

20781



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLÁN"**

COORDINACIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

DOCTORADO EN DERECHO

***HACIA LA PRESIDENCIA DEMOCRÁTICA
DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO
EN MÉXICO***

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA

JOSÉ RODRIGO ROQUE DÍAZ

ASESORÍA DEL DOCTOR EDUARDO TORRES ESPINOSA

NAUCALPAN DE JUÁREZ, MAYO DE 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO. MARCO TEÓRICO	
I. El objeto de estudio: La Presidencia de la República	7
II. ¿Por qué lo institucional?	10
III. El análisis institucional tradicional	14
IV. Una nueva visión de lo institucional	17
V. Génesis y características del neo-institucionalismo	18
<u>1. Institucionalismo contra individualismo</u>	20
<u>2. Las revoluciones conductista y racional</u>	21
<i>a) Teoría y metodología</i>	22
<i>b) Énfasis anti-normativo</i>	22
<i>c) Individualismo.</i>	23
<i>d) Énfasis en el input del sistema político</i>	23
<u>3. El conductismo y el racionalismo como el punto de partida del nuevo institucionalismo</u>	24
<u>4. Alcances de la teoría neo-institucional, en relación con el institucionalismo tradicional</u>	27
<u>5. Nuevo institucionalismo. Fragmentación dentro de la uniformidad</u>	28
<u>6. Elementos comunes del nuevo institucionalismo</u>	29
<i>a) Estructuralismo</i>	29
<i>b) Estabilidad</i>	29
<i>c) Afectación de la conducta de los individuos</i>	30
<i>d) Existencia de sentidos y valores comunes entre los miembros de la institución</i>	30

CAPÍTULO SEGUNDO. ANÁLISIS NORMATIVO DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO

I. La teoría normativa de la institución. Una visión para México	32
II. La institución presidencial en México	37
<u>1. La noción de unipersonalidad</u>	38
<u>2. La noción colectiva de institución</u>	39
<u>3. La multipersonalidad de la institución presidencial</u>	42
<u>4. La estructuración del Poder Ejecutivo como institución. El Presidente de la República y la administración pública como unidad institucional</u>	48
<u>5. La estructuración de los otros poderes. Administración Pública Legislativa y Judicial como partes institucionales</u>	66
<u>6. Una precisión adicional: Normas contra mitos</u>	67
III. Límites de la concepción institucional	72
<u>1. Acotaciones intrínsecas a la visión normativa de lo institucional</u>	72
<u>2. Acotaciones externas a la visión normativa de lo institucional</u>	73

CAPÍTULO TERCERO. CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL PRESIDENCIALISMO

I. Equilibrios institucionales en la forma de gobierno presidencial	75
II. Repaso histórico del régimen presidencialista	83
<u>1. Antecedentes históricos del presidencialismo en México</u>	83
<u>2. Historia general del sistema político presidencialista</u>	88
III. Proceso de institucionalización del presidencialismo	94
<u>1. La lógica de lo apropiado: ¿Presidencialismo necesario...?</u>	95
<u>2. Ingeniería institucional revolucionaria</u>	102
a) <i>Cohesión interna de la institución presidencial</i>	103
b) <i>Dominio institucional por acumulación de recursos</i>	115

**CAPÍTULO CUARTO. EVOLUCION INSTITUCIONAL: HACIA UN
PRESIDENCIALISMO DEMOCRATICO**

I. Transición a la democracia y consolidación institucional. Principios generales del proceso de cambio estructural	129
II. Nociones sobre el cambio institucional	133
III. Hacia la Presidencia democrática en México	139
<u>1. Democracia y desarrollo de la institución presidencial</u>	139
<u>2. La gobernabilidad como objetivo de la presidencia democrática</u>	144
<i>a) La gobernabilidad según la teoría individualista</i>	146
<i>b) El enfoque institucional de la gobernabilidad</i>	150
<u>3. Requisitos de gobernabilidad. ¿Hasta qué punto se consolidó el presidencialismo democrático durante la administración zedillista?</u>	152
IV. El contenido negociado del Presupuesto para 1998	162
<u>1. Integración de las Cámara y gobernabilidad en 1997</u>	165
<u>2. Régimen constitucional para la aprobación del paquete financiero</u>	168
<u>3. Iniciativa presidencial del paquete financiero de la Federación para 1998</u>	176
<i>a) Contexto político de la presentación del paquete financiero</i>	176
<i>b) Presentación del proyecto por el Secretario de Hacienda y Crédito Público</i>	179
<u>4. Modificaciones al proyecto hechas por las comisiones internas de la Cámara de Diputados</u>	181
<i>a) Integración de las comisiones internas</i>	182
<i>b) Preparación y negociación de los dictámenes de la comisiones</i>	185
<i>c) Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público</i>	185
<i>d) La evolución de las negociaciones en las comisiones internas.</i>	188

<u>5. Texto final</u>	190
<i>a) Solución final sobre la tasa del IVA y la miscelánea fiscal</i>	191
<i>b) La aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998</i>	194
CONCLUSIONES	197
BIBLIOGRAFÍA	209

INTRODUCCIÓN

El **objeto de estudio** de esta tesis es la Presidencia de la República en México, considerada como una institución que ha tenido una función de lo más relevante en la historia política y constitucional del país.

Así, el **objetivo general** que se persigue es analizar la Presidencia de la República como institución política, derivando de este análisis el papel que tiene no sólo en el régimen de gobierno, sino en la historia del sistema político mexicano reciente.

La tesis tiene como premisa que el Poder Ejecutivo mexicano ha tenido tanto peso en la conformación y desarrollo del sistema político de este país, que se hace obligado tener que pensarlo y repensarlo en un contexto de cambio democrático y de consolidación de las instituciones del Estado. De esta última afirmación se desprende una segunda premisa, que indica que en México se vive un cambio profundo que incide en la forma en que el Estado se organiza y funciona. Quizás no se trate de una reforma misma del Estado, pero sí de una reforma de la mayor parte de las instituciones que lo conforman, especialmente los poderes políticos y, en particular, el Ejecutivo Federal.

Como **objetivos específicos**, corresponde en un principio caracterizar al Poder Ejecutivo Federal mexicano como una institución, determinando y describiendo sus elementos jurídico-constitucionales específicos y sus elementos como institución política del Estado. A esta descripción se le ha denominado la parte estática del trabajo.

Posteriormente, en una parte llamada dinámica, se debe hacer, primero, una referencia breve al papel de la Presidencia de la República en el contexto histórico, describiendo cómo se fue construyendo como institución en un marco de corporativismo post-revolucionario, para luego desembocar el análisis detallado de

su evolución en un contexto de cambio democrático y de consolidación liberal de las instituciones del Estado. En gran medida, estos objetivos específicos se alcanzan con otros más, que les son complementarios. A saber, el estudio de las relaciones de los Poderes del Estado y los mecanismos de control constitucional que rigen sus actuaciones. Otro objetivo específico complementario es conocer con detalle los mecanismos de control constitucional que se activan en el momento de elaborar, analizar, discutir y aprobar el paquete financiero del Estado mexicano (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación).

La **hipótesis** que se sostiene en el presente trabajo puede describirse de la manera siguiente: Aunque algunos teóricos modernos que analizan el cambio democrático en Latino-América, como Juan Linz, alegan que los sistemas presidenciales deben desaparecer de la región si lo que se busca es la consolidación de la democracia y la gobernabilidad política, es posible afirmar, sin embargo, que en México difícilmente se podrá adoptar un sistema parlamentario, como el inglés, ni siquiera uno semi-parlamentario con un Presidente fuerte, como el francés. Ante las características históricas del sistema político en México, que se concretan en sus normas constitucionales y políticas, el cambio político en el país tiende a asegurar una Presidencia de la República fuerte en tanto que se asegura su funcionamiento institucional adecuado. Por lo tanto, como hipótesis de trabajo, se afirma que:

El sistema político mexicano presenta una tendencia hacia el establecimiento de una Presidencia de la República democrática, como un régimen en el que funcionan adecuadamente los mecanismos de pesos y contrapesos en relación con los otros poderes del Estado. En este régimen presidencial, las reglas de su funcionamiento corresponden a la normas constitucionalmente establecidas y legítimamente vigentes.

Existe una segunda afirmación, como telón de fondo de la hipótesis principal: El abandono de un modelo de presidencia fuerte, bajo el régimen

presidencialista, y su desarrollo en el proceso contemporáneo global de reforma política estructural, lejos de debilitarla como institución, la ha fortalecido. De este modo, se intenta evidenciar que la institución presidencial surgida del proceso de reforma política estructural, que tiene como eje la democratización, tiende a ser, justamente, una *presidencia democrática*, y una presidencia democrática garantiza a la larga, de manera más eficiente, la gobernabilidad en la democracia. Esto es:

La fortaleza del régimen presidencial surge, precisamente, del alto grado de institucionalización democrática de la Presidencia de la República, que coincide mejor con los postulados del Estado de Derecho que lo que podría coincidir una presidencia autoritaria.

Por lo que hace a los **antecedentes** sobre el tema de la Presidencia de la República, cabe precisar que, existen, sin lugar a dudas, diversos trabajos de muy variada índole que lo tratan con mayor o menor profundidad y calidad. Sin embargo, en general, sus resultados resultan de poca utilidad para atender los objetivos de la presente tesis. Por ejemplo, hablando de los escritos de referencia en derecho constitucional mexicano, con la frialdad de un análisis sólido, pero de manera muy abstracta, sin referencias hacia su funcionamiento real, Felipe Tena Ramírez se limita a describir de una manera breve la organización del Poder Ejecutivo y sus funciones. Difícilmente deja entrever el trascendente papel del Presidente de la República en el funcionamiento institucional del sistema constitucional mexicano (Tena, 1990, pp. 445 y 446). Ignacio Burgoa, por su parte, incursiona en este terreno, pero lo hace de manera breve y superficial, al dedicarle unas cuantas líneas a su *Apreciación general sobre el presidencialismo mexicano*, al final del capítulo octavo (*El Poder Ejecutivo*), de su libro *Derecho Constitucional Mexicano* (Burgoa, 1991, pp. 807-810).

La teoría constitucional moderna tiene que esperar los trabajos de Carpizo, en especial *El Presidencialismo Mexicano*, de Jorge Carpizo (1978), para contar con un análisis detallado sobre los aspectos jurídicos y políticos de la peculiar

institución presidencial mexicana. En la obra mencionada, Carpizo reúne y ordena los elementos del régimen presidencial mexicano, analiza las facultades de su titular como cabeza de un poder político, tanto constitucionales, que se encuentran previstas en el texto constitucional, como las que él llama *meta-constitucionales*, que no se encuentran expresamente previstas en la Constitución, pero que forman parte de la organización y funcionamiento de la institución presidencial. Aunque existen otros trabajos recientes sobre el tema, ninguno ha sido tan innovador en su enfoque y tan renovador es sus aportaciones como el de Jorge Carpizo. En todo caso, los enfoques no son estrictamente jurídico-constitucionales.

A pesar de lo anterior, debe hacerse constar que existe una **problemática** que atender desde el punto de vista teórico en relación con la Presidencia de la República. Si bien la falta de variedad es, en sí, una problemática relevante, lo importante es reconocer que hay muy poca actualidad y vigencia de los estudios sobre el tema. Por ejemplo, la obra de Jorge Carpizo. Si su libro arriba citado es considerado como un trabajo *completo* desde el punto de vista jurídico-constitucional, pues analiza a fondo los rasgos esenciales del Presidencialismo post-revolucionario, ¿por qué es necesario regresar a este tema en una tesis doctoral? La respuesta es precisa: toda vez que la Presidencia de la República era la piedra angular del sistema político mexicano surgido de la revolución mexicana de 1910, y estudiado por Carpizo en 1978, la reforma política contemporánea, que implica un cambio democrático y una consolidación de las instituciones del Estado, ha tenido como una de sus principales características la evolución de la institución presidencial en un sentido consistente con ese movimiento democrático. Es decir, la disminución del excesivo poder constitucional y meta-constitucional (para utilizar los términos de Carpizo) del Presidente de la República; la evolución hacia una Presidencia Democrática. El problema es que, a pesar de la trascendencia de este fenómeno político para las ciencias sociales, en el momento de iniciar la tesis había prácticamente una ausencia generalizada de estudios jurídico-constitucionales que analizaran de manera integral, profunda y, sobre todo, actualizada los cambios del régimen presidencial surgido de dicha reforma política.

Esta tesis busca resolver tal problemática sobre la falta de actualidad del estudio de la Presidencia de la República en el contexto de cambio democrático y político contemporáneo.

La estructura de la tesis está organizada en cuatro capítulos. En el primero se hace una descripción del marco teórico que se tomó como referencia para estudiar la institución presidencial. Como se ha señalado, se tomó como base la teoría del nuevo institucionalismo.

En el segundo capítulo corresponde precisar qué se entiende por *institución del poder público*, es decir, el elemento teórico del sujeto de estudio. Se trata de la parte estática del análisis, ya que no se tienen en cuenta referencias históricas o contextuales.* Así, se desarrolla la concepción del Ejecutivo Federal como institución. Se trata de un paso inicial que tiene por finalidad ubicar al sujeto de estudio en el marco teórico del nuevo institucionalismo.

Para completar el análisis anterior, hace falta un estudio del funcionamiento *real* de la institución presidencial, en un espacio (ambiente) específico y considerando su desarrollo en un momento determinado. A los capítulos tercero y cuarto corresponde llevar a cabo tal estudio contextual de la institución presidencial, lo que se intentará realizar mediante un estudio sobre su desempeño y eficacia institucional, y con referencia a su ambiente político-constitucional. Por ello, se trata del análisis dinámico de la tesis. Lo que se busca es descubrir los elementos que permitan entender con claridad su funcionamiento ante el fenómeno político real. Se tomarán en cuenta, para ello, dos formas de organización institucional: la primera, estudiada en el tercer capítulo, es la institucionalización de la Presidencia de la República durante el *presidencialismo*; es decir, el régimen político mexicano surgido de la revolución. La segunda, que

* La distinción entre análisis estático y análisis dinámico la encontré por primera vez en Tena (1990). Sin embargo, el uso que se le da en este trabajo es tomada del libro de Cortiñas-Peláez sobre la función jurisdiccional (1982).

se desarrolla en el cuarto y último capítulo, se centra por razones metodológicas en el periodo de la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Así, en el capítulo tercero, se estudia el *presidencialismo*, el sistema político que surge de la revolución mexicana y que sirve como referencia del vigente. Para ello, en la primera parte, habrán de detallarse los antecedentes institucionales generales de la forma de gobierno presidencial, pasando por los principios que rigen los equilibrios institucionales entre los Poderes bajo dicho régimen. En la segunda parte, se estudiará la manera en que se organiza y desarrolla el sistema político mexicano surgido de la revolución y que tuvo vigencia durante más de siete décadas. Finalmente, en la tercera parte, se tratará con detenimiento las características específicas de la Presidencia de la República como institución dominante durante ese tiempo, con el fin de conocer la forma en que los equilibrios institucionales estatales se lograron en ese contexto preciso.

Más adelante, en el último capítulo, el cuarto, se ubicará y describirá a la institución presidencial en el escenario de la reforma democrática del sistema político mexicano contemporáneo. Para ello, se recurrirá a dos conceptos teóricos que forman parte del debate de la reforma y consolidación institucional. Por un lado, la transición política. Por el otro, un concepto que permite enclavar el funcionamiento de la institución presidencial en dicho escenario de transición: la gobernabilidad democrática. Finalmente, se estudiará a fondo un caso concreto que ilustrará el funcionamiento de la institución presidencial en el proceso de reforma hacia su democratización: la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 1998. Todo esta parte dinámica se desarrollará, naturalmente, con base en el punto de vista neo-institucional.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO

I. El objeto de estudio: La Presidencia de la República.

Justo en la primera frase utilizada en su introducción al libro *Parliamentary versus Presidential Government*, Arendt Lijphart señala que las democracias pueden organizarse de muchas maneras, pero que la diferencia institucional más importante entre ellas es la relación que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Lijphart, 1992, p. 1). De hecho, el autor nos recuerda que de la relación que se establece entre ambos poderes deriva una de las clasificaciones fundamentales de los regímenes políticos modernos: parlamentario y presidencial. Por ello, la afirmación de Lijphart es el punto de partida del presente estudio doctoral, pues en el mismo se estudia la relación de los Poderes Ejecutivo y Legislativos federales mexicanos.¹

Su puede constatar que la posición del Lijphart es contundente, en tanto que la entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ha sido abordada de manera muy abundante en las Ciencias Sociales, desde casi cualquier perspectiva y de muy diversas maneras. En efecto, existen estudios del tema desde el punto de vista jurídico-constitucionales, sociales, políticos e, inclusive, económicos, en los que resulta se mantiene firme la idea que, para la comprensión de los sistemas políticos y de los regímenes de gobierno, es decisoria la manera en que interactúan, se coordinan y se controlan los dos Poderes mencionados (el ejemplo clásico, para el caso mexicano, es Tena, 1990).

Sin embargo, a pesar de que queda claro que esta tesis debe centrarse, en términos generales, en ambos Poderes, uno de los primeros retos que se enfrentaron en su elaboración fue, por paradójico que parezca, el determinar con

¹ Esencialmente. Sin embargo, en el Capítulo Cuarto se hacen diversas consideraciones respecto de la relación que guardan los Poderes Ejecutivo y Legislativo con el Judicial.

toda precisión el objeto de estudio y la manera de abordarlo. Por razones de experiencia profesional de quien sustenta la tesis, pero también reconociendo las particularidades del fenómeno político mexicano, el análisis toma como primera referencia a la institución presidencial, y a partir de su construcción conceptual, se hace un desarrollo de las cuestiones que se refieren a las relaciones de dicho Poder con el Legislativo. Para corroborar que la elección del sujeto de estudio, el Poder Ejecutivo, fue la correcta, fue necesario hacerse dos cuestionamientos: ¿en dónde radica la novedad? ¿Qué tan válido es iniciar a través del estudio de la Presidencia de la República?

La perspectiva de estudiar temas de derecho constitucional y de ciencia política a partir de los poderes del Estado, especialmente los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como instituciones íntimamente relacionadas, pudiera ser considerada como tradicional a la luz de lo que se apunta en los primeros párrafos de esta introducción. Dicho de otro modo, si una cantidad importante de las aproximaciones a los temas relacionados con el Estado se hace a través del estudio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y sus relaciones, ¿qué tan novedosa puede ser esta tesis? En gran medida, el valor del trabajo se basa en una noción distinta, moderna y muy precisa de lo que puede ser considerado como *lo institucional* y, a partir de ello, la explicación de su contexto y la descripción de las relaciones entre dichos poderes. Para ello, se utiliza una teoría jurídico-política moderna, actual, que presenta elementos de estudio que en todo el mundo se incorporan cada vez más al análisis de lo institucional. Esta teoría es el *nuevo institucionalismo*.

En relación con el cuestionamiento sobre la relevancia que se le da a la Presidencia de la República como objeto de estudio, se encontraron diversas razones: En primer lugar, por razones de oportunidad, que surgen de la necesidad de repensar una institución como el Poder Ejecutivo mexicano. En efecto, las características del régimen presidencial mexicano han provocado una idea generalizada de que se trata de un régimen de excepción. Enfrentado al

paradigma de la democracia liberal de occidente, el sistema presidencial mexicano, el tradicional, es calificado como imperial, autoritario (con grados, desde semi-autoritario hasta dictadura perfecta), antidemocrático, etcétera. Se trataría, entonces, de un caso más que nada peculiar, que merece un estudio detallado fundamentalmente porque la fuerte presidencia ha venido a establecer una vida política en México excepcionalmente pacífica y estable, en comparación con la débil tradición de gobiernos civiles y los altibajos democráticos en Latinoamérica durante el siglo XX. Sin embargo, difícilmente se podrían mencionar los esfuerzos que se han hecho para estudiar con seriedad y profundidad, de manera detallada, el proceso de institucionalización de la Presidencia de la República, como tal, como institución y no como "excepción", y los mecanismos de los que se proveyó para asegurar su continuidad, homogeneidad y (en especial) supervivencia durante varias décadas. Se reconoce que existen algunos trabajos en este sentido. Sin embargo, la percepción general, no sólo en el medio académico, sino entre la opinión pública y los discursos políticos, es que la presidencia mexicana no se ajusta a lo que debería ser, según los modelos universalmente aceptados.

Es necesario cambiar el enfoque. Lo primero que se debe intentar es dejar de pensar en la institución presidencial mexicana como una excepción. Es importante hacer un esfuerzo teórico que permita liberar la perspectiva de análisis de prejuicios para evitar ver la Presidencia de la República desde el punto de vista de la normalidad niveladora de la democracia liberal de occidente. Se trata de dejar a un lado los calificativos usados despectivamente, como *imperial*, *desbordada* u *omnipotente*. Debe analizarse la institución como tal, en su dimensión particular y autónoma (como todas las instituciones). Comprender lo más posible su funcionamiento como normal, desde el punto de vista de la eficacia institucional. Para ello, debe tenerse como punto de referencia la historia reciente del país. El esfuerzo podría enfocarse en resaltar la constitución, funcionamiento y evolución de una institución: la presidencia durante la construcción institucional después de la revolución mexicana, la institución presidencial que desarrolla una

estabilidad funcional durante décadas, y la institución que evoluciona en un contexto de reestructuración política democrática. Debe precisarse, sin embargo, que no se trata de un estudio histórico. Las referencias al proceso de construcción y consolidación de la presidencia revolucionaria sólo servirán de base para comprender la presidencia que tiende a ser democrática. En realidad, la mayor parte de las aportaciones teóricas que busca realizar esta tesis se centran en el proceso de democratización de la presidencia de la república. Se trata de una visión de la democracia como algo más que la adopción de un régimen de elecciones de autoridades legislativas y ejecutivas democráticas, en todos los órdenes de gobierno; sino también como la consolidación de otras instituciones propias del Estado: el respeto al Estado de derecho, la reforma al poder judicial, la consolidación del poder legislativo, la federalización, etcétera). Así, concretamente, el propósito de este análisis es descubrir el funcionamiento del Poder Ejecutivo Mexicano, primero durante el *presidencialismo*, para luego oponerlo al desarrollo que conduce a la presidencia democrática. Y especial énfasis se hará de esta presidencia en evolución durante el periodo de la administración del Presidente Ernesto Zedillo. Lo que se busca, al final de cuentas, es identificar los contextos y ambientes que determinan las características organizacionales del dicho Poder del Estado.

II. ¿Por qué lo institucional?

Para concretar el análisis de la Presidencia de la Republica, se utilizará el modelo de análisis neo-institucional, que ha recorrido un camino bastante largo en el campo de las ciencias sociales, pero que poco se ha trabajado en México desde un punto de vista constitucional. Este enfoque se adopta cuando se tiene en cuenta preguntas elementales sobre el funcionamiento de la institución presidencial, tales cómo: ¿Qué diferencia existe entre la presidencia post-revolucionaria (como se verá más adelante, *presidencialista*, con cursiva) y la presidencia democrática? Si existe una diferencia en los diseños institucionales, ¿cuál es ese nuevo diseño? Si los cambios institucionales de la presidencia

responden a las nuevas condiciones políticas, ¿cómo se puede describir la relación que existe entre la institución presidencial y su entorno político? ¿Cuáles son las constantes en el diseño institucional de la presidencia, que resisten los cambios del medio? ¿Por qué se mantienen dichas constantes? ¿Se resisten al cambio o son adoptadas por razones de eficiencia institucional? ¿Cuáles son los cambios? ¿Cómo se generaron esos cambios y qué necesidades pretenden cubrir o a qué demandas buscan responder? En todo caso, ¿el nuevo diseño institucional, responde eficientemente a las exigencias y a las presiones del ambiente, tanto doméstico como externo? Una de las premisas de esta tesis es que la presidencia ha estado altamente institucionalizada. Es decir, que cuenta con mecanismos de reproducción, sostenimiento y control que le han permitido funcionar de manera estable y sostenida. Es por eso que debemos olvidarnos de *lo que hubiera sido la presidencia mexicana en otras condiciones* o de *lo que debió ser*, y verla como un sistema real de prácticas organizadas que funcionaban de acuerdo con principios muy precisos.

Los retos de un análisis constitucional moderno de la Presidencia de la República no son sencillos de superar por varias razones. Algunas de las más evidentes son las siguientes:

Primero. El Poder Ejecutivo es tan complejo y de tanta influencia en el funcionamiento general del sistema político mexicano, que fácilmente y con mucha frecuencia se cae en la tentación de *politizar* su análisis. En la práctica, el Presidente de la República dispone de tal cantidad de recursos políticos, económicos y sociales, que su análisis puede convertirse en un galimatías conceptual si no se tiene claramente definido el modelo teórico del nuevo institucionalismo. No es ocioso remarcar este punto. Diversos estudios han tratado de descifrar la figura presidencial mexicana, pero pocos han tenido la fortuna de desligarse de juicios o valoraciones personales y frecuentemente partidarias.² No es frecuente encontrar en esos trabajos un análisis lo suficientemente sólido,

² Un ejemplo es el trabajo de Uvalle (1984).

desde el punto de vista teórico, que les permita evitar a sus autores caer en la tentación condenar o justificar el régimen presidencial mexicano.

Segundo. Un poco como consecuencia de lo anterior y fruto de su evolución histórica peculiar, el presidencialismo mexicano no se ajusta, por mucho, al modelo teórico existente sobre el régimen presidencial, que se basa en el régimen de los Estados Unidos de América. Como ya se mencionó, también se cae en la tentación de calificar a la presidencia mexicana como todo, menos como un presidencia de la república.

Tercero. Los cambios recientes en la reforma y reestructuración del sistema político mexicano (conocido equivocadamente como reforma del Estado), han tocado profundamente la institución presidencial. Resulta, entonces, sumamente difícil limitar en el tiempo, definir y caracterizar el objeto de estudio.

Quienes han tratado de definir un objeto de estudio poco estable, en el momento en que se encuentra en plena evolución, saben que el ejercicio conduce a dos soluciones: detener el estudio en un momento preciso de la evolución del objeto, lo que hará que su análisis rápidamente pierda vigencia; o bien hacer ejercicios de prospectiva que prevean situaciones, modelos y diseños que, posible y muy probablemente, terminen por ser inaplicables con el tiempo. En este último caso, no sería difícil encontrar propuestas del diseño presidencial que caigan en la tentación de imponer modelos de lo que *se quisiera* que fuera la presidencia de la República, tomando en el mejor de los casos modelos ajenos a una realidad política mexicana o, en el peor de los casos, basándose en pasiones personales o tendencias partidarias.

Cuarto. Como ya se ha señalado en otra parte, los fundamentos constitucionales en los que se basa el funcionamiento y la organización de la

presidencia de la República no se encuentran clara y completamente expresados en normas jurídicas escritas.³

Con esta breve mención de algunas de las razones que explican la dificultad del estudio constitucional moderno del régimen presidencial mexicano, resulta claro el porqué el desarrollo de un catálogo de normas jurídico-positivas que únicamente enuncie las funciones y órganos que apoyan al presidente de la República no sería lo suficientemente completo para comprender constitucionalmente la Presidencia de la República. Por ello, se hace necesario tomar en cuenta los elementos que nos proporciona un análisis constitucional amplio, que se extienda un poco hacia las fronteras de las ciencias políticas. Debe precisarse que los estudios que combinan elementos de análisis de ambas disciplinas (la jurídica constitucional y las ciencias políticas), no son ni novedosos ni carecen de cierta lógica y coherencia teórica. Debe recordarse que ambas disciplinas se encuentran íntimamente ligadas, pues coinciden en su objeto de estudio: el fenómeno político y sus normas que los rigen. De hecho, un enfoque preciso sobre la teoría constitucional de las instituciones requiere, en primer lugar, de una explicación de las relaciones entre derecho y la ciencia política. Posteriormente, con esa base, podrá entrarse el estudio del concepto de la institución, constitucionalmente amplio. Hay una larga tradición doctrinal que ha desarrollado la relación entre el derecho constitucional y la ciencia política. André Hauriou (1980) afirma, por ejemplo, que el derecho constitucional es *el encuadramiento jurídico del fenómeno político*. Por su parte, la doctrina en México indica que:

Esta concepción resulta de comprobar que el propósito de toda carta constitucional consiste en establecer las normas jurídicas que habrán de regular el ejercicio del poder. En este sentido, afirma el doctor Carpizo, "los

³ Carpizo hace la distinción, al llamar a las facultades expresamente previstas en la Constitución como tales, constitucionales, mientras que aquéllas que no están expresamente previstas en dicho documento, y que apelan frecuentemente al funcionamiento político del Poder Ejecutivo, son denominadas meta-constitucionales. Antes, Cossío Villegas las había identificado dentro de *las normas no escritas del sistema político mexicano*. Ver su libro de 1972, pp. 30 y 31.

problemas que examina el derecho constitucional son problemas de poder; son, en última instancia, cuestiones políticas que deben encauzarse dentro de los marcos del orden jurídico." Así pues, no debe extrañar que, en el caso del ejercicio de las funciones constitucionales y legales del presidente de la República, intervengan factores políticos que modalicen sus efectos y significado (Osornio, 1984, pp. 150 y 151).

Este trabajo es constitucional, pues los referentes, los controles, las normas que determinan el funcionamiento de la institución presidencial son normas constitucionales. Aún y cuando a dichas normas se les clasifique como escritas o no escritas, como constitucionales o meta-constitucionales. En realidad, el esfuerzo debe centrarse en el funcionamiento de la institución presidencial, y en cómo dicho funcionamiento está bien o mal regulado en la constitución.

III. El análisis institucional tradicional

De este modo, al recurrirse a un análisis constitucional amplio de la Presidencia de la República, se ha decidido adoptar un enfoque teórico basado en la corriente de estudio denominada *nuevo institucionalismo*. Vista como una institución, la Presidencia de la República se nos revela como un todo, íntegro y funcional, que puede explicarse plenamente en su dimensión jurídico-política.

Ahora bien, existe un desarrollo amplio de las teorías *neo-institucionales*, que se ha presentado, además, en otras disciplinas sociales como la economía, la sociología o la administración. Por lo tanto, resulta interesante comprobar que existen conceptos y elementos de análisis que las mismas aportan, y que sirven para completar el desarrollo conceptual de la presidencia de la República como institución. No obstante, también es pertinente señalar que el concepto de institución y su desarrollo no es propio de la teoría que se utilizará como base y referencia. De hecho, se le denomina *nuevo institucionalismo* justamente en razón de que el tema ha sido tratado por la teoría política y jurídica tradicional. Y de

manera amplia, por cierto. Como ejemplo para el caso mexicano, se encuentran autores tan importantes como Serra (1985, p. 80). Entre los autores que se han ocupado del estudio de la institución, el de mayor significación y divulgación fue el Maurice Hauriou (1985, p. 60), que expresa:

Una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, un poder se organiza y le procura de órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesados en la realización de tal idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidos por los órganos del poder y reglamentadas por procedimientos.

Maurice Duverger (1967, p. 6) considera, por su parte, que:

...esta teoría es bastante oscura, se basa en una insuficiente observación de los hechos: da un papel demasiado grande el factor racional y consciente, así como a los fenómenos jurídicos.

Como puede observarse, la teoría tradicional considera que las instituciones comprenden, antes que nada, las formas y condiciones de la conducta humana. Es decir, un conjunto de actos, usos, creencias, principios reguladores o los propósitos sociales que desempeñen las personas, originados por la actividad social y aceptados o impuestos como pautas organizacionales definidas, con carácter permanente, uniforme y sistemático, las cuales se objetivan y consolidan en instituciones.

En general, la visión tradicional aludía a que las instituciones son las cosas establecidas o fundadas, es decir, es una actividad de los hombres, una actividad social. En este sentido, André Hauriou recuerda que *Las instituciones políticas son, pues, cosas establecidas por los hombres en el campo de la vida política* (Hauriou, 1985, p. 31). Según la visión tradicional, la institución política actúa

primariamente para satisfacer la necesidad de administración general y de orden público en la sociedad. Dentro de ella hay muchas subinstituciones, como la legislativa, la policial, la militar, los sistemas de designación y elección para los cargos públicos y las relaciones diplomáticas con los países extranjeros. De lo anterior podemos señalar que la noción tradicional de institución política mantiene una estrecha relación con el Derecho Constitucional. Dice a este respecto Maurice Duverger (1967, p. 1):

El término "institución política" tiende progresivamente a sustituir a la expresión "derecho constitucional", muy utilizada en Francia y en los países latinos después del siglo XIX. Esta evolución semántica amerita de ser precisada, porque ella aclara la noción de institución política y los cambios de concepción a su manera de ver.

Todo ello se realiza mediante medios o instrumentos que aseguran el control y realización de una función que satisface necesidades del orden público. La institución política se integra con una serie de órganos que estructuran el poder público. Esos órganos son de carácter jurídico, económico, militar, religioso, etc. De este modo la institución aparece como una organización de carácter público o semipúblico que supone una dirección y organización destinada a servir los fines socialmente reconocidos.

Se puede observar que la noción tradicional de institución se liga a la de estructura y se implican en el análisis de las ideas y de las formas políticas. Ocurre que, en su sentido inicial, emanado de otras disciplinas, los conceptos de institución y estructuras se refieren a una organización o disposición ordenada de las partes. Como obra humana la institución puede ser suprimida o modificada por los cambios sociales. Sin embargo, el régimen de las instituciones se mantiene relativamente inalterable y sujeto a las condiciones y modos de una sociedad determinada. Se dice, entonces, que un sistema social, político, económico, está

institucionalizado cuando se mantienen, en forma organizada y permanente, las relaciones sociales subordinadas a los principios del orden social reconocido.

IV. Una nueva visión de lo institucional

Como puede apreciarse, las nociones de *institución* y, en particular, *institución política*, dada su utilidad para cualquier análisis político-constitucional, han sido detenidamente estudiadas. No obstante, también es cierto que las necesidades metodológicas y científicas que se imponen a las disciplinas sociales modernas, exigen renovar dicho enfoque tradicional sobre lo *institucional*. Por ejemplo, Paul Reuter (1975, p. 13) explica que:

...el estudio de las instituciones implica necesariamente desarrollos sociológicos, históricos, políticos, económicos y jurídicos. En un principio había dedicado su atención sobre los aspectos jurídicos, pero considera que la ciencia política puede emprender el estudio de la sociedad internacional bajo otros puntos de vista, como los "International relations" en los Estados Unidos, y concluye que los estudios recientes se orientan hacia los problemas de método de la ciencia política aplicada a la sociedad internacional y en otras hacia la descripción concreta de la sociedad internacional contemporánea, y en otras hacia las relaciones de la política internacional y el derecho.

Por eso es que se ha decidido no dejar de lado la oportunidad de hacer un ejercicio de revisión que sobre la institucionalización nos ofrecen algunos enfoques más contemporáneos. De hecho, la cuestión institucional ha recuperado protagonismo ante un embate individualista que menospreciaba la noción de lo institucional como referente importante para el análisis político. Los autores han incorporado nuevamente a las instituciones como parte central del examen de la realidad social. De este modo, en el plano de la teoría contemporánea a nivel internacional, se ha comenzado a hablar de la existencia de una corriente

contemporánea en las ciencias sociales, *el nuevo institucionalismo*. Los autores que vuelven a hablar de las instituciones, no obstante sus diferencias, comparten la crítica de las visiones de la historia que la consideran un proceso eficaz de equilibrios donde las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a restricciones y de las concepciones conductistas que sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el cual actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de su acción.

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.

