y su necesaria traducción en un poder judicial independiente, como guardián de estos dos principios. Los puntos restantes (división de poderes y rendición de cuentas), cabe recordarlo, ya han sido tratados en apartados precedentes.

Antes de entrar al estudio de estos elementos, resulta indispensable hacer una precisión en torno al Estado de Derecho. Cabe afirmar, siguiendo a Elías Díaz, que "no todo Estado es Estado de Derecho. Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona como un sistema normativo jurídico. (...) La existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a hablar sin más de Estado de Derecho. Designar como tal a todo Estado por el simple hecho de que se sirve de un sistema normativo jurídico, constituye una imprecisión conceptual y real que sólo lleva —a veces intencionadamente— al confusionismo (*sic*). (...) El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el 'imperio de la ley': Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la 'voluntad general'. El Estado de Derecho, como Estado con poder regulado y limitado por la ley, se contraponen a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario, como Estados con poder ilimitado, en el sentido de no controlado jurídicamente, o al menos insuficientemente regulado y sometido al Derecho."⁴⁶

⁴⁶ DIAZ, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Editorial Taurus. 8ª Reimp. Madrid, España, 1992, p. 17. Luigi Ferrajoli refrenda esta postura cuando afirma que el Estado de Derecho "es sinónimo de 'garantismo'. Por eso designa no simplemente un 'estado legal' o 'regulado por la ley', sino un modelo de estado nacido con las modernas Constituciones y caracterizado: a) en el plano formal, por el

El principio de legalidad o imperio de la ley es el elemento más importante de los que constituyen el Estado de Derecho. Es a partir de ese punto que se da una actuación limitada del poder público, otorgando certeza y certidumbre a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto. Así, poco se avanzará si no se asienta, a cabalidad, la primacía de la norma jurídica, entendida como un valladar infranqueable por todo individuo o grupo y, especialmente, por el aparato burocrático y las autoridades políticas. La ley, pues, se convierte en la garantía primordial de la democracia; define las conductas permitidas, establece las reglas del juego político, y garantiza los derechos fundamentales de la ciudadanía. Además cabe destacar un elemento adicional, que no por evidente hay que soslayar: para que un entramado político y social sea en verdad democrático, la legalidad debe tener un carácter universal; es decir, cualquiera (individuo, grupo o sector) puede invocarla con éxito y someterse a su amparo, independientemente de su posición, clase, raza, sexo, situación económica, etcétera.

El imperio de la ley resulta fundamental en un doble sentido: primero, como garante de los derechos y libertades fundamentales del ser humano; y, segundo, como límite al poder público y elemento central del desarrollo político de un país que comienza a vivir en democracia, sobre todo como seguro que afianza estos avances frente a posibles actos o decisiones de fuerza por parte de grupos no democráticos o minoritarios.

Como resultado natural, se desprende la necesidad de contar con un poder judicial fuerte, e independiente de posibles presiones, ya sean políticas, sociales o económicas. El judicial, tan despreciado en algunos momentos, es el poder que hace realidad la aplicación y vigencia de la ley, es el encargado de ponerle un freno al resto de las fuerzas (públicas, económicas, sociales). Por consiguiente, debe estar por encima de los intereses en conflicto —a partir de una posición de neutralidad, imparcialidad y autonomía—, para velar por que los derechos sean reconocidos como tales y se cumplan.

La independencia del poder judicial frente a presiones de otros actores, constituye el eje sobre el que gira el Estado de Derecho; así, los jueces se convierten en los guardianes del sistema democrático. Resulta, pues, vital para la salud de la democracia, la fortaleza e independencia de la judicatura. Más aún, al ser un tercero imparcial en la resolución de intereses en conflicto, y en la garantía y protección de los derechos, se constituye como un elemento que genera claros beneficios a la colectividad. En consecuencia:

El Estado constitucional de Derecho significa que todos los actores del poder han de estar sometidos a las normas y, en primer lugar, a la Constitución, lo que supone un sometimiento al control que ejercen órganos judiciales independientes. Por ello, el Estado de Derecho es también, y necesariamente, Estado jurisdiccional de Derecho. No hay inmunidades, pues, ni del legislador ni, claro está, de los gobernantes (ni tampoco, por supuesto, de los jueces).⁴⁷

Desde el punto de vista de los actores políticos, un poder judicial independiente (con capacidad para invalidar actos estatales contrarios a las normas consagradas en la Constitución)

principio de legalidad, en virtud del cual todo poder público —legislativo, judicial y administrativo— está subordinado a leyes generales y abstractas, que disciplinan sus formas de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a control de legitimidad por parte de jueces separados del mismo (el Tribunal Constitucional para las leyes, los jueces ordinarios para las sentencias, los tribunales administrativos para las decisiones de ese carácter); b) en el plano sustancial, por la funcionalización de todos los poderes del estado al servicio de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, mediante la incorporación limitativa en su Constitución de sus deberes públicos correspondientes, es decir, de las prohibiciones de lesionar los derechos de libertad y de las obligaciones de dar satisfacción a los derechos sociales, así como de los correlativos poderes de los ciudadanos de activar la tutela judicial." *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta, 3ª. edic. Madrid, España, 1998, pp. 856-857.

⁴⁷ ARAGÓN, Manuel. *Estudios de derecho Constitucional*. Op. Cit., nota 29, p. 316.

provee un sistema invaluable de garantías mutuas, ya que evita que un grupo, por sí solo, pueda manipular o trastocar las reglas del juego político (aceptadas, supuestamente, por todos los actores y, por ende, ajenas a modificaciones unilaterales). Además debe constituirse, por su naturaleza, como árbitro de las pugnas políticas, según se ha dicho ya; empero, debe destacar una condición adicional que resulta de la mayor relevancia: en este punto (disputas entre poderes y actores políticos), debe funcionar como un mecanismo de resolución *ágil y oportuno*, ya que en política el tiempo puede llegar a ser el factor primordial. En suma, la judicatura es el guardián de las reglas del quehacer político y el encargado que "hace efectiva la vigencia de un régimen democrático en tanto asegura a los ciudadanos la igualdad formal ante la ley y el ejercicio de libertades civiles básicas."⁴⁸

X. La Reforma Electoral pendiente.

"La salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral."

José Ortega y Gasset.

Si bien donde mayor avance se ha dado y donde se han concentrado los principales esfuerzos para caminar hacia una democratización plena ha sido en el frente electoral, lo cierto es que aún quedan algunas materias por resolver. Cabe recordar que la reforma de 1996, anunciada como *definitiva*, fue aprobada —en el nivel de la ley secundaria (COFIPE)— solamente por el PRI, dando marcha atrás a varios acuerdos ya suscritos con los partidos de oposición. Entonces, y a pesar del gran adelanto que significó este cambio, están pendientes de *afinar* algunos puntos.

En cuanto al sistema electoral propiamente dicho (la fórmula mediante la cual se convierten los votos en escaños), ya ha sido propuesto —en apartados precedentes— un esbozo de las reformas necesarias. Recordemos: se dijo que el Senado debe integrarse a través de representantes nombrados por las legislaturas locales, quitándole así el carácter de elección directa (por el electorado). En cuanto a la Cámara de Diputados, se ha dicho que la barrera de entrada para obtener representantes por la vía plurinominal debe aumentar a 3 por ciento, con la finalidad de evitar una fragmentación excesiva. Además, como un elemento adicional, se propone que se limite el tope de sobrerepresentación del partido mayoritario a un máximo de cinco puntos porcentuales, privilegiando la representación y el establecimiento de acuerdos

⁴⁸ NEGRETTO, Gabriel y UNGAR, Mark. "Independencia del poder judicial y Estado de Derecho en América Latina: los casos de Argentina y Venezuela." *Política y Gobierno*. Primer semestre de 1997, p. 81. La tarea de reformar el poder judicial es ardua y compleja, y escapa al alcance y posibilidades de este estudio. Sin embargo, en términos generales, puede afirmarse que "las líneas maestras de las reformas al poder judicial dentro del marco general de la reforma del Estado se pueden sintetizar en los siguientes cinco puntos: a) mejoras en la administración de justicia, b) fortalecimiento de la independencia judicial, c) desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de controversias, d) mejora de la educación legal de los jueces, abogados y del público en general, y e) creación de nuevos canales para que vastos sectores de la población, ahora excluidos, tengan acceso a la justicia." CARBONELL, Miguel. "Poder judicial y reforma del Estado en México" *Diálogo y debate de cultura política* #7, Enero-Marzo de 1999, p. 30. En general sobre el Estado de Derecho y el poder judicial, véase, además de lo ya citado, CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Transición política... Op. Cit.*, nota 3; *Una constitución para la democracia... Op. Cit.*, nota 8; "El Poder Judicial en transición." en MERINO, M. (Coord.) *La ciencia política en México*. CNCA/F.C.E. México, 1999; ARTEAGA NAVA, Eliaur. *Constitución política y realidad*. Siglo XXI Editores. México, 1997; SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. "La ley destemplada." en GALEANA, Patricia (Comp.) *El camino a la democracia en México*. AGN/Cámara de Diputados-LVII Legislatura/UNAM. México, 1998; SORIANO, José Eugenio. "Estado de derecho y democracia. Notas sobre una tensión creciente" en SANABRIA MARTIN, F. y DE DIEGO, E. (Coords.) *El pensamiento liberal en el fin de siglo*. Fundación Canovas del Castillo. Madrid, 1997; VAZQUEZ, Rodolfo. "El estado de derecho y su justificación." *PROPUESTA* #4 Febrero de 1997; VV.AA. *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. Editorial Cal y Arena. México, 1994; y SCHOR, Miguel. "Constitucionalismo en América Latina: Consolidando el Estado de Derecho." *Metapolítica* # 15 Julio-septiembre del 2000.

entre partidos, pero sin minar la siempre necesaria gobernabilidad (en la actualidad, cabe recordarlo, este límite es de 8 puntos).

En lo que tiene que ver con la organización y regulación de las elecciones, se propone la supresión de los institutos y tribunales electorales locales. Si las autoridades electorales federales ya han conseguido el pleno reconocimiento, prestigio y confiabilidad —y no así las locales—, deberíamos transitar hacia una autoridad *única* en materia de elecciones (de forma similar a como ocurre en Brasil). Si ahora la lucha se da por lograr en el ámbito local, lo que se ha alcanzado en la federación —disputa ríspida y salpicada por acusaciones reiteradas de varios partidos políticos sobre la falta de imparcialidad y pulcritud de las autoridades electorales—, ¿porqué no permitir que el IFE y el Tribunal electoral federal organicen y sancionen estos comicios? Los beneficios son patentes: mayor transparencia y credibilidad, y además, con la supresión de los gastos y la burocracia electoral local, se ahorrarían importantes recursos económicos. En suma, se cerraría el expediente de la organización de las elecciones. Ante estas ventajas no resulta convincente el contra-argumento acerca de que esto sería una invasión de las esferas de competencia locales; razonamiento muy discutible, por cierto.

Por otro lado, hay que reformar ciertas condiciones de la competencia electoral. A saber, la regulación de las precampañas, una mayor fiscalización de los partidos y candidatos, el papel de los medios de comunicación y la propaganda, la compra y coacción del voto, y el uso indebido de recursos públicos.

1. La regulación de las precampañas políticas: si bien, como su nombre lo indica, las precampañas no forman parte propiamente del periodo comicial, es indispensable regularlas. Ya sea por la disputa interna por la postulación de algún partido, o simplemente por el deseo de un candidato por posicionarse frente al electorado y la opinión pública, las precampañas son un punto importante, ya que pueden distorsionar las condiciones de equidad a la hora del proceso electoral, o dar cabida a intereses y fuentes de financiamiento indebidas.
2. Mayor fiscalización de partidos y candidatos: con la regulación actual, establecida por el COFIPE, la autoridad electoral se ve limitada para supervisar la labor y los gastos de los participantes en la disputa electoral. El problema radica principalmente en el financiamiento, con especial énfasis en el de carácter privado. No hay instrumentos legales (suficientes) para una adecuada vigilancia de estos fondos, lo que, al igual que en el punto anterior, puede ser un factor de desequilibrio en la equidad y las condiciones de la competencia.
3. El papel de los medios de comunicación y la propaganda: otro de los puntos, tal vez el principal, que generan inequidad, es el de los medios de comunicación y la propaganda de los partidos. Se impone, pues, una reforma que asegure una mayor imparcialidad de estos instrumentos. Esta modificación debería ir en un doble sentido: primero, en tiempos electorales otorgarle al IFE la potestad en cuestión de medios de comunicación, para asegurar la correcta transmisión de los espacios a los que tiene derecho la propia autoridad electoral y los partidos y candidatos. Segundo, legislar para que el IFE pueda sancionar a aquellas empresas que otorguen tiempos y cobertura informativa de manera desmedida a un partido, o bien la información que presenten sea de carácter exclusiva o mayoritariamente negativa o no apegada a la

- realidad. Igualmente debe pensarse en reducir o incluso prohibir la propaganda electoral, tal y como acontece ya en varios países, por ejemplo España.
4. Compra y coacción del voto: esta práctica aún no ha sido erradicada por completo del sistema político; por el contrario, es común en zonas rurales, apartadas o urbanas marginadas. Así, debe prohibirse que desde dos o tres meses antes de la elección, los partidos puedan realizar dádivas o donaciones a los electores, y ampliar los tipos delictivos para sancionar esta conducta. En este sentido debe suprimirse cualquier coacción ya sea por motivos laborales, de afiliación sindical, de goce de servicios públicos, etcétera.
 5. Uso indebido de recursos públicos: la utilización de forma ilícita de recursos estatales para fines electorales, a pesar de ser un delito electoral, continúa vigente. Con la mayor fiscalización y rendición de cuentas de los poderes públicos, este fenómeno tendería a reducirse; sin embargo, es necesario regularlo con mayor precisión, dando mayores atribuciones a las autoridades electorales para sancionarlo. Otro elemento que cabría en este punto —si bien no es ilícito sino inequitativo—, tiene que ver con la promoción y publicidad de los logros de las diversas autoridades políticas. Al identificarse éstas con el partido al que pertenece el titular de la dependencia, se instaura la semilla de la inequidad electoral. Por tanto, es necesario proscribir la publicidad estatal durante un periodo previo a la celebración de la jornada electoral, tal vez dos meses antes.

XI. La necesidad de mecanismos de seguridad o válvulas de escape.

1. La aprobación del presupuesto.

La regulación que establece el texto constitucional en materia presupuestaria resulta verdaderamente desafortunada. Incurre en una serie de *vicios*, que, en la actualidad, es imperioso corregir: poco tiempo para que los diputados conozcan y debatan el presupuesto, y no existe *salida* institucional en caso de no ponerse de acuerdo, es decir, no hay un dispositivo de emergencia que permita resolver una posible trabazón legislativa. En particular, se proponen varias medidas correctivas: a) establecer dicha válvula de escape, para resolver la ausencia de acuerdos legislativos; b) anticipar el término en que debe ser presentado el presupuesto, para permitir un mejor análisis de éste por el legislativo; y c) instaurar la aprobación del presupuesto por ambas cámaras, con la posibilidad de ser vetado por el ejecutivo.

- a) El establecimiento de una válvula de seguridad para evitar la falta del presupuesto. Este mecanismo debe entenderse como la regulación necesaria que evita, en caso de que los poderes encargados de la aprobación presupuestal no se pongan de acuerdo, incurrir en una parálisis institucional, haciendo que entre en vigor un presupuesto determinado. El orden constitucional debe prever esta situación ya que es uno de los mayores puntos de quiebre de cualquier sistema político y constitucional. Llegado el primer día del año sin contar con un presupuesto, las consecuencias serían terribles, principalmente en lo que tiene que ver con la economía y los mercados financieros, donde la incertidumbre provocada sería suficiente para producir una importante fuga de capitales y gran inestabilidad.

Caben, básicamente, dos opciones: una, que llegado el momento se tenga como aprobado el presupuesto presentado por el ejecutivo (como ocurre en Chile, República Dominicana, Perú y Colombia, entre otros) o la segunda, que se renueve

la vigencia del anterior, con una doble posibilidad: que la prórroga sea definitiva (válida por todo el año fiscal) o temporal (mientras se ponen de acuerdo). Sin embargo, es cierto que la existencia de este tipo de cláusulas inhiben o relajan la necesidad de que los poderes públicos lleguen a un acuerdo. Se propone, en consecuencia, la adopción del siguiente mecanismo: la renovación automática — llegado el caso de un desacuerdo entre los encargados de la aprobación presupuestaria— de la ley de ingresos y el presupuesto del año anterior, de manera trimestral; ello con la finalidad de no desincentivar por completo los acuerdos en esta materia y, a la vez, facilitar la contabilidad fiscal, tanto estatal como de las empresas (recuérdese que el grueso de la tributación se da de forma trimestral).

- b) El tiempo para la presentación y aprobación del presupuesto. Según lo marca la constitución, la fecha límite para que el ejecutivo presente la iniciativa de presupuesto es el quince de noviembre de cada año; esto deja solamente treinta días (o cuarenta y seis en caso de un periodo extraordinario) para que los legisladores lo discutan y aprueben. Ante la extensión y complejidad de un documento de esta naturaleza, el plazo es claramente insuficiente. Se propone, por tanto, que la fecha para su presentación se recorra al primero de septiembre, otorgando ciento seis días de plazo para su estudio (o ciento veintidós en caso de un periodo extraordinario que se pudiera extender hasta el último día del año).

Empero, queda abierto un expediente: ¿qué pasa con el presupuesto cuando un nuevo ejecutivo toma posesión el primero de diciembre? La solución acepta dos posibles arreglos. Uno sería otorgarle facultades al presidente electo para presentar el presupuesto antes del primero de octubre o bien treinta días después de su proclamación como electo. En este caso podría surgir un impedimento: el presidente electo no es todavía un funcionario público ni nada parecido; si bien este es un argumento para tomarse en cuenta, no creo que sea un obstáculo insalvable. Por otra parte, la segunda alternativa —que supera esta situación— gira en torno a la posibilidad de conceder atribuciones a la fracción legislativa del partido del presidente electo para presentar la iniciativa presupuestal. Pensando que la legislatura toma posesión el primero de septiembre, el plazo adecuado para su presentación sería el mismo que en el caso anterior (es decir, el primer día de octubre, o bien treinta días después de la declaración de presidente electo, lo que ocurra al último).

En este punto hay que hacer una nueva salvedad. En caso de que se tenga que echar a andar el mecanismo de elección del ejecutivo por el congreso (propuesto en apartados precedentes, cuando el vencedor en la elección presidencial no alcanza el cuarenta y cinco por ciento de la votación), se establecerá un plazo de, igualmente, treinta días a partir de su nombramiento para presentar el presupuesto: ya sea el ejecutivo electo o su fracción parlamentaria, según la solución que se adopte; operando, por supuesto, la válvula de escape mencionada para los casos de emergencia.

- c) Aprobación por ambas cámaras. La aprobación presupuestal solamente por la Cámara de Diputados no tiene razón de ser. Es una medida que data de cuando no existía el Senado (con la constitución de 1857), que se ha conservado,

inexplicablemente, hasta nuestros días. Por tanto se propone que, manteniendo la iniciativa exclusiva del ejecutivo (con la salvedad explicada en el punto anterior), el proceso de aprobación se dé por ambas cámaras, y el titular del ejecutivo pueda vetarlo. Sin embargo, por lo delicado del tema es preciso flexibilizar el procedimiento legislativo, instrumentando una *comisión dictaminadora*, en la cual se integren Senadores y Diputados de todos los partidos, y representantes del ejecutivo, para que lleguen a acuerdos y sean presentados, posteriormente, a los plenos camerales; facilitando así el proceso de discusión y aprobación presupuestal.⁴⁹

2. La falta del presidente.

Otra omisión importante y para la que no existe *salida institucional* alguna (o al menos no la adecuada), tiene que ver con los artículos 84 y 85 constitucionales, donde se regula el procedimiento para sustituir al titular del ejecutivo en caso de falta (sea por muerte, incapacidad, destitución, etcétera). La lógica de este mecanismo atribuye al congreso la facultad de nombrar un presidente interino, provisional o sustituto (según sea el caso), pero establece importantes restricciones: el congreso (ambas cámaras) se constituirá como colegio electoral, con un *quórum* requerido de dos terceras partes de sus miembros, los cuales, a su vez, nombrarán un nuevo titular del ejecutivo mediante mayoría absoluta; o en caso de que no se encuentre reunido el congreso, le tocará a la comisión permanente nombrar un sustituto y convocar a los legisladores para hacer lo propio. La pregunta es simple: ¿Y qué pasa si el parlamento, en tanto colegio electoral, sencillamente no logra ponerse de acuerdo, o tarda mucho en hacerlo? La respuesta es igualmente simple: la anarquía. En un contexto de marcado pluralismo, como el actual, un acuerdo tan delicado tardaría mucho tiempo en darse. La incertidumbre provocada *incendiaria* al país; la crisis, en todos sentidos, sería incalculable.

El dispositivo adoptado por la constitución es francamente disruptivo, es una *bomba* constitucional que, en potencia, contiene la semilla del desorden y el quiebre del orden político democrático. Por ello se vuelve indispensable el establecimiento de un mecanismo automático de sustitución que dé certeza a los actores sociales y políticos. Se propone, pues, que el secretario de gobernación se erija en el titular del ejecutivo, mientras el congreso llega a una decisión, ahora sí, según lo marcan los artículos constitucionales citados. El posible argumento sobre que, con esta fórmula, el titular de la cartera de gobernación tiene un poderoso incentivo para *conspirar* en contra del ejecutivo, se anula por la sencilla razón de que el presidente de la República tiene la facultad ilimitada de removerlo en cualquier momento. De esta forma, se da certidumbre al proceso sucesorio, evitando la confusión y el desorden político y constitucional que con seguridad provocaría el dispositivo actual.

⁴⁹ Sobre la discusión acerca de las lagunas y la normatividad necesaria en materia presupuestaria véase CARRILLO, Ulises y LUJAMBIO, Alonso. "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000." *Revista mexicana de sociología* 98/2. Abril-Junio de 1998; y SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. "El presidencialismo mexicano" en BEGNÉ, Alberto y DE LA PEÑA, Ricardo. (Coords.) *Propuestas para el debate. Iniciativa XXI APN*, 2ª. edic. México, 2000.

XII. ¿Nueva Constitución o una reforma integral?

"Cuando el número de aquellos en desacuerdo con el orden imperante es mayor que el número de aquellos que están a favor, es posible un cambio."

Hans Kelsen.

El tema de convocar un congreso constituyente para que el país se dote de una nueva Carta Magna es un punto complejo y muy delicado. Por tanto hay que comenzar por lo (aparentemente) obvio: la constitución no es, ni puede ser, un texto de buenas intenciones, retórico; menos aún un objeto de culto o ritual. Tampoco un documento propio para las conmemoraciones o efemérides. Es, y así debe ser entendida, un pacto social. Un verdadero acuerdo nacional consensuado en el que se establezcan, de forma imperativa e inapelable, los derechos individuales y, sobre todo, las reglas de juego: las normas que estructuren el sistema político, regulen (a través de incentivos) la conducta de los actores y que, a su vez, sean capaces de procesar el conflicto y las discrepancias políticas.

Partiendo de este supuesto, la Constitución, en tanto el marco en que se plasman las reglas del juego, debe ser aprobada y aceptada de forma unánime por los actores sociales. Sólo de esta manera puede exigirse lealtad constitucional (y democrática), y cumplimiento del Estado Constitucional de Derecho. De aquí se desprende, siguiendo a Norberto Bobbio, que "las reglas del juego, a diferencia de todas las demás, deben aceptarse por unanimidad por la simple razón de que su rechazo, aun de parte de un solo participante, imposibilita jugar."⁵⁰

Sin embargo, del párrafo anterior surge, también, una cuestión de fondo: la democracia (y con ella la constitución como eje fundante) debe ser entendida como "formal" (reglas de juego), o "sustancial" (con contenido). Tal vez esta sea una de las pugnas académicas, políticas y sociales más encarnizada y que mayor crispación genera. En este sentido, concuerdo con Giovanni Sartori cuando afirma que:

Las constituciones son "formas" que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las constituciones establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas. Es decir, que las constituciones son, ante todo, *procedimientos* cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder. Por tanto, y por el contrario, el *contenido* de las constituciones es y debe ser *neutral*. Una Constitución que se propone establecer políticas, es decir, de contenido político, desplaza a la voluntad popular y hace a un lado a las instituciones que toman las decisiones políticas (el parlamento y los gobiernos), a los que se les reserva constitucionalmente el poder de decidir las políticas. (...) Debemos tener cuidado, entonces, con las "constituciones en que se plasman aspiraciones". Así como hemos tenido, con resultados desastrosos, economías que se fijan objetivos (el tipo soviético de economías centralmente planificadas), en la actualidad estamos propiciando las "constituciones con objetivos", que muy probablemente resulten igual de desastrosas. Las "constituciones con aspiraciones" son, a final de cuentas, una desviación y una sobrecarga de las capacidades constitucionales que resultan, finalmente, en su incapacidad de funcionar. Si los constituyentes no pueden resistir la tentación de enseñar toda la panoplia de sus nobles intenciones, deberían limitar estas a un preámbulo "programático" de intenciones y de especificaciones. Sin embargo, de allí en adelante los constituyentes deberían dedicarse sin desviaciones a lo que seriamente se les pide que hagan, es decir, a establecer una estructura de gobierno que enfrente, entre otras cosas, la necesidad de gobernar.⁵¹

⁵⁰ BOBBIO, Norberto. "La regla de mayoría: límites y aporías" en *Norberto Bobbio: El filósofo y la política (Antología)*. F.C.E. México, 1996, p. 267.

⁵¹ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada... Op. Cit.*, nota 5, pp. 217-218. En este sentido, "las constituciones son esencialmente 'marcos institucionales', que en las democracias que funcionan proveen normas básicas para tomar decisiones y crean sistemas de incentivos que afectan la formación del gobierno, las condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden continuar funcionando y

Las reglas constitucionales, pues, como unanimidad (todos) y no como consenso (la mayoría), introducen un elemento ya apuntado al inicio de este capítulo: la constitución no puede ser un instrumento de dominación impuesto por el grupo político vencedor, como fue el caso del documento de 1917; debe ser —insisto— el marco normativo cuyo paraguas comprenda al conjunto social. La constitución ha sido obra y producto del grupo vencedor y, por tanto, no goza de legitimidad entre amplios sectores políticos y sociales; entre sus defectos destacan la *retórica y demagogia* y, en algunos casos, su nula normatividad (es decir, exigibilidad), sin dejar de lado que una nueva constitución significaría, de forma simbólica, el fin de una era (autoritarismo) y el inicio de otra (democrática). “La nueva Constitución es imprescindible porque solamente a través de un nuevo marco institucional en el que los actores políticos y sociales se sientan representados se pueden propiciar condiciones de estabilidad política y de gobernabilidad. También es imprescindible porque el deseo de los actores políticos, la mayoría de ellos, insisten en cambios y reformas jurídicas más allá de los contenidos electorales. Simbólicamente es fundamental porque el orden constitucional de 1917 no representaría las expectativas de la nueva generación ni ayudaría a precisar el paso del antiguo régimen al nuevo.”⁵²

Desde el punto de vista de la transición a la democracia, la nueva constitución sería el puente perfecto para cruzar de una orilla a la otra. La experiencia comparada así lo indica: la gran mayoría de transiciones han concluido con una convocatoria al constituyente y la adopción de una nueva Ley Fundamental. Esta constitución simboliza y hace realidad el tránsito definitivo de un régimen a otro, de un sistema autoritario a uno democrático, donde el Estado de Derecho sea el eje rector de la vida política y social.

Sin embargo —a pesar de todo lo dicho y de la imperiosa necesidad de adecuar el marco constitucional a un escenario democrático y de pluralismo político— esto no va a resultar sencillo. Tal vez no sea factible, políticamente hablando. Los acuerdos necesarios entre los partidos políticos van a tardar un buen tiempo en madurar, y quien sabe donde desemboquen finalmente. Además, una nueva constitución implicaría revisar absolutamente todo: no solamente el régimen político sino los derechos individuales y sociales, los contenidos económicos de la Carta Magna, las responsabilidades de los funcionarios, etcétera. Acuerdos esenciales sobre los que —al menos de forma tácita— no hay discrepancias podrían ser fuente de conflicto. Cuestiones que resultan prácticamente imposibles de pactar entre las fuerzas políticas, ya que su visión está contrapuesta y polarizada. Existirla, pues, el peligro de abrir una verdadera *caja de pandora*. No creo que ese sea el camino deseable ni el que se tenga que seguir; dudo que las condiciones políticas actuales —y las que se avizoran en el corto plazo— permitan concretar un nuevo texto constitucional.

las condiciones bajo las cuales pueden terminarse democráticamente.” STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”... *Op. Cit.*, nota 12, p. 187. Más aún, Adam Przeworski ha escrito que “los acuerdos democráticos no pueden constituir un compromiso sustantivo, sino sólo una transacción institucional contingente. (...) En la democracia no hay garantías para compromiso sustantivo alguno. Como dijo Adolfo Suárez durante un discurso pronunciado en la campaña electoral para la Asamblea Constituyente: ‘El futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo.’” “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia” en O’DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; y WHITEHEAD, L. (Comps). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 3, Perspectivas comparadas*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1988, p. 98.

⁵² CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una constitución para la democracia...* *Op. Cit.*, nota 8, p. 4. Este autor, en otra de sus obras, afirma que “la transición política sin un gran contrato institucional que desplazo los mitos y fantasmas del pasado carecerá de sustento democrático y de referentes simbólicos para inaugurar una nueva etapa en la historia de México. Los mexicanos de la revolución elaboraron su contrato para su tiempo histórico y sus preocupaciones. Los mexicanos de fines del siglo XX y del nuevo milenio necesitamos también de un nuevo contrato que exprese nuestras preocupaciones e inquietudes.” *Transición política...* *Op. Cit.*, nota 3, pp. 146-147.

Sin duda, "una constitución tiene una naturaleza fundacional que no puede adquirir forma mientras los ánimos de rechazo, venganza y oposición a ultranza sean la norma en lugar de la excepción. Quizá sería mejor fortalecer las estructuras institucionales a partir de la Constitución y prácticas políticas cotidianas que tenemos en la actualidad para que, consolidado eso, podamos en unos años contemplar otras opciones."³³

Así pues, si bien estamos a favor de la convocatoria a un constituyente y de instaurar un nuevo documento constitucional, reconocemos de forma realista que esto es muy poco probable y, en cierto sentido, peligroso. Por tanto, de una manera más sencilla, se propone que —dentro del camino marcado por el artículo 135 para reformar la ley fundamental— se haga una reforma integral, en donde se persigan dos objetivos básicos: en primer lugar, revisar la constitución por completo y, desde el punto de vista de la técnica legislativa, reescribirla para hacerla normativa y exigible. En segundo lugar, reparar el articulado que tiene que ver con el régimen político, es decir, con las *reglas del juego*, para otorgarle funcionalidad y gobernabilidad democrática al sistema de gobierno, en un contexto de acentuado pluralismo político (un posible modelo, evidentemente, puede ser el desarrollado a lo largo de este trabajo).

De esta manera podríamos conjuntar lo mejor de ambos puntos: una reforma profunda a la constitución, políticamente viable y realista, y el elemento simbólico tan importante para significar el fin de la transición y de una época, y el inicio de otra: *la democracia*.

Conclusión: la refundación del pacto político. En busca de la gobernabilidad democrática.

Ante el agotamiento del modelo de dominación postrevolucionario, México necesita un nuevo acuerdo político: unas nuevas reglas de juego acordadas por todos los actores, que generen un marco constitucional funcional, sobre el que se pueda establecer una democracia perdurable, sólida y gobernable. Partiendo de este supuesto, lo de menos resultará la forma que encarne ese pacto: nueva constitución, reforma integral o modificaciones parciales. Sin duda, las reglas actuales no están diseñadas para regular un régimen democrático y pluralista, no son funcionales para resolver las disputas políticas y normar la competencia. Es indispensable, pues, dotarnos de verdaderos patrones de funcionamiento del sistema democrático: aceptados por todos, que permitan procesar el conflicto político, cualquiera que sea su naturaleza.

La gobernabilidad instituida por el régimen postrevolucionario ha llegado, tras largo tiempo de desgaste paulatino, a su fin. Es imposible instaurar la democracia sobre los viejos esquemas políticos fenecidos; muchos de los pilares del *ancien régime* han dejado de ser útiles y se han convertido en meras estructuras vacías, elefantes blancos incapaces de realizar función alguna. Estos *cascarones* significan en la actualidad, más un impedimento o un lastre para el desarrollo político, que un activo sólido para el futuro.

³³ RUBIO, Luis. *La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública*. Ediciones Cal y Arena. México, 1998, p. 92. A la par, "la mayor parte de quienes convocan a la redacción de una nueva constitución —afirma el propio Rubio— observan la realidad mexicana —como partes interesadas o como observadores más neutrales— y reconocen lo obvio: la Constitución vigente nada tiene que ver con nuestra realidad. Lo que no es obvio es si sería posible ponernos de acuerdo para redactar una constitución moderna, abstracta y filosóficamente coherente en la actualidad." p. 90. Sin duda, "muchos de quienes exigen un nuevo constituyente lo hacen con la esperanza de establecer en México un corto clarísimo entre un antes autoritario y un despertar democrático. La nueva constitución como el *big bang* de la democracia mexicana. Creo que el asunto debe verse con mayor ponderación, con menos sentido épico, quizá. Lo central es el acuerdo político entre los actores que produzca un marco constitucional claro y firme, nuevas reglas del juego en las que pueda asentarse una democracia perdurable. En todo caso, lo accesorio es la forma del acuerdo." SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen...* *Op. Cit.*, nota 22, p. 61.