Así, esta tesis utiliza como marco teórico el modelo de análisis neo-institucional, en su escuela del institucionalismo normativo desarrollada principalmente por dos teóricos que publican en lengua inglesa: March y Olsen. En el desarrollo de la propia tesis, se detallarán los elementos que han sido tomados de dicha perspectiva teórica. Por lo pronto, resulta pertinente realizar algunas precisiones sobre el contexto general del surgimiento y sobre las características de la escuela neo-institucional.

V. Génesis y características del neo-institucionalismo.

Como ya se mencionó, a pesar del adjetivo *nuevo*, hablar de instituciones en ciencias sociales no es, en sí, una *novedad*. De hecho, de alguna u otra manera, la mayoría de los trabajos en ciencias políticas y en ciencias jurídicas que se conocen en México y que se ocupan de lo público, de alguna u otra manera tienen a las instituciones como su principal referente. El Estado, por ejemplo, es *la institución*, el referente por excelencia. El Estado es, sin lugar a dudas, la

institución del poder público más acabada en la historia del hombre, por lo que se constituye como el objeto de estudio más importante en la ciencia política y el derecho constitucional, ya sea como un todo o en sus partes, o bien como telón de fondo conceptual o empírico.⁴ Pero el interés no sólo se ha centrado en el la institución estatal; también se puede encontrar una gran cantidad de estudios sobre otras instituciones que de alguna manera ejercen un poder político, aunque no estatal: las tradicionales, entre las que encontramos notablemente a los partidos políticos, las organizaciones internacionales o las iglesias, etcétera; así como las nuevas organizaciones recientemente reconocidas como fuerzas políticas, tales como las agrupaciones que fungen como medios de comunicación o las formas de organización de lo que se ha llamado *la sociedad civil*.⁵

Estas consideraciones nos permiten hacer un razonamiento muy simple, pero no menos pertinente: Si en la base de la mayor parte de los análisis políticos y constitucionales se encuentran las instituciones, ¿por qué hablamos de un *nuevo* institucionalismo? ¿En dónde radica esa novedad? La respuesta a este planteamiento se encuentra, justamente, en el énfasis que se hace en la de noción de *institución*, en abstracto; esto es, el desarrollo de una teoría de *lo institucional*, independientemente de las organizaciones reales y concretas que puedan ser calificadas como instituciones. En el *nuevo institucionalismo*, el concepto institución se convierte en el elemento nodal a partir del cual se construye todo su razonamiento teórico. La ventaja de este procedimiento teórico es que proporciona modelos de estudio que pueden ser adaptados, posteriormente, a las instituciones concretas.⁶

⁴ La idea del Estado es tan compleja, que existe un sinnúmero de conceptos que tratan de definirla, tantos como aproximaciones teóricas se han hecho. Y una buena parte de los desarrollos teóricos en ciencia política y de derecho constitucional se centran (y abundan) en tal definición.

⁵ Es verdad que estas instituciones políticas no estatales tienen un gran peso en el desarrollo del fenómeno político en México, especialmente en su relación institucional con el Presidente de la República. A tal grado, que es imposible tener una perspectiva global de todo el fenómeno político si se ignoran. Sin embargo, no es del interés de esta investigación detenerse en su análisis. En primer lugar porque rebasan con creces el sujeto de investigación, y, además, porque alterarían la perspectiva estatista que se busca mantener.

⁶ Procedimiento que sigue, por cierto, este trabajo.

Ahora bien, el énfasis que esta teoría política contemporánea hace en la noción de institución no es accidental. Como se verá posteriormente, el objetivo es, finalmente, *recuperar* el concepto de institución y mejorarlo desde el punto de vista científico. Recuperar en su sentido textual, ya que el estudio de la institución misma había sido expresamente hecho a un lado del análisis teórico en el momento en que surge dicha corriente de pensamiento.

A continuación, se detallará, en un primer momento, el contexto en que surge esta teoría neo-institucional (cómo regresa al centro del interés teórico). En segundo término, se hablará un poco de sus características generales. Queda para el capítulo siguiente describir detalladamente el modelo del nuevo institucionalismo en su corriente normativa, al tiempo que se adapta a la institución presidencial mexicana.

1. Institucionalismo contra individualismo.

Como ya se adelantó, las raíces de las ciencias políticas y del derecho constitucional se encuentran, en gran medida, en las instituciones. No obstante, hace no muchos años, durante una buena parte del periodo que sigue a la segunda guerra mundial, las disciplinas sociales, especialmente la ciencia política,⁷ rechazaron estas raíces a favor de dos perspectivas teóricas basadas fundamentalmente en presupuestos individualistas: el conductismo y la teoría de la elección racional. Ambas parten del supuesto de que el individuo actúa en el escenario político de manera autónoma, individual, de acuerdo tanto con patrones socio-psicológicos como con cálculos racionales que tienden a satisfacer su beneficio personal. En el extremo de dichas teorías, los individuos no se encuentran limitados por instituciones, formales ni informales. Por el contrario, los

⁷ Muy a pesar de los estudios jurídico-políticos tradicionales que se hacen en México, debe iniciarse esta parte de la tesis haciendo una precisión. Es verdad que la literatura francesa, la alemana y la española han proporcionado durante muchos años nuestros principales referentes teóricos en el estudio de los fenómenos jurídicos, políticos y sociales. No obstante, en esta ocasión nos alejaremos de dicho ámbito para concentrarnos en la literatura que más ha aportado a las ciencias sociales en los últimos años: la inglesa, principalmente la que se produce en los Estados Unidos de América.

individuos toman sus decisiones de manera autónoma. Ambas teorías coinciden, también, en que las preferencias son exógenas (o ajenas) al proceso político.

En realidad, tales teorías se constituyen como una respuesta al excesivo énfasis que se hacía, hasta entonces, en las instituciones. En este sentido, debe reconocerse que su búsqueda por alterar la perspectiva teórica dominante en ese momento se debe, en gran medida, a los intentos crecientes de la época de buscar un uso apropiado de métodos de investigación rigurosos, así como de construir la teoría política y jurídica sobre bases empíricas precisas (Peters, 1999). Los teóricos del conductismo y de la elección racional consideraban que estos esfuerzos metodológicos y teóricos parecían incompatibles con el enfoque institucional. Siendo tan relevante el papel de la reforma científica del individualismo para el estudio de las instituciones, se hará un alto para estudiar sus características esenciales. Con ello, apoyamos los argumentos posteriores de que esta posición teórica constituye el punto de referencia contra el cual se perfila el nuevo institucionalismo.

2. Las revoluciones conductista y racional.

Las revoluciones conductista y racional se inician en los años 50, consolidándose en las ciencias sociales en los años 60 y 70. Su desarrollo transformó profundamente el panorama general de las disciplinas sociales.⁸ Aunque ambas perspectivas presentan diferencias, comparten, sin embargo, algunas características; fundamentalmente, en los puntos siguientes: teoría y metodología, matiz anti-normativo, presupuestos individualistas y énfasis en el *input*.⁹

⁸ Por razones metodológicas, a partir de este momento únicamente se hará referencia a lo que incumbe a la ciencia política y al derecho constitucional, dejando a un lado el resto de las disciplinas sociales como la sociología, la historia o la economía, salvo que se señale lo contrario.

⁹ March y Olsen, iniciadores de la corriente neo-institucionalista, hacen, por supuesto, una crítica más agria y, si es posible decirlo, hasta cierto punto injusta, de las características de las teorías conductista y racional. En efecto, tales autores consideran que son contextuales, reduccionistas, utilitarias, funcionalistas e instrumentalistas. Desde la utilización de estos términos para caracterizar las teorías individualistas se percibe una connotación peyorativa, obviamente debida a

a) *Teoría y metodología.*

Una de las características más relevantes de la revolución conductista es, sin duda, el énfasis en los desarrollos teóricos. La preocupación se relaciona fundamentalmente con la necesidad de dotar a la ciencia política de herramientas teóricas que le permitan adquirir un carácter *científico*. Es decir, era necesario desarrollar principios generales y consistentes que pudieran explicar el fenómeno político en una variedad de situaciones. No era suficiente *describir* lo político en cada país, haciendo, al efecto, interesantes (y nada más que eso, pero no científicas) interpretaciones del sistema respectivo. La manera de leer los fenómenos políticos tenía que ser suficientemente *teórica* como para ser aplicada a un espectro amplio de fenómenos. Para alcanzar estos objetivos, tanto el conductismo como la teoría de la elección racional tuvieron que realizar grandes esfuerzos en desarrollar una metodología rigurosa, para analizar de una manera sistemática y eficiente la evidencia generada (Almond, 1999. p. 176).

b) *Énfasis anti-normativo.*

El énfasis en eliminar los elementos normativos de la investigación política es producto del interés de desarrollar *ciencia* en las ciencias sociales. Como se ha mencionado y aún se recordará más adelante, el *institucionalismo tradicional* mostraba una excesiva preocupación respecto de las cuestiones normativas. Según el conductismo, esto conducía a apreciar el fenómeno político de acuerdo con marcos o modelos normativos, por lo que la apreciación sobre el *buen gobierno* se regía por la capacidad del sistema de adaptarse a estos modelos. Sin embargo, el conductismo y la elección racional señalaban que esta apreciación era equivocada, pues quedaba a juicio del analista determinar, subjetivamente, lo que debía ser considerado como el *buen modelo*. Ello significaba, a fin de cuentas,

su ánimo crítico. Para mayor ilustración a este respecto, véanse las primeras páginas de su libro que más adelante se menciona: *Rediscovering institutions* (1989).

una apreciación subjetiva del fenómeno político. Esta perspectiva tenía como consecuencia el cometer errores al analizar sistemas que funcionaban de manera eficaz fuera del *modelo normativo* adoptado. Es decir, analizar los sistemas a partir de normas es inútil pues no es un método suficientemente general, induce a errores subjetivos y es poco práctico respecto de los sistemas que funcionan, en los hechos, al margen de las *normas*. Como puede notarse, una gran dosis de realismo es aportada a las ciencias sociales por las teorías individualistas, especialmente por la corriente de la elección racional (Almond, 1999, pp.178-182, donde además hace referencia a otros autores, como Friedman; Buchanan y Tullock, entre otros).

c) Individualismo.

Tanto el conductismo como la teoría de la elección racional parten del supuesto de que los únicos actores en el fenómeno político son los individuos, por lo que el único enfoque apropiado en el análisis político son los individuos y sus conductas. Y esto es así no sólo por razones metodológicas, sino porque, además, el sujeto de estudio es, en la mayoría de las ocasiones, el individuo mismo: como votante, detentador de una opinión, miembro de un grupo político, etcétera. Para la teoría de la elección racional, el punto nodal de la teoría es el presupuesto de que el fenómeno político se rige por la maximización de la utilidad individual, del individuo solo o de una colectividad de individuos (Riker, 1962).

d) Énfasis en el input¹⁰ del sistema político.

El análisis institucional tradicional tendía a concentrarse en las instituciones formales del gobierno y en las constituciones que producen tales estructuras u organizaciones. La aproximación conductista busca invertir completamente este

¹⁰ El sentido del término *input* es el que se genera bajo el paraguas de la teoría de los sistemas. Basta señalar aquí que *input* es considerado como la motivación, la información, el elemento que ingresa al sistema y que, después de un proceso intra-sistémico, llamado caja negra, produce un *output*, la respuesta. El fenómeno político puede ser comprendido, entonces, como una serie de comunicaciones entre los sistemas políticos.

énfasis al concentrarse en los *inputs* sociales hacia el sistema político. De este modo, las instituciones formales de los sistemas políticos son meras *cajas negras*, donde la conversión de los *inputs* en *outputs* no tiene importancia. Así, es la conducta de los individuos, no la actuación, por ejemplo, del gobierno, el objeto principal de estudio. Por su parte, la teoría de la elección racional es, quizás, más amigable hacia el institucionalismo, ya que su modelo es aplicable tanto a la conducta individual como a la toma de decisiones colectivas. Sin embargo, no deja de tener como supuesto que las instituciones son poco más que medios donde se agregan las preferencias de los individuos que actúan en su seno. Es decir, son meras *arenas* sin mucha importancia, pues lo realmente relevante es la lucha que se desarrolla (o, aún de manera más precisa, que los individuos desarrollan) en ellas. Aceptar la realidad e influencia de las instituciones sobre los participantes sólo se reduce a reconocer que proveen las reglas que constituyen los parámetros de la conducta individual. En el fondo, lo que la teoría de la elección racional niega rotundamente es que las instituciones tengan un papel significativo en la formación de las preferencias de los participantes, que condicionan su elección política *racional*.

3. El conductismo y el racionalismo como el *punto de partida* del nuevo institucionalismo.

En gran medida, el éxito de estas dos revoluciones disciplinarias es el punto de referencia contra el que se instituye en nuevo institucionalismo, que inicia en los años 80 su también exitosa carrera. Es decir, ante el embate individualista, el *nuevo institucionalismo* se establece como una contrarreforma que, desde sus inicios, centra su interés en las instituciones formales (e informales) del sector público y el papel importante que juegan estas estructuras en la conformación del fenómeno jurídico-político. A partir de este momento, las instituciones se toman como referencia para explicar no sólo el fenómeno político institucional, sino, incluso, el comportamiento de los individuos.

Para el nuevo institucionalismo, existían elementos reales del fenómeno político que hacían que un mismo diseño constitucional, relativo a una institución (el parlamento, por ejemplo), tuviera a la vez efectos constantes y particularidades diferentes de un Estado a otro.

Desde su nacimiento, lo que pretendía el nuevo institucionalismo era comprender por qué los actores demandaban cosas distintas en países diversos; por qué los intereses de clase se manifestaban de manera diferente a través de las naciones... Al mismo tiempo, los neo-institucionalistas se alejaban de conceptos que tendían a homogeneizar clase completas de naciones, para ir hacia conceptos que pudieran expresar la diversidad entre ellas. Un cuerpo de trabajo crítico entre mediados de los setenta y los primero ochenta apuntó hacia factores institucionales en el nivel de la intermediación, y el papel que éstos jugaban en la definición de la constelación e incentivos y restricciones que enfrentaban los actores políticos en diferentes contextos nacionales (Romero, 1999, p. 10).

Pero el nuevo institucionalismo no sólo consiste simplemente en cambiar el enfoque para nuevamente centrar el interés en las instituciones. Yendo más allá del institucionalismo tradicional, realiza avances importantes en el estudio de las instituciones al establecer una cantidad importante de nuevas aproximaciones teóricas y empíricas. De este modo, se pone fin a una parte importante de las críticas que condujeron a desarrollar las teorías individualistas. Más aún, de alguna manera, y paradójicamente, aprovecha la experiencia en el quehacer científico y disciplinario durante el desarrollo del conductismo y la teoría de la acción racional para procurar el desarrollo de verdaderas teorías institucionalistas.

Una parte central de la oposición a las teorías individualistas, es que estas suponen que los cálculos y la información no cuestan; no existen costos de transacción, por lo que lo único relevante es analizar la manera en que los

individuos se comportan o deciden intercambiar recursos en la acción política. North (1981), en cambio, al estudiar la historia económica, fija la atención en el estudio de las instituciones como mecanismo desarrollados para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio; para North la incertidumbre sobre el comportamiento de los otros dificulta la capacidad de los entes sociales, o mejor dicho de las organizaciones, para cumplir los fines que socialmente se les ha atribuido en la división del trabajo. Es por ello que los entes sociales, o mejor dicho de las organizaciones, para cumplir los fines que socialmente se les ha atribuido en la división del trabajo. Es por ello que los entes sociales tienen que dedicar parte de sus recursos a tratar de saber cómo se comportará el medio, lo que incluye tanto el ambiente natural como el entorno social.

Los recursos que dedican los grupos humanos para poder alcanzar un grado cada vez mayor de predictibilidad del medio ambiente son parte de los costos de transacción del intercambio social. Las instituciones constituyen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, pues las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia.

En el seno de las instituciones, sus miembros piensan, actúan, se organizan e incluso sienten teniendo como base las reglas ejemplificativas o coercitivas. Los axiomas a seguir por parte de los actores no son apreciaciones subjetivas sobre los consecuencias y preferencias, sino reglas, identidades y roles, por lo que toda teoría se limite a tomar como referencia, para apreciar la actividad política, únicamente la acción calculada de los actores, resulta incompleta, si no incorpora a su análisis la manera en que las instituciones se construyen, funcionan y son interpretados sus valores por tales actores (March, 1994).

Los principales precursores de la teoría neo-institucional, en el análisis del fenómeno político, son James March y Johan Olsen. El referente esencial es su libro *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics* (1989),

aunque existen algunos trabajos adicionales (1984, 1995 y 1996).¹¹ Los autores, quienes por cierto dieron nombre al movimiento, hicieron importantes aseveraciones sobre lo que ellos creían que debía ser una teoría política empírica. Incluso, durante dicho proceso realizaron severas críticas al institucionalismo tradicional. Así, su interés no se centró solamente en reestablecer los principios del institucionalismo anterior, sino en rediseñarlos.

Los detalles de la teoría neo-institucional serán tratados más adelante. De hecho, el modelo que se ha tomado de esta corriente teórica será descrito y desarrollado en la medida en que se aplique a la presidencia de la república. Por lo pronto, conviene hacer dos menciones previas; la exposición, a través de un ejemplo, de lo que significa este vuelco o regreso hacia las instituciones, y una precisión sobre el estado en que se encuentra el desarrollo de la corriente teórica mencionada.

4. Alcances de la teoría neo-institucional, en relación con el institucionalismo tradicional.

Para tener una noción precisa sobre las consecuencias del regreso a los principios institucionales, es pertinente recurrir a una comparación entre los dos institucionalismos, el anterior y el nuevo, a través de ejemplos.

Primer ejemplo. El institucionalismo tradicional argumentaba que un sistema presidencial se diferencia de otro parlamentario esencialmente en las estructuras formales y sus reglas de funcionamiento. Análisis de este tipo los encontramos abundantemente en los libros de teoría *clásica* de derecho constitucional y de ciencia política que se ocupan de estos temas. Véanse en derecho constitucional, por ejemplo, los libros que se utilizan con mucha frecuencia en las cátedras universitarias en México: Tena Ramírez (1990), Burgoa (1991) y muchos más.¹²

¹¹ Algunos de ellos, a propósito del comentario, de difícil adquisición en México. Sin embargo, existe una traducción del libro de 1989 publicado por el FCE (1997).

¹² Por citar a los autores de mayor estudio en México; aunque la lista podría ser inmensa.

Segundo ejemplo. El *nuevo* institucionalismo comparte esta perspectiva, pues considera también que la diferencia entre ambos sistemas radica en las estructuras formales y sus reglas de funcionamiento. No obstante, va más allá al procurar determinar, mediante herramientas metodológicas rigurosas, si estas diferencias realmente existen, y, si es así, de qué manera *real y objetivamente* se diferencian tales formas de organización política y con qué eficacia funcionan, de manera abstracta o en cada caso en específico.

Esta tesis intenta suscribirse, justamente, en esta línea de análisis. Como podrá constatarse más adelante, su desarrollo consistirá, en gran medida, en descubrir los elementos reales y objetivos que determinan el funcionamiento de una institución, la presidencia de la república, durante un periodo de transición política.

5. Nuevo institucionalismo. Fragmentación dentro de la uniformidad.

En relación con el estado que guarda el desarrollo de esta teoría, se considera que, a pesar de este aparente éxito de la contrarreforma neo-institucionalista, la teoría está lejos aún de ver el final de su total desarrollo. De hecho, persiste una serie de tensiones marcadas entre varios de las corrientes internas que se han generado al interior de la disciplina, por lo que deben hacerse algunas precisiones generales sobre el ámbito de vigencia de la teoría, sus alcances y sus limitaciones.

Según Peters (1999, pp. 17 y ss.), "en ciencia política existen, por lo menos, seis versiones diferentes de nuevo institucionalismo, todas ellas vigentes".¹³ Para el autor, sin embargo, existen también diversos elementos constantes y uniformes que identifican a cada una de estas variedades bajo el mismo paraguas neo-institucional. Habrá que señalar cuáles son estos elementos comunes para poder

¹³ El resto de todo este numeral se basa en el trabajo del autor.

determinar si una corriente teórica es considerada dentro del universo institucionalista. Hecho lo anterior, se podrá identificar algunas formas de pensamiento teórico que pueden incorporarse a dicho universo.

6. Elementos comunes del nuevo institucionalismo

*a) Estructuralismo.*¹⁴

En alguna medida, las instituciones son estructuras (para algunos es mejor utilizar el término *organización*) de la sociedad o la política. La estructura puede ser formal (un congreso, una oficina de gobierno o una *institución jurídica*, como el juicio político), o informal (una red de organizaciones en interacción, donde caben, en un extremo, hasta organizaciones criminales como los carteles de la droga). Como tal, una institución trasciende a los individuos para constituirse como un grupo de individuos que se caracteriza por sus patrones de interacción predecibles, basados en relaciones perfectamente identificadas entre los actores.

b) Estabilidad.

El segundo elemento que caracteriza a las instituciones es que mantienen cierta estabilidad a lo largo del tiempo y en su funcionamiento.¹⁵ Adaptando un ejemplo de Peters (1999, p. 18), podemos decir que la reunión de un grupo de actores políticos no constituye una institución. Sin embargo, si sus reuniones están perfectamente determinadas por periodos constantes, con duración precisa y con objetivos concretos, y si además tales actores tienen facultades de ejercer el poder público, conferidas por el marco jurídico constitucional (por ejemplo, para aprobar leyes), el funcionamiento de las reuniones de estos legisladores se vuelve

¹⁴ Para una referencia sobre la forma de concebir a las instituciones como una *estructura*, véase el libro de Walter Powell y Paul J. Dimaggio, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional* (1999). En especial, el estudio introductorio de Jorge Javier Romero a la edición mexicana editada por el Fondo de Cultura Económica.

¹⁵ Una reflexión importante sobre la estabilidad institucional, además de la que nos proporcionan March y Olsen, se encuentra en los trabajos sobre el nuevo institucionalismo económico, uno de cuyos principales impulsores es Douglass C. North (1981 y 1990).

de interés para el análisis institucional ya que se estaría hablando, entonces, de una institución pública: en México, el Congreso de la Unión. No obstante que diversas versiones del institucionalismo señalan que algunas de las características de las instituciones son extremadamente estables y por lo tanto predicen el patrón de conducta de los individuos, otras las consideran más mutables. Todas las versiones del nuevo institucionalismo, sin embargo, reconocen como indispensable un nivel importante de estabilidad.

c) Afectación de la conducta de los individuos.

Las instituciones determinan, de manera importante, la conducta que los actores van a mostrar a lo largo del proceso político. Ello se traduce en una estabilidad y predictibilidad de la actuación misma de los miembros de la institución. Siguiendo con el ejemplo de los legisladores, al ser perfectamente claras las reglas del debate y los procedimientos de actuación, es posible saber, por lo menos desde el punto de vista formal, cómo van a actuar los miembros de las Cámaras del Congreso durante la discusión de una iniciativa de ley. Así, existen reglas para la conducción de la sesión por parte del Presidente de la Cámara y para la lectura de los proyectos y documentos por parte de los secretarios; también es posible determinar el modo en que las fracciones parlamentarias y los legisladores, en lo individual, harán el uso de la palabra; asimismo, existe un método claramente determinado para realizar las votaciones. Nuevamente, es posible señalar que estos constreñimientos de la conducta de los actores pueden ser formales o informales, pero deben ser constreñimientos reales, constantes y perfectamente determinables.

d) Existencia de sentidos y valores comunes entre los miembros de la institución.

De alguna manera, los miembros de las organizaciones comparten valores u objetivos comunes, o bien encuentran explicaciones a su conducta de acuerdo

con perspectivas comunes. Esta visión es la columna vertebral del pensamiento *normativo* del institucionalismo de March y Olsen, lo mismo que aparece claramente definida en otras versiones del institucionalismo nuevo como el sociológico y el internacional. Más aún, incluso en la visión institucional que retoma parte de la teoría de la elección racional (que se verá más adelante), se acepta que exista una especie de conjunto de valores o incentivos comunes para que el modelo funcione de manera eficiente en relación con todos los participantes de la institución. Siguiendo el ejemplo del Congreso de la Unión, es claro que existen valores formales e informales entre los miembros de un mismo partido, que los hacen llegar a acuerdos comunes. Frente a los otros poderes, el Congreso de la Unión también toma decisiones comunes incluso cuando está en juego, por ejemplo, su calidad de legisladores. El ejemplo más claro es cuando se toma la decisión de interponer controversias constitucionales contra actos de esos otros poderes (federales o estatales) que atentan contra las facultades del poder legislativo federal.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS NORMATIVO DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO

I. La teoría normativa de la institución. Una visión para México.

No está de más insistir que el nuevo institucionalismo ha tomado mucho auge dentro de las ciencias sociales que se desarrollan en lengua inglesa, en oposición a una visión conductista e individualista que también tuvo mucho impacto en dicha literatura. En tal espacio científico, el nuevo institucionalismo, que toma como su principal referente de análisis a *las instituciones*, surge, como todo movimiento intelectual, como una reacción a una visión considerada parcial e incompleta. Se da como una fuerte oposición a la tendencia que durante varias décadas, después de la segunda guerra mundial, busca considerar a los fenómenos políticos, sociales, económicos e históricos como un mero resultado del conjunto de acciones individualmente encaminadas a satisfacer intereses personales. Conviene aclarar que en México, sin embargo, la perspectiva individualista no tuvo el mismo desarrollo. De hecho, las instituciones no dejaron de ocupar un lugar importante en los estudios sociales de este país; de manera particular, justamente, en la teoría de Derecho Público (Constitucional y Administrativo) y de las Ciencias Políticas. Al parecer, la literatura mexicana prefiere pensar en lo político y lo jurídico de manera estructural y organizacional. No obstante, también es pertinente aceptar que el esfuerzo teórico en otra literatura para teorizar más científicamente en torno a la noción de lo institucional ha sido más profundo.

El viejo institucionalismo era directamente político en su análisis del conflicto de grupo y de la estrategia organizacional. En contraste, el nuevo institucionalismo por lo común ha dado menos importancia a los conflictos de interés dentro y entre las organizaciones, o bien ha observado la forma en que las organizaciones responden a esos conflictos desarrollando

estructuras administrativas muy elaboradas. Por esto aunque los viejos y nuevos enfoques están de acuerdo en que la institucionalización limita la racionalidad organizativa, identifican diferentes fuentes de limitaciones, ya que el viejo enfoque hace hincapié en los grupos de presión dentro de las organizaciones como resultado de intercambios y alianzas políticas, en tanto que el nuevo da importancia a la relación entre estabilidad y legitimidad y el poder de “acuerdos comunes que pocas veces se expresan explícitamente”, y que conducen a una institucionalización real de las organizaciones (DiMaggio y Powell, 1999, p. 47).

Toda vez que lo relevante del nuevo institucionalismo es su interés en centrar el análisis en las instituciones mismas, en su intención de aislarlas como objeto de estudio y generar un modelo analítico con base en ellas, resulta pertinente recurrir a dicha teoría para hacer en una investigación de lo político y lo jurídico en México. De este modo, haciendo uso de las herramientas teóricas del nuevo institucionalismo, será posible centrar la atención en la institución presidencial y aislarla de factores que a veces distorsionan el análisis de las ciencias sociales. La intención es determinar con toda precisión los elementos de la presidencia en un punto de vista a la vez tradicional en México (porque es un estudio institucional), pero novedoso en cuanto a su enfoque.

Así, es verdad que *institución* e *institucionalización* son conceptos usados para referirse, de una u otra manera, a la presencia de reglas autoritarias o de una organización obligatoria. Las instituciones implican procedimientos organizados y establecidos, los que a menudo se presentan como reglas componentes de la sociedad.

Pero la importancia del concepto de institución no ha garantizado su uso claro y cuidadoso. Algunos especialistas recurren al término institución sólo para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes. Otros parecen identificar a las instituciones con los efectos ambientales. Y

algunos simplemente usan el término como si fuera equivalente a los efectos "culturales" o históricos (Romero, 1999, p. 16)

Según las teorías neo-institucionalistas, la *institución* representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la *institucionalización* indica el proceso para alcanzarlo. Por *orden o patrón* se hace referencia a secuencias de interacción estandarizadas. Por tanto, una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activados, socialmente contruidos -es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones-, se dice que un patrón está institucionalizado. En otras palabras, las instituciones son esos patrones sociales que, cuando se reproducen constante y reiteradamente, deben su supervivencia a procesos sociales que se activan relativamente por sí mismos. Las instituciones son no sólo estructuras restrictivas; todas autorizan y controlan al mismo tiempo. Las instituciones presentan una dualidad de restricción/libertad, pues son medios de actividad dentro de las restricciones. Todas las instituciones son estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad para dichas identidades. De esta manera, las instituciones incluyen *acciones programadas o respuestas comunes a situaciones* (más adelante, a estas acciones se les denominará *rutinas*). Los programas institucionalizados producen, entonces, vínculos de perspectivas o *expectativas recíprocas de predictibilidad* (Romero, 1999).

El institucionalismo considera a las instituciones como causas, de manera que necesariamente hace hincapié en la alta construcción social y en los efectos de orden más alto. La atención institucionalista sobre la construcción y sobre los efectos de orden alto se manifiesta en su repetida insistencia en la dependencia de la organización formal respecto de las condiciones institucionales especiales, en argumentos acerca de la incorporación de prácticas organizacionales que provienen de los ambientes en vez de la generación intraorganizacional de esas

prácticas, en la insistencia institucionalista sobre el significado de los nexos sociales y contextuales o ambientales entre las organizaciones, en el argumento de que las diferencias entre las empresas de las naciones-Estado pueden representar ejemplos de formas de organización más amplias específicas para los tipos de organizaciones políticas en la sugerencia de que si bien en las sociedades contemporáneas pueden abundar las organizaciones, y de que, si bien la organización formal puede ser una institución dentro de las mismas, lo mejor no es considerar a estas sociedades "sociedades de organizaciones". Estos argumentos institucionalistas por lo general no sólo hacen hincapié en la cualidad estructuradora de las reglas o las estructuras; también asignan una importancia causal a los contenidos sustantivos especiales de las reglas empleadas -los marcos son no sólo estructuras formales-.

Ahora bien, la denominación "nuevo institucionalismo" y el ímpetu encaminado a analizar el fenómeno político desde esta perspectiva derivan, en gran medida, del trabajo de James G. March y Johan P. Olsen (1989, p.1 y ss.)¹ Como dichos autores lo señalan justo en el inicio de su libro fundador sobre el redescubrimiento de las instituciones, en la mayoría de las teorías contemporáneas (en los ochentas), las instituciones políticas y económicas habían tenido poco atención en relación con la que tuvieron en los estudios hasta antes de la segunda guerra mundial. Y ratifican: desde el punto de vista conductista, las instituciones formalmente organizadas habían sido vistas como meras arenas, meros espacios dentro de los cuales se desarrollaba la conducta de los actores políticos, conducida por otros factores fundamentales no-institucionales. Señalan los autores, sin embargo, que las perspectivas institucionales estaban reapareciendo en la ciencia política y el derecho constitucional. Este resurgimiento de las instituciones como el centro de atención teórica de lo público se debe, en gran medida, a la acumulación de transformaciones importantes en las

¹ No obstante, si uno pudiera asignar una fecha de nacimiento al regreso del institucionalismo en los estudios sociales en general, tendría que ser 1977, año en que John Meyer publicó un artículo novedoso "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" (1977), que estableció muchos de los fundamentos del pensamiento neo-institucional.

instituciones modernas. Las instituciones sociales, políticas y económicas habían alcanzado, para entonces, un crecimiento en tamaño, y se habían vuelto considerablemente más complejas, ricas en recursos e importantes para la vida social. Esta perspectiva es confirmada cuando consideramos que muchos y diversos de los actores de los sistemas políticos y económicos son organizaciones formales, y el derecho y la organización administrativa ocupan, como instituciones, un papel dominante en la vida contemporánea. Según esta visión normativa, la novedad radica en un reconocimiento hecho por los observadores del fenómeno político de que éste último no parece ser producto de una simple competencia entre individuos racionales. El fenómeno político es, en realidad, sustancialmente influenciado por la estructura institucional donde se desarrolla. Por esta razón los autores se abocan a demostrar la manera en que las instituciones de la política, particularmente las gubernamentales, proveen orden e influyen el cambio político. De alguna forma, la autonomía de las instituciones evidencia que es necesario establecer que dichas estructuras u organizaciones son algo más que simples espejos de las fuerzas sociales. Según los autores, la observación empírica demuestra que el proceso interno de las instituciones políticas, a pesar de que posiblemente esté influenciado, de alguna manera, por eventos externos, es fundamental, sin embargo, en el desarrollo de la historia. Para March y Olsen (1989, p. 18), en definitiva y de manera tajante: *...las instituciones políticas definen el desarrollo de la política.*

Esta visión es la que se adopta en este trabajo. De hecho, a partir de este punto, cuando se hace referencia a la teoría institucional, deberá entenderse como hecha a la visión calificada como *normativa*. Así, a continuación se hará un estudio detallado de los principales postulados de la teoría, al tiempo que se aplica el modelo a la institución presidencial mexicana.

II. La institución presidencial en México

Nadie puede poner en duda que el Poder Ejecutivo, como parte integrante del Estado, es una organización altamente institucionalizada. Sin embargo, a diferencia del análisis dogmático propio del derecho constitucional tradicional, esta tesis no se limita a describir los elementos formales del Poder Ejecutivo, sino que se enfoca le analiza desde un punto de vista amplio, al ser considerada como una institución-régimen. Este punto de vista se sustenta en la explicación sobre el grado de institucionalización que se ha decidido dar a la Presidencia de la República, pues ello facilita su comprensión completa como poder público estatal, en su dimensión real.

En efecto, la teoría institucional ha generado un marco contextual que permite delimitar tres portadores primarios de la institucionalización: la organización formal, los regímenes y la cultura. La mayor parte de la discusión se ha concentrado en los efectos institucionales que surgen de la organización formal, pues es el enfoque tradicional del derecho constitucional y de las ciencias políticas. Cuando se utiliza el término formal al hablar de poderes públicos del Estado, se hace referencia de manera esencial a la norma constitucional escrita, consagrada tanto en los textos fundamentales como en la jurisprudencia constitucional, cuya función es determinar los procedimientos formales esenciales de dichos poderes públicos.

Existen, sin embargo, otros dos tipos primarios de institucionalización informalmente organizada, que también se pueden referir a los poderes públicos del Estado, y que se refieren a otros elementos (rutinas y normas no escritas, por ejemplo), que determinan también el funcionamiento organizacional de tales poderes. Al primero se le puede denominar con el término *regímenes*, los que se refieren a la institucionalización en algún sistema de autoridad central, con un grado importante de regulación y homogeneidad, sin una incorporación primaria en el un aparato formal de reconocimiento jurídico. Un sistema legal o

constitucional puede funcionar como un régimen en este sentido, pero también lo puede hacer, por ejemplo, una profesión (o, en este caso, un sindicato criminal). En relación con los regímenes, las expectativas se concentran en el control y sanción mediante alguna forma de *centro* colectivo, diferenciado.² La institucionalización también se puede llevar a cabo por medio de la *cultura*: En este caso, simplemente por las reglas, procedimientos y metas sin representación primaria en la organización formal y sin el control y la sanción por parte de alguna autoridad "central". Más bien, estas reglas son de carácter habitual o convencional. Ahora bien, las instituciones ciertamente pueden tener una incorporación compleja. De este modo, según esta tesis, el Poder Ejecutivo es una institución compleja que incorpora elementos de institucionalización de los tres tipos: formales, de régimen y culturales. Por ello, la tesis no se limita a hacer un estudio meramente dogmático del Poder Ejecutivo, lo que la conduce a hacer ciertas afirmaciones que parecen fuera de lugar en un estudio constitucional, pero que van encaminadas a comprender de manera integral su funcionamiento institucional integral.