En este sentido, hace falta construir nuevas instituciones, capaces de contener y encauzar la competencia y el pluralismo político. Hay que regresar al *restirador* y pensar en serio, imaginar a fondo las posibilidades del cambio constitucional; deshacerse de prejuicios históricamente acumulados y en extremo generalizados. Basta revisar el pasado: México está plagado de rupturas históricas, no veo por que hay que temerles, todo lo contrario. Sin embargo nada haría más daño que un grupo, por si solo y de manera unilateral, busque imponer su proyecto de reformas políticas, movido por un ánimo de revancha y de ajuste de cuentas con el pasado reciente. En esto no cabe más que una especie de *democracia contractual*:

Ante todo, debe tenerse presente que todas las transiciones a la democracia son resultado de una negociación: en algunos casos con los representantes del régimen anterior y en otros sólo entre las fuerzas prodemocráticas que intentan establecer un nuevo sistema. No siempre se requieren negociaciones para lograr la emancipación de la sociedad del régimen autoritario, pero éstas son necesarias para constituir las instituciones democráticas. La democracia no puede imponerse por dictado, sino que es fruto de una negociación.⁵⁴

Se trata, en todo caso, de construir las bases para el asentamiento de la democracia, de un nuevo régimen político con normas más equitativas y funcionales a la realidad nacional. En particular, hace falta llegar a pactos institucionales que establezcan las *reglas de juego*, dejando el resto —aunque a algunos no les guste— para después, al arbitrio de la competencia. En principio, la discusión sobre el país que se quiere deberá ser relegada hasta el pleno asentamiento de la democracia, llevando al terreno electoral la discusión ideológica, dando prioridad, a su vez, a la construcción de mecanismos *neutrales* para el acceso y ejercicio del poder político. Primero las reglas, después la discusión de fondo.

En México no sólo se encuentra en transición la forma en que se accede al poder, sino la manera en que se ejerce. Este problema, como se ha dicho, no ha sido resuelto por la llegada de la alternancia, todo lo contrario: lo ha agravado. Así pues, con la *emancipación* social respecto al régimen autoritario, no se va a establecer, de forma automática, un nuevo modelo de gobernabilidad. Este punto, aparentemente obvio, parece que por momentos se olvida: el proceso de transición a la democracia que vive el país no recrea por si mismo —ni puede hacerlo— un nuevo paradigma de gobernabilidad. La paradoja central radica en que la nueva pauta no *acaba* de nacer, mientras que la vieja estructura de gobernabilidad no *termina* de morir. La tarea venidera es poner fin, a través de la negociación y el acuerdo político, a la época pasada y abrazar con fuerza el futuro democrático.

Para lograr con éxito la instauración de estas instituciones políticas de nuevo cuño, justas y equitativas para todos los actores políticos y sociales, es necesario adoptarlas de inmediato. El factor tiempo resulta importantísimo. La situación actual reviste, por tanto, una gran oportunidad: recién liberados del sistema autoritario, la fuerza real de los diversos grupos está, todavía, en entredicho; los equilibrios políticos no se consolidan por completo, y en ello radica lo favorable de las circunstancias.

⁵⁴ PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge University Press. Cambridge, Inglaterra. 1995, p. 136. En particular, "la gobernabilidad futura va a depender de tres factores genéricos: a) el desmantelamiento del viejo sistema prista y de sus instrumentos de control político, sin causar violencia; b) la construcción de nuevas instituciones e incentivos para que los mexicanos en general, pero sobre todo los partidos políticos y la burocracia, se orienten a la negociación y a la convergencia en la toma de decisiones; y c) la modernización del marco legal a fin de facilitar el desarrollo de la ciudadanía, y asegurar no sólo el ejercicio de sus derechos, sino también su participación política, como la mejor garantía de estabilidad y moderación de los extremos en el ámbito político." RUBIO, Luis. *Ibid.* p. 103.

Estamos, de manera natural, frente a lo que John Rawls ha llamado *la posición original* o *el velo de la ignorancia*: una situación en la que —justamente por la falta de definición del peso real de cada fuerza política— se puede llegar a un perfecto equilibrio en la construcción de las reglas del juego político. Es decir, como ningún actor sabe bien a bien la fuerza con que va a contar en el futuro, su interés va a estar puesto en la instauración de condiciones de perfecta equidad y equilibrio para todos, sin que éstas favorezcan a nadie en especial. Ya que no saben si el espacio que ocupen va a estar en el gobierno o en la oposición —o siquiera saben el tamaño y peso que puedan llegar a tener entre el electorado en un futuro—, tienen el incentivo perfecto para construir un régimen político *neutral*, en donde se le aseguren ciertos derechos y espacios políticos a cualquier grupo y no en beneficio exclusivo de la fuerza que esté en el poder, como sucedió en el pasado.⁵⁵

Si todos los grupos sufren los efectos de este *velo de la ignorancia*, si no tienen cabal conocimiento de la fuerza política que tendrán en el futuro, optarán por una solución *neutral* o de equilibrio: por instituciones que maximicen el papel de las minorías, con amplios controles y contrapesos para hacer realidad la rendición de cuentas. Cada partido buscará que el orden político que se instaure, recoja salvaguardas en caso de que, de forma transitoria, la tendencia del electorado y la opinión pública le resulte desfavorable, o enfrente adversidades políticas coyunturales. Por consiguiente, las instituciones que se adoptan “cuando la relación de fuerzas aún no está clara tienden a establecer contrapesos frente a los rendimientos crecientes del poder, ofrecen garantías para los posibles perdedores y reducen el alcance de la competencia. Tienden con mayor frecuencia a inducir a los perdedores a acatar los resultados y también a inducirles a participar. En consecuencia, es más probable que se mantengan estables a través de una amplia gama de condiciones históricas. (...) Las instituciones adoptadas cuando se desconoce la relación de fuerzas o ésta es poco clara tienen mayores probabilidades de sobrevivir a través de una diversidad de condiciones.”⁵⁶

Así, el proceso de transición política e instauración de nuevas reglas del juego conlleva, para que pueda resultar estable y duradero, una de las características principales de la democracia: la incertidumbre respecto a los futuros gobernantes, la expectativa de que diversos grupos políticos sean un día vencedores y otro vencidos, que en algún momento serán gobernantes y en otro opositores, de alternarse en el poder, compartirlo, o formar alianzas. Por fuerza —y conveniencia—, la construcción de las nuevas instituciones políticas debe ser inclusiva, y tendiente a favorecer el pluralismo, la tolerancia, el diálogo y la negociación, los consensos y los acuerdos políticos. En este camino puede resultar útil la experiencia española: en donde en un periodo de tiempo relativamente reducido, el presidente Suárez —convergiendo con *todas* las fuerzas políticas— construyó las instituciones democráticas que el momento transicional exigía y logró, según sus propias palabras, una España “donde todos pudieran sentirse a gusto”. En esto hay que hacer énfasis: dentro de la nueva institucionalidad

⁵⁵ Rawls apunta que “la intención de la posición original es establecer un procedimiento equitativo según el cual cualesquiera que sean los principios convenidos, éstos sean justos. (...) De alguna manera tenemos que anular los efectos de las contingencias específicas que ponen a los hombres en situaciones desiguales y en tentación de explotar las circunstancias naturales y sociales en su propio provecho. Ahora bien, para lograr esto supongo que las partes están situadas bajo un velo de ignorancia. No saben cómo las diversas alternativas afectarán sus propios casos particulares, viéndose así obligadas a evaluar los principios únicamente sobre la base de consideraciones generales. (...) Se supone, entonces, que las partes no conocen ciertos tipos de hechos determinados.” RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. F.C.E. 1ª. Reimp. México, 1997, p. 135.

⁵⁶ PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y mercado... Op. Cit.*, nota 54, pp. 150-151.

democrática, deben caber todos los grupos e intereses que, en términos democráticos, sean legítimos.

No cabe, entonces, la exclusión y la imposición de un grupo por encima de los demás; en este punto la lección ya está —o debería estar— aprendida. Concluyo, pues, rescatando las palabras del propio presidente español, Adolfo Suárez, quien escribió a propósito de la transición española: “Una enseñanza reconfortante que yo, al menos, he recibido de la transición española, en la que he participado de modo fundamental, es que no existe el determinismo histórico. En la historia de esta etapa, viviéndola y haciéndola, he recibido la ratificación más importante de una idea esencial: que el futuro, lejos de estar decidido, es siempre reino de la libertad, abierto e inseguro, aunque previsible por los análisis que realicemos de las condiciones estructurales y las fuerzas operantes de la sociedad en que vivimos, entre las que se cuenta, como motor esencial, la voluntad libre de los hombres que han de protagonizar la historia.”³⁷ El futuro está abierto y depende exclusivamente de nosotros. Una democracia plena y consolidada nos espera. Hacia allá vamos...

³⁷ Cit. por COLOMER, Josep María. “El modelo español de democratización” *Política y Gobierno*, Primer Semestre de 1999, pp. 176-177.

CONCLUSIONES

1. Desde por lo menos el siglo XVIII, se ha tomado a la Constitución (y al constitucionalismo) como la fuente máxima para limitar y contener el poder político, sobre todo el despótico, que era el que imperaba antes del surgimiento del concepto moderno de Constitución.

2. A últimas fechas, destacadamente desde principio de la década de los noventa, la democracia es la única fuente de legitimidad política posible. Las alternativas existentes hasta ese momento perdieron toda validez; tanto los autoritarismos como los totalitarismos de todo corte dejaron de ser opciones viables y justificables a nivel mundial. En la actualidad solamente es viable la existencia de un sistema democrático, sobre todo de un Estado democrático de derecho, con la presencia de división de poderes, la primacía de la ley, la rendición de cuentas, etcétera.

3. Las fuentes de legitimidad del sistema político postrevolucionario no deben buscarse en las coordenadas de la democracia. Por el contrario. Se encuentran en cuestiones como su origen revolucionario, en un discurso pretendidamente democrático, en el corporativismo, en el rendimiento o desempeño (principalmente en el terreno económico), o en impedir la formación de alternativas políticas que pudieran reemplazarlo.

4. México vivió a principios del siglo veinte (1910) un movimiento revolucionario en contra de la dictadura de Porfirio Díaz, quien había ocupado el poder más de treinta años. Como resultado se expidió la Carta Magna de 1917, que todavía rige. Al término de la revolución, el poder político quedó pulverizado; era ejercido, en la mayoría de casos, por jefes militares que controlaban pequeñas regiones del país, cuya única finalidad era satisfacer sus intereses personales. Se enfrentaban y se rebelaban de forma abierta a las políticas del gobierno central, mediante la fuerza que les otorgaban los "ejércitos locales" y los estrechos vínculos con el poder económico regional, principalmente con hacendados y latifundistas.

5. Los generales en el poder —Obregón y Calles— tuvieron que afrontar una profunda reforma militar antes de poder abordar la reforma política, tan necesaria para la estabilidad del país. La renovación de la milicia era un requisito previo inexcusable para poder unificar a todos los grupos revolucionarios, dispersos en ese momento. Antes que nada, tuvo que hacerse frente a las constantes rebeliones y alzamientos de algunos generales. Al hacer fracasar estas intentonas, se enviaba un importante mensaje: el tiempo en que el poder se obtenía mediante las armas había concluido. La tarea que tenían que enfrentar las cabezas del grupo revolucionario era inmensa. Resultaba imperioso reducir los efectivos militares, así como mejorar la organización interna y compensar los esfuerzos de este cuerpo armado. Estos fueron, sin duda, los tres objetivos principales que persiguió la élite revolucionaria en esta materia. Se abordó, en consecuencia, una reorganización administrativa que buscaba neutralizar las acciones del ejército y de sus jefes. A la postre, este sería el momento clave en el proceso de despolitización de las fuerzas armadas surgidas del movimiento revolucionario.

6. Durante la etapa armada de la revolución (1910-1920), el país vio la desorganización de buena parte del proceso productivo y de la economía. México sufrió un gran retroceso en todos los campos, tanto en la agricultura, como en la incipiente industria o en los servicios. Teniendo como escenario el trastorno y la destrucción provocados por la revolución, el proceso productivo solo podía reconstruirse a partir de una amplia intervención estatal. A partir de 1920 y principalmente hasta 1934, el Estado asume un rol muy activo en la reactivación y reconstrucción de la economía. Fue una etapa en la que el sistema productivo quedó reconstruido y colocado en la ruta de un acelerado y dinámico crecimiento. Es un periodo de transición, en el que se redefinen los elementos centrales de la economía mexicana. Además, dentro de la fuerte inestabilidad, se observó un proceso de recuperación de los principales indicadores económicos, permitiendo definir las características de una nueva plataforma para el desarrollo en los años venideros.

7. Además de los procesos de modernización en materia militar y económica, la centralización y unificación política de las diversas fuerzas existentes en el país era la tarea más

importante que tenía ante sí el grupo revolucionario. Dicha centralización resultaba indispensable para superar la espiral de anarquía, resultado de la existencia de múltiples facciones y grupos que ejercían el poder político en todo el territorio nacional. En particular, la estrategia adoptada por los principales dirigentes del grupo revolucionario se puede expresar a partir de cuatro puntos: La creación de un espacio político que aglutinara y le diera uniformidad al grupo revolucionario y, a su vez, permitiera resolver sus diferencias; esto se cristaliza con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Segundo, la incorporación a la política de las grandes masas, permitiendo el control político de éstas por parte del Estado. Esto se hace realidad mediante la transformación del PNR en PRM y la creación al interior del partido de los sectores, instituyendo el corporativismo. Tercero, la creación de un poder político fuertemente centralizado —único— que diera coherencia e instrumentara el “programa de la revolución”, poniendo fin a los “feudos” locales de poder. Todo esto se realizó mediante la institucionalización de la presidencia como el gran poder y el supremo árbitro de los conflictos políticos, por encima de caudillos o caciques; y, finalmente, al reformarse el PRM y convertirse en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se centraliza —aún más— la toma de decisiones en su seno. De esta forma, la subordinación del partido al poder que ejerce la presidencia de la República es absoluta.

8. El periodo que comprende desde 1920 hasta 1940 es una etapa en la que los principales dirigentes políticos llevan a cabo una importante tarea de reconstrucción. Se establecen una serie de instituciones que van a permitir la consolidación del Estado mexicano y, a la vez, se pone fin a la disgregación de las fuerzas que habían surgido del movimiento revolucionario. Durante este lapso, el país vive una profunda mutación en todos los ámbitos. Todos estos cambios fueron inducidos e impulsados desde el aparato estatal. Así, en 1940 la revolución tenía ya un significado preciso: ya no era la revolución de un grupo o de otro, sino un movimiento único; abarcaba no sólo el periodo armado, sino que era un proceso casi permanente de renovación y transformación.

9. A partir de 1940 la presidencia se convierte en el eje incuestionado sobre el que gira el poder político. Al mismo tiempo, el régimen logra hacerse de un fuerte apoyo y cuenta con un gran sustento popular. Dicho soporte lo conforman, principalmente, campesinos beneficiados por la reforma agraria; obreros fuertemente apoyados por el Estado, a través del reconocimiento sindical y de los constantes aumentos salariales decretados; un ejército disciplinado y cohesionado, cada vez más profesional y sujeto al mando civil; y un creciente grupo de servidores públicos.

10. El corazón de la estructura institucional que se estableció durante esta fase fue el aglutinamiento de todos los líderes, grupos, sectores y partidos revolucionarios y, en segundo lugar, el de las mayorías a través de la creación de las grandes organizaciones y su posterior inclusión en el partido. Así, los líderes como las masas ingresaban al partido —más allá de la coacción que en algunos casos se les pudiera haber aplicado—, buscando una mejora en sus expectativas, es decir, entraron en busca de beneficios y privilegios que el poder pudiera otorgar, y por la posibilidad —real— de ver satisfechas sus demandas.

11. El orden político surgido de este arreglo tuvo como principal consecuencia la limitación y restricción del pluralismo. Es decir, a pesar de que resultó sumamente funcional para resolver las exigencias y problemas de la época y permitió alcanzar cierta estabilidad, en términos democráticos presentó un importante déficit que a la fecha no se ha logrado remontar por completo. Para 1940, el Estado mexicano había alcanzado una solidez impensable años atrás. Contaba con un presidente poderosísimo que cada 6 años era relevado, pero que conservaba el derecho exclusivo de nombrar a su sucesor; un partido casi único, en el cual se agrupaba toda la familia revolucionaria y que servía como un eficaz instrumento de control político y social.

12. Desde el inicio de su vida independiente, México ha sido gobernado por una serie interminable de “hombres fuertes” o caudillos; han sido ellos los que han copado la presidencia de la República. Sin lugar a duda, el poder ejecutivo ha sido —y continúa siendo— la pieza clave, el

corazón del sistema político. El país, más que por un sistema presidencial, optó —de *jure* o de *facto*— por un presidencialismo exacerbado. La presidencia de la República, entendida como el poder central sobre el que giran los demás poderes y actores políticos, ha contado —en el México postrevolucionario— con una fuerza inigualable: ha gozado de atribuciones prácticamente ilimitadas. Esta fuerza surge tanto de las facultades que le otorga la propia constitución, como —por encima de ésta— de las facultades “metaconstitucionales”.