Ahora bien, lo que corresponde hacer en esta parte del trabajo, es aplicar el modelo conceptual de *institución* al Poder Ejecutivo, en abstracto. Para ello, se tratará con detalle el tema que más dificultades, desde el punto de vista teórico, plantea la calificación del Poder Ejecutivo como institución: la multipersonalidad.

Más adelante, se analizará el funcionamiento institucional de la Presidencia de la República en un contexto determinado.

1. La noción de unipersonalidad

Siguiendo la teoría política tradicional, la Constitución establece en su artículo 41 que *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos...* Más adelante, en el artículo 49

² Centro en el sentido de Shils (1975) o Eisenstadt (1968), no en un sentido geográfico.

señala que: *El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...* Finalmente, el artículo 80 constitucional dispone que: *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"*.

Al margen de cualquier otra discusión, lo que incumbe a esta investigación es determinar si es posible conceptuar a la Presidencia de la República como institución.

Según el análisis normativo de las instituciones, en el más puro estilo neo-institucional, las instituciones son agrupaciones de individuos. A la inversa, éstos no son concebidos atomísticamente, sino como parte integrante y no separable de una compleja serie de relaciones entre otros individuos, e inclusive otras colectividades. De este modo, si se busca aplicar el modelo neo-institucional al análisis de uno de los Poderes de la Unión, el Ejecutivo Federal, sería imposible concebir a la Presidencia de la República propiamente como una *institución unipersonal*. Dicho de otro modo, la Presidencia de la República debe ser analizada como a todo un conjunto de individuos, encabezados, esos sí, por un individuo cuya función es de piedra angular.

¿Cómo resolver este planteamiento, ante la avasalladora afirmación (y, en ocasiones, creencia dogmática) de que el Ejecutivo Federal es *unipersonal*?

2. La noción colectiva de institución.

Cuando uno se aproxima al análisis neo-institucional a través de sus diferentes vertientes, lo primero que resalta es la gran variedad de significados que se atribuyen a la palabra *institución*. Más aún, *institución* es usada por toda la ciencia política de manera abundante para significar todo aquello que implique

desde una estructura formal (un Poder del Estado) hasta entidades amorfas (como *clase social*, por ejemplo, el *proletariado*), junto con otros componentes del universo socio-político (como *ley* y *mercados*). Por ello, para un análisis como el que hacen March y Olsen, resulta de vital importancia definir de manera muy precisa la noción *institución*.

Para March y Olsen (lo que en gran medida nos induce a denominar su teoría como normativa) una institución puede ser una estructura formal, pero es esencial que se trate de una agrupación de individuos, reunidos en torno de una colección de normas, reglas, entendimientos y, quizá lo más importante, conductas predeterminadas y seguidas con regularidad, que algunos han llamado rutinas³. Los autores proporcionan una definición normativa de instituciones como:

Collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what obligation of that role in that situation is (March y Olsen, 1989, p. 21).

La definición de instituciones comprende las características que demuestran tanto ellas como la conducta de sus miembros, pues las instituciones políticas son una colección de reglas y rutinas interrelacionadas que definen la conducta apropiada en función de las relaciones que existen entre el rol de cada uno de los individuos y las situaciones concretas. Así, las instituciones cuentan con un repertorio de procedimientos y con reglas que permiten seleccionar tales procedimientos. Asimismo, las instituciones están caracterizadas por su estabilidad y permanencia y por su capacidad para influenciar la conducta de los individuos por generaciones. Las instituciones tienen una legitimidad inherente a su naturaleza que obliga a sus miembros a actuar de determinada manera incluso a pesar de sus intereses personales.

³ A esto lo denominan los autores la institucionalización de la acción. March y Olsen 1989, P. 21 y ss.

Queda claro, entonces, que las instituciones son una colección de valores y reglas más normativas que más cognitivas desde el punto de vista en que impactan la conducta de los individuos; son también rutinas que han sido creadas y desarrolladas para reforzar el respeto a dichos valores y reglas. Queda claro también que para March y Olsen las instituciones tienden a contener una *lógica de lo apropiado* que influye la conducta de los individuos, más que una *lógica de lo que se tendrá como consecuencia* (ésta última fundamental para la concepción de la elección racional). Es aquí donde radica una de las aportaciones más importantes de la teoría que se analiza, pues, si una institución efectiva al influenciar la conducta de sus miembros, dichos individuos estructurarán su conducta de tal modo que se adecue de la mejor manera a las normas de la institución y no tanto a los beneficios que pudieran obtener desde el punto de vista personal. Esta noción de la conducta *apropiada* está claramente contrastada con los conceptos economicistas de la elección racional, según los cuales se supone que el individuo piensa en primer lugar en los beneficios que obtiene para él al cumplir con los objetivos que persigue la institución. Según March y Olsen (1989, p. 161), las conductas serán *intencionales* pero no *volitivas*. Ello quiere decir que los individuos van a realizar elecciones conscientes, pero tales elecciones se mantendrán dentro de los parámetros establecidos por los valores dominantes de la institución. Estas elecciones también requerirán que cada individuo realice una interpretación de lo que implica el valor institucional. Lo que significa que las instituciones no son camisas de fuerza, pues aún las más desarrolladas mantienen áreas abiertas a la interpretación de cada uno de sus individuos.

Ante esta interpretación individual, la institución provee mecanismos de sanción que le permitan controlar los casos inevitables de desviación de las conductas. Aunque para la mayoría de las decisiones y durante la realización de la mayoría de las rutinas será suficiente la noción de lo *apropiado*. Incluso, también ejercerán un determinado control la presencia misma de otros individuos que desarrollan rutinas, pues de esa manera puede indentificarse que es lo

excepcional en toda organización. De este modo, lo primero que debe quedar claro es que el Ejecutivo Federal es una institución en tanto que existe un universo de individuos que actúan conjuntamente bajo el paraguas de normas y valores. Estas normas y valores, en términos del poder público, se pueden conceptualar o, mejor, englobar, en torno a la *función pública* que desempeña la institución. A partir de la función pública del Ejecutivo Federal como poder estatal, se generan las normas y los valores que dan sustancia a la institución. Vale la pena, por lo tanto, estudiar la función ejecutiva de la institución de la que se trata.

Se ha intentado resolver el problema de la división de funciones del Estado señalando que el Poder Ejecutivo del Estado Mexicano, el Presidente de República, es titular único de un poder político del Estado. Desde determinado punto de vista, es decir, para los efectos de algunos análisis, esto sí es correcto. Por ejemplo, desde el campo del Ejecutivo Federal, sólo el Presidente de la República tiene la facultad de iniciar leyes (artículo 71 constitucional). Tan es así, que sólo él firma el documento respectivo, pues se considera que es él quien ha tomado la decisión de presentar el documento. En contrapartida, y según el ejemplo de los actos que se siguen durante el proceso legislativo, el documento que recae a un dictamen de ley o decreto aprobado por el Congreso de la Unión (es decir, aprobado por una mayoría específica de sus miembros) es firmado por varios legisladores (los Presidentes de ambas Cámaras y sus respectivos secretarios) en representación del resto de los demás.⁴

3. La multipersonalidad de la institución presidencial.

Visto aisladamente, pudiera decirse que, efectivamente, es sólo el Presidente de la República quien presenta una iniciativa. No obstante, esta afirmación no permite conocer a fondo y de manera eficaz y empírica el funcionamiento efectivo del órgano del poder público estatal que presenta una

⁴ Ver los artículos 20.2, incisos c) y e); 22.2; 23.1, inciso g); 25.1, inciso e); 62.3; 66.1, incisos c) y e); 67.1 inciso d), y 70.1, inciso c), todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

iniciativa de ley. Lo que se deja a un lado, es el conocimiento del resto de la actuación del poder público; a saber, los órganos y los procedimientos que se siguieron para realizar todos los actos conducentes a la elaboración y formalización de la iniciativa. Desde el punto de vista institucional, dicha concepción es muy limitada. Mejor aún: desde algún punto de vista, según el enfoque o incluso el interés del análisis, la noción unipersonal de la Presidencia de la República es válida. Para la perspectiva institucional, no lo es. ¿Es posible, entonces, concebir a la Presidencia de la República como una institución? Sí, desde un punto de vista estrictamente neo-institucional. No, si se utiliza como referencia alguno de los referentes teóricos de derecho constitucional tradicional. Esta afirmación no afecta la validez de uno o de otro. Es simplemente una cuestión de diferencias en la perspectiva de análisis y en el modelo a utilizar. De este modo, es posible decir que, por lo menos, la función ejecutiva no se realiza exclusivamente por parte de su titular. Desde el punto de vista institucional, la administración pública comparte una función con su piedra angular, el Presidente de la República. Para precisar, es posible recurrir nuevamente al ejemplo del proceso legislativo, el que nos permitirá constatar que la propia Constitución y su legislación reglamentaria confirman el criterio de que tanto el Presidente de la República, como su administración pública, funcionan como una institución.

Como ya se mencionó, el artículo 71 de la Constitución establece que el Presidente de la República tiene el derecho de inicial leyes o decretos legislativos. Ahora bien, la materia *derecho de iniciativa del Ejecutivo Federal* se constituye como un sistema, dentro de la Constitución, que se integra por distintas reglas que condicionan el funcionamiento de la institución presidencial al iniciar el proceso legislativo. En este sentido, tanto la doctrina (Arteaga, 1999; Carpizo, 197, y Guerrero y Guadarrama, 1984) como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ establecen que la Constitución debe ser analizada de

⁵ Revisar, por ejemplo, la jurisprudencia con el título: *Constitución federal, sus estatutos no pueden ser contradictorios entre sí*. Vol. 39, primera parte, p.22, Amparo en revisión 8165762, Salvador Piña Mendoza, 22 de marzo de 1972, unanimidad de 16 votos. De hecho, en casos específicos, la Corte ha dado mecanismos para conocer el sentido correcto del texto constitucional. Por ejemplo,

manera hermenéutica, interpretando sistemáticamente su sentido correcto, tanto desde un punto de vista integral como real, gramatical como histórico, ateniéndose a las condiciones sociales, políticas y económicas imperantes y a principios de interpretación particulares de la constitución.⁶ Así pues, una interpretación hermenéutica de la Constitución nos permite afirmar que la iniciativa de ley o decreto legislativo debe ser presentada por el Ejecutivo Federal, pero la formulación de dicha iniciativa está constituida por diversos actos y pasos previos en los que intervienen no sólo el Presidente de la República, sino también sus auxiliares institucionales. No tomar en cuenta estos actos y pasos significa ignorar una parte importante del funcionamiento del Poder Público, al menos desde el punto de vista institucional. En este sentido, tanto la Constitución como su legislación secundaria reconocen el funcionamiento institucional del Ejecutivo Federal al establecer actos institucionales previos a la presentación de la iniciativa. Efectivamente, después de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, el artículo 102 establece la función del consejero jurídico del ejecutivo federal, sustrayéndola de la esfera del Procurador General de la República y dejándola a cargo de una dependencia *del Ejecutivo Federal*⁷ que establezca la ley. ¿En qué consiste la función de consejero jurídico? El artículo 43, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria en lo conducente tanto del artículo 90 como del 102 de la Constitución, establece que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal está facultada para:

Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes o decretos que se

ver también la tesis bajo el rubro: *Interpretación de la constitución. ante la oscuridad o insuficiencia de su letra debe acudir a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el constituyente o el poder revisor*. Tomo: VII, Abril de 1998. Tesis: P. XXVIII/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. P. 117. Amparo en revisión 2639/96. Fernando Arreola Vega. 27 de enero de 1998. Unanimidad de nueve votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

⁶ Como los de permanencia constitucional, legalidad, igualdad ante la ley, facultades limitadas y residuales, etcétera.

⁷ Es de hacer notar los términos que utiliza la Constitución. Aunque se trata de una dependencia, lo es del Ejecutivo Federal. Esta puntualización será debidamente tratada más adelante.

presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos.

Este precepto se encuentra complementado con el artículo siguiente, el 43 bis, que establece en el primer párrafo lo siguiente:

Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notara urgencia a juicio del Presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la consejería Jurídica.

Como puede observarse, a través del ejercicio de la función de consejero jurídico, prevista en la Carta Magna, se puede desprender un sistema constitucional reglamentado que establece el funcionamiento institucional del Ejecutivo Federal para la presentación de una iniciativa de ley o de decreto legislativo. Este sistema está conformado por dos actos preparatorios perfectamente determinados: la elaboración del proyecto, a cargo de la dependencia competente en la materia de la iniciativa, y la revisión y formalización de la iniciativa a cargo del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, cuyo procedimiento culmina con el envío del documento a firma del Presidente de la República. Más aún, tanto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establecen una serie de procedimientos que deben realizar las dependencias y entidades antes de remitir los proyectos de iniciativas legislativas a la Consejería

Jurídica. Efectivamente, en el caso de la primera de las leyes, el capítulo tercero del título tercero A de la misma prevé la obligación a cargo de las dependencias y entidades de presentar una manifestación de impacto regulatorio ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. El artículo 10 del segundo de los ordenamientos establece que las dependencias y entidades deben de hacer del conocimiento público sus proyectos con, por lo menos, 20 días hábiles antes a la fecha en que se pretendan presentar a la consideración y firma del Titular del Ejecutivo Federal. Queda la duda de si estos dos requisitos forman parte del procedimiento propiamente legislativo. Con ello se genera, además, la duda de si es potestad del Poder Legislativo, mediante leyes secundarias, limitar la facultad de iniciativa del Poder Ejecutivo, otorgada directamente por la Constitución a favor del Presidente de la República. No obstante, es evidente que, sin una comprensión integral del sistema aplicable a la materia relacionada con la iniciativa presidencial que se ha venido analizando, es imposible comprender el funcionamiento institucional del Ejecutivo Federal en dicha materia.

Posteriormente a su presentación, la iniciativa es estudiada por el Congreso de la Unión. Sin embargo, desde el punto de vista constitucional, el proceso de análisis, discusión y votación de un proyecto de ley o decreto tampoco se limita exclusivamente a lo que señala el artículo 72 constitucional. En este caso, como en el anterior, la Constitución establece un sistema que está integrado con otros preceptos. El que nos interesa, es el artículo 93 que establece, en su párrafo segundo, que:

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria (el texto debería referirse también a los fideicomisos públicos considerados como entidades paraestatales o, en todo caso, hacer una referencia genérica a las entidades paraestatales), para que informen

cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

En este escenario, no es directamente el Titular del Ejecutivo Federal, sino sus principales colaboradores, quienes mantienen una responsabilidad política frente al Congreso de la Unión. Esto es uno de los matices parlamentarios de nuestro régimen presidencial. Desde la perspectiva institucional, el precepto constitucional incorpora los miembros más prominentes del Ejecutivo Federal en las relaciones de esta última institución con el Poder Legislativo.

Tal vez, para la teoría política y constitucional tradicional o incluso para algunos enfoques teóricos modernos, el derecho de iniciativa se agota con atribuirlo al Presidente de la República. Del mismo modo, la participación del Ejecutivo Federal en el proceso legislativo posterior podría limitarse únicamente a la posibilidad de hacer observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso de la Unión (lo que se conoce como la *facultad de veto*). Sin embargo, para el análisis institucional, que busca comprender con toda precisión, de manera empírica y sistemática el funcionamiento de los entes públicos organizados, no se puede dejar de lado que, bajo el paraguas del Ejecutivo Federal, existe una institución compuesta por una estructura compleja de individuos que comparten el poder público, y no sólo por el Presidente de la República. Es verdad que éste último lleva consigo la mayor parte de los referentes institucionales; no obstante, su funcionamiento real no sería suficientemente comprendido si no se considera el resto de sus componentes institucionales.⁸ Así, de concebirse al Ejecutivo Federal como una institución, es posible resolver una gran cantidad de problemas de orden teórico que plantea el Estado moderno. Por ejemplo, la existencia misma de las estructuras u organizaciones que tienen funciones de Poder Ejecutivo, pero que no se encuentran, en principio, subordinadas al Presidente de la República,

⁸ Y debe recordarse, finalmente, que entender el funcionamiento real de los entes del poder público es el verdadero objetivo de toda teoría política y constitucional.

tales como los Tribunales Administrativos, la Procuraduría General de la República, las universidades autónomas, etc.

Si aceptamos que existen tres funciones diferentes del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) (Fraga, 1990; Castrejón, 2000, tomo I), pero solamente reconocemos como depositario de dichas funciones a unos cuantos órganos o, como en el caso de la Ejecutiva, a una sola persona, el análisis estructural del poder político cae en algún extremo: o se vuelve sumamente complicado o demasiado simplista. Las ficciones que se tienen que inventar para ajustar el análisis, nos conducirían a escribir libros enteros que terminarían por absorber las energías del investigador y a tener una utilidad teórica dudosa, por decir lo menos. Por el contrario, si a la Presidencia de la República se le reconoce su carácter de institución, es decir, como una estructura de individuos con funciones de derecho público determinadas mediante reglas constitucionales, con todas las implicaciones que ello conlleva, estaremos siendo honestos al tratar de entender su funcionamiento y, por lo tanto, el fenómeno político-constitucional. La pregunta es, entonces: ¿cómo caracterizar, constitucionalmente, a la institución presidencial? Más aún, ¿cómo hacerlo desde la perspectiva del nuevo institucionalismo? Esta pregunta se contesta en los siguientes puntos.

4. La estructuración del Poder Ejecutivo como institución. El Presidente de la República y la administración pública como unidad institucional.

No se sostiene en esta tesis que el cargo concreto de *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* sea multipersonal. A diferencia del Ejecutivo plural, la unipersonalidad del cargo en México consiste en que sólo una persona se puede ostentar como Presidente de la República. Lo que se intenta señalar en esta investigación, es que *la función que corresponde al Poder* es ejercida no solamente por dicha persona, sino que se lleva a cabo por una institución encabezada, sí, por el *Mandatario de la Nación*, pero también ejecutada por una serie de estructuras formales e informales que dependen directamente de él. Sin

duda, puede establecerse una diferencia entre el cargo unipersonal y lo que la doctrina tradicional ha llamado *Ejecutivo plural*, que reside en varias personas, aunque debe señalarse que dicho régimen ha sido pocas veces puesto en práctica y, en general, rechazado en México.⁹ Sin duda, el énfasis en la unipersonalidad se debe al diseño mismo de la forma de gobierno presidencial. En efecto, el régimen presidencial está concebido como un sistema que permite, por un lado, que la ley siga un proceso de maduración seguro (por lo tanto, pausado y progresivo) y fundado en acuerdos políticos mayoritarios, pero que, por el otro, una vez que la ley se ha emitido, ésta se aplique de manera rápida y enérgica:

...lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso el Poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración (Tena, 1990)

El concepto de unipersonalidad del Ejecutivo Federal encuadra perfectamente en la teoría tradicional de división de poderes. En esta perspectiva, es válido afirmar que los Secretarios de Estado:

...son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, en sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente (Tena, 1990).

Lo que busca este trabajo no es contradecir tales afirmaciones.¹⁰ Lo que se intenta es encontrar una descripción del Poder Ejecutivo desde un punto de vista

⁹ Sólo la Constitución de Apatzigan estableció una forma de gobierno de este tipo.

¹⁰ Aunque, tiene que aceptarse, es un poco confuso que los actos de determinados funcionarios **son en derecho actos del Presidente**. Más adelante se hará referencia a la manera en que se ha buscado explicar, desde el punto de vista del derecho administrativo, la no pertenencia de la Administración Pública al Poder Ejecutivo, haciendo mención al uso complejo de términos que, al final del día, también resultan, en ocasiones, muy confusos.

diferente, institucional, como estructura pública organizada cuyas funciones son desarrolladas por varios individuos.

Ahora bien, siguiendo el criterio de la funcionalidad, puede afirmarse que la Constitución establece un sistema de principios, contenidos en diversos preceptos, que permiten caracterizar al Poder Ejecutivo como una institución. Nuevamente se reconoce que, desde un punto de vista, válido para sus propios fines, puede afirmarse que el Ejecutivo Federal está depositado en una sola persona. Se trata, según este argumento, de un poder unipersonal. Se insiste en que la teoría clásica y tradicional de la división de poderes, de manera muy válida, basa una buena parte de su desarrollo en este principio de la unipersonalidad de este Poder. Asimismo, existen otros puntos de vista en las ciencias políticas y el Derecho Constitucional que podrían aprovechar, de igual modo con toda legitimidad, esta afirmación. Tal es el caso de los análisis que centran su interés en *el control del poder* (Valadés, 1988 y 2000, y Huerta Ochoa, 1988).

Al parecer, el texto constitucional ha decidido recoger este principio en su artículo 80: *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"*. El texto parece avasallador en su redacción. Lo es. No obstante lo anterior, nuevamente una interpretación hermenéutica de la Carta Fundamental demuestra que, para efectos institucionales, la unipersonalidad de la función (no del cargo) es una explicación insuficiente. Así, la función ejecutiva, ejercida por una institución, no por un individuo, se determina por diversos principios establecidos en un sistema constitucional, tales como los artículos 39, 41, 49 y 80 en adelante, apoyados de manera por lo dispuesto en otros preceptos del mismo ordenamiento, tales como 102, 108, 123, apartado B, etcétera.

De los artículos 39 y 41, se desprende que aunque el poder del Estado es único e indivisible, el mismo se ejerce de a través de un gran sistema complejo de instituciones y sus relaciones, que ejercen funciones constitucionalmente

determinadas y específicas. Esto es, existen funciones diferentes del poder público estatal (Arteaga Nava, 1999). De alguna manera, la noción de la división de poderes constituye, en realidad, una aproximación conceptual que refleja, en el fondo, una distribución de funciones del Estado entre órganos constituidos. De este modo, al estar las funciones del Estado divididas en legislativa, ejecutiva y judicial, la Constitución instituye, en una primera instancia, tres estructuras tradicionales, depositarias de tales funciones: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49). Debe señalarse, sin embargo, que las funciones estatales no se distribuyen de manera homogénea entre los órganos instituidos. Los poderes tradicionales no son los únicos órganos que, en la actualidad, ejercen funciones estatales. También desarrollan funciones que corresponden al Estado los órganos constitucionales autónomos: el Banco de México (artículo 28 constitucional), el Instituto Federal Electoral (artículo 41), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102, apartado B) y, según algunos, la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79) (Arteaga Nava, 1999). Estos órganos ejercen funciones materialmente administrativas, legislativas o, incluso, judiciales, aunque sus actos no son atribuidos a ninguno de los poderes tradicionales. Asimismo, los propios poderes tradicionales ejecutan funciones que, en principio, deberían corresponder a alguno de los otros poderes. En este caso, se dice, por ejemplo, que el Congreso de la Unión desarrolla funciones que son formalmente legislativas, por la naturaleza del órgano que las ejerce, pero materialmente administrativas (como nombramientos, autorizaciones y actos de administración) o judiciales (como el juicio político), por el contenido del acto que resulta del ejercicio de dichas funciones (Fraga, 1990).

Por lo tanto, los Poderes tradicionales, como el Ejecutivo, resultan ser instituciones que realizan determinados actos atribuibles al poder público estatal y cuya función está determinada por un conjunto de normas constitucionales y reglamentarias con vocaciones específicas: emisión de normas, ejecución de las mismas, evaluación de situaciones jurídicas, control a los otros poderes, etcétera. El origen de la diferencia entre tales instituciones es su vocación específica,

inherente a su naturaleza y determinada tanto por su conformación como por el papel predominante que le atribuye la Constitución. Así, la vocación del Poder Judicial, por ejemplo, es decidir sobre la legalidad en situaciones concretas. Si bien el Poder Judicial no realiza solamente actos materialmente jurisdiccionales, si está constituido y dotado de determinadas facultades de tal manera que realiza tales actos de manera mucho más eficiente que los otros poderes y de con mayor frecuencia.

En este sentido, cabe preguntarse: ¿cómo podría un solo individuo llevar a cabo todas las funciones que constitucionalmente tiene a su cargo? Desde el punto de vista de la función pública, ¿sólo los actos de quien ostenta el cargo de Presidente de la República pueden ser considerados como los del Poder Ejecutivo? Para un análisis institucional, que busca comprender a profundidad y de manera integral el ejercicio del poder público, la respuesta es: no. Entonces, si la institución presidencial no está constituida únicamente por el Presidente de la República, si se trata de una estructura organizacional sujeta a reglas especiales de funcionamiento, ¿qué individuos la conforman, por un lado y a qué reglas se hace referencia?

Retomando el análisis del sistema constitucional que establece (describe, contiene) a la institución del Ejecutivo Federal, es preciso recordar que los artículos 90 y siguientes (incluidos en el capítulo V, del Título Tercero, denominado *Del Poder Ejecutivo Federal*) establecen que dicho Poder se auxilia de diversos órganos agrupados en la Administración Pública Federal, que será centralizada o paraestatal. Estos órganos se encargan del desahogo de los negocios del orden administrativo (según palabras de la propia Constitución), de acuerdo con la distribución de competencias que, al efecto, realiza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al parecer, la doctrina que se aboca al estudio del Derecho Público mexicano coincide, en términos generales, en que la Administración Pública no es depositaria del Poder Ejecutivo Federal.

Creemos que lo correcto es afirmar que la Administración Pública Federal es sólo un auxiliar del Ejecutivo Federal, y que por ningún motivo forma parte de él. El Presidente de la República sólo se auxilia de la Administración pública para poder cumplir con sus atribuciones y esto en ningún momento significa que las dependencias y entidades de la administración sean elemento de constitución orgánica del Ejecutivo Federal (Faya Viesca, 1979).

No obstante, todo parece indicar que esta distinción tiene sentido para delimitar a dos disciplinas jurídicas originalmente fusionadas, pero que han conseguido distinguirse en cuanto a temas y métodos de estudio (aunque siguen formando parte del derecho público): el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. Debe señalarse, sin embargo que la separación de ambas ramas jurídicas presenta algunos problemas teóricos. Esto es, difícilmente puede disociarse a la actividad administrativa de las funciones ejecutivas del Estado. Es este sentido, la propia doctrina ha reconocido que: *Dada la diversidad y versatilidad del Derecho Administrativo es muy difícil tratar de dar un concepto que abarque toda la actividad Administrativa (Castrejón, 2000).*

Así, una parte importante de los teóricos del Derecho Administrativo, al hacer el análisis de la administración pública en cuanto a su funcionamiento y estructura, termina por incluirlo o asociarlo directamente al Poder Ejecutivo. Aunque el Derecho Administrativo se ha ganado su autonomía del Derecho Constitucional, del cual se distingue por su objeto de estudio y su metodología, ambas disciplinas se encuentran íntimamente enlazadas desde sus orígenes (Lares, 1978) y seguirán estándolo, sin lugar a dudas. En realidad, para el análisis institucional que se realiza en este trabajo, la distinción entre Titular del Poder

Ejecutivo y Administración Pública Federal es, hasta cierto punto, intrascendente. Es verdad que una parte importante de los actos que corresponden al Poder Ejecutivo Federal están atribuidos a su titular, a la persona que ejerce el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, desde el momento en que no todos los actos administrativos son realizados por dicho funcionario, sino que, por el contrario, la mayor parte de los mismos (considerados *de autoridad* o no) son ejecutados y perfeccionados por sus *auxiliares* (un caso extremo es la emisión de normas oficiales mexicanas, que tienen el carácter de normas jurídicas generales, como los reglamentos, lo que se estudiará más adelante), su análisis funcional no puede correr por caminos separadas. De alguna manera, esta tesis se inscribe en el ámbito del derecho constitucional, considerando a la Administración Pública como parte de su objeto de estudio.

Para reforzar lo anterior, debe tenerse en cuenta que las distinciones que la tradición administrativa hace de Poder Ejecutivo y Administración Pública encuentra problemas conceptuales. Por ejemplo, los actos que realiza el Presidente de la República son considerados como materialmente ejecutivos, según el criterio de clasificación de funciones del Estado; pero, la mayoría de los autores, les denomina *administrativos*. La propia doctrina que ha distinguido orgánicamente al Presidente de la República de la Administración Pública Federal, no consigue distinguir entre los actos que ambos emiten. Según Faya Viesca (1979, p. 37), por ejemplo:

En México, la teoría de la división de poderes viene a situar a la Constitución como el documento fundamental para crear las instituciones del Estado y repartir las competencias...

Pero afirma también que:

Al separarse la Administración Pública del Poder Judicial en el Estado medieval, se aseguró uno de los principios más esenciales del

Estado moderno... El derecho administrativo moderno, y en esta caso el de México, contiene no solamente normas que regulan la inmediata actividad del Estado en forma de función administrativa, sino que también contiene disposiciones para una serie de organismos autónomos de la Administración. En México, por ejemplo, el derecho administrativo no sólo regula a las dependencias del Poder Ejecutivo y la propia actividad de ese Poder, sino que también se encarga de regular el funcionamiento de lo que la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal designa como entidades paraestatales... El derecho administrativo establece las diferencias que existen en la Administración Pública y los Poderes Legislativos y Judicial¹¹ (Faya Viesca, 1973, p. 36).

Esta misma *confusión* de términos se repite una y otra vez en la doctrina más relevante:

- *Desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo (Fraga, p. 119).*
- *Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa (Osornio Corres, p. 107).*
- *La administración pública es la parte de los órganos del Estado que depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan otros poderes (Acosta Romero, 1990, p.70).*

¹¹ ¿Cómo podría diferenciarse a la Administración Pública de otros poderes, si no son, conceptualmente, iguales? ¿Cómo oponer lo que no es oponible, por ser diferente?

- *La administración pública es la parte orgánica del Estado que realiza la función administrativa. Por su naturaleza, corresponde al Poder Ejecutivo ejercerla a través del acto administrativo y actos de administración...* (Galindo Camacho, 2000. p. 59).
- *El organismo más importante del Poder Ejecutivo Federal, es la Administración Pública o conjunto de entes personalizados, regidos por el Derecho administrativo... El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos. Formalmente, los actos de los órganos administrativos centralizados y paraestatales se incluyen en el concepto de función administrativa.* (Serra Rojas, 2001. p. 77).

Por lo que hace al sector paraestatal:

- *...la descentralización administrativa se da en el marco del Poder Ejecutivo, se refiere a un aspecto parcial de las funciones del Estado, ya que es lo concerniente a la administración pública...* (Sánchez Gómez, 2000, p. 203).
- *Los organismos descentralizados ...guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que deje de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder* (Fraga, 1990. p. 198).

Como puede observarse, existe poca claridad en el manejo del lenguaje, lo que por lo pronto refleja lo difícil que es desligar orgánicamente al Poder Ejecutivo

de la Administración Pública, cuando ambos se encargan de desempeñar la función ejecutiva o administrativa del Estado. Haciendo una síntesis de los citados, el silogismo es el siguiente: *El Estado cuenta con Poderes para el ejercicio de sus funciones. Entre ellos se cuenta con el Ejecutivo y, como parte de dicho Poder, está la Administración Pública.* Así, estrictamente desde el punto de vista neo-institucional en que se basa esta investigación, puede afirmarse que la distinción entre Poder Ejecutivo y Administración Pública es intrascendente. No sólo porque la noción del Ejecutivo Federal, como unipersonal, no encaja en el concepto *institución* (como una organización de personas), sino también porque su concepción tradicional limita demasiado el análisis del funcionamiento *real* del Poder.

Según la noción institucional del Poder Ejecutivo, resulta evidente y necesario reconocer que existe una distribución de actividades entre distintos niveles de funcionarios, pertenecientes a una misma estructura organizacional, que permita desahogar y atender el cúmulo importante de actividades que desempeña el Estado moderno en ámbitos tan diversos y complejos, derivados del avance de las ciencias y las técnicas, de la industria y el comercio y de las actividades de la sociedad. Para que el Ejecutivo Federal se constituya como un ente público estatal capaz de desempeñar las funciones que le encomienda la Constitución en los ámbitos de actividad humana antes descritos, libre de las dificultades y con agilidad y profundidad, es indispensable que se cuente con funcionarios con responsabilidades definidas que desarrollen actividades distintas pero perfectamente reglamentadas y que pertenezcan a una misma institución para alcanzar coherencia en su desempeño. Que dicha institución sea encabezada por un titular con facultades y obligaciones específicas y únicas, no va en demérito de la afirmación de que esa misma institución está conformada, también, por otros funcionarios que, asimismo, ejercen funciones constitucional y legalmente establecidas que corresponden a la actividad administrativa del Estado. Más aún, algunos de estos funcionarios rebasan el ámbito de funciones que la tradición doctrinal llamaría administrativas. En efecto, tanto los secretarios

de Estado como los directores generales y administradores de las entidades paraestatales tienen a su cargo obligaciones políticas que no se limitan a la ejecución de actos propios de órganos auxiliares del Ejecutivo Federal. Por ejemplo, la Constitución establece en su artículo 92 que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. El ya citado artículo 93 constitucional señala, en su párrafo primero, que los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Se trata, sin duda, de una obligación más política, inscrita en el ámbito de lo constitucional, que lo meramente administrativo. Por otra parte, según el artículo 110 del propio Texto Fundamental, podrán ser sujetos de juicio político, entre otros, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores Generales o sus equivalentes de las entidades paraestatales. ¿Cómo podría exigirse responsabilidad política a meros ejecutores administrativos, a simples auxiliares, de un poder del Estado? De hecho, lo que hacen estos y otros preceptos constitucionales y reglamentarios es establecer matices parlamentarios del régimen presidencial mexicano (Tena, 1990), de tal modo que los colaboradores del Ejecutivo tienen a su cargo responsabilidades y facultades *políticas* (no solamente *administrativas*) que en realidad corresponden a quienes ejercen un Poder estatal. Compartir facultades de titulares de poderes refleja, indudablemente, que la unipersonalidad del Poder Ejecutivo no puede ser sostenida, al menos desde el punto de vista de su funcionamiento real. Y reconocer esta *realidad* es parte importante del análisis neo-institucional que realiza esta tesis.

Ahora bien, la concepción del Ejecutivo Federal como una institución integrada por su Titular, quien ejerce el cargo de Presidente de la República, así como por los órganos del Poder público que ejercen funciones secundarias, pero igualmente administrativas desde el punto de vista estatal, no deja de tener

sustento en la Constitución misma. Efectivamente, existen sistemas de preceptos constitucionales que permiten entender el funcionamiento del Ejecutivo Federal, en su aspecto institucional. Ya se mencionaba el ejemplo del derecho de iniciativa legislativa. Al hacer el diseño estructural del Poder Ejecutivo, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por el artículo 90 constitucional que, como ya se mencionó, establece que existe una Administración Pública que será centralizada o paraestatal. La confirmación de que el criterio de que la institución presidencial está constituida tanto por el Titular del Poder Ejecutivo como por los órganos agrupados en la Administración Pública Federal, se obtiene de una lectura hermenéutica (o, si se quiere, sistemática y teleológica) de diversos artículos de la Constitución. Existen ejemplos quizás simplistas, pero indicativos, tales como la ubicación misma del artículo 90 constitucional, relativo a la administración pública: dentro de un título llamado *Del Poder Ejecutivo*. Un sistema constitucional que de alguna manera reconoce la institucionalidad del Poder Ejecutivo es el que se refiere a las relaciones formales de subordinación jerárquica y laboral que existen al interior de la institución.