13. La relación entre el aparato estatal —el presidente— y el partido ha sido una de las claves —si no la principal— para el funcionamiento del régimen postrevolucionario. Mediante el control de la mayoría priísta, el ejecutivo controla al legislativo y lo que de ello se deriva (nombramiento de los integrantes del poder judicial, etc.); igualmente, con la presencia partidista en todo el territorio, controla los gobiernos estatales y las presidencias municipales. Así, el partido se convierte en el mecanismo privilegiado para instrumentar el control sobre los actores políticos y sobre las grandes mayorías.

14. El papel que ha jugado el poder legislativo dentro del sistema político mexicano ha sido extremadamente pobre. Atado a la lógica sexenal de la presidencia y subordinado a su potestad, el legislativo abdicó de sus principales funciones: hacer leyes y servir como mecanismo de control hacia el ejecutivo. En la expedición de leyes, ámbito de competencia primordial de este órgano, no ha sido más que el encargado de ratificar y formalizar las decisiones tomadas desde presidencia. En cuanto a la función de control político, el legislativo nunca fue un *freno* que regulara y limitara la actuación del ejecutivo.

15. El papel del poder judicial, y de la Suprema Corte de Justicia en particular, dentro del sistema político, no guarda gran diferencia con el poder legislativo. Desde el nacimiento del régimen postrevolucionario, la independencia de los jueces, de *facto*, desapareció. El judicial ha sido un poder subordinado, que continuamente sufre la intervención del ejecutivo. De los tres poderes, sin duda, ha sido el más débil y el más proclive a capitular frente a la institución presidencial.

16. El poder de la presidencia mexicana, al contar con amplísimas facultades tanto constitucionales como metaconstitucionales, resultó incontrastable. Pero la gran fuerza que se concentró en la institución presidencial tenía ciertos límites. Sus limitantes no tienen que ver con los linderos “clásicos”, es decir, con aquellos que surgen de la división de poderes. Por el contrario, durante este período el ejecutivo careció por completo de los frenos y los contrapesos que podrían significar los poderes legislativo y judicial (controles horizontales) y menos aún el freno de la distribución de competencias que significa el sistema federal, es decir, tampoco operaban los controles de tipo vertical. Los límites a los que se enfrentó el ejecutivo eran de otro tipo. Hay que buscarlos tanto en el sistema político como afuera del país, tales como la no reelección, los organismos financieros internacionales, o Estados Unidos.

17. Durante la “etapa clásica”, la presidencia desplegó a plenitud su gran poderío. Fue la principal institución y la más importante, el eje sobre el cual giraron todos los actores políticos. Las reglas sobre las que se cimentó el poder presidencial son, en realidad, el núcleo de toda el entramado institucional del régimen. En este sentido, el presidencialismo mexicano durante mucho tiempo logró desarticular y vaciar de todo contenido a los órganos encargados de limitar y de servir de contrapeso al ejecutivo.

18. Para que la presidencia de la República se pudiera consolidar como el eje sobre el que se estructuraba el poder de todo el entramado institucional, tuvo que adoptar una larga serie de medidas. La instauración del presidencialismo omniabarcante fue la característica distintiva del régimen: la consolidación del sistema priísta no es más que un largo recorrido en la afirmación de la autoridad presidencial. Ello implicó la expulsión en la toma de decisiones de una buena parte de los actores políticos; a partir de este punto se explica la subordinación del poder legislativo, la irrelevancia de los jueces y el sometimiento de las regiones al centro.

19. El régimen mexicano resolvió de una forma no democrática pero sumamente funcional el dilema de la sucesión presidencial. Se llegó a elaborar todo un ritual en el que el vértice era el presidente de la República. Se establecieron una serie de fases, cada una delimitada por reglas y tiempos precisos. A través de estas etapas, la continuidad se asegura y el candidato se convierte en el ideal, el elegido de toda la clase política prista. El jefe del ejecutivo se convirtió en una especie de depositario único de la soberanía política, reservándose como un derecho exclusivo la designación de su sucesor.

20. Por lo menos desde 1940, el partido oficial ha sido mucho más que un simple partido político. De izquierda a derecha, el partido fue el principal recipiente, la caja de resonancia en la que se procesaban prácticamente todas las disputas y los conflictos de la clase política nacional, y los del régimen en su conjunto. Desde su nacimiento, el partido fue concebido como un brazo para la actuación del Estado. Surgido desde la cúspide, funcionó para administrar el poder y asegurar la sucesión ordenada de éste.

21. El partido oficial se transformó —y así funcionó durante muchos años— en un partido de tipo hegemónico. Fue una institución que sin caer en un sistema de partido único —propio de los sistemas totalitarios y de la mayoría de Estados que atraviesan por una revolución—, se constituyó como un monopolio de *facto* que copó todos o casi todos los espacios políticos. Su predominio no permitió que la oposición se desarrollase.

22. Si bien la presidencia de la República ha sido la encargada de ejecutar la autoridad y el mando, el partido —debido a las funciones que ha desempeñado— ha sido la “caja negra” del régimen: ha ocupado el papel central como verdadera correa de transmisión o caja de resonancia del sistema político. Al interior de éste se llevó a cabo la negociación y el *juego* de la clase política; fue el recipiente de los mecanismos que dieron estabilidad y cauce al régimen. Así, el partido rebasó por mucho las funciones encomendadas a los partidos gobernantes en los sistemas considerados democráticos.

23. El papel que han desempeñado las elecciones y en general todo el entramado electoral en México, ha sido muy peculiar. El régimen postrevolucionario, a diferencia de otros autoritarismos, celebró puntualmente y de forma ininterrumpida elecciones. Sin embargo, dichos procesos carecían de competitividad alguna; por el contrario, a pesar de que —formalmente— intervenían diversos partidos, la realidad era bien distinta: no existía una auténtica disputa. Estructurado sobre un pacto corporativo, el sistema político colocaba a las elecciones como un instrumento secundario: la verdadera contienda política se realizaba al interior del partido. Las elecciones, durante mucho tiempo, jugaron un papel vital para neutralizar las expresiones desestabilizadoras de la oposición más radical, de la disidencia antisistémica. En pocas palabras, a partir de los comicios electorales, fue posible la existencia de las válvulas de escape necesarias para atemperar las tensiones políticas acumuladas. En consecuencia, en el caso mexicano, las elecciones tuvieron al menos cuatro funciones principales: fuente de legitimación del poder público, de las autoridades y de sus políticas; instrumento de socialización política y canal de comunicación entre gobernantes y gobernados; seleccionar a los cuadros políticos y; una función estabilizadora.

24. La oposición al régimen postrevolucionario si bien ocupó un lugar marginal y muy limitado, desempeñó —de forma involuntaria— una función muy importante: con su presencia, legitimó al sistema y le permitió presentarse como democrático. El entramado multipartidista y, al menos formalmente, competitivo sirvió al régimen de varias formas. Al poder comparecer ante los ojos de la opinión pública (nacional e internacional) como un sistema *pluralista* y *competitivo*, permitió a la coalición revolucionaria una legitimación que de otra forma no se hubiera dado.

25. Si bien México recoge en su constitución un sistema federal, el régimen postrevolucionario se ha caracterizado por un marcado centralismo. Estructurado como un sistema en que el poder máximo y la autoridad absoluta es el presidente de la República, el federalismo no

podía subsistir. La dependencia y subordinación de los estados y municipios al mandato del centro ha sido total. Dentro de este escenario, se pueden establecer cuatro líneas sobre las que se ha establecido dicho control: a) de carácter político; b) mediante el uso del orden jurídico; c) a través de la penetración de las agencias federales en el ámbito local y; d) a través de controlar los recursos económicos.

26. El papel jugado por la economía en el marco del sistema político mexicano resultó crucial. El desarrollo económico posterior a 1940 fue impresionante: se alcanzó un incremento sostenido del PIB mayor al 6 por ciento anual en promedio. De hecho, este crecimiento permitió en gran parte estabilizar e imponer la hegemonía del régimen. Al acrecentarse año con año los recursos y la riqueza disponible —tanto para la sociedad como para el Estado—, la coalición revolucionaria se legitimó de *facto*. Dicho en otros términos: junto con algunos otros elementos (como su origen revolucionario), el desarrollo económico permitió un gran consenso y la aceptación social del régimen.

27. El mexicano ha sido un autoritarismo *sui generis*. El régimen priísta siempre ha mantenido —al menos formalmente— instituciones con un contenido y una estructura democrática. A pesar de ello, se puede concluir a partir de la estructura partidista, las relaciones entre los diversos órganos públicos y entre los poderes, la centralización política, el mecanismo adoptado para llevar a cabo la representación de intereses, y el sometimiento de los medios de comunicación, que el régimen mexicano cae claramente dentro de la familia de los sistemas autoritarios.

28. La coalición postrevolucionaria adoptó, como uno de sus instrumentos principales, un sistema de tipo corporativo para sujetar y consolidar su control político sobre las mayorías organizadas y, más aún, sobre las no organizadas. Lo cierto es que el corporativismo era el modelo de representación de intereses dominante y la forma de establecer el consenso político; a través de él se estructuraban los canales de intermediación más importantes. En realidad, era un sistema de control e intercambio político y una fórmula para integrar a las mayorías en el seno del régimen priísta. El sistema postrevolucionario se estructuró en torno a un modelo de corporativismo de Estado, donde el elemento predominante era la subordinación de las grandes organizaciones, reproduciendo una dinámica vertical de carácter patrimonialista. De hecho, en México la tenaza corporativa aprisionó a prácticamente toda la sociedad mexicana. El corporativismo priísta se transformó en una red incluyente con un rígido control: en ella se englobaban a empresarios, trabajadores, campesinos, comerciantes, profesionistas, maestros, etcétera.

29. La vida política bajo el manto priísta nunca tuvo visos de ser excluyente; por el contrario, el régimen postrevolucionario puede calificarse como incluyente desde una doble vertiente: por la capacidad desplegada para incorporar a diversos grupos e intereses al juego político, y por el uso limitado, mínimo, de la represión y la violencia.

30. La corrupción ha jugado un papel central en el sistema político mexicano. Este fenómeno ha cruzado de arriba a abajo al régimen; incluso se le ha llegado a considerar, más que una característica, la esencia misma de la coalición revolucionaria. En el fondo, recurrir a la corrupción no fue algo fortuito. Por el contrario, el recurso del soborno y la compra de voluntades fueron mecanismos de uso reiterado, que desempeñaron varias funciones. En primer lugar, como un instrumento de estabilización del régimen: comprando e integrando a la élite política. En segundo lugar, sirvieron para atemperar las pasiones opositoras y desactivar los conflictos políticos. Resultó indispensable para flexibilizar y hacer más pragmáticas las políticas públicas y, en los casos que al régimen le convenía, era una forma de beneficiar ciertas demandas particulares. La corrupción sirvió para desalentar los choques y enfrentamientos de algunos grupos o sectores con el Estado mediante la compra y el soborno de los líderes. Además, fomentó la disciplina, al premiar a los actores políticos obedientes y sumisos a la dirigencia del aparato gubernamental; promoviendo la

estabilidad política al funcionar como una especie de *engrudo* que aglutinaba a los diversos grupos. La corrupción es, de esta manera, una forma para facilitar la cooptación y el apoyo político.

31. El régimen político postrevolucionario destacó, sin lugar a dudas, por una característica principal: el control político. Controló a las mayorías organizadas y a las no organizadas; controló a los partidos políticos y a movimientos opositores o disidentes; controló al propio partido oficial y a la clase política. Inclusive la estabilidad política que durante tantos años logró el país se puede explicar a través del control político. Así, dicho control está orientado básicamente hacia la contención de las demandas políticas, reduciéndolas a simples problemas burocráticos o administrativos. De este modo, resulta mucho más fácil manejar un problema de esta índole, que uno propiamente político; además, se puede *canalizar* a través del interminable laberinto de burocracias estatales, e irlo desactivando paulatinamente.

32. El sistema logró afianzar —junto con el control— la estabilidad política. Con el tiempo, dicha estabilidad se convirtió en la meta principal, en el mayor logro que había que mantener y prácticamente en la razón de ser del régimen. Sin embargo, la estabilidad no se desprendió de un sistema o de un consenso democrático. Por el contrario, las razones de su subsistencia se encuentran en la cohesión de la élite política, subordinada a la institución presidencial; en segundo lugar, en la constante circulación y renovación de los líderes; y, finalmente, en el impresionante desarrollo económico que permitió el establecimiento de una base de bienestar y acuerdo social. Todo ello aunado a una gran flexibilidad en los mecanismos e instrumentos de inclusión, así como en la amplia gama de recursos políticos. La legitimidad se constituyó, además de lo ya dicho, a partir de dos vertientes: su origen revolucionario y el gran apoyo popular que logró por el éxito en la gestión económica. Así, surge del movimiento revolucionario y se afianza a través de una legitimidad por *gestión o desempeño*. Ante todo, el principio básico de la coalición priísta fue la obtención del "derecho a gobernar" a partir de sus victorias militares y políticas en la gesta revolucionaria. El partido oficial disfrutó de una legitimidad de origen revolucionario, confundiendo el aparato partidista con el estatal y con la nación en su conjunto; además, el régimen encabezado por el PRI se aseguró una amplísima base de sustentación popular.

33. El entramado político que surgió de la revolución mexicana fue víctima de su propio éxito. Desde 1940, el sistema priísta logró un alto crecimiento económico: más de 6 por ciento anual como promedio. Sin duda, este *estirón* estuvo acompañado de un gran desarrollo social: aumentaron los ingresos, los niveles educativos, hubo mayor acceso a servicios de salud, la población abandonó el campo y fue a las ciudades. Todo ello provocó una marcada evolución en la cultura política del mexicano. Lo que antes era visto como natural, incluso deseable, con la evolución de la sociedad, dejó de serlo.

34. La hegemonía del viejo régimen no se rompió de un día para otro. Se fue *erosionando, desintegrando* de forma paulatina, casi imperceptible. A pesar de la gran aprobación, el régimen nunca, o casi nunca, estuvo libre de conflictos; en cambio, tuvo, durante mucho tiempo, la capacidad y la flexibilidad para encauzarlos por vías institucionales y de esta manera, poder mantener su predominio político.

35. En 1968 se produce una serie de conflictos estudiantiles, en un principio interuniversitarios. Pero, ante una desastrosa intervención de la fuerza pública (el famoso bazucazo, entre otros acontecimientos), el movimiento se unifica, exigiendo el cumplimiento de ciertas demandas frente a la autoridad (entre ellas la renuncia o remoción de algunos jefes de policía y de los granaderos). La agitación política crece y el régimen no encuentra otra salida más que la represión abierta y brutal: el 2 de Octubre del 68, en un mitin en la plaza de las tres culturas de Tlatelolco, el ejército irrumpe y termina asesinando a un sinnúmero de asistentes y arrestando a otro tanto. Sin duda, la insurrección del 68 fue la primera del México moderno: del país urbano, educado,

con una creciente clase ilustrada y cada vez más inconforme. Sus integrantes fueron los hijos de esa emergente clase media resultante del desarrollo económico de los años anteriores: eran el embrión del México actual, que ya no cabía en el *corsé* del régimen priísta.

36. El 10 de junio de 1971 se presentó una nueva crisis: ese día, por la tarde, un grupo de paramilitares (los *Halcones*) disolvió de forma violenta una marcha estudiantil en la capital de la República. El presidente Echeverría, armado con un discurso novedoso de corte populista, prometió el esclarecimiento de lo sucedido y castigo a los responsables. Como resultado, fueron removidos de sus cargos una serie de funcionarios de alto nivel, incluido el regente de la ciudad; ésto hizo abrigar grandes esperanzas de cambio, pero, la investigación no llegó a nada y nunca se conoció a los verdaderos responsables.

37. Si la base del *acuerdo priísta* era la capacidad para, a través del sistema corporativo, controlar y cooptar las demandas populares y de los grupos de interés (dando solución a algunas de ellas y neutralizando las restantes), y ofrecer infinidad de oportunidades (de todo tipo), a principios de los setenta comenzó a decaer. Aunque todavía era capaz de controlar a los sectores campesinos y sindicales, su habilidad no resistió los embates de la pujante clase media. Los acontecimientos acaecidos durante el sexenio de Echeverría, tales como la guerrilla, la insurrección estudiantil post-68, y el conflicto con el sector patronal, indicaban que el PRI, y el sistema político en su conjunto, no estaba cooptando a todos los miembros activos de la sociedad y que su *pérdida de vigor* resultaba inocultable.

38. El gobierno encabezado por López Portillo realizó una importante reforma electoral en 1977. Con ella, se abre el juego político a la oposición de una forma mucho más amplia. Su finalidad era la creación de los espacios políticos necesarios y poner fin a la violencia guerrillera, además de reforzar el sistema de partidos, debilitado por la radicalización de la izquierda y por la ausencia del PAN en la elección presidencial de 1976. Con esta reforma se introdujo —como principal avance— la representación proporcional y se legalizó al partido comunista. En términos generales, los objetivos de esta modificación en materia electoral fueron: integrar a la izquierda revolucionaria al juego parlamentario y electoral, lo que presumiblemente haría menos atractiva la vía guerrillera, y tenderla a moderar ideológica y estratégicamente a la llamada “izquierda histórica”; garantizar que el candidato oficial no volviera a contender sólo en una elección presidencial; abrir válvulas de escape a la tensión ciudadana; y otorgar nuevos estímulos a la oposición para que permaneciera dentro del juego electoral.

39. En 1982 estalla en México —y en el resto de América Latina— una crisis económica de considerable magnitud. Esta crisis se produce como resultado de la combinación de dos factores, uno interno y el otro externo. En el ámbito interno, por los agudos desequilibrios fiscales y en la balanza de pagos, la sobreprotección, gran endeudamiento público, etcétera. Por su parte, las causas externas de la crisis se debieron a la repentina alza en las tasas de interés internacionales y mayor inflación en los países del primer mundo, la caída de los precios del petróleo y la interrupción en la entrada de flujos financieros. Todo ello se tradujo en la virtual bancarrota del gobierno, provocando un déficit presupuestario sin precedentes; inflación superior al 100%; un sistema financiero en caos debido a la nacionalización bancaria; fuga de capitales que alcanza más de 23,000 millones de dólares; deuda externa que totalizaba más de 82,000 millones de dólares, y sin capacidad efectiva de pago, ya no del principal, siquiera de los intereses; un banco central sin reservas; un proceso de devaluación constante del peso que en el año anterior había significado una depreciación de más de 80 por ciento frente al dólar; tasas de crecimiento económico en torno al 0.2%, con una perspectiva para el año venidero todavía peor; y más de veinte millones de personas, cifra superior a la mitad de la fuerza de trabajo, en el desempleo o, en el mejor de los casos, sobreviviendo apenas en el subempleo.

40. Con la crisis, se imponía la necesidad de un plan de estabilización. Así se hizo; pero el nuevo gobierno, encabezado por Miguel De la Madrid, no se detuvo ahí, sino que percibió las implicaciones estructurales de la crisis y emprendió un ambicioso proyecto de reformas económicas. Hacia 1985, tras el fracaso de los programas que perseguían exclusivamente la estabilización económica, se adopta un nuevo proyecto encaminado hacia una amplia y radical liberalización y desregulación.

41. A partir de 1982 el proceso de apertura del sistema político se vio acelerado. Desde el estallamiento de la crisis económica de 1981-82, las instituciones y las estructuras políticas del país han sufrido una gran transformación: se ha dado un proceso constante de *erosión* de las prácticas e instituciones que durante tanto tiempo regularon la vida pública mexicana.

42. Durante el sexenio de De la Madrid, y como efecto de la crisis económica y política de 1981-82, el desafío a la hegemonía de PRI vino de las clases tradicionales, identificadas con la derecha: clases medias, empresarios, etcétera, cuyo canal de expresión natural era el PAN. Así, el Partido Acción Nacional se convirtió en el receptor de estos grupos inconformes y en su portavoz más importante; contrastando con la parálisis de las clases populares y de las organizaciones identificadas con la izquierda. Sin duda, existieron manifestaciones y movilizaciones de grupos defensores o representantes de los intereses populares en contra de la inflación, del deterioro del salario, de la política económica, etcétera; sin embargo, no alcanzaron, al menos no hasta 1988, la importancia y el peso de las corrientes panistas; sobre todo en el ámbito electoral, en donde la emergencia del PAN como una alternativa crítica, obligó a una mayor apertura gubernamental.

43. Las elecciones del 6 de Julio de 1988 fueron el punto de inflexión para el régimen. Tal y como lo señala la teoría, el umbral crítico de la transición es el contacto de grupos o sectores del bloque en el poder con fuerzas externas con la finalidad de aliarse, es decir, la etapa crítica comienza, como fue en el caso mexicano durante el proceso electoral de 1988, con el resquebrajamiento del monopolio o monolito gobernante. Así, un año antes, en 1987, una corriente disidente al interior del partido oficial, descontentos con las políticas *neoliberales* implementadas, exige la democratización del proceso de sucesión presidencial. Este movimiento fue encabezado por un exgobernador de Michoacán, cuyo apellido era sinónimo del nacionalismo revolucionario: Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del general Lázaro Cárdenas.

44. La elección, de forma inesperada por el PRI, fue sumamente disputada: al llegar los resultados de las primeras casillas computadas —con un resultado abrumadoramente favorable a Cárdenas—, el régimen inventó un desperfecto técnico (la caída del sistema de cómputo) para ganar tiempo y poder manipular los resultados. Finalmente, el triunfo le fue otorgado al candidato oficial, Salinas de Gortari. Pero el fraude, maquinado a última hora, resultó excesivamente burdo. La oposición, de manera conjunta, se echó a la calle para protestar. Sin embargo, las inconformidades y las protestas fueron bajando de tono hasta diluirse por completo. Así, el candidato priísta sería el próximo presidente de la República.

45. Durante este periodo se vivió un proceso de cambio en las relaciones entre el centro y las entidades federativas y los municipios. Los mecanismos de control central sobre la periferia se fueron desgastando. Durante la década de los ochenta el país asistió al inicio de una agitación regional sin precedentes, en donde las elecciones estatales y municipales fueron el foco más importante de conflicto. Frente a estos desplantes de independencia regional, la maquinaria del partido oficial y el régimen en su conjunto dejaron de funcionar como la vieja aplanadora y comenzaron a competir por el poder con otros partidos y grupos ajenos al PRI.

46. El presidente Salinas reconoció la debilidad del partido oficial y de la propia presidencia de la República; por ello, recurrió a una base de poder diferente a la tradicional. Construyó una serie de alianzas: organizó una amplia coalición de fuerzas e intereses que incluían a los marginados (mediante el Programa Nacional de Solidaridad), a los empresarios, a la clase media

y al PAN, uno de los dos partidos de oposición más fuerte. La coalición que formó, se convirtió en una importantísima fuerza de apoyo durante su periodo presidencial. Empero, Salinas nunca buscó institucionalizar dicha fuerza; por el contrario, el poder que concentró, empezó y terminó con él. Al dejar el cargo, en 1994, no solo dejó intacta la crisis que venía arrastrando el presidencialismo mexicano, sino que la aceleró a través de la hiperconcentración del poder político; lo que a la postre produjo un mayor desgaste de las instituciones del régimen priísta. Salinas se vio en la necesidad de reconstituir las maltrechas relaciones políticas con los actores sociales. Dialogó con una gran diversidad de grupos y movimientos emergentes, ajenos a las estructuras y a los canales corporativos clásicos, que reclamaban ser tomados en cuenta. Ampliando, parcialmente, la estructura de sustentos políticos, en su búsqueda de la legitimidad. Promovió, a su vez, una *represidencialización* del sistema político, es decir, concentró el poder político en la figura presidencial y en su círculo íntimo, como nunca antes se había hecho. Utilizó a la presidencia como la palanca privilegiada para llevar a cabo la reestructuración económica y poder sobreponerse a las manifestaciones contrarias a ésta. Así, el presidente buscó —y logró— un reforzamiento de su liderazgo, como paliativo a la ausencia de una fórmula que contara con el reconocimiento de los principales actores políticos y sociales. No sólo concentró el poder como ningún presidente anterior, sino que incluso rompió con muchas normas y equilibrios del propio sistema político, en aras de lograr la eficacia y el reconocimiento.

47. Como resultado de las elecciones de 1988, el PRI y Salinas no consiguieron la mayoría calificada (dos tercios del total) en la Cámara de Diputados, indispensable para realizar reformas constitucionales. En ese preciso momento entra un elemento nuevo en la de por sí ya compleja ecuación política. Para hacer realidad el ambicioso programa de gobierno del presidente, resultaba indispensable reformar la Carta Magna, no bastaba con reformas a la legislación secundaria (para lo que el partido oficial sí contaba con la mayoría suficiente). Se tornaba vital la cooperación de alguno de los dos grandes partidos de oposición. Para ello, solamente quedaba el Partido Acción Nacional, ya que los legisladores cardenistas eran concebidos como enemigos políticos del presidente. El PAN se prestó, pero no de forma gratuita. Exigió a cambio reformas en materia electoral para permitir elecciones democráticas y el reconocimiento de sus triunfos (además de que las transformaciones estuvieron encaminadas hacia lo que creía y por lo que luchaba ese partido). A partir de esta nueva lógica —necesidad de formar coaliciones para realizar los cambios constitucionales indispensables para desarrollar el programa de gobierno del ejecutivo—, puede señalarse que concluye el periodo en que el PRI adopta resoluciones de manera unilateral; pasando así, a ser compartidas por fuerzas políticas de diverso signo partidista.

48. Durante este periodo las elecciones fueron convirtiéndose, cada vez en mayor medida, en el mecanismo central de la disputa política. La competencia, aunque limitada, trastocó la estructura de lealtades y adhesiones del régimen. En el ámbito local, esta competencia no incitó, como se había temido, un *dominó* a favor de la oposición. Con todo, la ausencia de reglas claras provocó que los comicios locales se convirtieran en el punto de discordia.

49. A partir de la crisis económica de 1981-82, los mecanismos tradicionales de dominación política entraron en un importante proceso de desgaste y erosión. La reestructuración económica llevada a cabo a partir de 1982, significó un verdadero sacudimiento de estos instrumentos. Lo que aconteció no fue una simple reforma al sistema productivo nacional; por el contrario, fue una profunda revisión de las relaciones entre las diversas fuerzas económicas, sociales y políticas. Al modificarse el núcleo del engranaje entre el gobierno y los agentes económicos (a través de la privatización de empresas paraestatales, apertura comercial, desregulación, etcétera), se transformaron las relaciones de dominación y control político. La reforma económica significó, pues, una inmensa transferencia de poder político a la sociedad.

50. En México —al igual que aconteció en otros países en que se presentó una transformación similar— el proceso de reforma y reestructuración macroeconómica, junto con las severas políticas de ajuste, tuvieron importantes consecuencias: originaron profundos y significativos cambios en la distribución del ingreso (solamente entre 1982 y 1987, el salario mínimo se contrajo, en términos reales, más de 40 por ciento) y en las relaciones de dominación y de poder entre la élite gobernante y una sociedad que comenzaba a despertar y a inconformarse por su situación. El mayor efecto de la reestructuración económica ha recaído sobre el PRI y su sistema de control corporativo. El viejo aparato del partido oficial enfrentó una verdadera pesadilla, en la que todos sus privilegios, prebendas y formas de actuación se vieron desplazadas y perdieron validez. Por ello, en el seno del partido se configuró una verdadera crisis de la clase política, dividida por la tensión entre los modernizadores —jóvenes tecnócratas surgidos del sistema financiero del Estado— y los políticos de viejo cuño —provenientes en su inmensa mayoría de las redes clientelares y corporativas tradicionales.

51. La reforma económica y en general todo el proceso de reestructuración del sistema productivo, minaron muchas de las estructuras corporativas tradicionales, cancelaron —o recortado drásticamente— la posibilidad de favorecer discrecionalmente a aquellos grupos afines al régimen y han hecho innecesaria a buena parte de la burocracia, sobre todo en el sector paraestatal. De esta forma, las políticas de ajuste económico hicieron más precaria, todavía, la hegemonía del PRI, evidenciando la necesidad de una reforma profunda e integral a la estructura y funcionamiento del sistema político.

52. El régimen postrevolucionario mexicano se ha distinguido por una gran capacidad de supervivencia y de adaptación frente a los desafíos y a las situaciones cambiantes de los años recientes. Se ha destacado por haber aplicado —con notable éxito— una estrategia de apertura política cuya finalidad ha sido retrasar la democratización. Es decir, adoptó, durante muchos años, una política de liberalización, característica de aquellos autoritarismos que perciben la imposibilidad de conservar el sistema de dominación tal y como ha venido funcionando. Por ello abrazan dicha estrategia, permitiendo la realización de un proceso de apertura limitada, en donde se busca desahogar las presiones políticas y posibilitar la continuidad del régimen. En el caso de México, la apertura política estuvo encaminada hacia un incremento aparente de la participación, principalmente de aquellos grupos que no se habían expresado ni actuado políticamente. Esta estrategia fue un recurso para adaptarse a una situación cambiante, y poder mantener el control político. Con un régimen más abierto y permisivo se podía echar mano de un discurso democratizador y, con ello, mediatizar y posponer las demandas de los diversos sectores sociales.

53. La liberalización ha jugado un papel central para el adecuado funcionamiento del régimen en los últimos años: se ha desempeñado como el medio idóneo para lograr el *reequilibrio* de las relaciones políticas, permitiendo la relegitimación del sistema. Si en un principio fue una fórmula a la que se echó mano para responder a ciertas coyunturas críticas, después de recurrir a ella de forma constante y reiterada, se consolidó como el mecanismo más importante para la preservación del sistema de dominación, sin abandonar el carácter autoritario y tutelar que lo caracterizaba.

54. En 1995, el entrante presidente Zedillo convocó a los tres partidos políticos principales para firmar un acuerdo político nacional para la democracia; el cual buscaba concretar una profunda y ambiciosa reforma del Estado: era un amplio esfuerzo de negociación para concluir la transición e instaurar en México un sistema político democrático. Sin embargo, este acuerdo terminó en una simple reforma electoral, la cual, sin embargo, significó un importante avance en esta materia.

55. Bajo esta nueva legislación se realizaron las elecciones federales de 1997. Los comicios de ese año significaron la consolidación de un marco normativo más equitativo y de una

institución electoral imparcial y capaz de garantizar el voto ciudadano. Por su parte, los resultados fueron igualmente significativos para el proceso de apertura política. El partido oficial sufrió un importante revés al perder la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en el Senado. Este mismo panorama se reprodujo en las instancias locales: los partidos opositores se hicieron de gobiernos estatales tan importantes como los de Querétaro, Nuevo León y el Distrito Federal, además de infinidad de municipios.

56. A partir del 1º de septiembre de 1997, con la instalación de la nueva legislatura, el ejecutivo quedó limitado en su accionar por un Congreso más autónomo y con facultades para obstaculizar los *deseos* del presidente. De hecho, todo el entramado político-institucional se vio trastocado: la lógica del presidencialismo omnipotente, si bien no se acabó, si se vio sumamente restringida. La pérdida de la mayoría en el congreso por parte del PRI, se tradujo en la apertura de una importante válvula de escape de las tensiones políticas y descontento acumulados. La disidencia vio reforzados los incentivos para mantenerse dentro de la vía institucional (ya que ésta acarrea beneficios y posiciones políticas) y, finalmente, al no producirse una reacción violenta, inestabilidad o crisis económica por la derrota priista, la población percibió que el país puede sobrevivir y salir adelante ante una derrota del partido oficial.

57. Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo destacaron dos fenómenos: la *despresidencialización* de la presidencia y la *normalidad* de las elecciones. En cuanto a la primera situación, y a diferencia del expresidente Salinas, Zedillo adoptó una estrategia de limitar sus poderes y sus intervenciones políticas. El presidente decidió no ejercer las atribuciones tradicionales propias de su cargo; así, forzó la reestructuración de las demás instituciones. Esto provocó que otros actores políticos, ante la retirada del mandatario, ocuparan mayores espacios. De hecho, fueron llenados por los gobernadores, por el Congreso, por los medios de comunicación, etcétera. Por otra parte, las elecciones cobraron un consenso y una aceptación casi absolutas, que se tradujo en la ausencia de conflictos post-electorales mayores. El cuestionamiento a la limpieza y la transparencia de los comicios ha ido quedando atrás. A nivel local y municipal varios partidos triunfan, incluso por márgenes estrechos, sin que se presenten grandes alteraciones por los resultados: tanto las victorias como las derrotas van siendo aceptadas por los diferentes actores políticos y la "democracia electoral" se va consolidando. Esto ha sido, sin duda, un gran paso en el proceso de desarrollo político del país. Por otro lado, al acelerarse la crisis del sistema político clásico, las elecciones se han ido convirtiendo en el mecanismo más socorrido por la población para expresar sus reclamos e inconformidades.