Como se ha señalado, uno de los principales elementos de una institución es el cúmulo de reglas y valores comunes que dan coherencia a su actividad. En el caso de un poder público, es importantísima la relación de jerarquía que existe entre algunos de sus miembros con el resto. La estructura orgánica está profundamente desarrollada y la eficiencia institucional depende, en gran medida, de una aplicación adecuada, tanto por parte de los superiores como de los subordinados, de las reglas de jerarquía en el cumplimiento de funciones. Sin duda alguna, una parte importante de estas reglas están determinadas por las relaciones laborales. Y la Constitución en esta materia nos demuestra que, cuando se trata del Ejecutivo Federal, la referencia está hecha a la institución, no a una persona. Efectivamente, el artículo 123, apartado B de la Constitución señala que:

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:... B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:...

Una interpretación textual del precepto, basándose en lo dispuesto por el artículo 80, que establece la unipersonalidad del Ejecutivo Federal, conduciría a una conclusión errónea sobre las relaciones laborales de la institución. Es decir, llevado al extremo el argumento de la unipersonalidad del Ejecutivo Federal, se tendría que concluir que el apartado B del artículo 123 constitucional se aplica a las relaciones que existen entre el Ejecutivo Federal y los trabajadores. Debe recordarse, sin embargo, que las relaciones laborales no se establecen el Presidente de la República entre los trabajadores y los titulares de las dependencias y entidades. El Poder Ejecutivo está conformado, burocráticamente, según la Constitución, por una institución que comprende a las dependencias y entidades. Este sistema de relaciones de jerarquía y de trabajo al interior del Poder Ejecutivo ha sido tratado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un criterio jurisprudencial que, a pesar de que es erróneo en sus conclusiones, es válido en su esencia al ratificar la institucionalidad del Poder Ejecutivo. Se trata de la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizada con los datos siguientes: Tesis P./J. 1/96, visible en el Tomo III del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de febrero de 1996, pág. 52, Novena Época.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. *El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos*

fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal centralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

Amparo en revisión 111/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponentes. Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo de revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo de revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo de revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis.

En la ejecutoria que contiene esta tesis,¹² el Tribunal Constitucional establece que:

El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, confirma lo aseverado en el sentido de que los organismos paraestatales no forma parte del Poder Ejecutivo (en sentido contrario, las dependencias sí forman parte del mismo), ya que entre otras facultades y obligaciones, concede al Presidente de la República las de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, leyes que generalmente, si no en su totalidad, tiene carácter coactivo, consecuentemente, el Ejecutivo es una autoridad con imperium, concepto relacionado con el de coacción. Por lo tanto, al regular la conducta de los gobernados, el Congreso de la Unión establece obligaciones e impone sanciones en caso de incumplimiento, obligaciones que generalmente se aplican, en ciertos aspectos, por los órganos

¹² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, pág. 42, correspondiente al mes de agosto de 1995.

administrativos y cuando actúan de esta manera actúan como autoridades. Al lado de estas funciones autoritarias, los preceptos constitucionales encargan a estos mismos órganos la tarea de realizar otro tipo de funciones, ya no como facultades, sino como obligaciones... pero al actuar así, no son esencialmente autoridades, ni su función es estrictamente de poder, de coacción, esos fines se pueden encargar a los organismos descentralizados...

Posteriormente, en otra jurisprudencia, la Suprema Corte complementa el contenido de su criterio, al resolver el recurso de reclamación derivado de la controversia constitucional 23/97, en donde emitió la tesis jurisprudencial 3/2000, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, enero de 2000, Pág. 41, la cual establece:

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. El Tribunal Pleno de esta Corte Constitucional aprobó la tesis número P./J. 16/95 de la Novena Época del Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, agosto de 1995, página 60, cuyo rubro sostiene 'TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.' Del texto de la misma y de las consideraciones de los precedentes que la integran se desprende que un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la

misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sena federal o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva."

Recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/97. Sistema Intermunicipal de los Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana del Estado de Jalisco. 13 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Competencia 337/98. Suscitada entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del propio Estado. 13 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Competencia 338/98. Suscitada entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Traxcala y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la misma entidad federativa. 18 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carengo Rivas.

Competencia 366/98. Suscitada entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca y la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes del Estado de Oaxaca. 8 de enero de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

Competencia 361/99. Suscitada entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Durango y la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 24 de septiembre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 3/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de enero del año dos mil.

Se dice que dicha jurisprudencia es correcta en su esencia, pues reconoce una unidad institucional entre el Ejecutivo Federal y sus colaboradores.

Se dice que la jurisprudencia es errónea en sus conclusiones, porque sólo incluye a las dependencias en dicha unidad institucional. Es decir, hace una diferenciación equivocada en cuando a las funciones de las dependencias y entidades y los organismos descentralizados, cuando el auxiliar del Ejecutivo Federal es un universo denominado Administración Pública Federal, la que a su vez puede ser, para efectos de distribución efectiva de competencias, centralizada a paraestatal. En el detalle, conviene resaltar que los organismos descentralizados sí comparten facultades de imperio del Estado, pues algunos de ellos llevan a cabo actos de autoridad. En este sentido, existen organismos descentralizados que tradicionalmente realizan actos de autoridad, como los fiscales autónomos (IMSS, ISSSTE), lo que ha sido reconocido expresamente por la propia jurisprudencia. Asimismo, existen organismos descentralizados de reciente creación que desarrollan actos de autoridad de manera expresa y casi exclusivamente: el ejemplo más claro es el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que otorga registros constitutivos de derechos (notablemente los marcarios y de patentes), asimismo, ejecuta actos de molestia y privación, a nombre del Estado, para protección de los derechos de propiedad industrial: realiza inspecciones, asegura bienes, impone sanciones, etcétera.

Los anteriores criterios han sido ratificados con las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 2000, en las que se reconoce que un organismo descentralizado actúa como cualquier dependencia de la administración pública en relación con: i) sus actos de autoridad; ii) los servicios que el Estado presta de manera exclusiva, y iii) los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con dicho organismo descentralizado. Por ello, a tales entidades paraestatales se les aplica dicha ley, como a cualquier otra autoridad.

5. La estructuración de los otros poderes. Administración Pública Legislativa y Judicial como partes institucionales.

El mismo criterio sobre la conformación institucional del Poder Ejecutivo se aplica tanto a los otros poderes, tanto al Legislativo como al Judicial.

En el caso del Poder Legislativo, el artículo 50 establece que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso General, que se divide en las cámaras de Diputados y de Senadores. Por su parte, el artículo 94 constitucional dispone que el Poder Judicial de la Federación se integrará por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Federal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. Ahora bien, los poderes Legislativo y Judicial también cuentan con diversos órganos que los auxilian en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con las facultades y atribuciones que les otorga la propia Constitución y las leyes secundarias emitidas por el Congreso de la Unión. La primera pregunta que puede plantearse es: ¿cómo se explica la existencia institucional de la Comisión Permanente? Es decir, ¿forma parte o no del Poder Legislativo, cuando realiza actos esenciales que corresponden a las Cámaras en sus ausencias (ratifica nombramientos, otorga permisos al Presidente, convoca a sesiones extraordinarias, ratifica tratados, turna asuntos a las comisiones de las Cámaras, etcétera)? Por otra parte, según lo dispuesto por la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, puede afirmarse que el Poder Legislativo cuenta con una serie de órganos necesarios para el ejercicio de sus funciones y que lo auxilian en las mismas. El ejemplo más importante es el de las mencionadas comisiones, que tienen una participación formalmente reconocida en el proceso legislativo (como lo hacen las dependencias y la Consejería Jurídica en la formulación de iniciativas). También existen otros órganos que desarrollan las funciones ejecutivas de las Cámaras. En la de Diputados, se encuentran la Secretaría General y la Secretaría de Servicios Parlamentarios, que a su vez cuenta con órganos destinados a los servicios de asistencia técnica, de sesión, de comisiones, de diario de debates, de archivo, de bibliotecas; también se cuenta

con la Secretaría de Servicios Técnicos y Financieros, que a su vez coordina diversos órganos destinados a atender las cuestiones relativas al control de recursos humanos y recursos materiales, entre otros. En la Cámara de Senadores existen órganos similares, auxiliares en el cumplimiento de sus funciones Ejecutivas.

En términos semejantes, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federación establece órganos que auxilian a dicho Poder en el ejercicio de sus funciones, tales como el Consejo de la Judicatura Federal (también previsto en el texto constitucional); el Instituto de la Judicatura Federal; la Visitaduría Judicial; el Semanario Judicial de la Federación y el Instituto Federal de Defensoría Pública, entre otros.

Difícilmente podría decirse, también, que estos órganos de los poderes Legislativo y Judicial, equiparables a la Administración Pública Federal, no forman parte de dichos poderes, cuando realizan parte de las funciones encomendadas a cada poder.

6. Una precisión adicional: Normas contra mitos

Lo primero que debe resaltarse es el matiz que esta teoría lleva en su denominación misma. Es decir, el uso del adjetivo *normativo* no hace más que reflejar el papel central asignado a las normas y valores de las instituciones en la explicación de la conducta política.

Ahora bien; aunque más adelante se hará un análisis detallado de lo que se entiende por norma en esta perspectiva, conviene hacer una precisión. El enfoque normativo que se desarrolla en esta tesis es muy preciso y restringido, tanto por la manera en que se trata el tema en la teoría que se utiliza como base, como por el hecho de que el presente trabajo busca acercarse lo más posible a un enfoque constitucional de la institución presidencial. De este modo, el adjetivo *normativo* se

refiere, naturalmente, a las normas escritas en el texto constitucional y a todas las disposiciones que de ella emanan y que con ella conforman un sistema de normas escritas sobre el comportamiento político de las instituciones del poder público estatal. Asimismo, se refiere a las normas no escritas del escenario constitucional que regulan, también, a la institución presidencial y a los otros entes públicos.

Quedan a un lado otras caracterizaciones de las instituciones más sociológicas que pudieran confundirse con una visión normativa. Tales caracterizaciones marcan su acento en lo que se define como *mitos e historias* de las instituciones, pero que no son *normas y reglas* de las mismas. La confusión puede presentarse cuando se manejan sin cuidado metodológico conceptos normativos como *valores*, que pueden tener connotaciones diferentes o más amplias. No es dable, desde la perspectiva normativa, confundir valores normativos con valores con una connotación sociológica. Es decir, cuando analizamos la institución presidencial, nos referimos a sus normas (no solamente jurídicas) y valores empíricamente concebibles y explicables, ignorando aspectos que tienen que ver con su funcionamiento, es cierto, pero que rebasan el interés de un análisis político-jurídico de la naturaleza de esta tesis, pero que pueden ser interesantes para, por ejemplo, la cultura política.

Concretando, un ejemplo de una norma de funcionamiento institucional es el mecanismo de control político del Ejecutivo sobre el Legislativo conocido como veto. Incluso, existen usos y costumbres alrededor de la institución presidencial que constituyen, sin lugar a dudas, elementos normativos de su funcionamiento. El caso más evidente es el del protocolo. Stéphane Monclair (1992, p. 140 y siguientes) describe una escena que pone de manifiesto, de una manera dramática, lo que puede implicar en el protocolo la investidura presidencial. Domingo, 8 de mayo de 1988, 11 horas. Francois Mitterrand, postrado con una actitud de sumo respeto, se encuentra, solo, frente a la tumba del Soldado Desconocido, justo debajo del Arco del Triunfo, al final de los Campos Elíseos. Tres pasos detrás de él, a una distancia considerada respetuosa, Jaques Chirac

espera. Resignado, este último sabe que en este aniversario de la victoria sobre la Alemania nazi y, sobre todo, en este día de la segunda vuelta de la elección presidencial, aparecerá ante los ojos de los franceses, una vez más, detrás de su rival. De hecho, jamás, durante los últimos dos años de cohabitación, habrá podido preceder en nada al Presidente de la República. A pesar de tener el control absoluto sobre el gobierno, jamás, en estos momentos tan mediatizados en los que lo político se encuentra en plena *representación*, el Primer Ministro Chirac podrá olvidar su rango ni podrá tener el papel principal. El protocolo se encargará de meterlo y remitirlo, todo el tiempo, en su lugar: en un segundo plano. Por su parte, Mitterrand, habiendo perdido el poder del gobierno, aún triunfa. De hecho, en este instante, sigue siendo, él, el primero, el que estrechará las manos de los antiguos combatientes, el que se inclinará delante de la bandera francesa que luce en los Campos Elíseos, precedido de un escuadrón de gendarmes. Esta puesta en escena representa su investidura: la del Jefe del Estado francés, el primero de los franceses porque es el que los representa. A través del protocolo, la institución residencial puede ser representada con toda claridad. Pero el protocolo, a diferencia de cualquier otro mito, es constante, respetado por los actores y perfectamente previsible. Las reglas del protocolo también son reglas de derecho constitucional.

En México también existen ejemplos de cómo funciona el protocolo como un recurso que simbólicamente representa a la institución presidencial. De hecho, la Constitución misma lo recoge en diversos artículos, tales como el 87, que establece que, al tomar posesión de su cargo, el Presidente de la República:

... presentará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha

conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande.

Un protocolo similar se establece para la entrada al ejercicio del encargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (última parte del artículo 97 de la Constitución). Más aún, la transmisión del cargo de un Presidente de la Republica saliente al entrante se formaliza con la transmisión de la banda presidencial. Así, los artículos 34 y siguientes de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales (ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad a que se refiere el artículo 73, fracción XIX-B, constitucional) establece que:

La Banda Presidencial constituye una forma de representación de la Bandera Nacional y es emblema del Poder Ejecutivo Federal, por lo que sólo podrá ser portada por el Presidente de la República... El Presidente de la República portará la Banda Presidencial en las ceremonias oficiales de mayor solemnidad, pero tendrá obligación de llevarla:

- I. En la transmisión del Poder Ejecutivo Federal;*
- II. Al rendir su informe ante el Congreso de la Unión;*
- III. En la conmemoración del Grito de Dolores, la noche del 15 de septiembre, y*
- IV. Al recibir las cartas credenciales de los embajadores y ministros acreditados ante el Gobierno Mexicano.*

Y el texto legal describe con toda precisión el protocolo más importante, donde se refleja, en actos humanos mecánicos, el papel que juega cada poder:

En la ceremonia de transmisión del Poder Ejecutivo Federal, una vez que el Presidente entrante haya retenido la protesta constitucional, el saliente entregará la Banda al Presidente del Congreso de la Unión, quien

la pondrá en manos del Presidente de la Republica para que éste se la coloque a sí mismo.

En cambio, un mito es valor con connotaciones sociológicas que puede incluso influir en el funcionamiento de la institución presidencial, pero que resulta difícilmente medible o apreciable empíricamente. Un ejemplo es todo aquello que tienen que ver ya no tanto con el protocolo, sino en los efectos secundarios y esencialmente sociológicos que *la investidura* del cargo tiene en los otros agentes políticos. Así, los miembros del gobierno o del partido único en el poder mostraban una especie de respeto reverencial hacia el presidente en turno.¹³ Al Presidente de la República se le admiraba, nunca se hablaba mal de él. Existía una especie de *código* de ética aplicable entre los colaboradores del Presidente y los miembros de su partido que iba más allá del mero respeto al superior jerárquico o al líder política. Sin embargo, dicho código no puede ser considerado como normativo, pues no es objetivable, constante, homogéneo ni generalizado. Las faltas al mismo eran distintamente sancionables y quedaban, en ocasiones, impunes al no recibir una sanción institucional. Decía algún renombrado miembro del Partido Revolucionario Institucional que, durante el proceso de sucesión a la Presidencia de la República, “quien se mueve, no sale en la foto”. Esta frase apela a una especie de código de ética no escrito de comportamiento entre los participantes del proceso político de sucesión. La conducta condenable consistía en *moverse*. Podría decirse que hacer declaraciones abiertas de oposición, agitar la opinión pública, confabular en contra de la *línea*, activar mecanismos de presión, en fin, no guardar algunas formas tácitamente aceptadas, inducía a pensar se actuaba abiertamente en contra de las decisiones presidenciales durante dicho proceso. La sanción consistía en no ser tomado en cuenta en la asignación de papeles relevantes durante el proceso que se menciona. Todo ello no representa, sin embargo, un sistema normativo en estricto sentido, sino una mera falta de respeto a la investidura presidencial, un mito sociológico, no un valor constitucional.

¹³ Para una pronta referencia de una visión sociológica de los mitos e historias que afectan en funcionamiento de las instituciones, vease Meyer (1977).

Desafortunadamente, es preciso señalar que la discusión sobre la distinción entre valor normativo y valor sociológico debe quedar pendiente en este punto, puesto que, para entender claramente tal diferencia, es preciso determinar el contenido normativo de los valores institucionales, y ello será parte del análisis posterior. Basta por lo pronto dejar la idea apuntada: este trabajo no recurre, por razones de método, al estudio de cuestiones más sociológicas que jurídicas.

III. Límites de la concepción institucional.

1. Acotaciones intrínsecas a la visión normativa de lo institucional.

Como en toda conceptualización en ciencias sociales, la teoría de March y Olsen parece que presenta algunos elementos problemáticos.

Un problema potencial es el grado de uniformidad que se supone existe al interior de una institución. No es difícil aceptar que incluso en instituciones muy desarrolladas y estables, incluso centenarias como la iglesia romana, personas diferentes tendrán una interpretación diferente de los valores y las reglas y definirán de manera diferente lo que es *apropiado*. Ello aún a pesar de los mecanismos de control con los que cuenta la propia institución. Por lo tanto es pertinente preguntarse cual es del grado de uniformidad que se requiere, según esta perspectiva, para que podamos decir que existe una institución. Otro problema potencial se deriva de la definición de los componentes de la institución. Es decir, ¿qué es una regla y qué es una rutina? No obstante que March y Olsen también formulan estas preguntas, pareciera que sus respuestas presentan algunas deficiencias. Tratándose de *rutinas*, el problema radica en que las definiciones que producen no son lo suficientemente flexibles, lo que hace difícil determinar cuándo una conducta es inercial y cuándo predecible. En cuanto a las *reglas*, debe mencionarse de inicio que, a diferencia de otros teóricos de las instituciones, para March y Olsen las reglas no son el componente central de su

aproximación, aunque constituyen una parte del control de la conducta que se presenta en el seno de las instituciones. En primer lugar, la teoría que se analiza se preocupa esencialmente en las reglas como parte *constitutiva*, es decir como medio de la estructura de la conducta general de todo el sistema institucional. Es segundo lugar, las reglas son, de alguna manera, la formalización de la *lógica de lo apropiado*. Sirven como guías para los miembros que recién ingresan a la institución, o bien fungen como instrumentos para crear un marco uniforme de referencia para el entendimiento de dicha lógica de lo apropiado. Pero, aún así, March y Olsen reconocen que las reglas pueden ser interpretadas de manera diferente por los miembros de la organización y, por lo tanto, actuar de manera diferente, lo que cuestiona de algún modo la supuesta uniformidad existente al interior de una institución.

2. Acotaciones externas a la visión normativa de lo institucional.

Aunque para fines prácticos de la investigación, la visión normativa adoptada implica concebir al Ejecutivo Federal como una estructura de personas (encabezadas por un titular llamado Presidente de la República), queda, siempre, la necesidad de reconocer, para fines teóricos diferentes, el carácter unipersonal del Poder mencionado.

En realidad, debe aceptarse que se ha recurrido a terminología que, desde otros puntos de vista teóricos, es incompatible con el uso que se la ha querido dar. Ello se debe en gran medida a la intención de rescatar la terminología común de la Ciencia Política para hacer un análisis constitucional. Se ha utilizado, por ejemplo, el término *Administración Pública Federal* para referirse a una parte de la institución presidencial. Ello es erróneo para el común denominador de la teoría clásica tradicional. Por ello, tal vez lo más adecuado habría sido encontrar una nueva manera de referirse a la compleja estructura del Estado que realiza sus actividades formalmente administrativas. La ventaja habría radicado en evitar hacer un complejísimo proceso de justificación que conduce a señalar por qué,

para fines de esta tesis, el Poder Ejecutivo no es unipersonal. Es difícil hacer un desarrollo de temas jurídicos cuando se pide al lector que abra su mente a concepciones novedosas (aunque, visto de manera imparcial, se supone que en eso consiste elaborar una tesis doctoral). La desventaja, por otra parte, habría radicado en la ambigüedad que se produce al trabajar con términos nuevos y, por lo tanto, sin referentes comunes.

CAPÍTULO TERCERO

CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL *PRESIDENCIALISMO*

I. Equilibrios institucionales en la forma de gobierno presidencial.

Al utilizar el término *presidencialista* (así, con cursivas) para caracterizar a la vez a una forma de gobierno y a un régimen político, se busca poner en evidencia el peso excesivo de la institución presidencial en el diseño constitucional y el funcionamiento del Estado mexicano de los últimos tiempos. El uso del término *presidencialismo* para calificar a un sistema político (Mendoza, 1996), busca oponerlo, de algún modo, al del sistema *presidencial democrático*.

Ahora bien, antes de entrar en materia, es conveniente precisar que el sistema político, surgido de la revolución de 1910, ha pasado por un largo proceso de evolución y desarrollo, consistente incluso en diversas etapas. Dicho sistema ha evolucionado, en épocas muy recientes, hacia un modelo en el que las condiciones de funcionamiento institucional del Estado son distintas (esencialmente, democráticas). No obstante, aunque se reconoce que la evolución (o, más propiamente, *transición*) hacia la democracia es un cambio estructural importante, desde el punto de vista de la integración y subsistencia de los Poderes Federales no es posible referirse, en rigor, a una *reforma de Estado*. La institución presidencial (como los otros poderes instituidos) no ha desaparecido ni ha sido sustituida por otra. Sí es factible referirse a un funcionamiento diferente de las estructuras estatales, pero no a su desaparición y a la creación de otras en su lugar. Las instituciones han evolucionado, han acompañado a la transición. Y la labor de esta parte del trabajo describe, justamente, el funcionamiento de la institución presidencial ante este proceso de cambio político.

El tema relativo al *presidencialismo* y su tránsito a un régimen más democrático es, sin lugar a dudas, ampliamente sugestivo. Podrían agotarse

páginas enteras sobre ideas y aspectos generales o particulares relacionados con el régimen y el proceso referidos, siempre polémicos y por demás interesantes. Sería posible estudiar, por ejemplo, la relación del Presidente con el Partido Revolucionario Institucional o con los otros partidos que, por definición, siempre habían sido llamados *de oposición*. Asimismo, podría tratarse el aspecto sobre las relaciones de poder entre el Presidente y los gobiernos locales. Incluso, podría desarrollarse ampliamente un análisis sobre las personalidades de quienes llegaron a ejercer el cargo de Presidente de la República o determinados actos que llevaron a cabo. También podría estudiarse a fondo el proceso de cambio político mexicano, tanto en su contexto mundial como en sus particularidades: transición a la democracia, evolución de los sistemas de acceso al poder, globalización y liberalización política y económica. Sin duda, los temas que directa o indirectamente inciden en el funcionamiento institucional del régimen mexicano post-revolucionario y su agotamiento y cambio son tan abundantes como heterogéneos, y todos ellos llaman poderosamente la atención. Sin embargo, para el desánimo del autor de este trabajo (y, quizás también, un tanto para decepción del lector), no se hará un estudio global sobre dicho régimen y sus implicaciones tanto directas como indirectas. Solamente se hará una descripción esquemática de sus aspectos generales y un estudio respecto a las características institucionales de la Presidencia de la República durante dicho régimen.

Según la teoría constitucional comparada, es posible comprobar que las formas de gobierno del Estado moderno pueden ser muy numerosas, según el criterio de clasificación que se adopte. La que se ha utilizado con mayor frecuencia es la distinción básica (y muy antigua) entre *monarquía* y *república*. Algunos enfoques teóricos que deriva de esta clasificación básica profundizan en la caracterización del gobierno, al distinguir entre el *carácter representativo* o *no representativo* del jefe de Estado. Sin embargo:

El criterio de clasificación más oportuno en la época presente está constituido por la determinación del "órgano competente para trazar la

dirección política general"... (Por ésta) se quiere indicar la orientación específica, que se imprime, en primer lugar, a la actividad ejecutiva y de gobierno, y, en segundo término, también a la legislativa, no sólo en casos particulares, por conducto de la expedición de expresos actos normativos del poder ejecutivo, sino también en vía ordinaria, mediante la iniciativa legislativa o, al menos, la facultad de dirigir mensajes al Parlamento (Biscaretti, 2000)

Tal variedad de criterios por lo menos demuestra (reconoce) la complejidad que existe en el análisis de los órganos del Estado. Dicho análisis en México no es menos complejo e importante. Sin embargo, para efectos de esta investigación, únicamente se adoptará una orientación generalmente aceptada, que distinga entre *presidencialismo* de *parlamentarismo*, como formas de gobierno cuya diferencia esencial radica en el grado de separación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El presidencialismo, como forma de gobierno, no se crea en México, sino que encuentra por primera vez una clara definición en el artículo II del texto constitucional norteamericano, surgido de la Convención de Filadelfia de 1787. De acuerdo con el régimen constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, la figura del Presidente de la República es la que caracteriza de manera más típica su forma de gobierno:

Las facultades del presidente, que es al mismo tiempo jefe del Estado, del gobierno y del partido mayoritario, son ostensiblemente muy extensas... (Biscaretti, 2000).¹

Uno de los rasgos fundamentales del sistema de gobierno norteamericano es la histórica independencia institucional entre el Presidente y el Congreso, aun a

¹ En curioso observar que existen semejanzas esenciales con el régimen político mexicano.

pesar de que dicha distancia se ha venido acortando durante el siglo XX, (Leuchtemburg, 1994).²

El sistema presidencial estadounidense busca un equilibrio institucional: alcanzar una división efectiva y clara de los Poderes del Estado, pero impedir, al mismo tiempo, la concentración excesiva del poder (en minúscula) en un solo individuo. Quien ha estudiado la obra de los llamados padres de esa nación, señalan que los 55 hombres que se reunieron en Filadelfia para diseñar un régimen político apropiado para el Estado en ciernes, tenían presentes, por un lado, los textos de teoría política más avanzados, provenientes sobre todo de Europa (como *El espíritu de las leyes* de Montesquieu, por ejemplo); mientras que, por el otro, no dejaban de olvidar el yugo opresivo impuesto a las colonias por el Rey de Inglaterra. Su búsqueda de un régimen que compensara ambos extremos terminó en el diseño de la forma de gobierno presidencial.

Así, establecen un sistema en el que se dividen los poderes al no existir una unidad institucional parlamentaria, pero en el que se evita la creación de un monarca absoluto. En efecto, por una parte, el poder se divide en dos instituciones, no en un parlamento, lo que trae consigo la desaparición de los controles típicos de los regímenes parlamentarios. En el régimen presidencial, ninguna de las Cámaras, aislada o conjuntamente, pueden pedir la renuncia del Presidente. Tampoco pueden imponer mociones de censura u otorgar votos de confianza. En contrapartida, el Presidente está incapacitado para disolver las Cámaras de modo anticipado (Sundquist, 1994).

Por otra parte, si bien desaparecen algunos controles políticos, la división de poderes no conlleva, sin embargo, que la independencia y libertad del Presidente de la República sea absoluta, sino controlada. Esto es, se establece otro tipo de controles a través de ciertas facultades y relaciones entre ambos poderes que buscan garantizar un equilibrio institucional apropiado: el veto, los

² Tendencia que, dicho sea de paso, parece mantenerse al inicio de la presente centuria.

informes, las comparecencias de los funcionarios de primer nivel, etcétera. (Valadés, 1998. Fabbrini, 1994).³

Según el diccionario jurídico, presidencialismo es el: *Sistema de organización de las instituciones republicanas en que el jefe del Estado es a la vez el jefe del gobierno...* (Cabanellas y Alcalá Zamora, 1981). Es muy significativa la referencia al doble carácter del Presidente de la República, pues permite derivar una serie de consideraciones sobre la naturaleza de dicho sistema de gobierno republicano -por ejemplo, sus diferencias con la forma de gobierno parlamentario-. Dichas implicaciones han sido resumidas por Jorge Carpizo, quien ha dedicado una buena parte de sus estudios al régimen presidencial mexicano. El autor precisa:

Las características del sistema presidencial son las siguientes

- a) *El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.*
- b) *El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.*
- c) *El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.*
- d) *Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.*
- e) *Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.*
- f) *El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.*

³ Vale la pena destacar que la eficacia del modelo norteamericano está profundamente cimentada en el régimen bipartidista singular que lo caracteriza. Los dos grandes partidos contemporáneos, el Demócrata y el Republicano, se constituyen más que como agrupaciones en torno a postulados ideológicos, como dos complejas maquinarias electorales con plataformas esencialmente programáticas, con cuadros formados a lo largo de los estados federados y con una capacidad importante para escuchar y encauzar las demandas de los diversos sectores y grupos políticos, sociales y económicos (Biscaretti, 2000, y Sundquist, 1994).

- g) *El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura* (Carpizo, 1978, p. 14).⁴

Según este diseño constitucional, el equilibrio institucional está garantizado mediante un complejo sistema de relaciones intrainstitucionales e interinstitucionales, así como por mecanismos eficientes de acceso democrático al poder público. Dichos mecanismos y relaciones legitiman el uso del poder público, por parte tanto del Presidente de la República como del parlamento.

Idealmente el presidencialismo es un sistema de gobierno en el que el presidente es elegido directamente por los ciudadanos y existen dos poderes separados: El Ejecutivo y el del Congreso, ambos elegidos de manera independiente por el electorado. En teoría, pero sólo en teoría, el presidencialismo debería garantizar un buen funcionamiento del sistema político en virtud de que la elección separada del presidente y del Congreso permite no confundir en las campañas electorales los intereses generales de la presidencia con los intereses locales y/o sectoriales del Congreso. Al mismo tiempo, la elección separada y la organización independiente de la presidencia y del Congreso no disminuyen sino que, por el contrario, favorecen el intercambio político entre ambos poderes, sin menoscabo de la eficiencia de la presidencia; y salvaguarda la representatividad del Congreso. Es decir, el presidencialismo, en cuanto gobierno separado del Congreso, debería alentar una mejor interrelación entre gobernantes y gobernados, ya que tiene la capacidad de conjugar la voluntad de eficiencia del Poder Ejecutivo con el deseo de apoyar programas de uno u otro partido, incluso los de la oposición. En última instancia, el sistema presidencial permitiría garantizar la gobernabilidad sin detrimento de las instancias plurales de la ciudadanía (Hernández, 1994).

⁴ Siguiendo a Kart Loewenstein (1986, pp. 105-107)

Esto lleva a lo que algunos analistas han llamado la dualidad de la forma de gobierno:

El presidencial es entonces un sistema de gobierno dual, existe una nítida separación o independencia constitucional de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo y la misma persona no puede ser simultáneamente miembro titular del Ejecutivo y del Legislativo. La dualidad de poder se debe a que cada uno tiene su origen propio e independiente de la legitimidad democrática. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no podrán ser, de suyo, más que de naturaleza política y se moverán a lo largo del eje cooperación-confrontación (Aguilar, 1994, p. 44).

A propósito de los procesos de democratización recientes en todo el mundo,⁵ la doctrina reciente ha retomado el tema añejo de la distinción entre los regímenes presidenciales y parlamentarios. Cabe destacar, en principio de cuentas, que la división tajante de ambos sistemas políticos (presidenciales y parlamentarios) encuentra algunas dificultades que la teoría ha procurado remarcar. Por ejemplo, al estudiar el tema, Sartori (1994, p. 97) explica:

La razón es, por una parte, que en su mayoría los sistemas presidenciales no son definidos adecuadamente y, por otra, que los sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que hacen que su nombre común sea engañoso.

Por ello, el propio Sartori propone una definición del presidencialismo, a la luz de estas consideraciones, tomando en cuenta tres criterios que deben presentarse conjuntamente. El primer criterio definitorio está fundado en la legitimidad del cargo; el segundo está relacionado con la independencia y estabilidad del presidente, especialmente respecto del parlamento, y el tercero se vincula con las funciones que desempeña el presidente.

⁵ Tema que será retomado más adelante, en el Capítulo Cuarto.

De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro, según mi definición (Sartori, 1994, p. 99).

El autor que se cita retoma elementos que también han propuesto algunos otros estudiosos contemporáneos del régimen presidencialista. Por ejemplo, al hacer una distinción entre regímenes parlamentarios y presidenciales, Lijphart plantea tales elementos. Aunque quizás quepa precisar que, en razón del método que sigue, hace más énfasis en el doble carácter del presidente como jefe de Estado y de la administración (véase su ya clásico *Democracies*, 1984, especialmente las referencias al término *Heads of state*, pp. 24 a 30; 69, 72, 85 a 89, y 199).

Cabe aclarar, también, que en los criterios definitorios emitidos por Sartori se omiten otros que son señalados por la doctrina. Shugart y Carey remarcan, por ejemplo, que en los regímenes presidencialistas, al presidente se le ha concedido constitucionalmente la autoridad para legislar. Para los autores, este criterio:

... no se relaciona directamente con la formación y la preservación del poder, pero si los presidentes no tienen un poder relacionado con la facultad legislativa (como el veto), se reducen al carácter de jefes del ejecutivo en su acepción más literal: ejecutan leyes en cuya creación no han participado. El asegurar a los presidentes la facultad de participar en el proceso legislativo es una manera de garantizar que la política pública que se encomienda al presidente mediante el mandato popular pueda ser recogida de manera efectiva (Shugart y Carey, 1992, pp. 19 y 20).

II. Repaso histórico del régimen *presidencialista*.

1. Antecedentes históricos del *presidencialismo* en México

El sistema presidencial en México y el principio de división de poderes han evolucionado de una manera diferente que en los Estados Unidos de América y, en gran medida, el resto de los países con gobiernos presidenciales, incluso los latinoamericanos. Ello se debe, naturalmente, a las particularidades históricas en los procesos cíclicos de institucionalización-consolidación-cambio que han tenido lugar en este país durante muchos decenios, prácticamente desde el inicio de su vida independiente.

En cuanto a sus orígenes, los primeros antecedentes del gobierno presidencial en México se remontan a la construcción misma de su historia constitucional independiente. El texto constitucional de 1824 establecía expresamente, en su artículo 74, que: *Se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. Ahora bien, la introducción inicial del régimen presidencialista en México se debe a un proceso que ha sido referido y descrito por la doctrina:

En México, el régimen presidencial se adopta por primera vez en la Constitución de 1824, que se inspira, a su vez, en dos fuentes principales: la Constitución norteamericana de 1787 –en este como en tantos aspectos– y en la constitución gaditana de 1812 (Carbonell y Carpizo, 2002).

El recurso a fuentes externas se da en un esquema de repetición seguido por la mayoría de los países que, desde finales del siglo XVIII en adelante, dejaron de ser colonias europeas y consiguieron su independencia. En dicho proceso primero se adoptan y luego adaptan (Paz, 1979) soluciones externas para propios problemas de diseño constitucional. Bajo este esquema, la mayor parte de los

países latinoamericanos instituyen la forma de gobierno presidencialista (Valencia Carmona, 1979; Fix-Zamudio, 1979). Rabasa expresa elegantemente que:

De ella (la Constitución de Filadelfia) tomó la nuestra una organización que lograron nuestros constituyentes mejorar en ciertos puntos; pero que resultó profundamente modificada por el criterio bien diferente que sirvió para el trabajo de adaptación (Rabasa, 1990, p. 143).