58. En las elecciones del 2 de julio del año 2000, el candidato del PRI, por primera vez en la historia, resulta derrotado. Ganó el candidato del PAN, Vicente Fox. Las Cámaras del congreso, igualmente, escaparon al control del partido oficial, quedando en una situación en la que ningún partido cuenta con la mayoría. Los resultados finales dieron al candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, un 42.52 por ciento, frente a un 36.10 del PRI y un 16.64 para Cuauhtémoc Cárdenas, de la Alianza por México. También es de destacarse la composición del congreso, donde, por primera vez en mucho tiempo, el presidente de la República no tiene mayoría en ninguna de las dos cámaras: la de Diputados se integra con 210 miembros del PRI, 206 del PAN, 50 del PRD, 17 del PVEM, 8 del PT, 8 más para los restantes participantes de la Alianza por México y un diputado del PRI que se declaró independiente. En el Senado, la situación es muy parecida, ya que ningún grupo, por sí solo, puede aprobar moción alguna. La composición final quedó de la siguiente manera: 60 miembros para el PRI, 46 para el PAN, 15 del PRD, 5 del PVEM, 1 para el PT y otro más para Convergencia por la Democracia.

59. El problema actual es que el régimen se desmorona y la certidumbre que proporcionaba ya no existe; y no hemos sido capaces de construir uno alternativo y funcional en una situación de marcado pluralismo. Así, ante *la erosión de las certezas autoritarias*, hemos transitado

hacia una gran incertidumbre; pero no sólo hacia aquella incertidumbre democrática que gira en torno al resultado de las elecciones, sino también hacia la que se desprende de la ausencia de reglas válidas para todos los actores. El espacio en el que se encuentra empuñada la transición mexicana no es ya el viejo autoritarismo, pero tampoco un régimen democrático. Está instalada en una especie de híbrido, donde algunos sectores funcionan de acuerdo a reglas democráticas; sin embargo, existen otros ámbitos del quehacer político que continúan operando, en todo o en parte, según la lógica del *ancien regime*. En efecto, en un sistema político como el priista los confines entre el antiguo régimen y la democracia se diluyen hasta hacerse imperceptibles. Las fronteras entre uno y otro se convierten en una amplia franja sin límite preciso.

60. Los arreglos políticos y las instituciones que durante décadas operaron y fueron la base que dio estabilidad al régimen priista se están transformando en la actualidad en uno de los mayores obstáculos para la instauración de la democracia. De hecho, la inestabilidad del juego político se debe a que ya no funcionan los supuestos y los mecanismos de control, y no contamos con instituciones nuevas que permitan, dentro de la incertidumbre característica de la democracia, una competencia abierta por el poder y su adecuado ejercicio. El sistema creado por el PRI fue una respuesta muy oportuna y eficaz a las circunstancias de anarquía que había dejado la revolución. Sin embargo, ese mismo régimen se *durmio en sus laureles*, se quedó paralizado en el tiempo: construyó mecanismos y prácticas aptos para la realidad bajo la que había nacido y no pudo (o no quiso) crear instituciones para canalizar las nuevas demandas de una sociedad pujante y en pleno desarrollo, en buena medida debido al propio éxito del *arreglo* político.

61. La relación que guarda el sistema político con la constitución es íntima e insoluble. Si bien no se agota en el entramado constitucional, es inconcebible un régimen político que no se estructure a partir de él, ya que desde ahí se organizan los elementos que integran el sistema político, principalmente, en lo referente a la formación e integración de los poderes públicos, su funcionamiento, límites y alcances. La constitución es, entonces, la norma que regula y sanciona el establecimiento de determinado tipo de instituciones, así como el comportamiento de los actores políticos.

62. México ha sido durante muchos años un caso excepcional de estabilidad política, continuidad constitucional, ausencia de rupturas institucionales y sobresaltos políticos. Empero, es indispensable reconocer que la estabilidad y gobernabilidad vividos, se han dado en un contexto muy diferente al actual. Estos elementos característicos del sistema político mexicano fueron posibles dentro de un escenario de escaso —por no decir nulo— pluralismo político. Ante circunstancias diferentes sobre las que funcionó el viejo modelo de dominación, es evidente que las reglas políticas tradicionales resultan ya insuficientes y anacrónicas. Plantearse el problema de la estabilidad y del quehacer político en la actualidad, nos lleva a tener que repensar y discutir la pertinencia del sistema constitucional. Se tiene que analizar a fondo la compatibilidad o no entre pluralismo, gobernabilidad, presidencialismo, rendición de cuentas, federalismo, representación, etcétera.

63. El actual diseño constitucional resulta insuficiente para regular los conflictos políticos de hoy en día e igualmente limitado para abarcar las necesidades de la sociedad mexicana. Antes que cualquier otra cosa, la constitución es un proyecto de nación impuesto por un solo grupo: el grupo vencedor en el movimiento revolucionario. La constitución ha llegado a ser el fiel reflejo de lo que es la coalición que ha monopolizado el poder. La *familia* revolucionaria ha usado, e incluso explotado, la constitución con la única finalidad de beneficiar a sus miembros. La constitución, pues, entendida como el receptáculo de los anhelos y esperanzas del grupo que ha copado el poder. La Carta Magna como un instrumento hecho a su medida y en su beneficio. Siendo esto así, no es concebible que pueda llegar a ser un documento válido en una situación de pluralismo como la que hoy se vive. La norma suprema adolece, además, de infinidad de deficiencias y omisiones para

procesar correctamente el conflicto político. La carta magna aparece incapaz de conducir el proceso y las tareas políticas de la nación. Más aún, en su situación actual, la constitución resulta prácticamente irrelevante para la mayoría de los actores políticos y sociales. Esta sola cuestión, de suyo, es una razón más que suficiente para afrontar decididamente un proceso de replanteamiento integral.

64. En particular, la mayor posibilidad de conflicto se encuentra en el funcionamiento del sistema presidencial. Ahí radica el mayor foco potencial de quiebre del nuevo régimen político: entre los diversos arreglos, estructuras y dispositivos del sistema presidencial pueden producirse roces, choques o, incluso, encontronazos. Sin duda, el entramado presidencial cuenta con algunos puntos que pueden llegar a resultar endebles o *sensibles* a presiones excesivas por parte de un pluralismo político acentuado. La reforma debe encaminarse hacia la construcción de un régimen democrático que resulte estable y eficaz, además de que no sea un obstáculo para la gobernabilidad. Si bien la ecuación que combina sistema presidencial con multipartidismo hace difícil la consecución de una democracia funcional, lo cierto es que los vicios o puntos de quiebre de este sistema pueden ser matizados. De ello puede encargarse un diseño institucional adecuado y correcto. De lo que se trata es de encontrar los mecanismos idóneos para anular los efectos negativos o disruptivos.

65. El abandono del viejo presidencialismo omniabarcante requiere de una profunda reestructuración, una verdadera reforma política que modifique la manera en que se ejerce la autoridad, la responsabilidad del propio ejecutivo, su control por los demás poderes y, el retiro, en algunos casos, de atribuciones que el presidente no tiene porque contar con ellas. Sin duda, el problema que ha corrodido —y que en cierta medida continúa corroyendo— la vida política nacional es la excesiva presidencialización del poder. La reforma debe estructurarse a partir de dos frentes: uno estrictamente político, que gira en torno a las facultades metaconstitucionales del ejecutivo; el otro, debe basarse en la contención del poder ejecutivo y la corresponsabilidad con los restantes órganos estatales. En pocas palabras, restringir las amplias facultades constitucionales con que cuenta el presidente de la República. Deben, en términos generales, fortalecerse los otros poderes (legislativo y judicial), introducir el servicio civil de carrera en la administración pública, fortalecer el federalismo y terminar con las facultades políticas que permiten la intromisión del ejecutivo federal en la vida de los gobiernos locales. Es necesario fortalecer los controles y la responsabilidad a la que se ve sometido el ejecutivo, para limitar el arbitrio y la discrecionalidad de este poder.

66. En los países más desarrollados, la administración pública no toma parte de la lucha política. Se estructura sobre la base de un servicio civil de carrera, neutral y apartidista, y se articula como ancla para el eficaz funcionamiento del Estado, garantizando, asimismo, la estabilidad política. Más allá de los diversos gobiernos, esta burocracia profesional —seleccionada bajo estrictos requisitos y rigurosos exámenes— funciona como un mecanismo de preservación y continuidad de las políticas públicas. Un aparato administrativo como éste —profesional y autónomo de los mandatarios en turno— es indispensable. Sin él, tal y como ha ocurrido en México, cada nuevo gobierno o incluso cada nuevo titular de cartera representa un recambio de funcionarios: una administración de freno y arranque, una burocracia que en cada movimiento ministerial se renueva casi por completo, acarreado una pérdida de continuidad, experiencia y *memoria institucional*. No sólo eso. Al contar con una administración profesional, autónoma del gobierno que se encuentra en el poder y, por ende, neutral, se está garantizando la salud y el adecuado funcionamiento del sistema democrático.

67. En el nuevo régimen democrático, el poder legislativo debe ocupar el espacio central. Las Cámaras deben constituirse como el eje fundamental de la vida política. Es desde ahí que tienen que discutirse los grandes temas nacionales, surgir los lineamientos de las políticas públicas y ejercerse el control sobre el ejecutivo. Es hora de fortalecer al legislativo y darle una nueva

dimensión; convertirlo en el espacio primordial en el que se resuelvan los conflictos políticos y sociales más importantes. No son concebibles una democracia vigorosa y sustentable, mercados eficientes, y en general un sistema político y económico saludable, sin un legislativo fuerte, es decir, representativo, que exprese la voluntad popular, faro de los problemas nacionales, bien comunicado con los poderes y la sociedad, con alta estimación entre la ciudadanía y, sobre todo, sumamente eficaz en el desarrollo de sus funciones.

68. Sin duda la cuestión central en el fortalecimiento del parlamento reside en la posibilidad de reelección por parte de sus integrantes; sólo a través de este mecanismo se podrán estructurar verdaderas carreras legislativas. Un congreso fuerte no puede entenderse sin parlamentarios profesionales y expertos en sus temas. Resulta evidente, y así lo establece la mayor parte de la doctrina, que el incentivo más poderoso para un buen desempeño de los miembros del legislativo se encuentra en la posibilidad de reelegirse.

69. El fortalecimiento del Congreso pasa, igualmente, por dar realce al papel de las comisiones legislativas. El funcionamiento interno de las cámaras debe reformarse para convertir a las comisiones en el motor de la tarea legislativa pensando, sobre todo, en el control y fiscalización sobre el ejecutivo. Un sistema de comisiones fuerte permite la división del trabajo, facilitándolo, a la vez que se produce una mayor especialización en dichas tareas.

70. Es inconcebible un legislativo fuerte, que sirva de contrapeso al ejecutivo, sin un *staff* de expertos como respaldo. Ante la presencia de las grandes burocracias de los ejecutivos modernos y el acaparamiento que hacen de conocimientos técnicos, recursos e información, resulta indispensable, para las cámaras, oponerle un equipo igualmente capacitado. Es por ello que un legislativo sin *staff* resulta impotente ante el aparato administrativo del ejecutivo. Se forma así un estrecho vínculo entre la fortaleza y eficacia del legislativo, por una parte, y la estructura que lo apoya, la que va a servir para aumentar los conocimientos y la competencia de los parlamentos. Esta organización tiene que ver con la pericia técnica y política del personal, las fuentes de información (principalmente una biblioteca y archivos donde se guarden la memoria institucional de las cámaras y se tenga acceso a materiales especializados), la infraestructura (oficinas, equipo de cómputo), apoyo administrativo, recursos económicos, etcétera.

71. Los periodos para que las cámaras sesionen deben ser aumentados hasta llevarlos a un mínimo de 10 meses. En particular, se propone que los periodos comprendan del 15 de enero al 31 de julio (seis meses y medio) y del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre (tres meses y medio). Manteniendo la previsión de que cuando inicie el mandato del ejecutivo, se recorra hasta el último día del año.

72. El federalismo mexicano nunca ha funcionado a cabalidad. Siempre ha estado marcado por un gran centralismo: el gobierno central ha acaparado recursos, facultades, información, capacidad administrativa. El pacto federal debe ser revisado y repensado para reestructurarlo de manera integral. La condición de virtual asfixia financiera de los niveles locales de gobierno, por mencionar sólo un ejemplo, es insostenible. En primer lugar, tiene que modificarse la distribución de competencias actual. Debe producirse una efectiva descentralización a favor de estados y municipios. Reducir el tamaño de la burocracia y de las atribuciones federales, transmitiendo buena parte a las unidades locales de gobierno; y, sobre todo, revitalizar la capacidad y las competencias del municipio, ya que es ahí donde el ciudadano y la autoridad están más estrechamente ligados; ése debe ser el eje principal sobre el que debe articularse el nuevo federalismo. Se tiene que adoptar el principio toral que da vida al federalismo alemán. Es decir, donde las competencias sean compartidas por los diversos niveles de gobierno (facultades concurrentes), debe establecerse un modelo de legislación federal, con un sistema de administración local. En pocas palabras: que la federación legisle y los gobiernos locales apliquen esa ley. Así, el gobierno central conservaría solamente el aparato administrativo necesario para hacer frente a sus

facultades exclusivas (relativamente pocas según la nueva distribución competencial que se propone), y, por el contrario, las administraciones locales (estatales y municipales) se ocuparían de sus atribuciones exclusivas y de las concurrentes con la federación. Junto a esta nueva manera de entender el federalismo, debe recorrer igual camino el tema de los recursos económicos. Sin el correspondiente suministro monetario, resultará inerte. Para lograr esa suficiencia, es indispensable fortalecer las competencias y aptitudes de los estados y municipios en materia financiera, principalmente lo que tiene que ver con la recaudación tributaria. A su vez, debe revisarse, igualmente en favor de los órganos locales, la legislación impositiva y fortalecer el sistema de coordinación fiscal, haciéndolo más justo y equilibrado.

73. El sistema federal implica, obligadamente, que los gobiernos subnacionales estén representados en la estructura de toma de decisiones federal. Este papel es el que debe ocupar el Senado, en tanto una cámara que incorpora e integra a las unidades territoriales. La forma en que son representados los órganos locales de autoridad, así como el peso que tienen en el nivel del gobierno central, muestra la especificidad de la organización y el pacto federal. En México, por su diseño institucional, el Senado no representa verdaderamente la voluntad de los entes provinciales en el seno de la federación. Por el contrario, solamente funciona como una cámara colegisladora que sirve de freno a la de Diputados. Por ello, se propone reformarlo en un sentido similar al *Bundesrat* alemán. En particular, se propone que la integración del senado mexicano se dé a partir de cuatro representantes por entidad federativa (igual que hoy en día), nombrados por las legislaturas locales, sin que opere el mandato imperativo pero removibles en todo momento por la propia asamblea local. Ello va a permitir la plena incorporación de los intereses locales y regionales en el ámbito de las decisiones del gobierno central.

74. Para un correcto funcionamiento del orden democrático nacional es indispensable la prevalencia absoluta del Estado de Derecho. Mientras los poderes públicos y su forma de relacionarse (entre ellos mismos, y entre los diversos actores políticos y la sociedad) no queden subordinados al imperativo de las normas legales, no podrá hablarse propiamente de un régimen democrático. Más aún, el más perfecto de los diseños constitucionales imaginables será letra muerta sin la vigencia plena del Estado de Derecho. Si en México el Estado (entendido como el poder político) no se somete al marco legal, las formas podrán cambiar pero no el fondo (la discrecionalidad y arbitrariedad del poder). Por ello, entre muchas otras razones, es vital el Estado de Derecho como piedra de toque de la democracia. En este sentido, no es más que la sujeción y limitación de la autoridad política establecida (y democráticamente legitimada) a partir de *reglas de juego*, es decir, de normas jurídicas.

75. Si bien donde mayor avance se ha dado y donde se han concentrado los principales esfuerzos para caminar hacia una democratización plena ha sido en el frente electoral, lo cierto es que aún quedan algunas materias por resolver. En cuanto al sistema electoral propiamente dicho (la fórmula mediante la cual se convierten los votos en escaños), se ha dicho que el Senado debe integrarse a través de representantes nombrados por las legislaturas locales, quitándole así el carácter de elección directa. En cuanto a la Cámara de Diputados, la barrera de entrada para obtener representantes por la vía plurinominal debe aumentar a 3 por ciento, con la finalidad de evitar una fragmentación excesiva. Además, se propone que se limite el tope de sobrerrepresentación del partido mayoritario a un máximo de cinco puntos porcentuales, privilegiando la representación y el establecimiento de acuerdos entre partidos, pero sin minar la siempre necesaria gobernabilidad (en la actualidad, cabe recordarlo, este límite es de 8 puntos). En lo que tiene que ver con la organización y regulación de las elecciones, se propone la supresión de los institutos y tribunales electorales locales. Si las autoridades electorales federales ya han conseguido el pleno reconocimiento, prestigio y confiabilidad —y no así las locales—, deberíamos transitar hacia una autoridad *única* en materia de elecciones (de forma similar a como ocurre en Brasil). Por otro lado,

hay que reformar ciertas condiciones de la competencia electoral. A saber, la regulación de las precampañas, una mayor fiscalización de los partidos y candidatos, el papel de los medios de comunicación y la propaganda, la compra y coacción del voto, y el uso indebido de recursos públicos.