Con un énfasis diferente y aportando elementos adicionales al análisis, Diego Valadés apunta que:

Es natural que los constituyentes mexicanos, al inicio de la vida independiente, hayan tenido muy presente la experiencia de la Constitución de Cádiz. Esta Constitución, y las de Estados Unidos, Francia y Colombia, son a las que de manera más frecuente se referían los constituyentes de 1824. No puede decirse que se tratara de un proceso imitativo, sino de una muy normal forma de influir ya que por la similitud de intereses, ya por afinidades históricas (Valadés, 2000, p. 337).⁶

Se debe dejar de lado la evolución del régimen presidencial durante el siglo XIX (cuando alterna con monarquías, imperios y gobiernos directoriales), toda vez que el tema ya ha sido abundantemente tratado con anterioridad (por ejemplo, el ya citado Carpizo, 1978; Tena, 1990; Orozco, 1988; de la Madrid, 1981 y 1982, y el propio Valadés 1988 y 2000). Además, la historia del presidencialismo durante dicha época resulta poco relevante para los fines de esta investigación, ya que, salvo el periodo porfirista, el Siglo XIX tuvo solamente una relevancia indirecta en la formación del régimen *presidencialista* que estuvo vigencia durante la mayor parte del siglo XX. Por lo tanto, resulta más pertinente, para la tesis que se desarrolla, centrar el análisis en las consecuencias que para la institución

⁶ Diego Valadés apoya su argumentación, a su vez, en las afirmaciones hechas por José Luis Soberanes (1992).

presidencial tuvo la revolución social mexicana de principios de dicha centuria y su antecedente inmediato, el régimen político del porfiriato.

La revolución mexicana de 1910 se inicia contra un régimen presidencial autoritario. En efecto, durante el porfiriato, el *antiguo régimen*,⁷ que se desarrolla desde la toma del poder –con el Plan de Tuxtepec- y hasta el gobierno del general Porfirio Díaz -que se prolonga hasta 1910-, el sistema presidencial se convirtió en dictatorial. Hay quienes incluso consideran que dicho régimen:

... fue convirtiéndose progresivamente en una dictadura; dentro de la República representativa, democrática y federal se instaló, sin mediar declaración al respecto, el más absolutista, centralista y antidemocrático gobierno que ha tenido México, equiparable a una monarquía absoluta. (Vega, 1990, p. 51).

Según Rabasa (1990, pp. 141 y ss.)⁸, el exceso en el uso del poder por parte del gobierno de Porfirio Díaz se debe a una ruptura del orden constitucional. De hecho, al exponer su teoría sobre la forma de gobierno, manifiesta una fuerte desconfianza respecto del parlamento:⁹

... dentro del orden constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso

⁷ La utilización del término *antiguo* se hace con toda intención, pues se sostiene, en esta tesis, que se trata de un régimen que no evolucionó, sino que fue completamente sustituido por otro. El uso de dicho término, si se quiere, denota cierta ironía: según la historia política de Francia, *ancien régime* es una expresión que se utiliza para referirse al régimen despotista ilustrado que fue sustituido por el régimen surgido de la revolución de ese país de 1789. Para los franceses (y casi por extensión para todo el mundo), su revolución es un parte aguas que divide la historia al surgir la era del Estado Moderno. Este mismo uso del término *ancien régime* es utilizado al describir el paso del régimen porfirista al surgido de la Revolución de 1910, por Guerra, en su texto *Le Mexique. De l'Ancien Régime à la Révolution* (1985).

⁸ Véase el texto sobre el libro de Rabasa escrito por mi querido maestro Martín Díaz y Díaz (1991).

⁹ Según el autor, el diseño presidencial de la Constitución de 1857 presenta un vicio que favorece al Congreso, producto, indica, del terror que tenían los entonces constituyentes de todo poder central, pero especialmente de Ejecutivo.

es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse.

Pero aclara que:

Fuera del orden legal, el Presidente reúne los elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el internes de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa;...

Y remata con una reflexión afectada, al mismo tiempo, de teoría y realismo:

El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está principalmente en el abuso que el Congreso puede hacer de sus atribuciones legítimas por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido bajo el régimen constitucional.

Así, la distorsión del régimen presidencial porfirista consistió esencialmente en la toma del poder que correspondía al Congreso de la Unión por parte del Presidente de la República; pero esa toma de poder, a diferencia del régimen *presidencialista* del siglo XX, termina siendo hecha por un solo individuo. Quien toma el poder es Porfirio Díaz, no la *Presidencia de la Republica*. La eficacia gubernamental se deposita en un sistema político que depende del carisma y del carácter de un individuo en concreto. En torno a un dictador, se construyen las instituciones según un proceso que sigue dos etapas más o menos claras.

En el periodo que va de la segunda mitad de los años 1860 a la primera mitad del decenio de 1880, el crecimiento progresivo del poder presidencial

obedece fundamentalmente a la capacidad del Presidente de la República de mediar con los otros poderes. Por lo tanto, en el periodo en cuestión predomina la función mediadora del Presidente y de sus secretarios de Estado con la representación en el Congreso, fragmentada y dividida en una multiplicidad de intereses y compromisos locales. Las facciones acabaron por depender de la intermediación del gobierno para lograr una mayoría en los acuerdos parlamentarios (Hernández, 1989, pp. 257-296).

A partir de la década de 1880, la expansión del poder presidencial dependió de la posibilidad de reelegirse indefinidamente a partir del 1890, así como su capacidad para mantener fragmentada a la representación en el Congreso.

La evolución de la institución presidencial entre la reforma liberal y la revolución de 1911 se caracteriza porque pasó por una transformación de un presidencialismo relativamente débil a uno de tipo imperial capaz de imponer el orden por medio de una conmixión entre poderes constitucionales y prácticas políticas capaces de generar formas de compromiso entre las diferentes élites (Hernández, 1994, p. 23).

Como se verá más adelante, el sistema político *presidencialista* modifica la esencia del sistema porfiriano, pues sustituye a la persona por la institución. Aún y cuando la piedra angular de ambos sistemas sea la *Presidencia de la República*, lo que caracteriza al régimen de Porfirio Díaz, como ya se dijo, es el uso personal que el Presidente de la República hace de sus recursos políticos y materiales, a tal grado que le confirió una connotación esencialmente dictatorial. Por su parte, la Presidencia de la República en el régimen *presidencialista* del siglo XX es ejercida por diversos individuos, pero sus características esenciales se mantienen. Este cambio es fundamental tanto por sus orígenes como por sus consecuencias. Es decir, a diferencia del paso de un régimen *presidencialista* a un régimen presidencial democrático (que ocurre en nuestros días), el cual se constituye como una evolución, el paso del régimen porfirista al post-revolucionario es una

auténtica y completa sustitución de regímenes políticos (uno desaparece y otro se constituye). Muchos son los elementos que lo evidencian; por ejemplo, una revolución (ni más ni menos), gobiernos intermedios que son a la vez transitorios e inestables, así como una nueva constitución. Pero, para este trabajo, se destaca que la revolución produjo un auténtico nuevo diseño constitucional; o, más precisamente, la construcción de nuevas instituciones políticas, con características propias y que sólo heredan de las instituciones porfiristas algunos hábitos, costumbres y algunas inercias sociales y políticas en el fondo irrelevantes o poco trascendentes desde el punto de vista institucional. Este trabajo desarrolla a continuación, precisamente, cómo se realiza esta construcción institucional.

2. Historia general del sistema político *presidencialista*.

Ya en 1912, Rabasa señalaba, a propósito de una propuesta sobre un modelo de parlamento, planteado de manera teórica, que:

Los escépticos dirán que este Congreso se someterá al Ejecutivo, como los anteriores, por promesas o por hábito; no afirmamos lo contrario; pero, en tal caso, estaremos fuera de la suposición de las Cámaras independientes y no habremos adelantado nada en el desenvolvimiento de las instituciones (Rabasa, 1990. p. 149).

De este premonitorio comentario obtenemos dos conclusiones. En primer lugar, que esa época está fuertemente marcada por la búsqueda constante, entre los intelectuales como entre los políticos (y las fuerzas revolucionarias en plena acción), de un nuevo diseño institucional que permitiera corregir los excesos del porfiriato. En segundo lugar, el reconocimiento de que la inercia de la hegemonía del Ejecutivo Federal sobre el Congreso era difícilmente superable. Aunque más adelante se presenta justamente una combinación de ambas, el resultado de la revolución mexicana es una forma de gobierno completamente novedosa,

consagrada en el texto de la Constitución de 1917 y fortalecida por la práctica constitucional.

A dicha forma de gobierno se le conoce como *presidencialista*. Paradójicamente:

...a pesar de la reciente y dura experiencia del general Díaz, respecto de la cual en el mensaje de Carranza al Congreso de Querétaro se criticaron severamente la gran concentración de poder en el Ejecutivo que había entronizado la dictadura y los graves abusos en que ésta había incurrido, el propio proyecto de Constitución presentado por Carranza se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para gobernar... el Constituyente de Querétaro –a pesar de las advertencias de algunos diputados que se opusieron- se inclinó también por fortalecer nuevamente al Ejecutivo (Orozco, 1988, pp. 19 y 20).

La Constitución de 1917, a diferencia de la anterior, prevé en los artículos respectivos un presidencialismo fuerte aprobado por amplia mayoría, lo cual dice mucho del valor y arraigo histórico de presidencialismo. El presidencialismo se fundamenta por Venustiano Carranza bajo la convicción de que México *ha necesitado y necesita todavía de gobiernos fuertes* (Carranza, 1916, en Villegas y Porrúa, 1997). Las ideas de Rabasa, llamado por algunos el *teórico de la dictadura necesaria* (Díaz, 1991), tuvieron en los constituyentes de Querétaro una influencia notoria:

El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la

voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Encaminadas a lograr ese fin (poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere), se proponen varias reformas de las que , la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar la presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas (Carranza, 1916, en Villegas y Porrúa, 1997, p. 349.)

En la nueva Constitución, el Ejecutivo se define como un Poder separado del Legislativo, elegido por mayoría por voto directo y universal; sus funciones son de jefe de Estado a la vez que de jefe de gobierno. Se le confiere la capacidad para designar a los secretarios de Estado. Además de sus funciones de gobierno, la presidencia tiene las legislativas: enviar iniciativas de ley al Congreso, vetar las leyes que éste aprueba, suspender transitoriamente, con la aprobación del Congreso, las garantías constitucionales y obtener del congreso facultades extraordinarias en los casos de invasión, guerras y disturbios sociales.

El límite al poder la Presidencia de la República se finca en el control que ejerce el Congreso de la Unión sobre los actos de gobierno, en la separación de competencias entre presidencia y Congreso, en la independencia del Poder Judicial y en, como nota fundamental, la definición temporal del periodo presidencial que se fortalece mediante el principio de la no reelección del Presidente de la Republica, al igual que todo cargo de elección federal, estatal o municipal.

Sin embargo, el fortalecimiento del régimen *presidencialista* tiene una evolución muy compleja, que se basa en los principios establecidos en la Constitución de 1917, pero que va más allá. Es decir, la construcción de una institución *presidencialista* está sustentada, sin duda alguna, en gran parte de los preceptos constitucionales, pero también en otros elementos políticos, sociales y económicos que constituyen una parte fundamental del funcionamiento histórico de los Poderes del Estado durante varios decenios del siglo XX. Al efecto, Aguilar nos recuerda que el *presidencialismo* mexicano no sólo se refiere a una forma de gobierno, sino que se trata de régimen/gobierno, toda vez que:

...parece estar constituido por tres conjuntos de componentes: a) los elementos propios del gobierno presidencialista; b) un conjunto de numerosas facultades constitucionales; y c) un conjunto de relaciones y prácticas políticas que sin ser necesariamente deducibles de los anteriores componentes, no están tampoco en contradicción con ellos, y que resultan tanto de antecedentes histórico-culturales como de las circunstancias socioeconómicas y políticas del país en las que tomó forma y se ha desarrollado el Estado posrevolucionario (Aguilar, 1994, p. 43).

La construcción de la institución *presidencialista* es un tema que ha sido ampliamente tratado (véase, por ejemplo, el estudio de Orozco, 1988: *El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior*). En todo momento, los análisis coinciden en que la institucionalización y el proceso de estabilización económica y social, al término de un movimiento armado como el de 1910, que desintegró incluso a las fuerzas armadas conformadas durante todo el siglo XIX, requería de una mano fuerte, de una unidad de acción y dirección incuestionable y de una cabeza visible en la cual concentrar la imagen del éxito revolucionario. La gran variedad de análisis que se han hecho al respecto consideran la evolución del régimen *presidencialista* desde distintos aspectos. Desde una visión personalísima del ejercicio del poder (quizás, en un marco de análisis conductual y racionalista), como los trabajos de Krause (1997) o de

Castañeda (2000), hasta visiones en ocasiones apologéticas del sistema político en su conjunto (Mendoza, 1998). En ocasiones, se concentran a un análisis jurídico (Carpizo, 1978) y en otras es sus aspectos históricos (Orozco, 1988).

Para esta tesis, la visión relevante es la que se enfoca en la conformación institucional. Su análisis debe hacerse en dos partes. La primera, consiste en un panorama general del nacimiento y desarrollo del régimen político mexicano que predominó durante la mayor parte del siglo XX, que se ha caracterizado como *presidencialista*. Este régimen es el que surge de la revolución de 1910 y que inicia su momento de declive a principios de los años 80, cuando tiene lugar el gran proceso de cambio político estructural. La segunda parte, de gran interés desde el punto de vista teórico para los efectos de esta investigación, consiste en un estudio detallado de la Presidencia de la República desde el punto de vista neo-institucional, esencialmente respecto la manera en que la institución se construyó. Para ello se estudia el papel que jugó la institución presidencial en el contexto general de este régimen post-revolucionario; es decir, la manera en que el *gobierno fuerte* al que se refiere Carranza, cumple con un papel en la eficacia funcional del sistema político.

Vega (1995), seguido por Reyes (2000), establece que puede hablarse de cinco etapas claramente definibles en la evolución del sistema presidencial mexicano a partir de 1917.¹⁰

Primera etapa. De 1917 a 1928, época del caudillismo y la reconstrucción nacional. En esta etapa, uno de los cambios que buscan equilibrio entre los poderes públicos es provocado por las reformas que:

¹⁰ Una visión fundadora sobre la historia política del México post-revolucionario es la que describe Ocatio Paz en su *Ogro Filantrópico* (1979). Para una comprensión completa didáctica e interesante de la los primeros años de construcción de la Presidencia fuerte, véase también el libro *El minimato presidencial: historia política del maximato (1928-1935)*, de Medín (1982).

...restablecen las facultades al Poder Legislativo que constituyen parte de su poder, entre ellas, la de convocar a sesiones extraordinarias y la de controlar a los representantes del Poder Ejecutivo (Vega, 1995. p. 51).

Segunda etapa. Se inicia en 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que actualmente es el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante ésta, los militares ocuparon la presidencia de la República y se da el inicio de la institucionalización de la participación de los grupos de poder y el abandono del caudillismo. Esencial para la consecución de estos objetivos fue la renuncia de Calles a perpetrarse en el poder. En este periodo:

...frente a la división de poderes cuyo objeto era mantener el equilibrio en las instituciones liberales, se pedía la coordinación de funciones como solución única en la vida política mexicana en pro, no sólo de la estabilidad gubernamental, sin de la realización plena del programa social de la Revolución (Vega, 1995. p. 60).

Tercera etapa. La etapa del civilismo y el desarrollo modernizador, a partir de 1946. Los abogados ocuparon la presidencia de la República.

Esta etapa bien es distinguida por Vega más que por las relaciones interinstitucionales del poder, por algunos estilos personales de gobierno. Por ejemplo, el periodo de Miguel Alemán se caracterizó por su impulso a la modernización industrial y la creación de infraestructura nacional, así como por el apoyo a la inversión extranjera. La presidencia del Adolfo López Mateos se distinguió por su gran proyecto del sistema nacional de educación, por medio del cual pretendió integrar a la sociedad mexicana en una sola cultura nacional. Asimismo, se inició una reforma electoral con la creación del sistema de diputados de partido. El ejercicio de las facultades presidenciales tuvo su periodo populista en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, lo que fortaleció aún más

las facultades del Presidente. En este periodo se afirmó el desequilibrio de poderes y culminó con el ascenso de los tecnócratas.

Cuarta etapa. Se inicia en 1988 con la consolidación de tres fuerzas políticas importantes y la desaparición práctica de la izquierda radical mexicana en el foro político participativo. Se plantea al Ejecutivo Federal como una fuerza modernizadora que adquiere más bien un papel de privatizador y de implantador del modelo económico neoliberal. Se agudizan las contradicciones políticas y sociales, y el poder político se ejerce con todo rigor.

Quinta etapa. Se inicia en 1994 con la inclusión de instituciones relativamente autónomas y de nuevas prácticas políticas, con las que se intenta lograr un mayor equilibrio de los tres poderes y de quienes ahora comparten el poder público estatal. Toda vez que es esta etapa la que será analizada con todo cuidado más adelante, se deja para esos momentos su descripción precisa. Por lo pronto, es importante, antes de precisar la manera en que la institución presidencial fue construida, es pertinente señalar su función principal, que motivó por un lado, pero que fue consecuencia, por otro, la construcción del sistema *presidencialista*.

III. Proceso de institucionalización del *presidencialismo*

Lo que corresponde realizar a continuación es el estudio concreto de la Presidencia de la República desde el punto de vista del nuevo institucionalismo. Más específicamente, lo que se buscará es determinar los elementos que constituyen el diseño institucional de la Presidencia de la República durante el *presidencialismo*. De este estudio se obtendrá el modelo que servirá de referencia al modelo evolucionado: la Presidencia de la República determinada según los recientes cambios políticos que ha vivido el país.

1. La lógica de lo apropiado: ¿Presidencialismo necesario...?

Para la teoría institucional desarrollada por March y Olsen, las normas ocupan un lugar fundamental en la determinación de la naturaleza de las instituciones. En el caso de una institución como la Presidencia de la República, por tratarse de normas que rigen su funcionamiento, son de importancia relevante las normas que se aplican a su funcionamiento real, tanto las normas constitucionales escritas, como aquéllas que se encuentran registradas en el amplio mecanismo que permite la creación, subsistencia y reproducción del sistema político. En el apartado denominado *Reglas y la institucionalización de la acción*, de su libro fundador *Redescubriendo las instituciones* (March y Olsen, 1989, pp. 12 y ss.), donde los autores han dejado patente la importancia del estudio del proceso de *institucionalización* para comprender su resultado funcional, señalan que la pregunta pertinente es ¿de dónde vienen las normas y las reglas, consideradas como los elementos a partir de los cuales las instituciones se forman, así como los principios rectores de la conducta que se desarrolla en el seno de tales instituciones?

En el origen de las instituciones, dichas reglas tienen como referente originario un sistema que involucra la definición de lo que es lo adecuado para que dichas instituciones sean eficaces. Las normas institucionales que rigen el funcionamiento del Poder Ejecutivo durante el periodo *presidencialista*, se estructuran a partir de su utilidad y la lógica de *lo apropiado*.

Lo *apropiado* pudiera tener, en determinado contexto, una connotación esencialmente moralista, pero eso no ocurre en la perspectiva institucional de March y Olsen. Para ellos, el concepto es en primer lugar cognitivo. Los actores actúan, según los autores, de acuerdo con la conducta apropiada construida con una gran variedad de imágenes, referencias, concepciones, esencias o significados útiles para el funcionamiento eficaz de la institución, sea cual ésta sea (March y Olsen, 1989). El seguimiento de las reglas puede ser considerado como

una acto contractual, un arreglo implícito para actuar apropiadamente a cambio de ser tratado, también, de manera apropiada.

Así, la pregunta pertinente es ¿cuál es la lógica de lo apropiado en la construcción de un Poder Ejecutivo fuerte durante el *presidencialismo*?

Una idea que se filtra de la explicación de David Vega, arriba expuesta, sobre las etapas de la evolución del *presidencialismo*, es que el fortalecimiento de la institución presidencial tuvo un objetivo muy claro: lograr la eficacia en el ejercicio del poder, por parte de quienes triunfan en el movimiento armado de 1910. En adelante se intenta demostrar por qué la función presidencial (y, por lo tanto, sus reglas de funcionamiento constitucional, escritas o no) tuvo que ser fortalecida para que el gobierno fuera eficaz en la construcción del México moderno.

No cabe duda que, desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, el régimen político mexicano *presidencialista* no puede encontrar justificación alguna. Sin embargo, no es intención de este trabajo inclinarse sobre algún juicio de valor para calificarlo como *bueno* o *malo* para los mexicanos. De lo que se trata, es señalar que, desde un punto de vista estrictamente referido a la eficacia institucional, el régimen presidencialista mexicano cumplió con objetivos estructurales y coyunturales perfectamente determinables. La construcción del Poder Ejecutivo fuerte tuvo una lógica explicada por las condiciones políticas, económicas y sociales presentes durante una buena parte de la historia del país en el siglo XX.

Como ya se mencionó, la construcción y reconstrucción de las instituciones, al término de la revolución de 1910, encontró un camino marcado y facilitado por un Poder Ejecutivo fuerte, concebido así, con toda intención, por los constituyentes de 1917. En sus reflexiones sobre las condiciones estructurales

que condujeron a un Presidente de la República fuerte, Cosío Villegas apunta (Cosío, 1982, pp. 20 y 21):

La organización política de México ha llamado mucho la atención del extranjero (el mexicano la da por concedida) desde hace unos veinte años... No es difícil dar con la causa principal de esa curiosidad. México, que vive en frecuentes convulsiones durante los primeros sesenta años de su vida independiente, goza de treinta y tres de paz y de estabilidad durante el régimen porfiriano; pero en 1910 vuelve a las andadas del levantamiento militar y de la revolución, que sólo concluyen en 1929. De entonces acá, ha dado un espectáculo sorprendente de siete sucesiones presidenciales hechas pacíficamente, y una vida pública en que no ha habido una conmoción perceptible hasta 1968 y después en 1971, en ocasión de la rebeldía estudiantil. A esa situación inusitada de tranquilidad pública, ha añadido desde hace treinta años un progreso económico sin paralelo en toda su historia anterior.

Para completar el análisis desde una perspectiva comparada, añade:

Estos dos hechos: gran estabilidad política y señalado avance material, cobran una singularidad todavía mayor si se piensa en la agitación aparentemente inexplicable en que viven los otros países latinoamericanos, y en su progreso económico siempre inferior al mexicano...

Estos razonamientos lo llevan a concluir que:

La singularidad, notable en sí misma, de seta estabilidad política y de semejante progreso económico crece si se reflexiona que México los ha conseguido sin acudir a ninguna de las dos fórmulas políticas consagradas: la dictadura o la democracia occidental... Por eso se ha concluido que las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son

un poder ejecutivo –o, más específicamente, una presidencia de la República- con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante.

La explicación sobre la relación tan estrecha entre estabilidad política/desarrollo económico y *presidencialismo*, a la que se refiere Cosío Villegas, tiene un origen en algo difuso en ensayos y textos de mediados de siglo, por ejemplo, los de Octavio Paz (esencialmente, *El laberinto de la soledad*, 1959, y, posteriormente, *El Ogro filantrópico*, 1979), pero ha sido aceptada y ampliamente desarrollada por diversos estudios políticos y constitucionales posteriores. Por ejemplo, al analizar las razones de por qué México, Costa Rica y Venezuela mantuvieron gobiernos civiles (no militares) durante la mayor parte del siglo pasado, a diferencia del resto de los países latinoamericanos, se ha señalado que ello obedece a razones estructurales e históricas propias de cada uno de esos países. En el caso mexicano, el sometimiento de las fuerzas armadas a las autoridades civiles tiene su origen en el hecho de que los artífices de la figura *presidencialista* fueron los propios militares triunfantes de la revolución. Así, el presidente mexicano post-revolucionario es algo más que un mero mando supremo de las fuerzas armadas, en tanto que éstas últimas se constituyen no sólo como un instituto armado, sino como una fuerza administrativa y de gobierno corresponsable del éxito del régimen surgido de la revolución mexicana. Por ello, se ha establecido como parte de la ideología castrense que el ejército mexicano es el *ejército de la revolución* (Rouquié, 1982, y Camp. 1992). En muchos campos, el Presidente de la República influye en la estabilidad y gobernabilidad de todo el sistema político mexicano. En este sentido, Diego Valadés indica que:

Los repartimientos agrarios; las expropiaciones de la industria petrolera y de la banca; la nacionalización de la industria eléctrica; la institucionalización de la seguridad social; los amplios programas habitacionales: los subsidios al consumo, particularmente de alimentos; las acciones educativa y sanitaria, que además de los servicios presentados a

la población proporcionaban numerosas fuentes de empleo; la política salarial; la voluminosa obra pública, y la extendida burocracia, multiplicada en tanto que el Estado mantenía un ritmo de crecimiento expansivo del gasto y de su intervención en la economía, eran el resultado de decisiones presidenciales.

Al texto constitucional de 1917 se le fueron adicionando nuevos preceptos programáticos que, a su vez, eran la base de nuevas acciones del Estado. Aun cuando siempre estuvieron presentes reclamos de democratización, lo cierto es que la atención prioritaria se orientó hacia los apremios sociales. Después de todo, al satisfacerse éstos, así fuera parcialmente, se consolidaba un modelo de autoridad presidencial compatible con el que la constitución había construido (Valadés, 2000, pp. 404 y 405).

Esta función de la institución presidencial, como garante de la estabilidad política y promotora del desarrollo económico, es defendida incluso por quien ejerció el cargo de Presidente de la República. En una entrevista relativamente reciente, José López Portillo indica (*Proceso*, octubre de 1996, pp. 5 y ss.):

Debemos entender el origen de nuestro sistema político, presidencialista, para entendernos nosotros mismos y no estarnos denigrando... Debemos reconocer y aceptar lo que aportó un presidencialismo que construyó y modernizó al país y que organizó a las clases sociales: a los sindicatos y a los agricultores como tales, y que de alguna manera (también) fortaleció a la clase empresarial. Calles organizó a los trabajadores, Cárdenas a los hombres del campo, Miguel Alemán a los empresarios, y los demás hemos seguido consolidando este sistema, a fin de realizar esa función excelsa y exquisita del presidencialismo mexicano, que tiene que entenderse y agradecerse: conducir la lucha de clases.

Apunta, además, que:

Es evidente que el presidencialismo, como un sistema cerrado de toma de decisiones, deriva la solución de los problemas al propio presidente. Se complica porque no sólo en última instancia, muchas veces sin que ésta se dé, tiene el presidente que intervenir para evitar el deterioro. Tal vez, institucional o tácitamente, se reconoce al presidente la función de árbitro, amigable componedor, voto cualitativo en última instancia...

A pesar del tono apologético de sus palabras, acepta el declive del régimen político *presidencialista* al apostillar:

Sí, se ha vuelto tan evidente y se ha desacreditado tanto, que ya no podemos seguir trabajando con los mismos instrumentos. Casi es una ley de la historia –la formuló Hegel– que el búho de Minerva levante el vuelo cuando han caído las sombras de la noche...

Sobre la relación tan estrecha entre el *presidencialismo* y el éxito en la operación de la economía durante varias décadas, existen también diversos trabajos importantes que han tratado el tema con amplitud y suficiencia. En su mayoría, dichos escritos tienden a demostrar, de alguna u otra manera, la existencia de una influencia estructural del sistema político mexicano en el ámbito económico.¹¹

Desde un punto de vista más institucional, Alicia Hernández nos recuerda que:

¹¹ Véanse, por ejemplo, las ideas expuestas por Gabriel Zaid en su libro *La nueva economía presidencial* (1994), los trabajos recopilados por Cordera en *Desarrollo y crisis de la economía mexicana* (1981), o las ideas frescas sobre el *presidencialismo mexicano*, contenidas en el artículo del propio Rolando Cordera (1997), denominado: "Política económica de Estado".

La legitimidad de la presidencia fue el resultado de un largo proceso que en el presente siglo se origina en 1917 y acaba por conformarse a fines de la década de 1930. La lentitud del proceso se puede atribuir a la necesidad de vincular paulatinamente la dimensión institucional con una nueva cultura política que florece con la Revolución mexicana pero que era de tipo tendencialmente centrífugo. Una nueva interacción de tipo institucional cobrara fuerza dependía del arraigo de la presidencia y de lo extensivo de sus logros en lo que respecta a demandas sociales y de bienestar, específicamente de su capacidad de prodigarlas a amplios sectores de la población en esas décadas. Las nuevas reglas de juego alentaban la colaboración política de crecientes sectores de la sociedad. El que se aceptara como principio inviolable que el mandato presidencial era temporal y el jefe del Ejecutivo no podría ser reelecto afirmó un poder de tipo impersonal, dotando de una gran autonomía a la persona que lo ejercía en determinado momento. En esta media encuentran cobijo las diferentes organizaciones sociales, y con el apoyo presidencial obtienen logros muy significativos. La institucionalización de la presidencia y los vínculos específicos con los sectores obrero y campesino ayudan a comprender el papel fundamental que desempeñó la presidencia cuando por vez primera se señalaron las bases orgánicas del PNR, de ese modo, el partido oficial, como lo hemos anticipado, comenzó a funcionar como transmisor tanto de las diferentes demandas de los sectores sociales, como de las directrices del gobierno hacia sus sectores (Hernández, 1994, p. 30).

Todo esto nos indica que la eficacia del Estado post-revolucionario requería un marcado predominio del Ejecutivo en relación con las funciones legislativas y judiciales, lo que se presentó de diversas maneras. Pero esta perspectiva será abordada en desarrollos subsecuentes.

Como se ha dicho en varias ocasiones a lo largo de esta tesis, el papel que juega la institución presidencial durante la vigencia del régimen *presidencialista*,

como tema de estudio, podría agotar capítulos enteros de fructíferos trabajos. Asimismo, las referencias bibliográficas podrían ser sumamente abundantes. No obstante, también como se ha dicho, no es intención de esta investigación agotarlo por completo. En esta parte, lo único que se busca es dejar perfectamente señalado la manera en que la Presidencia de la República funge como uno de los pilares institucionales del régimen referido, al garantizar su estabilidad y desarrollo.

Ahora bien, desde el punto de vista de la lógica de lo apropiado, de la que hablan March y Olsen, la construcción institucional del Estado post-revolucionario condujo a un Poder Ejecutivo fuerte. Ello ha sido brevemente descrito hasta ahora, de manera general. Lo que aún queda pendiente por entender, sin embargo, es cómo operaba institucionalmente dicho poder. A continuación corresponde, entonces, explicar con detalle de qué manera la institución garantizaba el funcionamiento eficiente del sistema político mexicano; habiendo determinado de dónde vienen las reglas de funcionamiento institucional, puede describirse en qué consisten y cómo operaron.

2. Ingeniería institucional revolucionaria

Se ha señalado con anterioridad, que la Administración Pública Federal es parte integrante de la institución que, desde el punto de vista de esta tesis, comprende la Presidencia de la República. Tomado en cuenta lo anterior, la primera pregunta pertinente es: ¿de qué manera se establecieron las relaciones intrainstitucionales de la Presidencia de la República en dicho periodo? También se ha insistido en la manera en que el Presidente de la República actúa de manera preponderante sobre los otros Poderes. Pero hace falta también explicar con mayor detalle la manera en que dicha preponderancia tuvo lugar. La segunda pregunta pertinente es, pues: ¿de qué manera se configuró la institución presidencial en su entorno, y cómo se desarrollaron los vínculos con las otras instituciones del poder político? Ambas cuestiones serán tratadas a continuación.

a) *Cohesión interna de la institución presidencial.*

Para determinar el papel de la Administración Pública Federal a lo largo del periodo *presidencialista*, en el funcionamiento institucional de la Presidencia de la Republica, no es suficiente limitarse a explicar su desarrollo legislativo. Incluso, al margen de una descripción dogmática del tema, es preferible resaltar sus aspectos institucionales objetivos como al aparato burocrático, para comprender el papel fundamental que tuvo en el funcionamiento institucional del Poder Ejecutivo.

Cabe mencionar que la institucionalización es un proceso complejo que ha sido tratado con mucho cuidado por el análisis neo-institucional. En términos generales, podemos decir que, si consideramos lo que no está institucionalizado, resulta fácil comprender lo que es la institucionalización. Si un objeto social no está institucionalizado, ¿a qué clase analítica se podría decir que pertenece? Puesto que la institucionalización es una propiedad de un orden, se le puede oponer, en primer lugar, a la ausencia de orden. Pero más allá de este contraste trivial (y en segundo lugar), la institucionalización también se puede distinguir de la ausencia de procesos reproductores. Por ejemplo, podemos encontrar algunos patrones sociales que son productos recurrentes del comportamiento social elemental. Además algunos patrones sociales son involuntarias consecuencias reiterativas o persistentes de la interacción social, más que patrones reproducidos crónicamente. En estos casos, podemos encontrar un patrón social persistente, pero no se obtiene por medio de los procesos de reproducción autoactivados que son característicos de las instituciones. Tercero, la institucionalización se puede distinguir de otras formas de reproducción (DiMaggio y Powell, 1999).

Ahora bien, al tratar el tema de la institucionalización, March y Olsen plantean una pregunta fundamental, que podría expresarse así: ¿cómo y en qué momento los individuos deciden interactuar para crear rutinas por primera vez? Es decir, ¿en qué momento se inicia la institucionalización?

Debe precisarse que la referencia a rutinas institucionales, desde el punto de vista del derecho constitucional y en relación con un Poder del Estado, se refiere directamente a las conductas jurídicamente reconocidas, tácita o expresamente, que permiten dar coherencia interna a la institución.

La cohesión interna de la Presidencia de la República durante el *presidencialismo* se garantiza por las reglas e identidades, así como las rutinas institucionales. En efecto, deber recordarse que un punto importante en que difieren las teorías institucional y de elección racional es el tema de las reglas y las identidades que conforman la actuación política. Según el modelo institucional, la actuación política está organizada conforme a un universo determinado de significados y prácticas que son comúnmente aceptados por los miembros de la institución. Los actores políticos trabajan y se organizan de acuerdo con reglas y prácticas socialmente construidas, conocidas públicamente, previstas con anterioridad al acto político y, generalmente, aceptadas o consensuadas. Estas reglas y prácticas dan identidad a los miembros de la institución, al interior, como frente a otras instituciones (March y Olsen, 1984, y North, 1986). Esta institucionalización de los valores y la identidad no sólo conduce la actuación política, sino que también la legitima. Del mismo modo, proporciona a los actores de un arsenal consistente y homogéneo de reglas de comportamiento aceptado, concepciones de la realidad comúnmente compartidas, márgenes de maniobra en la negociación, herramientas de presión y, por lo tanto, capacidad para actuar de manera efectiva.

Ahora bien, es relativamente sencillo aceptar el surgimiento de rutinas una vez que la institución se ha conformado y ha iniciado su funcionamiento. Pero comprender la decisión que conduce a institucionalizar rutinas por primera vez requiere de un esfuerzo teórico un poco mayor, que nos conduce a afirmar que, de alguna manera, la institucionalización se lleva a cabo a través de un proceso de dos etapas.

Primera etapa de institucionalización. Consiste en la toma de decisión consciente para crear una organización o institución para un propósito específico. A esta etapa, siguiendo a Vega (1990, pp. 40 y ss.), se le puede denominar el *liderazgo político*. La etapa del liderazgo político se define, según el autor, como el periodo en el que los presidentes:

... tuvieron la oportunidad de asumir una acción política armada y popular basada en el apoyo activo de los grupos sociales formados por campesinos, trabajadores y las llamadas clases medias. Esto les dio originalidad y experiencia propia como políticos, en el manejo de los problemas sociales (Vega, 1989, p. 45).

El objetivo de esta etapa era: *... cambiar la organización social y política del porfirismo.* (Vega, 1989, p. 46), y comprende las gestiones administrativas de los presidentes Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas del Río.

Hay varios momentos claves en la construcción de la institución presidencial en esta etapa, pero, sin duda alguna, el momento culminante, que da paso a la etapa siguiente, es la decisión del Presidente Cárdenas (1934-1940) de institucionalizar al ejército mexicano, civilizar (des-militarizar) el gobierno y establecer el sistema del partido único con los componentes del corporativismo. A ello se puede denominar la etapa final de la institucionalización de la revolución.

Esta institucionalización del movimiento armado tuvo efecto directo en la conformación y comportamiento de la institución Presidencial. La pregunta evidente es: ¿de qué manera se reflejó esta institucionalización revolucionaria en la institución presidencial? Es decir, ¿cómo se establece la institución, conformada tanto de quien ejerció el cargo de Presidente de la República como de los

miembros de la Administración Pública Federal, y cómo operó hasta que se inicia el reciente cambio político estructural?

Así, pues, el propósito específico en la toma de decisión de conformar un aparato burocrático políticamente leal al Presidente de la República y al Partido único, consiste en reproducir en los cuadros administrativos la conformación de los grupos políticos de interés agrupados en el PRI. El triunfo de la revolución, reflejado en la participación de los grupos de interés en las tareas administrativas (tanto en la administración pública centralizada como la paraestatal), se convierte, en el fondo, en un mecanismo político de asimilación y, en ocasiones, de cooptación y represión de baja intensidad.

Tampoco se puede pasar por alto que la expansión del poder presidencial ocurre bajo los auspicios de dos condicionamientos externos: la crisis económica internacional, que conduce al populismo, y la nueva cultura política corporativa. En un cierto grado el populismo pero esencialmente el corporativismo fue el que reforzó, a través de su orientación estatista, la función de centralizar las decisiones en manos de la presidencia, lo que requería una centralización institucional formidable.

Segunda etapa de institucionalización. Según March y Olsen (1989), la segunda etapa en la construcción de una institución consiste en la consolidación de la institución a lo largo del tiempo, imbuyéndola de determinados valores. Desde el punto de vista institucional, por lo tanto, podría hacerse coincidir esta etapa con la que Vega llama el *burocratismo político*. El autor ubica esta etapa a partir del periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho hasta el de Miguel de la Madrid Hurtado. Según él, se caracteriza porque en ella:

...no hay una experiencia popular de los presidentes. El tortuguismo, llamado prudencia, de los presidentes en esta etapa, ha ocasionado una

inactividad política trascendente en los órganos de la función pública y ha frenado la actividad de beneficio social hasta la masa (Vega, 1989, p. 47).

Según David Vega, en la etapa del burocratismo político

...el presidencialismo empezó a frenar medidas sociales de fondo y a aislar a los grupos que no coincidían con la forma institucional del Presidente. ...en esta etapa los presidentes sólo han desarrollado una sensibilidad política hacia arriba, hacia los niveles del poder. Se preocupan sólo por mantener el equilibrio político entre las instituciones que sostienen el poder presidencial y no consideran la fuerza representada por los núcleos independientes, cada vez más fuertes y hasta el momento, sin un líder nacional que los guíe (Vega, 1989. pp. 48, 49).

A partir de esta etapa, los Presidentes dejan de surgir como figuras políticas producto de experiencias populares. Su sustento funcional, como Poder del Estado, ya no se encuentra en el carisma y el liderazgo que tuvieron los caudillos -presidentes o jefes máximos-, generales de ejércitos-partidos regionales surgidos de la revolución, sino en un gran aparato burocrático que procura establecer y reproducir vínculos directos con el aparato político institucionalizado en el PRI (Rouquié, 1982, Camp, 1992 y 1999)

Como podrá inferirse, los valores institucionales a los que se refieren March y Olsen, que son imbuidos a la institución presidencial para darle cohesión y normas y rutinas comunes se sustentan, naturalmente, en los ideales revolucionarios elevados por el PRI a rango de ideología oficial.

Tales valores o estaban formalmente establecidos en la Constitución de 1917, se incorporaron a su texto posteriormente, o bien simplemente se encontraban prescritos en códigos ideológicos profusamente difundidos y generalmente aceptados. La ideología revolucionaria establece vínculos entre los

integrantes de la institución presidencial: todos los esfuerzos en la ejecución de las leyes debían estar inspirados en un código de justicia social diseñado al modo de los ideales de la revolución, pero adaptado por el régimen *presidencialista* para dar coherencia normativa a sus instituciones burocráticas y políticas.

Una influencia determinante en la concepción de March y Olsen, reconocida por ellos mismos, son los trabajos de Philip Selznick, (1989, p. 124). Según sus ideas, debe de diferenciarse dos tipos de aproximaciones al proceso político: proceso agregativo y proceso integrativo. Acorde con las teorías individualistas, la concepción agregativa del proceso político señala que éste es, en esencia, una forma contractual de organización, en la que los individuos participan casi absolutamente en función de la utilidad personal. March y Olsen señalan que esta visión es muy limitada. Las instituciones deben ser analizadas con un enfoque integrativo de las organizaciones, pues la participación de los individuos que conforman una institución se realiza para alcanzar los objetivos de la misma (no la utilidad personal) o, al menos, como una forma de aceptación de los legítimos intereses de la organización, como medio para alcanzar los objetivos individuales.

Así, siguiendo la aproximación integrativa de March y Olsen, si el Ejecutivo Federal fuertemente integrado y poderoso se asemeja más a la idea de que es una institución como una expresión de lo que es *apropiado* lógicamente para la revolución, la participación de los individuos en las funciones ejecutivas del Estado se da como una aceptación de que lo importante es alcanzar los objetivos revolucionarios establecidos en la Constitución de 1917 y sus leyes secundarias.

Según March y Olsen, las rutinas definen, de alguna manera, la naturaleza de la organización. Por lo tanto, es posible afirmar que el discurso revolucionario, como sustento de las rutinas y normas institucionales de la Presidencia de la República, con el paso del tiempo se volvió estable y adquirió un peso relevante por su importancia simbólica, convirtiéndose en excelente medio de comunicación sistémica, en la medida en que el grado de institucionalización de la estructura

presidencial y del partido único fue aumentando. La Presidencia de la República no es una institución fragmentada que aglutina a individuos (políticos y burócratas) con intereses dispersos. Por el contrario, la solidez del Ejecutivo Federal en México durante el *presidencialismo* es la expresión de una unidad de individuos buscando satisfacer los intereses de la institución, considerados lógicamente correctos o apropiados. Y estos intereses fueron traducidos ideológicamente como los ideales revolucionarios y expresados en rutinas y normas de comportamiento institucional que permitían reproducir el sistema *presidencialista* al interior de la Presidencia de la República.

Es verdad que las rutinas institucionales de regímenes revolucionarios surgen, *naturalmente*, en principio, de la interacción proto-institucional. No obstante, también deber resaltarse que, para el *presidencialismo*, el discurso revolucionario se convierte en rutinas, pues sus componentes se constituye como *significados o lazos de comunicación*¹², o *entendimientos*, a través de los cuales los miembros de una institución pueden minimizar los costos de decisión y transacción durante el establecimiento de estas interacciones individuales. Las rutinas, fundadas en el discurso revolucionario, aparecen como los medios a través de los cuales la institución presidencial aumenta su eficiencia y la pone a disposición de sus miembros para atender las demandas que éstos le plantean a través de su membresía.

En este sentido, la teoría de March y Olsen también encuentra sus raíces en la teoría jurídica de la primera mitad del siglo XX, en teóricos como Emile Durkheim (1973) y Max Weber (1985 y 1993). Por ejemplo, Weber identificó la manera en la que las raíces culturales tienden a constituir la base de la acción colectiva. Estas reglas culturales son muy variadas pues pueden incluir las históricas o las normativas, y sus efectos pueden evidenciarse no solo en la conducta política; también en la económica o la social. De la misma manera,

¹² O simplemente *comunicaciones*, desde el punto de vista de la teoría de los sistemas. Ver el libro de Bertalanffy (2000), especialmente, las páginas 39 a 48.

Durkheim hace énfasis en la importancia de los símbolos como condicionantes de la estructura de la conducta humana, tanto dentro como fuera de las instituciones formales. Desde sus inicios, la sociología ha remarcado la importancia de los valores como la columna que define la naturaleza de las instituciones, organizaciones o, incluso la conducta de los individuos involucrados con ellas. Asimismo se ha demostrado que los patrones de pensamiento y conducta siguen siendo elementos indispensables del análisis sociológico de las instituciones.

Ahora bien, como se recordará, quien tenía a su cargo el producir, sostener y defender los ideales revolucionarios era el Partido Revolucionario Institucional. Esto es importante por que el vínculo institucional entre el Presidente de la Republica y el PRI no sólo se da porque el primero se erigía como líder político del segundo. A su nivel, cabe repetirlo, el partido oficial o bien proveía los cuadros directivos de la Administración Pública Federal o, por lo menos, establecía con ellos vínculos políticos directos. De alguna forma, la pertenencia a ambas instituciones (la administrativa y la política), conformaba el requisito de ingreso a las mismas (Camp, 1992).

Es verdad que March y Olsen advierten (1989) que la complejidad de interacciones entre individuos que se encuentran *adscritos* en diversas instituciones, según el medio en que se desarrollen, tiene como consecuencia, a veces, que tengan que escoger entre lealtades institucionales en competencia, según desarrollen sus actividades. Sin embargo, durante el *presidencialismo*, las lealtades hacia la Administración Pública Federal, como al partido único, eran esencialmente las mismas. De ahí la gran cohesión institucional que se alcanzó tanto en el aparato burocrático como en el seno del partido oficial, y su gran capacidad de intercambio institucional.

Consecuencias. Podría esgrimirse el argumento de que el burocratismo político terminó por provocar un alejamiento a los *verdaderos* principios revolucionarios. Y tal argumento sería exacto.

En efecto, March y Olsen han previsto que no importa que tan cuidadosos sean los actores al seleccionar los valores y los propósitos de la institución; con el tiempo, la interacción entre dichos actores al interior de la institución, en la que siempre habrá diferencias en percepciones, provocará una interpretación diferente de los objetivos y valores, que conducirá a modificar el resultado final, es decir, la institución finalmente producida diferirá en relación con la institución originalmente concebida. En el caso de la institución presidencial, los ideales revolucionarios, como fuente ideológica de los valores institucionales, terminaron por adquirir características distintas a las originales. Los burócratas no eran revolucionarios en sus acciones, pero sí lo eran políticamente.

La explicación que March y Olsen dan sobre los resultados diferentes, aún en un entorno institucional determinado, es la siguiente: Los individuos de cualquier institución son siempre influenciados por el vasto universo de ataduras institucionales, por lo que no pueden ser considerados como individuos autónomos que buscan siempre la máxima utilidad, ni pueden ser tenidos como individuos racionales tal y como son concebidos por las teorías racionalistas e individualistas. No obstante, debe resaltarse que estos individuos tampoco son autómatas que responden únicamente a la socialización institucional. En lugar de todo ello, los individuos deben seleccionar o escoger entre las influencias externas impuestas por las instituciones e interpretar el significado de los objetivos institucionales. El resultado es una reproducción de los ideales revolucionarios, lo que mantuvo de alguna manera, homogéneo al aparato burocrático. No obstante, como toda ideología revolucionaria, la de México cayó, inevitablemente, en una contradicción: ¿cómo podía un actor político ser, al mismo tiempo, revolucionario e institucional?

Así, una vez consolidada la institución presidencial, el resultado de largo plazo de la incorporación de la ideología revolucionaria del *presidencialismo*, con características de populista e incluyente, tuvo dos consecuencias:

- Una excesiva concentración de facultades de control y de poderes (en el sentido administrativo: jerárquico, de mando, de remoción y disciplinario) burocráticos a favor de quien ejercía el cargo de Presidente de la Republica y, en contrapartida, un debilitamiento de la eficiencia administrativa al establecerse un mecanismo de delegación de responsabilidades a la inversa, donde el Presidente de la Republica, al ser el líder político y administrativo, debe intervenir en prácticamente todas las tomas de decisiones. Existe una dependencia excesiva a la línea de mando de quien, en ese momento, ejerce el cargo de Presidente de la Republica.
- El agrandamiento del aparato burocrático, al tener que incorporar a la función pública al mayor número de actores políticos.

El crecimiento de la facultad político-administrativa de la Presidencia de la Republica no redundó, entonces, a favor de una mayor eficiencia de esta última y sí generó, en cambio, una notable confusión de funciones al minar su poder. El orden corporativo no fue capaz de incluir a todos los grupos de interés, por lo que encuentra su límite, en lo tocante a la capacidad de las decisiones presidenciales para redistribuir recursos económicos a cambio de adhesión política, en el hecho de que sus recursos materiales no son infinitos.

Lo más importante de todo, es que este deterioro de la capacidad y eficiencia administrativa generó, al interior de la institución, una gran cantidad de rutinas y normas de conducta de sus miembros en las que cada vez se reforzaba más la verticalidad de la línea de mando presidencial. Y esto se refleja en los tipos de vínculos institucionales que se pueden establecer al interior de la Presidencia de la República, a saber en:

- La integración y funcionamiento arbitrarios del gabinete y de las relaciones intersecretariales
- La pérdida de la función del refrendo.
- La formación y funcionamiento (sometimiento) de los órganos de control interno.
- El control autoritario de la carrera dentro de la administración pública, tanto la central como la paraestatal.
- La disminución de la autonomía inherente en la operación de las entidades paraestatales.

En el ejemplo la carrera burocrática, puede constatarse el deterioro de la democracia intrainstitucional y el notable crecimiento del verticalismo autoritario, debido a una ausencia casi absoluta de normas constitucionales y legales que se refirieran a la profesionalización de los servidores públicos.

En efecto, la consolidación del *presidencialismo*, condujo a una notable laguna jurídica en materia de nombramientos y remociones de los integrantes de todo el aparato burocrático. Por un lado, a los mandos medios y superiores, quienes ejercen funciones de dirección y quienes, por tanto, eran los que debían guardar una disciplina política importante en torno a las instituciones revolucionarias, no les es aplicable el régimen burocrático de derecho laboral. Según la Constitución, los trabajadores del Estado considerados de confianza sólo pueden disfrutar de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social (artículo 123, apartado B, fracción XIV).¹³

¹³ Cabe precisar, de cualquier manera, que el apartado B del artículo 123 no se incorpora sino hasta la década de 1960.

Fue hasta diciembre de 1982 que se prevé, por primera con toda claridad, un régimen aplicable a las responsabilidades de los servidores públicos (artículos 108 y siguientes de la Constitución). Sin embargo, no existe, a la fecha, legislación alguna que regule el servicio civil de carrera, que garantice el profesionalismo, la eficiencia, la calidad y la honestidad en el desempeño de la función pública, a través de la estabilidad en el empleo, el desarrollo profesional y el acceso transparente a los cargos.

Ante la ausencia absoluta de reglas escritas, la institución presidencial cuenta durante el *presidencialismo* de una serie de reglas y rutinas que permiten al Ejecutivo Federal controlar de manera arbitraria y absoluta a los miembros de la Administración Pública Federal. A los puestos se accede mediante las componendas que satisfagan los intereses tanto de los grupos de poder, como del Presidente de la República o de quienes actúan de conformidad con su línea de mando: los propios secretarios de Estado, los Subsecretarios, los titulares de entidades paraestatales, etcétera. Pero los puestos se mantienen si dichas componendas pueden sostenerse, según lo determina el Presidente de la República o quienes actúan, nuevamente, conforme a su línea de mando. La exclusión y la inclusión a la institución presidencial obedecen a reglas de clientelismo y corporativismo político, y su funcionamiento se determina según lo que esté de acuerdo con el rumbo político marcado verticalmente por el Presidente de la República.

El régimen presidencial posee un marcado carácter patrimonial, visible en el hecho de que el funcionariado de gobierno no constituye una burocracia impersonal; por el contrario, forma una gran familia política ligada entre sí por amistad, parentesco, compadrazgo y otros factores personales que crean una rosario de fidelidades de orden personal. (Paz, 1979, pp. 85-100).

En virtud de que la facultad de nombramiento y remoción casi no está sujeta a controles (salvo en los casos de los nombramientos llamados complejos, previstos en la Constitución, como los de algunos funcionarios de hacienda, del servicio exterior, de las fuerzas armadas), la Presidencia de la República adquiere un peso cualitativo y cuantitativo sin precedentes. El poder de quitar y poner confirió a la investidura presidencial gran parte de su prestigio e importancia y terminó por darle un dominio absoluto sobre casi todas las funciones de gobierno mediante la selección adecuada de los funcionarios.

b) Dominio institucional por acumulación de recursos.

Recursos institucionales disponibles y equilibrio de los órganos del Estado. La institución presidencial, en el escenario de los poderes estatales y en un sistema como el *presidencialista*, conlleva, de suyo, una gran complejidad y una importancia enorme. No es gratuito que la mayor parte de los estudios sobre el *presidencialismo* se enfocan, esencialmente, en la preponderancia institucional del Poder Ejecutivo en relación con los demás Poderes estatales y con el resto de los actores políticos relevantes. Esta parte de la tesis busca acomodar algunas de las ideas que se han generado en este ámbito, para darles un sentido desde el punto de vista del nuevo institucionalismo.

El entrono institucional inmediato del Poder Ejecutivo Federal está constituido, como es natural concluirlo, por los otros dos Poderes, el Legislativo y el Judicial. En otro entrono, el mediato, se encuentran, en el mismo orden de gobierno, los órganos constitucionales autónomos y demás entes y órganos a los cuales la Constitución o la ley otorga autonomía frente al Ejecutivo; en otros órdenes, se encuentran los gobiernos locales y municipales. En el ámbito político, se encuentran los partidos políticos, entre los que predomina el oficial y, en segundo término los demás partidos entonces llamados de oposición. También en el ámbito político, se encuentran otros grupos de poder que ejercen influencia

política institucionalizada pero no formal, como los medios de comunicación, las organizaciones civiles o las iglesias.

Ahora bien, toda vez que esta tesis estudia únicamente las relaciones institucionales a nivel Estado, su enfoque se limita a aquéllas que se dan entre la institución presidencial y las otras instituciones del Estado: los Poderes Legislativo y Judicial y los demás órganos políticos que ejercen una función estatal.

Asimismo, es importante dejar establecido, desde ahora, que las relaciones entre los tres Poderes del Estado y el resto de las instituciones, durante el *presidencialismo*, están caracterizadas (según el lenguaje propio del nuevo institucionalismo) por una acumulación significativa de recursos institucionales a favor del Ejecutivo Federal, lo que implica una pérdida importante de capacidades institucionales por parte de los otros dos poderes.

En efecto, como instituciones, los tres Poderes del Estado y el resto de sus órganos interactúan en un escenario en el que la capacidad de acción y eficacia está determinada por los recursos institucionales disponibles (North, 1981). Estos recursos están definidos por las características propias de las instituciones entre las cuales se reparten o, en el mejor de los casos, se comparten. Los recursos institucionales disponibles para los poderes estatales se refieren esencialmente a los elementos, normas, valores materiales o morales, capacidades y demás instrumentos y mecanismos que les permiten desarrollar adecuadamente sus funciones públicas. El ejemplo que sirve para explicar de la mejor manera la función que tienen los recursos institucionales en el funcionamiento de los poderes del Estado es, por supuesto, el de los recursos financieros, llamados en el sistema jurídico mexicano recursos presupuestarios o, más exactamente, *gasto público federal*.¹⁴ Resulta casi una obviedad señalar que el poder público estatal que disponga de una mayor cantidad de recursos presupuestarios dispone de mayores posibilidades para desarrollar con eficiencia sus funciones. Por lo tanto, también

¹⁴ Artículos 1° y siguientes de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

resulta claro que, en un escenario de escasez de recursos financieros, su inequitativa distribución se significa como un desbalance o desequilibrio político directo, pues la acumulación de recursos a favor de alguno de los poderes implica, necesariamente, la disminución de esos recursos en el haber institucional de los otros poderes. Por supuesto, la aplicación de estos principios es aplicable a recursos cuyos contenidos coinciden con materias y campos de relaciones institucionales del Estado que no tienen que ver necesariamente con los recursos económicos monetarizables.

El uso de la noción de recursos institucionales permite entender con toda claridad que las relaciones institucionales se determinan por mecanismos de distribución, balances y resultados finales, relativos a recursos institucionales en muchos casos objetivables y cuantificables empíricamente.

Como puede inferirse, la estabilidad en las relaciones interinstitucionales depende de que el intercambio de recursos se realice con fundamento en acuerdos previos, con dos objetivos fundamentales:

- Distribuir equitativamente los recursos
- Economizar los costos de transacción, reducir el oportunismo y otras formas de desvíos y, por tanto, aumentar las posibilidades de beneficios por medio de la cooperación.

Si los acuerdos políticos garantizan ambos objetivos, la repartición de los recursos institucionales propicia estabilidad en la vida política (Shjepsle, 1980).

En el fondo, explicar las relaciones institucionales mediante la medición de los recursos disponibles y la descripción de cómo se distribuyen entre las instituciones, no es más que una expresión institucional de los principios de equilibrio de poderes o de *checks and balances*, establecidos en una parte

importante de la doctrina que estudia el funcionamiento de los poderes estatales. Otra manera de apreciar esta noción de equilibrios de poder la proporciona la noción de *control del poder* y sus teorías, por ejemplo, desarrollados con toda fortuna y de manera apropiada en México desde hace muchos años, pero especialmente por algunos estudios político-constitucionales recientes (por ejemplo, los multitudinarios trabajos de Valadés, (2000), Cárdenas (1996) y Huerta (1988), entre otros.

Denominadas como *mecanismos de control político* en algunos de estos enfoques, las relaciones interinstitucionales pueden ser llamadas, desde el punto de vista institucional, *nudos de control*, en tanto que se trata de mecanismos de enlace de los medios o vías de intercambio de recursos políticos, económicos y sociales. Con la expresión *nudos de control*, se quiere hacer énfasis en la función reguladora que existe en los vasos comunicantes que se establece entre las instituciones. El intercambio de recursos fluye a través de las redes institucionales cuyas líneas, en el caso de los poderes de los Estado, están entrelazadas por los nudos de control. El nudo de control tiene la característica de poder determinar la manera en que los recursos institucionales fluyen. Los acuerdos políticos institucionales determinan el funcionamiento del nudo de control, que debe fungir como una especie de válvula de regulación que determina cómo y cuándo permitir el flujo de recursos institucionales a través de las redes de poder. El concepto de *redes de poder* es el que ha sido desarrollado con mucha atinencia, en el caso de México, por Gil y Schmidt, en su libro *La redes de poder mexicana* (1999).

Presidencial acumulativa. A continuación, se desarrolla un panorama de los nudos de control interinstitucional del *presidencialismo*. De acuerdo con su contenido, los nudos de control interinstitucional del Estado, en los que participa el Poder Ejecutivo, se establecen entre éste con el Poder Legislativo, con el Judicial y con los órganos constitucionales autónomos. A continuación serán enunciados, para efectos meramente ilustrativos, pues su estudio no sólo queda fuera de los

finés de esta investigación, sino que su desarrollo tendrían que ocupar, cada uno de ellos, una tesis doctoral independiente.

Nudos de control constitucional con el Poder Legislativo.

Primera categoría. Elaboración, discusión, aprobación y puesta en vigor de normas jurídicas:

- Integración de proyectos legislativos
- Duración de los periodos de sesiones ordinarias
- Periodos extraordinarios
- Derecho de iniciar leyes
- *Navette* legislativa (controles intracongresuales del proceso legislativo)
- Coordinación parlamento-ejecutivo en la discusión de proyectos. Papel de las dependencias en el proceso legislativo
- Sanción y publicación presidencial
- Facultad presidencial de hacer observaciones (el veto)
- Aprobación de tratados internacionales
- Límites al proceso legislativo: iniciativa popular, referéndum y plebiscito

- Leyes especiales: amnistía, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, etcétera

Segunda categoría. Nombramiento de Presidente de la República:

- Presidente interino
- Presidente sustituto

Tercera categoría. Autorizaciones y permisos:

- Suspensión de garantías
- Facultad legislativa delegada o extraordinaria en caso de suspensión de garantías
- Facultad legislativa delegada en materia de comercio exterior
- Autorización para viajar al extranjero
- Licencias y renunciaciones del Presidente de la República

Cuarta categoría. Aprobación y ratificación de actos:

- Nombramiento de los titulares de órganos de Estado
- Nombramiento de los titulares de órganos administrativos
- Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo
- Actos de guerra y seguridad nacional

Quinta categoría. Investigación:

- Integración de comisiones de investigación

Sexta categoría. Informes y rendición de cuentas:

- Informe presidencial
- Informes especiales: comercio exterior, ejecución de programas, etcétera
- Comparecencia de los titulares de dependencias y de entidades paraestatales
- Juicio político
- Responsabilidad administrativa
- Declaración de procedencia de la acción penal

Séptima categoría. Controles financieros especiales:

- Presentación del paquete financiero del Estado
- Separación de los instrumentos financieros: Ley de Ingresos y Decreto del Presupuesto de Egresos
- Reglas especiales para la discusión y aprobación del paquete financiero

- Veto de las disposiciones financieras del Estado
- La acción y la controversia constitucional en materia financiera

Octava categoría. Relación particular del Presidente con la Comisión Permanente:

- Autorizaciones, permisos, aprobaciones, ratificaciones y licencias
- Recepción de iniciativas de ley
- Convocatoria a periodos extraordinarios

Nudos de control constitucional con el Poder Judicial.

Primera categoría. Control constitucional jurisdiccional:

- El juicio de amparo como regulador de la actividad administrativa
- Acciones y controversias constitucionales

Segunda categoría. Control constitucional no jurisdiccional:

- La facultad de investigar violaciones graves a las garantías individuales

Tercera categoría. Relación administrativa con el Consejo de la Judicatura Federal:

- Integración y funcionamiento del Consejo
- La formulación del presupuesto del Poder Judicial de la Federación

Cuarta categoría: Relaciones institucionales en materia electoral:

- Aprobación de la elección
- Designaciones

Quinta categoría. Reglas en materia de procuración e impartición de justicia:

- La Procuraduría General de la República como interlocutor directo del Poder Judicial de la Federación
- Auxilio del Ejecutivo Federal al Poder Judicial: policía judicial y órganos auxiliares, ejecución de sentencias
- Límites a la impartición de justicia: declaración de inocencia e indulto

Nudos de control constitucional con los otros órdenes del poder público del Estado

Primera categoría. Relaciones institucionales entre la Presidencia y la entidad de fiscalización superior de la Federación

Segunda categoría. Relaciones institucionales entre la Presidencia y la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Tercera categoría. Relaciones institucionales entre la Presidencia y el Banco de México

Cuarta categoría. Autonomía de los tribunales administrativos

Quinta categoría. Relación institucional con universidades y comisiones autónomas

Como podrá observarse, prácticamente todas las facultades y obligaciones del Presidente de la República están referidas o se pueden canalizar, en su ejercicio, a través de las redes institucionales y, por lo tanto, están directa o indirectamente relacionadas con algún nudo de control institucional. Como se explicará con mayor detalle más adelante, en todos estos casos, durante el *presidencialismo*, los nudos de control tendieron a concentrar la mayor parte de los recursos institucionales a favor del Presidente de la República. Sea porque la norma jurídica constitucional o reglamentaria así lo establecía expresamente, o bien porque las rutinas institucionales del Estado mexicano lo determinaron de esa manera.

Antes de hacer tal desarrollo, conviene enunciar una serie de facultades presidenciales que no están relacionadas con nudos de control constitucional entre los Poderes del Estado, sino con nudos de control que se establecieron entre el Presidente de la República con otros actores políticos.

Funciones constitucionales no controladas del Ejecutivo Federal (no existen nudos de control).

Primera categoría. Facultad legislativa de instrumentación: facultad reglamentaria

Segunda categoría. Conducción de las relaciones exteriores

Tercera categoría. El Ejecutivo Federal era máxima autoridad educativa, agraria, económica, comercial y arancelaria, laboral, sanitaria, ecológica, urbanística, habitacional y energética.

Como se señaló, en todo este escenario de relaciones interinstitucionales, establecidas en redes, donde el intercambio de recursos está determinado por los nudos de control fundados en acuerdos institucionales, el *presidencialismo* termino por concentrar la mayor cantidad de tales recursos políticos, económicos y sociales en una sola institución: la Presidencia de la República. En términos lisos y llanos, el poder se centralizó en una sola institución. En sus relaciones con el Poder Legislativo, esta concentración fue especialmente evidente. La casi mayoría de los nudos de control establecidos en dicha relación interinstitucional fueron dominados por el Presidente de la República. La concentración de una gran cantidad de recursos institucionales a favor del Ejecutivo Federal, condujo a que el Congreso de la Unión no tuviera margen de maniobra alguno en el ejercicio libre de sus facultades.

Todo ello fue posible gracias a la acción conjunta de otra red institucional dominada por el Ejecutivo Federal: la que mantuvo con el partido oficial:

Consideración especial merece la asimetría de fuerza entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: a) el PRI ha tenido hasta ahora una clara mayoría en las dos Cámaras del Congreso; b) los legisladores priistas siguen férrea disciplina la línea de partido en su comportamiento dentro de las Cámaras; c) el liderazgo del partido se subordina al liderazgo de la presidencia (Aguilar, 1994, pp. 47 y 48).

Al igual que con el aparato burocrático, la integración y la actuación de las Cámaras estaba determinado directa y verticalmente (es decir, de manera autoritaria) por el Presidente de la República, como líder del Partido Oficial. Los legisladores no pertenecen a la institución presidencial. Sin embargo, el intercambio institucional entre el partido oficial y el cuerpo de legisladores es simétrico al que se estableció entre el primero y la burocracia, tanto por lo que hace al origen de los legisladores como por la ideología revolucionaria que se imbuyó, también, en el Congreso de la Unión. En términos generales, los fines institucionales del Poder Legislativo coinciden con los fines de la Presidencia de la República.

Esto que es normal en cualquier régimen parlamentario, incluso deseable en los sistemas presidenciales, en aras de la gobernabilidad, resultó una distorsión en el *presidencialismo* mexicano en razón de que su legitimidad se obtuvo por las vías autoritarias de la imposición y el sometimiento, garantizados por la gran concentración de recursos institucionales a favor del Presidente de la República. De este modo, en esta relación interinstitucional Ejecutivo/Legislativo, la centralización del poder se organiza y consolida, desde 1917, de muchas maneras: cuando la Presidencia de la República afirma su poder mediante el ejercicio irrestricto de facultades legislativas extraordinarias o la utilización del veto sobre las leyes en discusión en el Congreso; también ante la falta de cuestionamientos cuando se revisaban los informes que el Ejecutivo Federal *rendía*; cuando se otorgaban autorizaciones al Presidente para abandonar el territorio nacional, etcétera.

En cuanto al uso de las facultades extraordinarias, por ejemplo, la legislación expedida entre 1930 y 1938 adoptara la forma de autorizaciones concedidas por el Congreso a los encargados del Poder Ejecutivo. La legislación promulgada por decretos del Ejecutivo comprendió muchos temas esenciales al perfil del Estado y del poder presidencial: impuesto sobre la renta, código procesal

civil y penal, la creación de nuevos departamentos gubernamentales, la reforma agraria, construcción de ferrocarriles, obras de riego, presupuesto federal y muchos más. Asimismo, se puede deducir una relación entre veto presidencial y facultades extraordinarias en la medida en que la decisión del presidente de utilizar o no utilizar el veto sirve para obtener del Congreso las facultades extraordinarias. El vínculo entre y facultad extraordinaria encubre los arreglos institucionales que cotidianamente ocurrían entre Ejecutivo y Congreso en la fase inicial de afirmación de la autoridad presidencial.

La acumulación de recursos del Presidente de la República, en el enlace que se da entre la función de jefe del partido político hegemónico con el dominio sobre los otros Poderes, busca reforzar una de las características institucionales de la presidencia: su eficacia.

Eficacia que acaba por entrar en tensión con la representatividad, así como con el equilibrio entre presidencia y Congreso, y en aras de la cual el presidente termina por asumir un papel esencialmente de superpresidente (Aguilar 1994, p. 40).

En abono a lo que se ha dicho sobre la institucionalización al interior de la Presidencia de la República, cabe señalar que el ejercicio irrestricto de la función legislativa de la presidencia permitió que se llevaran a cabo y acrecentaran sus funciones no legislativas, es decir, las del gobierno. Además, el poder de nombrar y remover tanto a los miembros de la burocracia, como a los legisladores e, indirectamente, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrados por el Senado a propuesta del Presidente de la República, confirió a ésta gran parte de su prestigio e importancia, lo que se tradujo en un control absoluto de casi todas las funciones de gobierno mediante la selección adecuada de sus *colaboradores*. Como ya se mencionó, la legitimidad de la presidencia dependió entonces de la institucionalización de sus funciones a través de un proceso histórico donde se conjugaron facultades no legislativas con las de

gobierno. Gracias a ellas el jefe del Ejecutivo logró con éxito dirigir y controlar a su personal político.

CAPÍTULO CUARTO

EVOLUCION INSTITUCIONAL: HACIA UN PRESIDENCIALISMO DEMOCRATICO

I. Transición a la democracia y consolidación institucional. Principios generales del proceso de cambio estructural

El régimen político mexicano se encuentra en transición. De ello, nadie tiene duda. Por lo mismo, también es incuestionable que uno de los principales *destinos* de dicha transición es la Presidencia de la Republica. De hecho, esto es uno de los presupuestos básicos de este trabajo. Sin embargo, donde el discurso se vuelve un poco más oscuro, es cuando se intenta analizar con mayor detalle teórico el proceso mismo de transición. Describir con rigor y método en qué consiste la misma, se ha convertido incluso en uno de los debates teóricos más importantes de nuestros tiempos. Es importante apuntar que uno de los primeros problemas metodológicos y teóricos de todo análisis que se refiera a *procesos de cambio*, se encuentra en la utilización misma del término transición. López y González nos refieren al respecto que:

Transición es la acción y efecto de pasar de un modo de ser a otro distinto; es también el estado intermedio entre el inicial y al que se llega con el cambio. En relación con el fenómeno jurídico, se utiliza el vocablo "transición" para referirse a la transformación de una forma de gobierno o incluso de Estado; de un conjunto de prácticas relevantes al ejercicio del derecho o de la firma de interpretar la ley. También podría afirmarse que se inicia una transición cuando un país se declara independiente, o cuando se expide una nueva Constitución. Los ejemplos podrían multiplicarse, todo está en que se fijen los parámetros que han de considerarse para analizar una "transición" (López y González, 2000, p. 7).

Para desarrollar este tema, el presente análisis se centrará en la transición desde el punto de vista institucional. Para ello, primero se hará referencia al contexto de cambio estructural que se vive en el México contemporáneo, Y que consiste en un doble mecanismo de tránsito a la democracia y consolidación institucional. Lo anterior permitirá, posteriormente, estudiar el cambio institucional.

Como ya se adelantó, pocos conceptos han sido tan utilizados para referirse a la reforma político-estructural del sistema político mexicano como el de *transición a la democracia*. Por esta razón, sin embargo, el concepto ha sido usado de manera indiscriminada, tanto por los políticos como por los mismos analistas del fenómeno político y jurídico. Para no caer en un error de dicha naturaleza, al hablar de transición a la democracia y consolidación del cambio político se utiliza aquí el modelo generado por los analistas del fenómeno de la transición política: los *transitólogos*.