76. La regulación que establece el texto constitucional en materia presupuestaria resulta verdaderamente desafortunada. Incurre en una serie de *vicios*, que en la actualidad es imperioso corregir: poco tiempo para que los diputados conozcan y debatan el presupuesto, y no existe *salida* institucional en caso de no ponerse de acuerdo, es decir, no hay un dispositivo de emergencia que permita resolver una posible trabazón legislativa. En particular, se proponen varias medidas correctivas: a) establecer dicha válvula de escape, para resolver la ausencia de acuerdos legislativos; b) anticipar el término en que debe ser presentado el presupuesto, para permitir un mejor análisis de éste por el legislativo; y c) instaurar la aprobación del presupuesto por ambas cámaras, con la posibilidad de ser vetado por el ejecutivo.

77. Otra omisión importante y para la que no existe *salida institucional* alguna (o al menos no la adecuada), tiene que ver con los artículos 84 y 85 constitucionales, donde se regula el procedimiento para sustituir al titular del ejecutivo en caso de falta (sea por muerte, incapacidad, destitución, etcétera). El dispositivo adoptado por la constitución es una *bomba* constitucional que, en potencia, contiene la semilla del desorden y el quiebre del orden político democrático. Se propone, pues, que el secretario de gobernación se erija en el titular del ejecutivo, mientras el congreso llega a una decisión, ahora sí, según lo marcan los artículos constitucionales citados. De esta forma, se da certidumbre al proceso sucesorio, evitando la confusión y el desorden político y constitucional que con seguridad provocaría el dispositivo actual.

78. Si bien estamos a favor de la convocatoria a un constituyente y de instaurar un nuevo documento constitucional, reconocemos de forma realista que esto es muy poco probable y, en cierto sentido, peligroso. Por tanto, de una manera más sencilla, se propone que —dentro del camino marcado por el artículo 135 para reformar la ley fundamental— se haga una reforma integral, en donde se persigan dos objetivos básicos: en primer lugar, revisar la constitución por completo y, desde el punto de vista de la técnica legislativa, reescribirla para hacerla normativa y exigible. En segundo lugar, repasar el articulado que tiene que ver con el régimen político, es decir, con las *reglas del juego*, para otorgarle funcionalidad y gobernabilidad democrática al sistema de gobierno, en un contexto de acentuado pluralismo político.

79. Ante el agotamiento del modelo de dominación postrevolucionario, México necesita un nuevo acuerdo político: unas nuevas reglas de juego acordadas por todos los actores, que generen un marco constitucional funcional, sobre el que se pueda establecer una democracia perdurable, sólida y gobernable. Partiendo de este supuesto, lo de menos resultará la forma que encarne ese pacto: nueva constitución, reforma integral o modificaciones parciales. Sin duda, las reglas actuales no están diseñadas para regular un régimen democrático y pluralista, no son funcionales para resolver las disputas políticas y normar la competencia. Es indispensable, pues, dotarnos de verdaderos patrones de funcionamiento del sistema democrático: aceptados por todos, que permitan procesar el conflicto político, cualquiera que sea su naturaleza. Hace falta construir nuevas instituciones, capaces de contener y encauzar la competencia y el pluralismo político. Hay que regresar al *restirador* y pensar en serio, imaginar a fondo las posibilidades del cambio constitucional; deshacerse de prejuicios históricamente acumulados y en extremo generalizados. Sin embargo nada haría más daño que un grupo, por sí solo y de manera unilateral, busque imponer su proyecto de reformas políticas, movido por un ánimo de revancha y de ajuste de cuentas con el pasado reciente. En este punto no cabe más que una especie de *democracia contractual*.

BIBLIOGRAFIA

- ADLER LOMNITZ, L. y GORBACII, F. "Entre la continuidad y el cambio: El ritual de la sucesión presidencial" *Revista mexicana de sociología*, Julio- Septiembre 1998.
- AGUILAR, Luis F. "La reforma por consenso." *Diálogo y debate de cultura política* #1. Abril-junio de 1997.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor. "La invención de México. Notas sobre nacionalismo e identidad nacional." *Nexos* #187. Julio de 1993.
- y WOLDENBERG, José. "México" en JAGUARIBE, Helio (Comp.) *La sociedad, el Estado y los partidos en la actualidad brasileña. Tomo II*. F.C.E. México, 1992.
- y MEYER, Lorenzo. *A la sombra de la revolución mexicana*. Ediciones Cal y Arena. 15ª Edic. México, 1995.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio. "Las razones de la tormenta. Violencia y cambio político en México" *Nexos* #220. Abril 1996.
- *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. FCE/CIDE. México, 2000.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "El presidencialismo y el sistema político mexicano: Del presidencialismo a la presidencia democrática" en HERNANDEZ CHAVEZ, A. (Coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. F.C.E. México, 1994.
- AGUIRRE, Pedro. "Marco institucional y político de la República Federal de Alemania." en AGUIRRE, BEGNÉ y WOLDENBERG. *Sistemas políticos, partidos y elecciones*. Nuevo Horizonte Editores/ TRAZOS/ IETD. 2ª Edic. México, 1997.
- ALCOCER, Jorge. "El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996." *Diálogo y debate de cultura política* #1. Abril-junio de 1997.
- ARAGÓN, Manuel. "El control parlamentario como control político" en VV.AA. *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix- Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. Tomo I: Derecho Constitucional*. UNAM, México, 1988.
- "La forma parlamentaria de gobierno en España. Reflexiones críticas" en VV.AA. *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. UNAM. México, 1994.
- *Estudios de derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998.

- ARCEO CORCUERA, Álvaro. "Los partidos políticos ante la reforma al Poder Judicial." *Diálogo y debate de cultura política* #7, Enero- Marzo de 1999.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. "Errores y vicios institucionales de la constitución de 1917." en VV.AA. *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. INEHRM/UNAM. México, 1993.
- *Constitución política y realidad*. Siglo XXI Editores. México, 1997.
- ASPE ARMELLA, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. F.C.E. México, 1993.
- AYALA ESPINO, José. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mexicana (1920-1982)*. SEMIP/ UNAM/ FCE. México, 1988.
- *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. F.C.E. México, 1999.
- AZIZ NASSIF, Alberto. "Fin de la presidencia hegemónica y el congreso subalterno" *Diálogo y debate de cultura política* #2 Julio- Septiembre de 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial. Washington, D.C. 1997.
- BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. FCE. México, 1997.
- BÉJAR ALGAZI, Luisa. "El papel de la legislatura en el sistema político mexicano" *Estudios Políticos*, cuarta época #6. Enero- Marzo de 1995.
- BÉJAR NAVARRO, Raúl y MOCTEZUMA, David. *Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano*. UNAM. México, 1987.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. "Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo." en VV.AA. *El poder legislativo en la actualidad*. Cámara de Diputados/ UNAM. México, 1994.
- BOBBIO, Norberto. "La regla de mayoría: límites y aporías" en Norberto Bobbio: *El filósofo y la política (Antología)*. F.C.E. México, 1996.
- BURKI, Shahid Javed y PERRY, Guillermo E. *Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*. Banco Mundial. Washington, D.C. 1998.
- CAMACHO SOLÍS, Manuel. "Los nudos históricos del sistema político mexicano" *Foro Internacional*, Abril- Junio 1977.
- *El futuro inmediato. Tomo #15 La clase obrera en la historia de México*. Siglo XXI Editores/ UNAM. 8ª Edic. México, 1993.
- CAMOU, Antonio. "Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano" *Diálogo y debate* #1. Abril-junio de 1997.

- CAMP, Roderic. "Liberalización política: ¿La última llave para la modernización de México?" en ROETT, Riordan (Comp.) *La Liberalización económica y política de México*. Siglo XXI Editores. México, 1993.
- CAMPILLO TOSCANO, Maura. "El apoyo técnico de *staff* en la Cámara de Diputados." *Bien común y gobierno. Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.* año 5, Núm. 60. Noviembre de 1999.
- CANSINO, César. *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. M. A. PORRÚA/CIDE. México, 1995.
- *Democratización y liberalización*. IFE. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática # 14. México, 1997.
- "Después del 6 de julio" *Metapolítica. Revista de teoría y ciencia de la política* #4, Octubre-Diciembre de 1997.
- "Crisis de partidos y cambios en el sistema de partidos: 1985-1997" en CANSINO, C. (Coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. CEPCOM. México, 1998.
- *La transición mexicana. 1977-2000*. CEPCOM. México, 2000.
- y ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. "La relación gobierno- partido en un régimen semicompetitivo. El caso de México" *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* # 151. Enero- Marzo 1993.
- CARBONELL, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. UNAM. México, 1998.
- "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate." *Quórum. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*. Año VII, No. 63, Noviembre-Diciembre de 1998.
- "Poder judicial y reforma del Estado en México" *Diálogo y debate de cultura política* #7, Enero- Marzo de 1999.
- "La constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos." en VV.AA. *Hacia una nueva constitucionalidad*. IJ-UNAM. México, 1999.
- *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*. Documento de trabajo #2. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2000.
- CÁRDENAS GARCÍA, Nicolás. "Revolución y cultura política: el caso mexicano (1910-1940)" en VV.AA. *Los valores de la democracia. Ensayos ganadores del primer certamen de ensayo "Francisco I. Madero"* IFE. México, 1998.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. "Las funciones de la oposición y su regulación jurídica" *Anuario Jurídico* # XVIII-1991. IJ-UNAM. México, 1992.
- *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM. México, 1994.
- *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM. México, 1996.
- "Comentario" en VV.AA. *La reforma del estado. Estudios comparados*. UNAM/ DGAJPR. México, 1996.
- "El Poder Judicial en transición." en MERINO, M. (Coord.) *La ciencia política en México*. CNCA/F.C.E. México, 1999.
- CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores. 13ª Edic. México, 1996.
- "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?" *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. #1 julio-diciembre de 1999.
- CARRILLO, Ulises y LUJAMBIO, Alonso. "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000." *Revista mexicana de sociología* 98/2. Abril-Junio de 1998.
- CASAR, María Amparo. "El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político" en *Memorias del congreso nacional de ciencia política*. UAM/IFE/CNCPyAP. México, 1996.
- "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México" *Política y Gobierno*. Primer Semestre de 1996.
- *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. CIDE. Documento de trabajo #83. División de estudios políticos. México, 1998.
- "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: El caso de México" *Política y Gobierno*, Primer Semestre de 1999.
- "El Congreso del 6 de julio." en SALAZAR, Luis. (Coord.) *1997: elecciones y transición a la democracia en México*. Ediciones Cal y Arena. México, 1999.
- CASILLAS, Carlos Enrique. "El Congreso en el cambio político en México." *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual* #100. Marzo-Abril del 2000.
- CASTAÑEDA, Jorge G. *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial*. Ediciones Alfaguara. México, 1999.
- CAVAROZZI, Marcelo. "México: pasado y presente de su fórmula política." en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena. México, 1996.

- y BERENSZTEIN, Sergio. "Post-scriptum" en CAVAROZZI, Marcelo. (Coord.) *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. Juan Pablos Editor/FLACSO. México, 1997.
- CLAVIJO, Fernando (Comp.). *Reformas económicas en México, 1982-1999*. CEPAL/FCE/ Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S.C. México, 2000.
- COLOMER, Josep María. *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*. Editorial Anagrama. Barcelona, España, 1990.
- "México: Una democracia a medias" *CLAVES de razón práctica* # 87. Noviembre 1998.
- *La transición a la democracia: el modelo español*. Editorial Anagrama. Barcelona, España, 1998.
- "El modelo español de democratización" *Política y Gobierno*, Primer Semestre de 1999.
- CÓRDOVA, Arnaldo. "Panorama histórico de la oposición en México (periodo 1965-1991). *Anuario jurídico XVIII 1991*. IJ-UNAM. México, 1992.
- *La formación del poder político en México*. Ediciones ERA. 20ª Reimp. México, 1996.
- COSIO VILLEGAS, Daniel. *El sistema político mexicano*. Editorial Joaquín Mortiz. 20ª Reimp. México, 1991.
- CRESPO, José Antonio. "Los usos del discurso oficial en México" *Estudios. Filosofía/historia/letras*. Invierno de 1988.
- "Los estudiantes universitarios frente al discurso oficial" *Foro Internacional* # 121. Julio-Septiembre 1990.
- "La evolución del sistema de partidos en México" *Foro Internacional* # 124. Abril- Junio 1991.
- "Crisis económica: Crisis de legitimidad" en LOAEZA, S. (Comp.) *México. Auge, crisis y ajuste. tomo I*. F.C.E. México, 1992.
- "La participación electoral de oposición en México: Motivos reales y formales" *Anuario Jurídico* # XVIII- 1991. IJ-UNAM. México, 1992.
- "PRI: De la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática" *Política y gobierno*. Enero-junio 1994.
- *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. Espasa Calpe/ CIDE. 1ª Reimp. México, 1995.
- *Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político*. CIDE. Documento de trabajo # 53. División de estudios políticos. México, 1996.
- *Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*. Editorial Joaquín Mortiz. México. 1996.

- "La transición mexicana" *Crónica Legislativa* #10. Agosto- Septiembre de 1996.
- "Balance electoral de 1997" *Metapolítica. Revista de teoría y ciencia de la política*. #4, Octubre- Diciembre 1997.
- *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. Editorial Grijalbo. México, 1998.
- "El fin de la liberalización política en México" en CANSINO, C. (Coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. CEPCOM. México, 1998.
- *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. Editorial Océano/ CIDE. México, 1999.
- *Los riesgos de la sucesión presidencial. Actores e instituciones rumbo al 2000*. CEPCOM. México, 1999.
- "Naturaleza y singularidades de la transición mexicana" en ELIZONDO, Carlos y MAIRA, Luis (Eds.). *Chile y México. Dos transiciones frente a frente*. CIDE/ Grijalbo/ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. México, 2000.
- y SAHNI, Varun. "India y México, sus partidos dominantes. Del dominio al agotamiento." *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma* #234. 12 de Julio de 1998.
- DE REMES, Alain. "Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales." *Política y gobierno*. Primer semestre de 1999.
- DÍAZ-CAYEROS, Alberto. "Un análisis institucional del papel del estado en América Latina." en LÜDERS, Ralf y RUBIO, Luis (Coords.) *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. M.A. PORRÚA/CIDAC/CINDE. México, 1999.
- DÍAZ, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Taurus, 8ª Reimp. Madrid, 1992.
- DIAZ SANTANA, Héctor. "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente." en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (Comps.). *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO/Cámara de Diputados-LVII Legislatura/M.A. PORRÚA. MÉXICO, 2000.
- DRESSER, Denise. "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México" en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena. México, 1996.
- DROR, Yehezkel. "Capacidades para gobernar un país como México." en SCHMIDT, S. (Coord.) *La capacidad de gobernar en México*. Editorial Aguilar. México, 1997.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Editorial Ariel. 2ª Reimp. México, 1992.

- *Los partidos políticos*. F.C.E. 15ª Reimp. México, 1996.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto. "El sistema político mexicano: crisis y difícil apertura." *Bien Común y Gobierno*. Año 5, núm. 60. Noviembre de 1999.
- ESCOBEDO DELGADO, Juan Francisco. "Ataduras históricas de la democracia en México" en VV.AA. *Los Valores de la democracia*. IFE. México, 1998.
- *Resonancias del México autoritario*. Universidad Iberoamericana/ UNESCO/ Fundación Manuel Buendía. México, 2000.
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México." en MERINO, Mauricio. (Coord.) *La ciencia política en México*. CNCA/ICE. México, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta, 3ª. Edic. Madrid, España, 1998.
- FERRANDO BADÍA, Juan. "Presentación" en FERRANDO BADÍA, Juan. (Coord.) *Regímenes Políticos Actuales*. Ediciones Tecnos. 3ª edic. Madrid, España, 1995.
- FLORES D'ARCAIS, Paolo. "La democracia tomada en serio" *CLAVES de razón practica #2*. Mayo de 1992.
- GARCIA COTARELO, Juan. "El régimen Político de la República Federal Alemana." en FERRANDO BADÍA, Juan. (Coord.) *Regímenes Políticos Actuales*. Ediciones Tecnos. 3ª Edic. Madrid, España, 1995.
- GARRIDO, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México(1928- 1945)*. Siglo XXI Editores. 6ª Edic. México, 1991.
- GARRORENA MORALES, Ángel. "Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario" *Revista mexicana de sociología* 98/2. Abril- Junio de 1998.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México*. Ediciones ERA. 4ª Reimp. México, 1995.
- GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y LOMELÍ, Leonardo. *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. FCE. México, 2000.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Las Comisiones del Congreso de la Unión en México." en VV.AA. *El poder legislativo en la actualidad*. Cámara de Diputados/ UNAM. México, 1994.
- GORBACHOV, Mijail. *Memorias*. Círculo de Lectores/Plaza y Janés. Barcelona, España, 1996.
- GUILLEN ROMO, Héctor. *La Contrarrevolución neoliberal en México*. Ediciones ERA. México, 1997.

- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo. "El Conflicto Calles-Cárdenas: Un acercamiento al origen del Presidencialismo Mexicano" en VV.AA. *Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano*. Editorial Aldus. México, 1994.
- HABER, Paul Lawrence. "El arte de la reestructuración y sus implicaciones políticas: el caso de los movimientos urbano populares." en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena. México, 1996.
- HANSEN, Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI Editores. 21ª Edic. México, 1993.
- HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Editorial Paidós. Barcelona, España, 1997.
- HEREDIA, Blanca. "Estructura política y reforma económica: El caso de México" *Política y Gobierno*. Enero- Junio de 1994.
- "La transición al mercado en México: Desempeño económico e instituciones políticas" en CAVAROZZI, M. *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. Juan Pablos Editor/ FLACSO. México, 1997.
- HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia. "La parábola del presidencialismo mexicano" en HERNANDEZ CHAVEZ, A. (Coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. F.C.E. México, 1994.
- HILL MAYORAL, Benjamin. "El sistema de comisiones legislativas en la Cámara de Diputados." *Bien común y gobierno. Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.* año 5, Núm. 60. Noviembre de 1999.
- HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Ediciones Paidós. 3ª Reimp. Barcelona, 1996.
- KLESNER, Joseph L. "¿Realineación o desalineación? Consecuencias de la crisis y la reestructuración económica para el sistema partidario mexicano" en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena. México, 1996.
- KRAUZE, Enrique. *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores. México, 1997.
- LJPHART, Arend "Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas" en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (Comps.) *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparadas*. Alianza Universidad. Madrid, 1997.
- *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel. Barcelona, España, 2000.

- LINZ, Juan J. "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España" en PAINE, Stanley G. (Ed.) *Política y sociedad en la España del siglo XX*. Akal Editor. Madrid, 1978.
- "Los peligros del presidencialismo" en DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (Comps.) *El resurgimiento global de la democracia*. IIS- UNAM: México, 1996.
- "Las virtudes del parlamentarismo" en DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (Comps.) *El resurgimiento global de la democracia*. IIS- UNAM: México, 1996.
- "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?" en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (Comps.) *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparadas*. Alianza Universidad. Madrid, 1997.
- "La calidad de la democracia" (Entrevista) en ACHARD, Diego y FLORES, Manuel. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. PNUD/FCE. México, 1997.
- y VALENZUELA, Arturo (Comps.) *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparadas*. Alianza Universidad. Madrid, 1997.
- LOAEZA, Soledad. "El llamado de las urnas. ¿Para que sirven las elecciones en México?" *Nexos* #90, Junio 1985.
- "La lenta construcción del pluralismo mexicano" en COUFFIGNAL, George (Comp.) *Democracias posibles. El desafío Latinoamericano*. F.C.E. Buenos Aires, 1994.
- "La experiencia mexicana de liberalización." *Foro Internacional* #136. Abril-Junio de 1994.
- "Liberalización política e incertidumbre en México" en COOK, MIDDLEBROOK y MOLINAR (Eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Ediciones Cal y Arena. México, 1996.
- *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. FCE, 2ª Edic. México, 1999.
- LOPEZ VILLAFANE, Victor. *La formación del sistema político mexicano*. Siglo XXI Editores. 3ª Edic. México, 1993.
- LUJAMBIO, Alonso. "¿Para Qué Servirían las Reecciones en México?" *Quórum. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*. Año II, No. 13 Abril de 1993.
- "Reelección legislativa y estabilidad democrática." *Estudios. Filosofía, Historia, Letras*. #32. Primavera 1993.
- *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. UNAM. México, 1995.
- "De la hegemonía a las alternativas: Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México" *Política y Gobierno*. Primer Semestre de 1995.

- "La reelección de los legisladores: Las ventajas y los dilemas." *Quórum. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*. Año V, No. 38 Enero de 1996.
- "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México." *Revista Este País* #107. Febrero del 2000.
- MAINWARING, Scott. "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: La difícil combinación" *PROPUESTA* # 7 Agosto de 1998.
- y SHUGART, Matthew S. "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. (una revisión crítica)." *Foro Internacional* # 134. Octubre- Diciembre de 1993.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio. *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*. Editorial Océano. México, 1997.
- "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México." *Política y Gobierno*. Primer semestre de 1997.
- MERINO, Mauricio. *Fuera del centro*. Universidad Veracruzana. Xalapa, México, 1992.
- "El federalismo y los dineros. La segunda reforma del estado" *Nexos* #210, Junio 1995.
- MEYER, Jean; KRAUZE, Enrique y REYES, Cayetano. *Historia de la revolución mexicana # 11 1924-1928. Estado y sociedad con Calles*. COLMEX. 1ª Reimp. México, 1981.
- MEYER, Lorenzo. "La etapa formativa del estado mexicano contemporáneo (1928-1940)" *Foro Internacional* Abril- Junio 1977.
- "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo" *Revista mexicana de sociología* 93/2, Abril- Junio de 1993.
- *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. Editorial Océano. México, 1995.
- *La segunda muerte de la revolución mexicana*. Ediciones Cal y Arena. 7ª Edic. México, 1995.
- "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recalda estructural, 1982- 1996" *Foro Internacional* #143-144 Enero- Junio de 1996.
- "Estado, soberanía y nacionalismo" en VV.AA. *Los compromisos con la nación*. Plaza y Janés Editores. México, 1996.
- "El sistema político y la gobernabilidad mexicana" en SCHMIDT, S. (Coord.) *La capacidad de gobernar en México*. Editorial Aguilar. México, 1997.
- *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*. Editorial Océano. México, 1998.
- "¡Y esta vez ya no está!" *REFORMA*. Lunes 3 de Julio del 2000, primera sección.

- , SEGOVIA, R. y LAJOUS, A. *Historia de la revolución mexicana #12 1928-1934. Los inicios de la institucionalización*. COLMEX. 1ª Reimp. México, 1981.
- MIDDLEBROOK, Kevin J. "La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México" en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD. (Comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 2 América Latina*. Editorial Paidós. 1ª Reimp. Barcelona, 1994.
- MIGUEZ GONZALEZ, Santiago. "La transición a la democracia en México. Una aproximación" *Revista de estudios políticos* #69, Julio- Septiembre 1990.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y ROEMER, Andrés. *Por un gobierno con resultados*. Academia metropolitana/CED/Sociedad mexicana de geografía y estadística/FCE. México, 1999.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Ediciones Cal y Arena. 2ª Edic. México, 1993.
- "Renegociación de las reglas del juego: El Estado y los partidos políticos" en SERRANO, M. y BULMER-THOMAS, V. (Comps.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. F.C.E. México, 1998.
- MORLINO, Leonardo. *Como cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España, 1985.
- MORRIS, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo. Siglo XXI Editores*. México, 1992.
- NACIF, Benito. "La no reelección legislativa, disciplina de partido y subordinación al ejecutivo en la Cámara de Diputados de México" *Diálogo y Debate de cultura política* #2 Julio- Septiembre de 1997.
- NEGRETTO, Gabriel y UNGAR, Mark. "Independencia del poder judicial y Estado de Derecho en América Latina: los casos de Argentina y Venezuela." *Política y Gobierno*. Primer semestre de 1997.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. F.C.E. 2ª Edic. México, 1998.
- NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. F.C.E. 1ª Reimp. México, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo. "Estado, democratización y ciudadanía" *Revista Nueva Sociedad* #128 Noviembre- Diciembre 1993.
- y SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Editorial Paidós. 1ª Reimp. Buenos Aires, 1991.

- PACHECO, Guadalupe. "La XIV asamblea nacional del PRI" *Estudios Políticos*. Tercera época # 8
Octubre- Diciembre 1991.
- PALMER VALERO, Ramón. "Estructura institucional del Estado" en DEL ÁGUILA, Rafael. (Ed.)
Manual de ciencia política. Editorial Trotta. Madrid, España, 1997.
- PAOLI BOLIO, Francisco José (Coord.). *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Cámara de
Diputados/LVII Legislatura. México, 2000.
- PASQUINO, Gianfranco. *La oposición*. Alianza Editorial. Madrid, 1995.
- PAZ, Octavio. *El peregrino en su patria. Historia y política de México. Obras completas tomo 8*.
F.C.E. 2ª Reimp. México, 1996.
- "Las elecciones de 1994: Doble Mandato." *Nueva. Política, Sociedad y Democracia* #4.
Junio-agosto de 1998.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana. *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*.
Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1996.
- PESCHARD, Jacqueline. "El partido hegemónico; 1946- 1972" en VV.AA. *El partido en el poder*.
Ses ensayos. El Día en libros/PRI. México, 1990.
- PRATS CATALÁ, Joan. "Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la
eficiencia económica y la equidad social." En VV.AA. *governabilidad y desarrollo
democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD. Nueva York, EUA. Sin fecha.
- PREGO, Victoria. *Así se hizo la Transición*. Plaza y Janés Editores. Barcelona, España, 1995.
- PRUD'HOMME, Jean-François. "Elecciones, partidos y democracia" en DURAND PONTE, V. M.
(Coord.) *La construcción de la democracia en México. Siglo XXI Editores/ ILET*. México,
1994.
- "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)." *Política y
gobierno*. Primer semestre de 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en
O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; y WHITEHEAD, L. (Comps.). *Transiciones desde un
gobierno autoritario. Tomo 3, Perspectivas comparadas*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1988.
- *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América
Latina*. Cambridge University Press. Cambridge, Inglaterra, 1995.
- "El Estado y el ciudadano." *Política y Gobierno*. Segundo semestre de 1998.
- *et al. Democracia sustentable*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1998.
- RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. F.C.E. 1ª. Reimp. México, 1997.

- REQUEJO, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio mayoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Editorial Ariel. Barcelona, España, 2000.
- REYNA, José Luis. *Control político, estabilidad y desarrollo en México*. Cuadernos del CES #3, COLMEX. México, 1974.
- RIVERA SÁNCHEZ, José Abel. "Las Comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas." *Política y Gobierno*. Segundo semestre de 1998.
- RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. Siglo XXI Editores. 11ª Edic. México, 1991.
- RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Jesús. "Servicios de apoyo para el trabajo legislativo." en VV.AA. *El poder legislativo en la actualidad*. Cámara de Diputados/ UNAM. México, 1994.
- ROETT, Riordan. "México en la encrucijada de la liberalización." en ROETT, Riordan (Comp.) *La Liberalización económica y política de México*. Siglo XXI Editores. México, 1993.
- ROMERO, Jorge Javier. "La construcción institucional del presidencialismo" en *Memorias del congreso nacional de ciencia política*. UAM/IFE/CNCPyAP. México, 1996.
- "Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo." en MERINO, Mauricio. (Coord.) *La ciencia política en México*. CNCA/FCE. México, 1999.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. "La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos." en VV.AA. *El poder legislativo en la actualidad*. Cámara de Diputados/ UNAM. México, 1994.
- RUBIO LLORENTE, Francisco. "El control parlamentario" en RUBIO LLORENTE, F. *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España, 1993.
- RUBIO, Luis. "La reforma económica y el cambio político en México" en ROETT, Riordan (Comp.) *La Liberalización económica y política de México*. Siglo XXI Editores. México, 1993.
- "El sistema político mexicano: ¿cambio y evolución?" en RUBIO, L. y FERNANDEZ, A. (Eds.) *México a la hora del cambio*. Ediciones Cal y Arena. México, 1995.
- *La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública*. Ediciones Cal y Arena. México, 1998.
- "Frente al cambio político" en KAUFMAN PURCELL, Susan y RUBIO, Luis (Coords.) *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*. CIDAC/ M.A. PORRÚA. México, 1999.
- SALAZAR C., Luis. "México: una transición singular." *Diálogo y debate de cultura política* #14. Octubre-diciembre del 2000.

- SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Reformando al Estado" *Nexos* #148. Abril de 1990.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. *La oposición parlamentaria*. Congreso de los Diputados. Madrid, España, 1997.
- SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime. *La transición incierta*. Editorial Vuelta. México, 1991.
- SANTAMARÍA, Julián. "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después." *Revista mexicana de sociología* Abril-Junio 1998.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial. 2ª Edic. Madrid, 1992.
- *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. F.C.E. México, 1994.
- "Hay que terminar con las ideas de la democracia que primaron en 1968" (Entrevista) en ACHARD, Diego y FLORES, Manuel. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. PNUD/FCE. México, 1997.
- SCHMIDT, Samuel. *Amenaza y oportunidad. Los retos de la democracia mexicana*. Editorial Aguilar. México, 1997.
- "La red de poder mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad." *Instituciones y desarrollo* #3. Abril 1999.
- SCHMITTER, Philippe C. *Teoría del neocorporatismo (ensayos)*. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 1992.
- SCHOR, Miguel. "Constitucionalismo en América Latina: Consolidando el Estado de Derecho." *Metapolítica* # 15 Julio-septiembre del 2000.
- SEMO, Ilán. "El cardenismo revisado. La tercera vía y otras utopías inciertas" *Revista mexicana de sociología* 93/2, Abril- Junio de 1993.
- SERNA DE LA GARZA, José María. "El significado de la constitución ante los procesos de transición democrática" en *Memoria del simposio internacional: El Significado Actual de la Constitución*. IJ-UNAM. México, 1998.
- "Consolidación democrática y nueva institucionalidad en América Latina." en VALADÉS, Diego y SERNA, José María. (Coords.). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* UNAM. México, 2000.
- SERRANO, Mónica. "Estado y Fuerzas Armadas en México" en CAVAROZZI, M. (Coord.) *México en el desfiladero. Los años de salinas*. Juan Pablos Editor/ FLACSO. México, 1997.
- "El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas" en SERRANO, M. y BULMER-THOMAS, V. (Comps.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. F.C.E. México, 1998.

- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. "Constitucionalismo oficial" *PROPUESTA* #4 Febrero de 1997.
- "La ley destemplada." en GALEANA, Patricia (Comp.) *El camino a la democracia en México*. AGN/Cámara de Diputados-LVII Legislatura/UNAM. México, 1998.
- "Cursilería y constitucionalismo" *NEXOS* #254, Febrero 1999.
- *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta/ Joaquín Mortiz. 2ª Edic. México, 1999.
- "Partido hegemónico y transición democrática." en MOCTEZUMA BARRAGÁN, G. (Coord.) *Derecho y legislación electoral 30 años después de 1968*. UNAM/ M.A. PORRÚA. México, 1999.
- "El presidencialismo mexicano" en BEGNÉ, Alberto y DE LA PEÑA, Ricardo. (Coords.) *Propuestas para el debate*. Iniciativa XXI APN, 2ª. Edic. México, 2000.
- SORIANO, José Eugenio. "Estado de derecho y democracia. Notas sobre una tensión creciente" en SANABRIA MARTIN, F. y DE DIEGO, E. (Coords.) *El pensamiento liberal en el fin de siglo*. Fundación Cnovas del Castillo. Madrid, 1997.
- STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada" en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (Comps.) *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparadas*. Alianza Universidad. Madrid, 1997.
- STEWART, Frances. "La insuficiencia crónica del ajuste" en BUSTELO, E. y MINUJÍN, A. *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF/Editorial Santillana. Santa fé de Bogotá, Colombia, 1998.
- UNIDAD DE ANÁLISIS PROSPECTIVO EL FINANCIERO. *Sucesión pactada. La ingeniería política del Salinismo*. Plaza y Valdés Editores. 6ª Edic. México, 1993.
- VALADÉS, Diego. "A manera de conclusión: Estado reformado y Estado reformable." en VV.AA. *La reforma del Estado. Estudios comparados*. UNAM/ DGAJPR. México, 1996.
- "Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional." en *Memoria del simposio internacional: El Significado Actual de la Constitución*. IJ-UNAM. México, 1998.
- *El control del poder*. UNAM. México, 1998.
- "México: Renovación constitucional o retroceso institucional." en VV.AA. *Hacia una nueva constitucionalidad*. IJ-UNAM. México, 1999.
- VALDÉS, Clemente. *La Constitución como Instrumento de Dominio*. Ediciones Coyoacán. 3ª Edic. México, 2000.
- VAZQUEZ, Rodolfo. "El estado de derecho y su justificación." *PROPUESTA* #4 Febrero de 1997.

- VEGA, Pedro de "Presentación" en VEGA, Pedro de (Ed.) *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Editorial Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1977.
- VILLARREAL, René. *Hacia una nueva economía de mercado institucional y participativa*. Ediciones Castillo. Monterrey, 1998.
- VV.AA. *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. Editorial Cal y Arena. México, 1994.
- "Incertidumbres y transición." en SALAZAR, Luis. (Coord.) *1997: elecciones y transición a la democracia en México*. Ediciones Cal y Arena. México, 1999.
- WHITEHEAD, Laurence. "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México." *Política y gobierno*. Primer Semestre de 1996.
- WILLIAMSON, John. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. Ediciones Gernika. México, 1991.
- WOLDENBERG, José "¿Y el sistema de gobierno?" *Universidad de México. Revista de la UNAM*. Núm. 533, Junio de 1995.
- ZOID, Gabriel. *Adiós al PRI*. Editorial Océano. México, 1995.