Debe mencionarse, antes de entrar en materia, que la transitología se ha constituido como un gran movimiento intelectual que agrupa a diversos autores, que si bien se inscriben en diversas escuelas de pensamiento teórico, tienen como punto de referencia común, sin embargo, el sujeto de estudio: el fenómeno de la transición de un régimen autoritario a uno democrático. La importancia que ha adquirido este movimiento se debe, sin lugar a dudas, a lo que se ha llamado la *tercera ola* de democratización a escala mundial.¹

Según uno de los postulados de las teorías de la transición a la democracia, es revelante determinar el momento en que un régimen con rasgos autoritarios pasa o transita a otro con rasgos democráticos, para luego determinas la manera en que se llevó a cabo dicho proceso.

¹ Democracy's third wave, expresión acuñada por Samuel P. Huntington (1994). Sería interminable, y fuera de los objetivos este trabajo, describir de manera detallada tanto el contenido general de este movimiento así como sus principales representantes y obras. En México, varios autores se han concentrado con seriedad teórica sobre el tema. Por ejemplo, Cárdenas (1996), así como González y Serna (2000). Sobre temas específicos, como la nueva relación entre poderes, véase el trabajo de Valdés y Serna (2000).

Según Przeworski (1999), el rasgo esencial de todo régimen autoritario, desde el punto de vista de la democracia, es la capacidad que tiene el aparato del poder de controlar los resultados del proceso político institucionalizado, para que éstos no le sean adversos (O'Donnell, 1973; Colleir, 1979, y Remmer y Merks, 1982).² Por lo tanto, el proceso de transición de un régimen autoritario a la democracia puede ser analizado según un modelo que describe la cronología lógica siguiente:

- Del régimen autoritario a la liberalización. La liberalización (o democracia tutelar) es un paso previo a la democratización. Ella instituye libertades cívicas y políticas, pero presenta aún el rasgo autoritario señalado: el aparato político de poder es capaz de corregir los resultados políticos que le son indeseables.
- De la liberalización a la democracia. La transición culmina cuando el proceso político adquiere uno de los rasgos esenciales de la democracia: la incertidumbre referencial o condicionada. Este proceso será analizado a continuación

En una democracia, los resultados del proceso político son indeterminados respecto de las posiciones que los participantes ocupan. Nadie puede estar seguro de que sus intereses acaben por triunfar. A diferencia del régimen autoritario, los resultados del proceso político democrático no son controlados por el aparato del poder, sino por un conjunto de reglas institucionalizadas.³

² Si un régimen es autoritario porque cuenta con procesos institucionalizados según los cuales el acceso al poder está controlado por el aparato en el poder, entonces el régimen presidencialista mexicano puede ser calificado en la tipología de autoritario, por lo menos desde el punto de vista del acceso al poder. Lo que se ve acentuado aún más no sólo porque el Presidente de la República surge de las filas del partido oficial, sino además porque el Presidente de la República saliente tiene la capacidad de determinar a su sucesor, mediante un proceso institucionalizado conocido popularmente como el dedazo. No obstante, habrá quienes califiquen al sistema político presidencialista como semi-autoritario, argumentando que contaba con ciertos mecanismos de acceso equitativo al poder, aunque no plenamente democráticos. El problema que plantea toda tipología relativa a los sistemas políticos, es la gran cantidad de excepciones que se deben hacer.

³ Reglas institucionalizadas, en el sentido de permanentes, generales, abstractas y legítimas, por lo tanto obedecidas.

Esta visión parece limitar la transición a la democracia al establecimiento de reglas claras que den certidumbre a los resultados electorales. Sin embargo, una buena parte de los analistas que estudian este fenómeno coinciden en que el proceso de la transición a la democracia está condicionado a otro proceso, de consolidación que presenta dos características:

- El desmantelamiento del antiguo aparato del poder autoritario, y
- Las nuevas fuerzas políticas deben optar por unas instituciones democráticas como marco en el cual competirán por la realización de sus intereses.

Lo que resulta relevante para este trabajo, es que la consolidación y, por ende, la transición, sólo se puede dar en un escenario de alta institucionalización. Institucionalizar es la condición que posibilita un compromiso democrático. Los actores que participan en el proceso de democratización deben llegar a acuerdos sobre las reglas institucionalizar de acceso al poder, y no necesariamente a (e independientemente de) acuerdos sobre cuestiones sustantivas. Es decir, lo que importa es que las reglas de acceso y ejercicio del poder estén perfectamente institucionalizadas (establecidas, homogéneas, generales, legítimas), sin que sea trascendente el contenido de las políticas públicas. Mientras dos partidos políticos con ideologías completamente distintas estén de acuerdo sobre las reglas de las votaciones y las normas y rutinas que rigen la actuación de las instituciones políticas, no importa que sus desacuerdos versen sobre el contenido de las políticas públicas. En un escenario de institucionalización, la diversidad de opinión no debe reflejarse en las reglas del juego, sino en las propuestas de gobierno.

Dos son las razones de esta institucionalización. En primer lugar, porque en una democracia, los compromisos sustantivos no pueden ser obligatorios, por lo que algunos partidos siempre tendrán un incentivo para renegar de sus propios compromisos. En segunda instancia, ya que si no hay mecanismos que obliguen a los partidos a llegar a un compromiso y si tienen buenos motivos para esperar que no se cumpla ningún compromiso, entonces no entrarán en él (Przeworski, 1999).

Sólo se puede transitar a la democracia si existen instituciones que hagan improbable que el proceso político competitivo tenga unos resultados sumamente adversos a los intereses de todos. La idea se fundamenta en tres suposiciones:

Primera. Que las instituciones ejercen un efecto sobre los resultados de los conflictos,

Segunda. Que los protagonistas así lo crean, y

Tercera. Que puedan encontrarse, en ciertas circunstancias, las instituciones que, con razonable seguridad, aportarán las fuerzas políticas pertinentes.

Los acuerdos acerca de instituciones son posibles, aun cuando las fuerzas políticas que intervengan posean intereses y propósitos en conflicto, porque las instituciones dan forma a las oportunidades de realizar intereses específicos y porque los grupos que intervienen comprenden que las instituciones tienen este efecto. Lo que está en juego en cualquier proceso de democratización son las garantías, y las garantías sólo pueden ser institucionales.

Así pues, las condiciones para que el proceso de transición de a la democracia tenga éxito están relacionadas con un proceso importante de consolidación institucional democrática. Desde el punto de vista del nuevo institucionalismo, ello implica, de manera necesaria, un cambio de las instituciones mismas, y dicho proceso de cambio será estudiado en los apartados siguientes.

II. Nociones sobre el cambio institucional.

Desde el punto de vista que interesa a esta tesis, se pueden distinguir cuatro tipos importantes de cambio institucional (Japperson, 1999):

La formación institucional: Es la construcción misma de una institución, que se presenta a partir de una salida de la entropía social, de patrones de comportamiento no reproductores o de patrones reproductores basados en la acción. El proceso de institucionalización de la Presidencia de la República en el régimen *presidencialista*, ha sido ubicado en esta tesis bajo este tipo de cambio institucional, pues se ha argumentado que, a pesar de que se recuperan algunas costumbres y mitos presidenciales del porfiriato, en realidad, la institución presidencial predominante durante el siglo XX se construyó a partir de una revolución que destruyó prácticamente todas las instituciones.⁴

El desarrollo institucional (o de elaboración): Representa la continuación institucional más que una salida. Es un cambio dentro de una forma institucional.

La desinstitucionalización. Es el proceso inverso al de formación institucional, ya que representa una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción recurrente, o de patrones no reproductores, o de entropía social.

La reinstitucionalización. Representa la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios o reglas.

En su proceso de reproducción, las instituciones pueden desarrollar contradicciones con el entorno, con otras instituciones o con el comportamiento social generalmente aceptado. Estas contradicciones o, en forma separada, los choques (exógenos) con el entorno pueden forzar el cambio institucional al obstaculizar la activación de los procedimientos reproductores o al obstruir la terminación exitosa de los mismos, y de esta manera modificar o destruir la institución. Las instituciones pueden incorporar, también, un cambio endógeno: por ejemplo, la racionalidad procesal, como institución social en sí, impulsa al cambio

⁴ Si no fuera así, no podría ser considerada como revolución.

social al hacerlo rutinario (Japperson, 1999; DiMaggio y Powell, 1999). En cambio institucional es impuesto como consecuencia de la modificación de las rutinas, lo mismo que la relación entre preferencias y recursos al alcance de los actores. A pesar de esta explicación esquemática del proceso de cambio institucional, su realización concreta puede resultar sumamente difícil de describir.

En primer lugar, el cambio institucional puede ser complejo, pues existen formas distintas en que las instituciones, una vez establecidas, pueden cambiar. Por ejemplo, una misma institución puede desarrollarse, desinstitucionalizarse y reinstitucionalizarse. En segundo lugar, debido a su naturaleza intrínseca, los cambios en las instituciones pueden tardar mucho tiempo en ocurrir, lo que frecuentemente crea la impresión falsa de estabilidad o evolución lenta de las mismas. En el caso mexicano, como se verá más adelante, esto ha ocurrido debido, fundamentalmente, a la incertidumbre que rodea a lo que no está institucionalizado: ¿cuáles son los riesgos de no contar con una presidencia fuerte? En tercer lugar, el cambio institucional produce resultados que no pueden ser controlados. La intencionalidad en los procesos de reforma de las instituciones políticas se enfrenta con el problema ya señalado de la pertinacia de las rutinas seguidas de manera autónoma por los actores. La autonomía de las instituciones hace que el sentido de los cambios sea difícil de controlar racionalmente. Uno de los problemas centrales de todo cambio institucional radica en que es más fácil iniciarlo que controlar sus resultados. Otro factor importante, el cuarto, es la dificultad de determinar de dónde viene el impulso de cambio. Las instituciones son tanto el marco que limita y da certidumbre a la acción humana como el objeto de su actividad. Las reglas del juego son endógenas y, por tanto, modificables, al tiempo que los ambientes pueden ejercer presión sobre las instituciones (North, 1984)"

Como se verá más adelante, el cambio institucional de la Presidencia de la República en el escenario de la transición a la democracia puede ser considerado como del tipo de desarrollo institucional, pues se presenta como un cambio dentro

de la forma institucional del presidencialismo. En todo caso, es difícil afirmar que la institución presidencial del *presidencialismo* ha sufrido un proceso de desinstitucionalización y que la institución surgida de la transición democrática mexicana ha sido formada recientemente o, al menos, reinstitucionalizada.

Ahora bien, March y Olsen han hecho un esfuerzo importante en relación con los patrones de cambio de las instituciones una vez que éstas han sido formadas (March y Olsen, 1989). Cabe mencionar de paso, que este esfuerzo teórico es mucho más acabado que el que realizaron respecto de la creación de las instituciones. De hecho, la lógica del cambio institucional es uno de los más fuertes y persuasivos componentes de su argumentación, y será el hilo conductor de la argumentación que se desarrolle más adelante sobre el cambio institucional de la Presidencia de la República durante la transición a la democracia.

Según March y Olsen (1995), las diferentes manifestaciones de teoría sobre la historia, tanto del punto de vista individualista como institucional, tienden a enfocar el debate de la interpretación histórica en dos grandes aspectos: Por un lado se encuentra la idea de que la política sigue un curso dictados únicamente por factores exógenos. Desde esta perspectiva, la historia es *eficiente* en el sentido de que las instituciones políticas y su actuación se adecuan al entorno de manera relativamente rápida. Naturalmente, esta parte del debate es sostenida por las teorías individualistas. Estas perspectivas son, de manera notable, teorías que sostienen que los fenómenos políticos se ajustan a influencia externa de los intereses y la negociación de recursos políticos, económicos y sociales. Por el otro lado, se encuentra la idea de que la historia sigue un curso más lento, menos determinado y mucho más endógeno. De este lado del debate se sitúan de manera típica las teorías institucionales. Quienes analizan las instituciones políticas desconfían de la afirmación de que el proceso histórico consiste en hacer coincidir el fenómeno político a presiones exógenas. Por el contrario, el ajuste entre el entorno de intereses y recursos, por un lado, y las instituciones políticas por el otro, se da de manera menos automática, no siempre Continua, y

regularmente de manera imprecisa. En el intercambio entre intereses e instituciones, que generan el devenir histórico existe un mundo de posibilidades, que naturalmente, incluye una diversidad importante de equilibrios estables (March y Olsen, 1989).

Como se indicó, no existe garantía de que el desarrollo de las instituciones y, por lo tanto, el curso del fenómeno político, refleja de manera instantánea y única los imperativos personales de los actores, la preocupación social, la demanda de cambio que proviene del exterior o los intereses de los grupos dominantes. Las instituciones se desarrollan en un vasto universo de posibilidades. Más aún, el curso que sigue su evolución parece determinado en gran medida por dinámicas internas y necesidades propias y no solamente por cambios en el entorno.

Aún en el análisis del entorno, pueden percibirse retrasos en el ajuste institucional, los equilibrios y la construcción de redes de intercambio de recursos institucionales. Por otro lado, es preciso señalar que las instituciones se adaptan al entorno tanto como éste se adapta a las primeras. Las instituciones evolucionan al mismo tiempo; por lo tanto las redes que las unen coevolucionan con ellas (North, 1994). Las complicaciones antes descritas tienden a convertir la historia del fenómeno político en un meandro de opciones, y caminos, y destinos (March y Olsen, 1995). Como consecuencia de lo anterior, es posible explicar el proceso de desarrollo de las instituciones, pero es sumamente difícil predecir lo que ocurrirá con el mismo. Aunque puede percibirse el ramal que sigue la evolución institucional, ésta seguirá siempre sujeta a la experimentación, nuevas alianzas políticas y contactos que producirán cambios en las redes oportunidades o pérdidas fortuitas, e incluso, enfrentamientos políticos imprevisibles.

Ante este escenario teórico, aparentemente desolador, la teoría institucional ha preferido concentrarse en el estudio de los cambios precisos que presentan las instituciones, sin dejar de considerar que los pequeños cambios producen largos y

permanentes efectos. En este sentido, desde sus primeros trabajos (Cohen, March y Olsen, 1972), el institucionalismo normativo enfrenta el problema del cambio institucional recurriendo al concepto del *Garbage-Can*, que se constituye en la respuesta al problema de las instituciones que cuentan con un repertorio de rutinas y respuestas disponibles pero que tienen ante sí la necesidad de ajustar sus políticas. El argumento del *Garbage-Can* consiste en que las instituciones cuentan con un determinado número de respuestas rutinarias a los problemas, y van a intentar utilizar las respuestas que les son familiares antes del buscar alternativas que están más allá del universo de valores aceptados⁵

La lógica del *Garbage-Can* nos indica también que el cambio es un evento raramente planeado; todo lo contrario, se trata de un producto en el que confluyen varias corrientes de actividad y oportunidades de acción al interior de la institución.

La literatura relacionada con el institucionalismo normativo precisa, entonces, que existen diversos estímulos para el cambio, pero pone especial atención en el proceso de aprendizaje, llegando a sugerir, en ocasiones, que pueden constituirse como el principal medio de adaptación (Olsen y Peters, 1996). El argumento básico es que las instituciones identifican la problemática y, después, se adaptan al cambio de circunstancias en su entorno a través de un proceso de aprendizaje. Gracias a este proceso de aprendizaje, las instituciones pueden generar, eventualmente, hasta rutinas de cambio institucional. Como en todo proceso de aprendizaje, el error no está excluido. El cambio institucional no es, necesariamente, funcional. En ocasiones, las instituciones públicas pueden leer mal los signos y señales del entorno y responder, por consecuencia, de maneras disfuncionales. Ahora bien, del modelo adaptativo que proponen March y Olsen, se puede deducir sin embargo, que las instituciones tendrán repetidamente

⁵ De estas afirmaciones se desprende el error en que el que caen algunas de las modernas interpretaciones del fenómeno político, tales como algunos de los más importantes transitólogos, quienes tienen la tendencia de generar modelos interpretativos de cambio institucional y que buscan aplicarlos a instituciones y contextos específicos. Es preciso apuntar que la habilidad o capacidad de generar cambios, la intención de hacer evolucionar las instituciones o buscar la construcción de redes y alianzas, no son garantía de un cambio arbitrario o, en el mejor de los casos, debidamente consensuado, puede llevarse a cabo.

oportunidades para ajustar los patrones. Tales patrones, por supuesto, tenderán a convertirse en rutinas o valores.

En un trabajo relativamente reciente (Brunsson y Olsen, 1993), esta teoría señala que mientras más grande sea el desfase entre los valores de la institución y su conducta real, y entre los valores aceptados por el entorno y la conducta de la institución, más profundo tendría que ser el cambio. En estos casos, el cambio institucional raramente es producto de una decisión racional, de un ejercicio planeado o de planes estratégicos, sino más bien emergente y, hasta cierto punto.

III. Hacia la Presidencia democrática en México

1. Democracia y desarrollo de la institución presidencial

El orden corporativo no establecido en el *presidencialismo* se fue agotando progresivamente. Entre otras razones, porque no fue capaz de incluir a todos los grupos de interés. El corporativismo mexicano encuentra su límite, en lo tocante a la capacidad de las decisiones presidenciales para redistribuir recursos económicos a cambio de adhesión política, en el hecho de que sus recursos materiales no son infinitos. La institución presidencial, su capacidad de dirección política, económica y social encuentra su límite en la imposibilidad de reconducir todos los sectores sociales al pacto corporativo, lo que deriva de la imposibilidad de expandir de manera ilimitada sus recursos institucionales hacia el interior de la Presidencia de la República y hacia los otros poderes y entes del poder político.

Debe aclararse, sin embargo, que el proceso de transición a la democracia en México ha durado, ya, más de treinta años, pues su inicio se inicia con los signos evidentes del agotamiento del modelo *presidencia/isla* (Couffignal, 1999), concretamente, cuando se hace patente la una pérdida de su eficacia, que duró escasos treinta años (Paz, 1979). En esos años, se inicia un lento proceso de transición cuyo pacto democrático institucional -a la manera de los procesos de

transición a la democracia de otros regímenes- entre las fuerzas políticas, tanto aquéllas que se encuentran en el poder como las de oposición, se lleva a cabo de manera parcial, mediante la celebración de múltiples acuerdos que se suceden a lo largo de todo el proceso.

Ello se debe, en gran medida, a que la transición democrática negociada requirió de un ajuste progresivo de las instituciones, especialmente la presidencial, a las nuevas condiciones políticas del país. Esto es, el aparato del poder del régimen *presidencia/isla*, considerado cuando menos como semi-autoritario, devolvió el poder al sistema democrático de manera paulatina, por varias razones. En primer lugar, porque cualquier aparato del poder de un régimen no democrático siempre es renuente a devolver el poder mediante una solución pactada hacia la democracia. De alguna manera, en México se buscó que las instituciones siguieran compensando una distribución de recursos de manera tal que las fuerzas políticas en el poder se sintieran protegidas aún en un escenario democrático.

Como lo ha demostrado la doctrina (Przeworski, 1999), la única garantía eficaz de que los intereses de las fuerzas asociadas al régimen no democrático sean protegidos en condiciones democráticas es que estas fuerzas desarrollen una considerable presencia política en la democracia, y siempre que las fuerzas situadas en el ala del espectro político afines a sus intereses económicos se adhieren a los valores democráticos. En el caso mexicano, la salida del PRI del poder se tuvo que llevar a cabo garantizando su incorporación a la lucha democrática Y sin arrebatarle determinados controles burocráticos y corporativos, al tiempo que se garantizó su recibimiento en las actividades económicas y sociales no gubernamentales. Es necesario un diseño institucional adecuado que permita proteger la salida del poder del bloque que lo ejerció de manera no democrática, lo que en México se llevó a cabo durante treinta años. En cambio, si el paraguas institucional de protección no hubiese existido, el bloque del poder

prisita no podría haber delegado la representación de sus intereses, lo que hubiera impedido su incorporación al régimen democrático.

Por otra parte, se ha sostenido que el éxito de la democratización, depende de que durante los primeros momentos de su puesta en marcha el ala política afín al bloque que deja el poder debe ser más fuerte que el ala de oposición. Lo que sucedió en México durante la lenta y progresiva democratización en los órganos del poder público. Como lo ha demostrado Gómez Tagle (1997), la participación de las fuerzas de oposición en el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los gobiernos en los Estados y municipios, se fue dando de manera muy precaria, al inicio a principios de los años setenta, pero cobrando mucha fuerza hasta que, se culmina con el proceso de alternancia en la Presidencia de la República. Los indicadores establecidos por Gómez Tagle dejan ver hasta qué punto, pese a lo consolidado del poder *presidencialista*, fue imposible seguir integrando a la población en términos corporativos. Aguilar llega a la misma conclusión, al señalar que:

De todo este recorrido político-electoral 1946-1993 se desprende un cierto modelo de desarrollo, que se caracteriza por: a) el reconocimiento paulatino de la oposición política; b) el establecimiento de órganos y procedimientos públicos dotados de mayor autonomía y publicidad, que garantice la equidad en la competencia; y c) la preocupación creciente por al gobernabilidad del sistema, a medida que se desarrollan el pluralismo, la competencia y la oposición (Aguilar, 1994, p. 52)...

Un obstáculo adicional a la rápida democratización del régimen político mexicano fue el hecho de que los burócratas del aparato del poder se han visto obligados a competir por la existencia económica y no sólo por la supervivencia política, lo que ha producido una fuerte resistencia al cambio institucional para conservar el *status - quo*, aun a pesar de que ello signifique mantenerse en un estado precario al interior de la institución presidencial. En este sentido, es preciso

recordar que los cambios institucionales se acomodan a la lógica de lo apropiado, y los valores institucionales sirven para limitar el rango de búsqueda de alternativas políticas para la institución. Ante la imprevisibilidad y los riesgos en la toma de decisiones, las instituciones buscan solucionar el problema de la evolución de acuerdo con sus propias normas, identidades y experiencias. El individuo no puede arriesgar su seguridad al margen de la institución. Todo cambio provocado o buscado debe hacerse sobre la base de la certeza y seguridad que la institución provee.

Asimismo, cabe recordar que la consolidación institucional, que implica de suyo un cambio institucional, es intrínsecamente progresiva. Debido a que la esperanza de vida de las instituciones es mucho mayor que la de las políticas concretas, las consecuencias de determinada opción institucional y la incertidumbre que dicha opción acarrea son elementos mucho más importantes en el cálculo de las preferencias para modificar la estrategia o involucrarse en un juego de cambio institucional. La razón de la lentitud en el cambio institucional es la incertidumbre que rodea a las instituciones políticas, lo que las hace similares a las inversiones a largo plazo. Una vez que los actores políticos ven que un resultado es desventajoso para ellos, no necesariamente tratarán de modificar las instituciones políticas existentes. Por el contrario, continuarán trabajando dentro del mismo marco institucional, con la expectativa de que en la siguiente ocasión las condiciones externas trabajarán a su favor. Sólo después de una serie de fracasos, una institución comenzará a ser cuestionada. condiciones externas trabajarán a su favor. Sólo después de una serie de fracasos, una institución comenzará a ser cuestionada. Sin embargo, incluso entonces, tomará tiempo construir las coaliciones políticas en torno a nuevas soluciones institucionales. Además, incluso después de cambios violentos en el orden social, las nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes, por lo que no se dan soluciones de continuidad en la historia institucional. Los procesos revolucionarios generalmente dependen más de los legados del antiguo régimen y de las situaciones concretas en las que actúan los

dirigentes revolucionarios que de las visiones del mundo contenidas en las ideologías revolucionarias. Por lo tanto, desde el punto de vista del institucionalismo, el proceso de consolidación institucional se desarrolló con un carácter fundamentalmente incremental (lento y progresivo), basado en pactos concretos y sobre cuestiones específicas y puntuales.

No obstante lo anterior, aunque el cambio institucional en México tuvo un carácter fundamentalmente incremental, eso no quiere decir que no existieron momentos de ajuste intenso en las reglas del juego, situaciones en las cuales los actores decidieron involucrarse en un juego de cambio institucional. Se trata de eso que March y Olsen han llamado oportunidad de cambio. En ciertos momentos, los recursos acumulados por los actores, sus preferencias o necesidades de modificar sus costos de transacción los condujeron a apostar por una transformación mayor en las reglas del juego, por lo que las estrategias de todos o de una buena parte de los actores relevantes se orientaron a conseguir nuevas situaciones de equilibrio. En esos momentos, se hizo posible la construcción de una coalición favorable a un cambio mayor en el entramado Institucional. Uno de esos momentos fue, sin duda, el de las elecciones intermedias de 1997, cuando se eligieron a todos diputados y una parte de los legisladores al Senado. En ese momento, por primera vez después de muchos años, el partido oficial, ligado institucionalmente al Presidente de la República, no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Por esta razón, el inicio de dicha legislatura se tomará como referencia para la descripción del caso concreto que permitirá descubrir las nuevas condiciones de gobernabilidad del país, en el nuevo régimen democrático.

Por lo pronto, debe señalarse que, producto de este proceso incremental de cambio institucional, la Presidencia de la República se ha democratizado. En mi conjetura, la presidencia, como todo el sistema político, está en transformación y se mueve hacia un presidencialismo democrático (Aguilar, 1994 p. 40). En efecto, en el escenario de la transición a la democracia, la Presidencia de la República ha sufrido una evolución sustancial.

La modalidad mexicana de limitación del poder presidencial tiene como principal objetivo eliminar la función del presidente como jefe del partido hegemónico... Más que ponerse en tela de juicio el sistema presidencial se pide una transformación de éste con el fin de adecuarlo a las nuevas demandas del pluralismo que están presentes en el electorado mexicano y estadounidense. Se tiene sobreentendida la necesidad de contemperar la eficacia de la institución presidencial con una oferta de bienes públicos más equitativa, mejor distribuida en términos territoriales y más eficiente; la de contemperar la representatividad en el sistema electoral que garantice la representación de las minorías; y finalmente, la de lograr que el balance entre el poder presidencial y el poder del Congreso se institucionalice y se destierre la ingeniería política extra institucional que abre paso a componendas con algunos intereses privilegiados (Hernández, 1994, pp. 31 y 32)

Para entender el alcance de la nueva institución presidencial, se hará uso de uno de los conceptos de la teoría política contemporánea. Que traduce de la mejor manera el proceso de consolidación de las instituciones: la gobernabilidad democrática.

2. La gobernabilidad como objetivo de la presidencia democrática

Cuando se ha aplicado el modelo neo-institucional normativo al estudio de los poderes del Estado, a lo largo de este trabajo, se ha hecho necesario reparar en dos cuestiones básicas:

- Sus relaciones intrainstitucionales e interinstitucionales.
- Los resultados, para el funcionamiento del Estado, de dichas relaciones interinstitucionales.

Se ha intentado analizar la primera de manera sistemática y tomando como referencia los nudos de control a través de los cuales se establecen dichas relaciones. La segunda apela a un calificativo: eficacia en el funcionamiento, diseño eficientes, coordinación y no bloqueo entre poderes. En general, equilibrio real, según la terminología política tradicional. Una tercera noción, que aglutina las dos anteriores, puede ser analizada también con toda precisión y utilidad. Esta noción se encuentra muy de moda en cuanto a su uso en los estudios científicos y en el lenguaje de los actores políticos. Se trata de la noción de gobernabilidad del Estado.

El término gobernabilidad apela, desde el punto de vista institucional, al grado de consolidación de las organizaciones, por un lado, al tiempo que se refiere al funcionamiento eficiente de los diseños constitucionales que determinan la forma en que interactúan. De este modo, el análisis teórico del modelo neo-institucional de la Presidencia de la República termina con la aplicación de la perspectiva de la gobernabilidad que se gesta (o no), durante su proceso de reforma institucional como poder del Estado.

La perspectiva sobre la gobernabilidad tiene la virtud, además, de ligar el análisis con el enfoque sobre la democratización del país. Como ya se señaló, la democratización y consolidación de las instituciones del Estado son parte de un proceso global. De alguna manera, el proceso global referido tendría como uno de sus objetivos centrales la eficiencia del funcionamiento del Estado, lo que en ciencia política podría conceptualizarse como gobernabilidad. Garantizar la gobernabilidad está detrás de todo proceso de democratización y de cambio y consolidación de las instituciones.

Por lo anterior, esta parte de la tesis tendría como objetivo central delimitar un panorama neo-institucional de la gobernabilidad, garantizada por el funcionamiento eficiente de la institución presidencia. Para alcanzar tal objetivo, es necesario dar por sentado que la visión de gobernabilidad que se desarrolla, a

pesar de toda pretensión, es demasiado modesta cuando la visión global del concepto puede ser muy grande, compleja y profunda. El trabajo desarrolla, entonces, en esta pequeña parte, únicamente un aspecto de la gobernabilidad democrática, que se refiere al funcionamiento eficiente de una institución del poder público estatal.

a) La gobernabilidad según la teoría individualista

Como se ha señalado, en las últimas décadas han aparecido dos maneras de analizar el fenómeno social: una perspectiva conductual y de elección racional y otra neo-institucional es de suponerse, la noción de gobernabilidad. Como es de suponerse, la noción de gobernabilidad democrática ha sido estudiada por ambas perspectivas. Existen, por un lado, materiales teóricos que se refieren a ella como un fenómeno producto del intercambio racional de recursos, que parten de premisas que privilegian del individualismo y el propio interés. Existen estudios, por otra parte, que la consideran como una parte del fenómeno institucional.

Evidentemente, este trabajo intenta suscribirse en el segundo de los enfoques, utilizando concretamente las herramientas teóricas proporcionadas por el neo-institucionalismo. En primer lugar, por razones del método; pero además, se considera que las explicaciones de la gobernabilidad que se basan exclusivamente en las teorías individualistas y del intercambio racionalista no son suficientes para comprender la complejidad del fenómeno. En efecto, la explicación conductista de la gobernabilidad democrática es demasiado limitada o, en todo caso, incompleta, ya que sólo refleja una parte de la realidad histórica. En la perspectiva institucional, fundada en el hecho de que toda organización, especialmente la política, está constituida por sus rutinas, prácticas y reglas, los propósitos e intenciones individuales son sólo una parte del fenómeno. Si la acción políticas, comprender la gobernabilidad se alcanza no sólo conociendo cómo hacer efectivos, a través de la acción política eficaz, los intereses personales. El estudio de la gobernabilidad requiere, además, comprender:

Primero. Cómo se diseñan las instituciones y cómo evolucionan con el fin de alcanzar los ideales democráticos, y

Segundo. Cómo interactúan las instituciones en el marco del ejercicio del poder político del Estado.

- **Características**

De acuerdo con lo que nos ha precisado North (1990), el punto nodal en la concepción individualista de la gobernabilidad es el diseño de las políticas y coaliciones exitosas. Un sistema político es evaluado de acuerdo con la habilidad de las instituciones y sus prácticas de descubrir e implementar cambios en políticas públicas que permitan al menos a una persona en mejores condiciones y a ninguna en las peores condiciones, utilizando como medida de evaluación preferencias subjetivas e individualistas. La gobernabilidad es concebida, por lo tanto, como el resultado de convertir los intereses y recursos individuales en una acción colectiva que diseña e implementa coaliciones políticas exitosas para algunos y sin daño (o casi sin efectos negativos) para otros.

Según la visión individualista, las coaliciones exitosas, dependen de tres elementos que son considerados como políticos pero que son exógenos al proceso mismo: En primer término, la estructura de los derechos y las reglas que conforman el propio proceso. En segundo lugar, la distribución de las cargas de preferencias entre los actores. Finalmente, la distribución de los recursos y capacidades entre los actores (March y Olsen, 1995).

A pesar de que la dependencia hacia estos tres factores o elementos podría llevarnos a inducir que las coaliciones dependen, de alguna manera, de los arreglos institucionales, el individualismo ha precisado con toda la claridad que se trata de factores exógenos a la coalición misma, que se trata de un mero

escenario (o arena) que facilita, y sólo eso, el arreglo político. Nunca llegan a determinar ni el contenido del arreglo ni las reglas precisas de su instrumentación en particular, pues ello depende de los intereses y la elección racional e individual de los recursos disponibles de cada actor en la lucha por el poder.

- **Deficiencia del criterio individualista de gobernabilidad.**

Es necesario reconocer que, en efecto, todo análisis válido y completo sobre la gobernabilidad debe tomar en cuenta de manera específica a las coaliciones que se despliegan con éxito en el escenario político. Una parte importante de la gobernabilidad consiste, sin duda, en la negociación y la substanciación de coaliciones exitosas, basadas en el intercambio exitoso de recursos y capacidades, que satisfacen enteramente, al menos, a uno o más de los actores políticos. Por ejemplo, algunos autores que han tratado el tema en el caso mexicano, señalan que:

El nuevo presidente debe establecer acuerdo con la clase política regional y nacional con el fin de asegurarse el consenso de los diferentes grupos políticos dentro de cada estado de la Federación y en el seno de su propio partido. La necesidad de la presidencia de establecer acuerdos y compromisos es visible (Aguilar, 1994, p. 50).

Bajo la perspectiva individualista, sin embargo, muchas de las condiciones y características de las coaliciones, tales como los derechos, las reglas y los recursos (todos ellos proveídos por las instituciones).

Debe decirse, no obstante, que, a pesar de la relevancia del peso que tienen las coaliciones en la definición de la gobernabilidad de un sistema político, la perspectiva analítica que se base exclusivamente en el estudio de dichas coaliciones es, por lo menos, incompleta. Efectivamente, se estima que tal

configuración teórica presenta algunas deficiencias (March y Olsen, 1995, pp. 25 y 26):

- El éxito de una coalición depende, sin lugar a dudas, de la distribución previa de varios factores *institucionales*, entre los que podríamos citar a varios: los recursos (los económicos, los apoyos sociales institucionalmente reconocidos, el reconocimiento al puntal ideológico, etcétera), las reglas establecidas para la interacción política (las reglas electorales, las prohibiciones jurídicas a las asociaciones políticas, las costumbres sociales y mediáticas, entre otras), las capacidades específicas de los actores (tales como las experiencias de los políticos, capacitación y conocimiento de los mismos), el peso político específico de las instituciones (aceptación social, inercias y tradiciones, etcétera).
- Existe la posibilidad de que el intercambio político se consume de manera involuntaria, basado en preferencias comunes y juicios similares sobre lo que se entiende por bien común y la manera en que debe alcanzarse.
- En ocasiones, las alianzas exitosas conducen a fracasos políticos en el gobierno, cuando esas alianzas no tienen valores políticos comunes; es decir, cuando las alianzas no comparten la misma visión respecto a cuestiones como justicia, bien común, armonía social, etcétera.

En parte como consecuencia de la afirmación anterior, podría concluirse que el énfasis que hace la teoría de las alianzas políticas respecto al intercambio que se rige por el interés personal, es consistente con la representación teórica individualista. Pero tiene la desventaja de basarse en las limitaciones humanas. Si una coalición exitosa es conducida por tiranos, la perspectiva que considera como elemento nodal el éxito de dicha coalición justificaría, de alguna manera, la tiranía. Esta afirmación está lejos de ser meramente intuitiva. El problema, desde el punto

de vista adoptado, es que la gobernabilidad se considera como un elemento indisociable de la democracia. La gobernabilidad es la consecuencia de un sistema democrático eficiente. No puede ser de otro sistema, aunque sea eficiente o exitoso. En estos últimos casos, como un sistema autoritario eficiente, el sistema político-constitucional podría ser calificado de otra manera, pero con dificultad, al menos valorativamente, como gobernable.

De este modo, las perspectivas individualistas, llamadas *intercambistas* por March y Olsen (1995), cuando se refieren a la gobernabilidad, que consideran a las alianzas exitosas como el elemento central para calificar la gobernabilidad, pierden de vista aspectos fundamentales para la gobernabilidad que los enfoques institucionales no dejan de ver: desarrollo y transformación de los límites externos, la manera en que se genera el régimen jurídico (que establece derechos, reglas), las preferencias y los recursos (algunos de ellos también jurídicos, pero que pueden ser políticos propiamente dichos, económicos o sociales).

b) El enfoque institucional de la gobernabilidad.

Desde una perspectiva institucional, la gobernabilidad democrática va más allá del manejo eficiente del proceso de construcción de coaliciones y el proceso de intercambio fundado en intereses racionales. La gobernabilidad implica, también, el proceso conforme al cual tales intereses son establecidos y los constreñimientos de las coaliciones son institucionalizados.

Ahora bien estos constreñimientos se presentan de dos maneras. Primero los *constreñimientos son definidos como un cambio necesario*. La transformación de un gobierno democrático a uno totalitario está excluido de la concepción de la democracia. Por el contrario, la transformación de un gobierno democrático: ejercido por un partido a otro gobierno democrático, ejercido por otro partido, forma parte de los constreñimientos establecidos por la democracia misma. Los

cambios que son definidos como normales, naturales o legítimos son más sencillos de conseguir, por lo tanto la gobernabilidad es más fácil de mantener.

En segundo lugar es posible que los constreñimientos mismos se transformen o varíen en grado y calidad. Ello significa, siguiendo el ejemplo mencionado, que, pesar de tener a la vista un régimen democrático seguido por un determinado partido, el partido que alterne en el poder puede respetar en mayor o menor medida las reglas de la democracia. Se plantea al debate el significado de las identidades institucionales y el alcance de las reglas. Los constreñimientos pueden evolucionar, pero en el contexto institucional lo harán de manera progresiva, si las instituciones también se encuentran en evolución. Algunos de los constreñimientos evolucionan más rápidamente que otros.

- **Más allá de la visión individualista**

En el análisis institucional de la gobernabilidad de un sistema político, es importante tener en perspectiva, además de los elementos voluntarios provistos por la visión individualista, lo siguiente (March y Olsen, 1995, p. 28):

- **Nuevamente, la cohesión interna**

Es importante no olvidar que la *actividad humana* es inducida menos por la anticipación de sus consecuencias inciertas y más por la lógica de lo apropiado a que se ha hecho referencia con anterioridad, y que se refleja en la estructura de las reglas y la concepción de las identidades comunes de la organización.

Por lo tanto, un elemento fundamental para alcanzar la gobernabilidad democrática, es asegurar la implementación de reglas democráticas internas al interior de la Presidencia de la República, de tal modo que la institucionalización interna se alcance mediante la creación un servicio profesional de carrera y un nuevo código que resuma la lógica de lo apropiado.

- **Los cambios institucionales *toman* tiempo**

Como ya se explicó, el *cambio* y la *historia* dependen de las instituciones, ' conductas y contextos de manera que toma tiempo alcanzar equilibrios de gobernabilidad.

- **Las coaliciones se inscriben en un ambiente institucional**

La *governabilidad* depende no sólo de las coaliciones, pues estas dependen, a su vez, de los límites y restricciones impuestos por el sistema jurídico, las preferencias y los recursos disponibles, lo mismo que de la construcción de mecanismos aceptados de control político, que se justifiquen no sólo como acciones instrumentales, sino como preocupaciones centrales del desarrollo de la vida política.

3. Requisitos de gobernabilidad. ¿Hasta qué punto se consolidó el presidencialismo democrático durante la administración zedillista?

Una vez que se hayan cumplido los requisitos de la gobernabilidad democrática, es posible determinar si el tránsito de un régimen *presidencialista* a un régimen presidencial democrático se ha consumado. Nuestro punto de referencia será la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

- **Requisito de la acción política democrática e institucional**

En la perspectiva institucional, la gobernabilidad en la presidencia democrática implica la *creación* de actores políticos calificados, que entiendan la manera de actuar de los poderes y organizaciones políticas democráticas, que sean capaces de establecer un intercambio intra o interinstitucional con ellas. Es decir, tanto el Presidente de la República y sus colaboradores institucionales, como el resto de los Poderes y los demás actores políticos (esencialmente, el PRI,

los partidos de oposición y las demás organizaciones no públicas con actividad política), deben comprender que las reglas democráticas pueden fungir como mecanismos de intercambio de recursos institucionales. Lo que implica reconocer que las facultades de los Poderes públicos (y sus límites de actuación) se encuentran o deben encontrarse perfectamente establecidos en reglas constitucionales, preferentemente escritas.

Es decir, no sólo se requiere la construcción y conservación de un sistema jurídico y normativo (y de una cultura política) que permita los arreglos políticos entre las coaliciones, lo que se traduce en un sistema de votación democrática (transparente, legítimo e incuestionado), en un mecanismo equitativo y plural de acceso al poder, así como en reglas claras de respeto a la pluralidad. Todo ello, de alguna u otra manera, ya se ha conseguido. Se necesita, además, la creación y conservación de identidades, preferencias y recursos que hagan posible el actuar político. Finalmente, implica también la construcción y conservación de un sistema complejo de entendimientos Y significados históricos comunes (expresado o no de manera ideológica).

En este sentido, la presidencia de Ernesto Zedillo, siguiendo la tradición de una transición pactada e incremental, celebra con en marzo y abril de 1996 un pacto en Palacio Nacional. El entonces Presidente de la Republica, empujado por dicha una institución presidencial cambiante (y, quizás, con el convencimiento personal), celebra un pacto político con los partidos de oposición y el PRI, que es regido por el principio de *reforma democrática definitiva*. De este hecho se pueden obtener múltiples interpretaciones, que provocarían más de un debate acalorado. Lo relevante es la constatación, por lo menos en el lenguaje utilizado, que los actores del fenómeno político supieron entender que su manera de actuar debía regirse mediante reglas de carácter democrático, para establecer y facilitar el intercambio intra o interinstitucional entre las organizaciones a las que pertenecían.

La idea central fue, en ese pacto, reconocer y establecer a las reglas democráticas como el medio idóneo de intercambio institucional. Como se recordará, un punto importante, que diferencia a las teorías institucionales de las individualistas, es el tema de las reglas y las identidades que conforman la actuación política. En un modelo institucional democrático, la actuación política está organizada conforme a un universo determinado de significados y prácticas democráticas, ya que son comúnmente aceptados por los miembros de la institución y por el entorno. Los actores políticos que intervinieron en el pacto de abril de 1996, se pusieron de acuerdo para establecer un escenario de trabajo y organización de acuerdo con reglas y prácticas socialmente construidas, conocidas públicamente, previstas con anterioridad al acto político y, generalmente, aceptadas o consensuadas. Esta institucionalización de los valores y la identidad democráticos no sólo condujo a una homogeneidad de la actuación política, sino que también lo dotó de un alto grado de legitimidad, a diferencia de una homogeneidad autoritaria prevaleciente hasta antes de esas fechas, donde las reglas eran impuestas y, por lo tanto, la legitimidad terminaba siendo menor.

Las normas, identidades y rutinas democráticas establecidas y aceptadas por los firmantes del pacto de abril proporcionaron a los actores, a largo plazo, un arsenal consistente y homogéneo de reglas de comportamiento aceptado, concepciones de la realidad comúnmente compartidas, márgenes de maniobra en la negociación, herramientas de presión y, por lo tanto, capacidad para actuar de manera efectiva. La consecuencia fue una aceptable institucionalización de la democracia, en la que sus miembros piensan, actúan, se organizan e incluso sienten teniendo como base las reglas ejemplificativas o coercitivas claras, pues estas no se sustentan, como en el caso del *presidencialismo*, en una ideología revolucionaria intrínseca y extrínsecamente contradictoria, heterogénea y sumamente ambigua y rígida.

De este modo, la base de la acción política en el régimen democrático surgido del pacto de 1996 (que, insistimos, fue un pacto final, en el sentido de

culminación de otros pactos previos), lo *apropiado* según sus propios parámetros, se asocia a las reglas, rutinas, roles, obligaciones, estándares de procedimiento y prácticas democráticas, como la creación de un Instituto Electoral ciudadanizado, un padrón de votantes confiable, normas de elección equitativas, etcétera. Pero también significó la aceptación de que el Estado de Derecho (en especial las normas constitucionales) era el que debía regir la actuación política: respeto a controles constitucionales, ejercicio debido de funciones, límites a la actuación del Estado en relación con los particulares (respeto a garantías individuales y derechos humanos), federalismo, y, en un ámbito de convivencia política, el consenso, la participación, la igualdad, la transparencia, la distribución equitativa de recursos institucionales, etcétera.

Según el lenguaje y los resultados del pacto de abril de 1996, lo *apropiado*, que implica la adecuación entre una acción y una situación determinada, los distintos actores políticos se mostraron capacitado (y debidamente socializado) para reconocer la situación y resolver el problema de acuerdo con los cánones establecidos por la institución democrática. No debe olvidarse que, en toda actividad estatal sustentada en la democracia, lo apropiado se sitúa principalmente (pero no de manera exclusiva), en las reglas de derecho y en las normas de actuación generalmente reconocidas y aceptadas. De hecho, la mayor parte de la actuación de los individuos en un Estado democrático se sitúa en un marco legal, y procuran cumplir con las reglas siempre que pueden. El sistema legal constitucional, clave en el funcionamiento institucional de la democracia, busca sujetar la conducta de los actores políticos a reglas que son generales, estables, conocidas, entendibles y operacionales, y que no son contradictorias o retroactivas, ni mucho menos arbitrarias o que permitan una discrecionalidad institucional.

Como puede observarse, el respeto a la legalidad, es decir, el funcionamiento de los Poderes del Estado de acuerdo con el marco constitucional

(y exclusivamente conforme al mismo), es la única garantía del funcionamiento democrático de las instituciones del Estado.

El respecto al marco constitucional, se traduce en la creación de identidades democráticas de los miembros de las instituciones del Estado. Es decir, las identidades institucionales crean ciudadanos, legisladores, jueces administradores públicos, comunicadores públicos, sacerdotes, etcétera, ya que las reglas institucionalizadas crean reglas, deberes, derechos y roles que definen, jueces, etcétera.

- **Requisito del desarrollo de identidades.**

La gobernabilidad implica el desarrollo de identidades y valores comunes entre los ciudadanos y los grupos en el entorno político. Las preferencias, expectativas, creencias, identidades grupales e intereses no son exógenos a la historia política. Por el contrario, tales valores e identidades son creados y modificados dentro del proceso histórico. Los actores políticos actúan conforme a los valores e identidades que son a su vez determinados y modelados por los procesos políticos institucionales. La gobernabilidad democrática tiene a su cargo crear y mantener instituciones civiles y políticas y procesos estructurales que faciliten la construcción, sostenimiento, defensa y desarrollo de identidades y valores democráticos, y, al mismo tiempo, detectar y oponerse a instituciones y procesos que generen identidades y valores clara y abiertamente inconsistentes con la democracia y, por lo tanto, intolerantes respecto al punto de vista democrático.

En este sentido, en la administración del Presidente Zedillo se nota un tácito abandono del discurso revolucionario como el que sustenta los valores y las identidades institucionales (*Proceso*, julio de 1995 y septiembre de 1999). De alguna manera, el discurso democrático, que venía arraigando desde hacía tiempo en la institución presidencial, permea con mayor fuerza durante dicha

administración. Esto es todavía más notable cuando se ve la diferenciación y el alejamiento cada vez mayor, a lo largo de los seis años de su mandato, entre el Presidente Zedillo y el partido oficial, que mantiene todavía muchos referentes ideológicos sustentados en la revolución.

Este alejamiento es, hasta cierto punto, lógico: como se observó en el análisis de la institución presidencial durante el *presidencialismo*, una de las principales causas de su pérdida de legitimidad democrática era la imposición de un discurso revolucionario como el sustento valorativo de lo apropiado para la institución misma. Pero estas razones no son aplicables al partido oficial, que se estructura aún con base en un sistema corporatista para el cual el discurso revolucionario sigue siendo adecuado. Es decir, la pérdida de la ideología revolucionaria, representa, por sí misma, la pérdida de la noción de lo adecuado para la institución partidista, lo que resulta mucho más difícil de sustituir que en el caso de la institución presidencial, ya que en el caso del partido dicho mecanismo seguía siendo un factor importante para su funcionamiento eficiente, para sus eficacia política según los cometidos partidistas.

Debe señalarse, no obstante, que estas reticencias de cambio democrático en el PRI pueden considerarse como naturales, si consideramos lo que tanto se ha insistido en las condiciones de cambio institucional: son más lentas y los actores buscan resolver los problemas que plantea el entorno con soluciones internas, basadas en normas y rutinas sustentadas en su propia lógica de lo apropiado. Lo que no implica que en el seno del Partido oficial existiera un alto grado de socialización de una parte de sus miembros tendiente a la aceptación de las reglas de gobernabilidad.

- **Requisito del desarrollo de capacidades**

La gobernabilidad implica, también, el desarrollo de habilidades que permitan una acción política apropiada entre instituciones, incluyendo a

ciudadanos y grupos que las conforman. En el gobierno zedillista, la democracia exigió que los actores políticos desarrollaran sus actividades de tal modo que fueran consistentes con la democracia y defendieran el sistema democrático. En este sentido, una parte de la acción tanto del gobierno como de los miembros de los otros poderes demostraron que se estaban cubriendo una serie de requisitos sobre el cumplimiento eficaz de las reglas, normas y deberes institucionales como en su caso, teniendo la capacidad de modificar éstas últimas dentro de una expectativa institucional.

Un hecho fundamental desde el punto de vista del desarrollo de capacidades de los actores políticos (y, por obvias razones, desde cualquier perspectiva) fue la renovación de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1994. Tanto el Presidente de la República, en su calidad de iniciador de la modificación constitucional que condujo a la reforma del Poder Judicial de la Federación, como el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, en su carácter de órgano reformador (o constituyente permanente), decidieron que el fortalecimiento del dicho Poder tenía que pasar por una renovación de los Ministros que integraban la Corte Suprema, pues consideraron que había que poner en dichos cargo a abogados notable capaces de afrontar una de las razones principales de la reforma: dotar a la Suprema Corte de Justicia del pleno carácter de tribunal constitucional. Dirimir las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad tiene un efecto directo en el cumplimiento del Estado de Derecho, lo que, como ya se indicó, es a su vez condición indispensable de la democratización. De manera directa, la reforma buscó desarrollar una capacidad democrática en el máximo tribunal del país.

Esto es así porque actuar apropiadamente y tener la capacidad de aprender de la experiencia, sin embargo, exige no solamente que se tenga voluntad para ello, sino también que se tenga la habilidad de conseguirlo. Una Suprema Corte de Justicia con ministros designados expresamente para la tarea de jueces abocados al control constitucional de los actos de los demás poderes, muestra que la

capacidades definen el potencial para influir sobre la política, ejercer de hecho, exigir lo debido e influenciar, al final del día, el curso de la historia. Desde que se integró la suprema Corte de Justicia con los nuevos ministros, dotados de los elementos institucionales necesarios para ejercer plenamente su función, el Poder Judicial ha dado muestras claras de una independencia sin cuestionamientos sobre su legitimidad e imparcialidad. Sus decisiones, en muchas ocasiones, han conducido a una redistribución de los recursos institucionales de los demás poderes y entes del poder público. En el escenario de la gobernabilidad democrática, los ministros recientemente nombrados han demostrado una habilidad.

Pero lo que debe resaltarse de este redimensionamiento del Poder Judicial de la Federación, es que la propuesta provino de la Presidencia de la República, lo que significó una renuncia a los mecanismos de control *presidencialista* sobre el primero de los poderes. La gobernabilidad democrática que se traduce, a su vez, respecto del Presidente de la República, en la responsabilidad no sólo para aceptar una distribución de capacidades en el grupo de actores políticos, sino también para proponer una modificación de esa distribución y hacerla más consistente con los requerimientos de los valores e identidades democráticos.

- **Requisito de la transparencia**

La gobernabilidad implica la necesidad de desarrollar controles sobre los eventos políticos. La rendición de cuentas define, en gran medida, el significado del proceso histórico, las opciones disponibles y las posibilidades del alcanzar determinados fines los controles son usados tanto para manejar los eventos como para asegurarse en un futuro que las consecuencias de dichos eventos pueden ser, así mismo, manejables. Informar sobre la actuación, sobre por qué ocurren las cosas y como deben evaluarse los eventos políticos, provee la llave sobre la conexión que existe entre el gobierno y los ciudadanos. En su actuación, ambos deben tener le mismo interés en asegurar el control y el rendimiento de cuentas.

La gobernabilidad democrática tiene, necesariamente, como consecuencia, el desarrollo de rendimiento de cuentas y procesos de interpretación que permitan la transmisión, retención y el rescate de las lecciones históricas. Los controles mejoran y perfeccionan la democracia.

En el caso del Presidente Zedillo, su administración fue constantemente asediada por los legisladores para obtener la mayor transparencia posible de la actuación de su gobierno. Lo que debe destacarse, sin embargo, es que fue la propia Presidencia de la República la que propuso la creación de un mecanismo eficiente y apolítico de rendición de cuentas estatal: la auditoría superior de la federación. Durante su segundo informe de gobierno, presentado ante el Congreso de la Unión el 10 de septiembre de 1996, el Presidente Zedillo anunció, como una parte de sus propuestas de política económica de Estado, el envío de una iniciativa de reformas a la Constitución, para prever en el artículo 79 la creación de la entidad superior de fiscalización de la Federación. Después de su presentación el periodo de sesiones de fines de ese año, dicha iniciativa pasó por un debate político que condujo a la reforma constitucional final, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999.

Dicha reforma estatuye, entonces, la entidad superior de fiscalización federal, con autonomía técnica y de gestión. No se le reconoce formalmente el carácter de órgano constitucional autónomo, pues el artículo citado señala que la entidad forma parte del Poder Legislativo. Sin embargo, materialmente, su integración, relación institucional con el Congreso y funciones corresponden a los de un órgano de tal naturaleza. La Constitución establece sus facultades, entre las que destacan la fiscalización de los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los demás órganos constitucionales autónomos.

También entrega un informe de resultados de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su

presentación. Esto es importante ya que es uno de los mecanismos principales para garantizar la transparencia, requisito de gobernabilidad que se estudio. En efecto, la Auditoría Superior de la Federación proporciona los elementos técnicos y objetivos que deben servir de base a la Cámara de Diputados para la aprobación definitiva de la Cuenta Pública. Con ello, se consigue que la actuación de la Cámara de Diputados se fundamente en elementos objetivos, lo que limita enormemente la politización de la revisión que le corresponde hacer como el órgano de representación popular.

- **Requisitos del desarrollo de un sistema de adaptación política**

La gobernabilidad implica el desarrollo de mecanismos que permitan al sistema político tener un alto grado de adaptación que le permita enfrentarse al cambio de demandas y al cambio del entorno. Ello implica lo que ya se venía señalando sobre la creación de mecanismos de rendimie nto de cuentas que permitan un aprendizaje, así como la puesta en marcha de instrumentos que provean recursos y capacidades idóneas para la ejecución, interpretación y aprendizaje de experimentaciones. Manipular un grado de riesgo, la diversidad frente a la unidad o, la lentitud institucional ante el cambio, son tan solo algunos ejemplos sobre el modo en que la historia puede ser afectada por el nivel de variación o efectividad que es utilizada en función de las lecciones y las oportunidades del entorno ante el cambio de demandas.

Por muchos de sus actos, puede desprenderse que el Presidente Zedillo demostró una gran capacidad de adaptación a las nuevas condiciones democráticas del país. Una parte importante de los ejemplos que se han puesto para demostrar el avance democrático del sistema presidencial en aras de la gobernabilidad, provienen directamente de la agenda del propio Titular del Ejecutivo Federal. Pero la demostración más importante de capacidad de adaptación de la Presidencia de la República durante el sexenio de 1994 a 2000,

fue, quizás, la renuncia expresa a designar a su sucesor. Al efecto, deber recordarse que:

El proceso sucesorio resulta ser, además del límite más drástico 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. El hecho de que los pretendientes a la presidencia tiene necesidad de contar con un partido nacional y que el partido, por su tradicional carácter dominante en la competencia electoral, permite la certidumbre del triunfo, ha sido el mecanismo mediante el cual el presidente en ejercicio ha podido disuadir en el pasado a los eventuales opositores y rebeldes a su decisión, haciendo muy costosa la postura de defección (Aguilar, 1994, p. 49).

La transición a la democracia que en esos momentos se volvió un proceso de gran intensidad y amplitud, exigía, naturalmente, la desaparición de uno de los mecanismos autoritarios del sistema *presidencialista*: el control de los resultados políticos que, desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, se traducían en la 97 designación arbitraria por parte de quien entonces lo ejercía, de manera previa a los comicios, de quien habría de sucederlo en el ejercicio del cargo. A pesar de ser cuestionado por algunos miembros del PRI, e incluso por algunos analistas políticos, fundamentalmente por la manera en que se llevó a cabo, el proceso de designación de candidato a Presidente de la República en dicho partido se concretó mediante un proceso razonablemente legítimo de elección interna, impulsado por el propio Zedillo. Simbólico resultó el hecho de que el Presidente haya renunciado incluso a emitir su voto, como miembro del PRI, durante dicho, proceso de elección interna.

IV. El contenido negociado del Presupuesto para 1998

La transición de la economía mexicana hacia el modelo liberal de desarrollo ha exigido que México ajuste sus políticas públicas a un objetivo eminentemente financiero: el conservar el equilibrio de las finanzas públicas. Sin lugar a dudas, unas finanzas públicas sanas es una meta deseable para todo gobierno responsable, que actúa en un escenario de escasez de recursos y de constreñimientos internacionales importantes. Sin embargo, es posible constatar que la puesta en marcha de dicho ajuste ha tenido importantes costos sociales, altamente negativos en algunos casos. Por consecuencia, los costos políticos de los gobiernos que los implementan también son importantes. Debido a este alto costo político de la implementación de una disciplina fiscal en ocasiones férrea, ha sido altamente aprovechado, de manera absolutamente legítima, por los partidos políticos de oposición.

En este contexto complejo que involucra cuestiones de orden económico, político y social, se han presentado la mayoría de los debates parlamentarios en torno a la aprobación anual del paquete financiero de la Federación. Toda discusión sobre el Presupuesto de Egresos y las leyes de ingresos y fiscales puede ser analizada desde muchos ángulos, entre los que siempre destacará el papel que juegan tanto el Poder Ejecutivo, como la autoridad que hace la propuesta, como el Congreso de la Unión, que la aprueba.

Máxime cuando la integración de este último, el Poder Legislativo, gracias a las reglas democráticas, es cada vez más plural. En la medida en que la pluralidad parlamentaria ha aumentado conforme ha avanzado la transición a la democracia en México, el debate en las Cámaras se ha vuelto más rico y complejo. El ejemplo más interesante y relevante de esta riqueza en el debate en el Congreso de la Unión, durante la administración del Presidente Zedillo (y en gran medida en la del Presidente Vicente Fox), es la politización de la discusión de un instrumento de política económica: la tasa del impuesto sobre la renta (IVA). La tarificación del

impuesto ha sido revestida de una importancia política que, en ocasiones, se antoja hasta cierto punto exagerada, si se toma en cuenta únicamente consideraciones de tipo fiscal. Sin embargo, su fijación durante la administración zedillista fue regida tanto por consideraciones técnico-económicas, como políticas-políticas. De este modo, se presenta un problema en relación con el cual las cuestiones económicas y políticas se afectan mutuamente, de manera compleja y recíproca.

Se dice, entonces, que la fijación de la tasa del IVA, que tiene que ser vista como un elemento de la política económica, conoció durante el periodo de 1994 a 2000 una gran cantidad de debates parlamentarios. Uno de los momentos más importantes se presentó en 1994, cuando el Presidente de la República propuso que aumentara del 12 al 15%. En esta ocasión, el grupo parlamentario del PRI aprobó la reforma al poder contar, todavía, con la mayoría absoluta de los votos, mientras que la oposición votó en contra. La izquierda salió a los medios señalando que aumento como era *el triunfo de la política económica neoliberal que no toma en cuenta el alto costo social que produce* (*Excelsior*, 2 de enero de 1995). Desde entonces, la izquierda utilizó este argumento reiteradamente, cada vez que el tema se tocaba en el debate público, aprovechando la impopularidad inherente de un impuesto al consumo, como el IVA.

Es bajo esta tónica del debate parlamentario que se inician las campañas políticas para las elecciones de 1997, para renovar completamente la Cámara de Diputados y una parte del Senado. Durante las campañas políticas, los partidos políticos de oposición, tanto el Partido Acción Nacional (PAN, de derecha), como los de izquierda (esencialmente el Partido de la Revolución Democrática, el PRD) regresan recurrentemente al tema de los aspectos fiscales de la política económica del gobierno y el impacto social que ocasiona. Debe recordarse que, en 1997, el país apenas se encontraba en el proceso de recuperación de la crisis financiera de 1994-1995. Más aún, durante sus campañas, estos partidos de

oposición presentaban constantemente la promesa de una baja de los impuestos, señaladamente la tasa del IVA (*Proceso*, marzo de 1997).

Como se verá más adelante, en estas elecciones los partidos de oposición ganan la mayoría en la Cámara de Diputados, en tanto que la mayoría en el Senado queda en manos del PRI, aunque ya no mantienen la mayoría calificada de las dos terceras partes, necesaria para la aprobación de reformas constitucionales. Naturalmente, el debate sobre el paquete financiero para el año 1998 trajo a la luz, como uno de los temas centrales, la disminución de la tasa del IVA. En todo momento, el gobierno zedillista insistía en mantener la tasa en un 15%, en tanto que la oposición señalaba que la iba a ajustar al 12%.

La historia de este debate, y sus resultados técnicos y políticos, así como sus implicaciones institucionales, ocuparán el contenido de este capítulo. En la primera parte, el análisis se centra en la iniciativa presentada por el Presidente Zedillo; la segunda, estudia el dictamen emitido por las Comisiones respectivas de la Cámara de Diputados; en tanto que en la última se desarrolla el resultado final del debate y sus consecuencias.

1. Integración de las Cámaras y gobernabilidad en 1997

Durante la administración del presidente Zedillo hubo dos legislaturas, la cincuenta y seis (LVI) y la cincuenta y siete (LVII). Durante la primera, la LVI, por lo que hace al total de votos en cada una de las Cámaras, el PRI obtuvo una ventaja política importante frente a los partidos de oposición, pues sus legisladores sumaban la mayoría absoluta de los votos totales (contando los legisladores electos por mayoría relativa y representación proporcional). Promediando la representación en ambas Cámaras, el PRI alcanzó una representación de más del 62% (casi las dos terceras partes), mientras que el PAN obtuvo un 22.6%, el PRD un 11.9% y el PT un 1.5%, a los que hay que sumar los legisladores independientes, que sumaron un 1.8% del total de la votación.

Pero es más relevante para este análisis desagregar esta información por Cámaras, pues cada una de ellas actúa, en principio, independiente de la otra. Por lo tanto, el sentido del voto y el curso de una decisión (como la aprobación de una ley), puede variar dependiendo de cuál es la de origen y cuál la revisora, si la proporción de la votación es diferente entre ambas. Veámoslo en cifras.

En el caso de la Cámara de Diputados, el PRI contaba con el 59% de los votos y en la Cámara de Senadores hasta el 75%.

Por otra parte, es de notar las proporciones de la votación que correspondió a los partidos de oposición, donde el PAN se constituye claramente como la tercera fuerza política, aunque con apenas una cuarta parte de la votación en la Cámara de Diputados (23.6%) y casi una quinta parte de los votos totales en la Cámara de Senadores (18.7%). El PRD formó la tercera fuerza política pero con 13.4% de los votos de la Cámara de Diputados y un escaso 6.3% en el Senado. Una última y muy pequeña fracción correspondió al Partido del Trabajo y a los diputados independientes en la diputación (conjuntamente, un 4% de los votos). En el Senado solamente estuvieron representados los tres partidos políticos más importantes: PRI, PAN y PRD.

Estas cifras son de suma relevancia, pues en ambas Cámaras el PRI contaba con la mayoría, suficiente como para aprobar los proyectos de ley que le convinieran sin la necesidad de contar con el apoyo de los otros partidos políticos. Recordemos que de acuerdo con la ley orgánica del Congreso de la Unión y el Reglamento de Debates respectivo, para la aprobación de los dictámenes que contienen proyectos de Ley se necesita de la mayoría absoluta de los votos presentes en la sesión (la mitad más uno).

Debe agregarse a este análisis cuantitativo que existía una peculiaridad más en el caso del Senado, en razón de la proporción de votos totales por partido.

Efectivamente, el PRI contaba con un total de 96 senadores de 128; es decir, con el 75% de la votación total, lo que permitía a dicho partido, a diferencia de lo que ocurría en la Cámara de Diputados, votar las reformas constitucionales sin contar con el apoyo de los partidos de oposición. Debe recordarse al respecto que el artículo 135 requiere de una votación calificada para reformar la propia Constitución. Esta votación es de las dos terceras partes de los individuos presentes en la sesión, lo que no se alcanzaba en la Diputación pero sí en el Senado.

Ahora bien, por lo que hace a la legislatura LVII, la situación varió sensiblemente, ya que se presentó una muy pequeña diferencia entre el PRI, por un lado y PAN y el PRD por el otro, que fue determinante, pues, como se verá más adelante, la votación del paquete financiero anual de la Federación dependió de pequeñas diferencias de votos (en una ocasión, hasta de uno: la votación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000). Entonces, si durante la legislatura LVI cualquier iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo Federal pudo haberse votado favorablemente con el apoyo de su partido, sin el apoyo de alguno de los partidos de oposición, y si en el Senado el escenario de una reforma constitucional era tan favorable, procede preguntarse: ¿cuál fue la proporción de leyes que votó el Congreso de la Unión durante dicha legislatura en razón del autor de la iniciativa? ¿Cuántas iniciativas presidenciales fueron presentadas y cuántas aprobadas sin modificaciones? ¿Cómo votaron los partidos de oposición? ¿Qué otros datos de esta naturaleza nos ayudan a determinar los recursos políticos que se intercambiaron entre ambos poderes, durante el proceso legislativo? En virtud de este flujo de recursos (igual o desigual), ¿el proceso legislativo se constituyó como un mecanismo de equilibrio efectivo o de desequilibrio entre ambos poderes? Por otra parte, es perfectamente válido formular las preguntas señaladas con anterioridad, ahora a su vez, respecto de la LVII Legislatura, en la que, como se ha visto, la situación fue sensiblemente diferente y ahora el PRI únicamente tenía control completo respecto de los proyectos de Ley que pasaban por el Senado.

Un estudio que intente responder con todo detalle las preguntas presentadas podría ocupar tantas páginas como las que se han presentado hasta ahora en esta tesis (o más). Como no es el objetivo de la misma agotar dicho tema, se ha decidido concentrar el objeto de estudio a un solo debate parlamentario: el que condujo a la aprobación del paquete presupuestario de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 (discutido a finales de 1997). Se ha elegido este debate porque es, justamente, el primer debate relevante ante el nuevo pluralismo parlamentario, nacido en las elecciones de 1997.

2. Régimen constitucional para la aprobación del paquete financiero

Las reglas generales del *proceso legislativo* mexicano se encuentran previstas en los artículos 71 (derecho de iniciativa) y 72 (procedimientos legislativos) de la Constitución. Por su parte, el artículo 74, relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, establece en su fracción IV las reglas especiales para la aprobación del paquete financiero de la Federación para cada año fiscal.

Conceptualmente, el paquete financiero debe abarcar como mínimo La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. La primera constituye una lista o catálogo de *conceptos* por virtud de los cuales el Gobierno Federal puede percibir ingresos. El llamado por la doctrina *presupuesto de ingresos*, tiene como principal efecto el permitir el ejercicio de la competencia ya establecida en las leyes sustantivas que establecen los impuestos y demás ingresos fiscales. De conformidad con lo anterior, la ley de ingresos enuncia los tributos y demás ingresos que el gobierno está en posibilidad legal de percibir, así como la estimativa anticipada de los montos de tales ingresos. Sin la Ley de Ingresos, el Gobierno Federal no se encuentra facultado para cobrar impuestos.

Por su parte, el Presupuesto de Egresos es también un acto de previsión cuyos dos efectos serían:

- La autorización indispensable para que el Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos, y
- La base para la rendición de cuentas y, en su caso, responsabilidad, del Ejecutivo frente al Legislativo.

El Presupuesto, desde el punto de vista cualitativo, busca que los recursos recaudados sean invertidos precisamente en los fines señalados en el propio presupuesto. Desde el punto de vista cuantitativo, tiene por objeto que los gastos no excedan en ningún caso del importe asignado, pudiendo, por el contrario, ser erogados en menor cantidad.

Ambas autorizaciones están inspiradas en los derechos que se ganaron en la revolución francesa: el pueblo tiene el derecho de autorizar los impuestos que se cobran y la manera en que el gobierno gasta los recursos que se recauden, así como vigilar que su uso se haga adecuadamente. De hecho, esta es la razón por la que la Cámara de Diputados es el escenario natural de la discusión del paquete financiero, pues está considerada como la representación popular.

En cuanto al procedimiento de discusión, la Ley de Ingresos (LIF) se tramita conforme al proceso legislativo establecido en el artículo 72 constitucional, con la única regla adicional de que la Cámara de Diputados tiene que ser la de origen. Lo mismo ocurre con las leyes fiscales sustantivas que eventualmente se pueden incorporar al paquete financiero. A este subpaquete se le conoce como *miscelánea fiscal*.

Por su parte, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) está contenido en un Decreto emitido exclusivamente por la Cámara de Diputados, según lo establece el artículo 74, fracción IV de la Constitución.

La fecha en que se deben presentar tanto el PEF como la LIF está igualmente establecida en la fracción IV del artículo 74 constitucional: antes del 15 de noviembre de cada año, salvo el año en que toma posesión el Presidente de la República de su cargo, ocasión en que el paquete se presenta hasta antes del 15 de diciembre. En este año, el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión acaba, también de manera excepcional, el 31 de diciembre (y no el 15 de ese mes).

Existe una gran cantidad de cuestiones relativas al proceso de integración, presentación y aprobación del paquete financiero anual de la Federación. No obstante, su discusión no podría ser atendida en este trabajo. Basta dejar, por lo pronto, apuntadas algunas cuestiones que tienen que ver con la politización del debate que se sigue durante dicho proceso de emisión del paquete financiero.

En primer lugar, se encuentra la posibilidad de que la Cámara de Diputados modifique el contenido de la iniciativa presidencial. Al excluirse el proceso específico de aprobación de dichas iniciativas del artículo 72 constitucional, ha provocado que se haya argumentado que la facultad de la Cámara de Diputados se debe limitar a una aprobación. Tan es así, se dice, que sólo el Presidente de la República es el facultado para presentar la iniciativa. Se dice que si los legisladores modifican el contenido de la iniciativa durante su discusión, harían nugatoria la facultad presidencial. Este argumento es demasiado rigorista. En el fondo, también debería ser desechado por las mismas razones que utiliza: si la Cámara no puede realizar adecuaciones al presupuesto durante su discusión o haría nugatoria su facultad de revisión y aprobación. Sin embargo, debe quedar perfectamente claro que la posibilidad de que el Congreso de la Unión realice modificaciones a la iniciativa, debe ser compensada con una facultad del Ejecutivo Federal, que es la de poder interponer el veto. Y este es uno de los temas que más polémicas ha despertado, por la posibilidad de vulnerar, nuevamente, la facultad de revisión y aprobación de la Cámara.

El veto se contempla en el procedimiento de aprobación de las leyes o decretos que establece el artículo 72 constitucional; sin embargo, en el mismo precepto se excluye de su aplicación a toda resolución que sea exclusiva de alguna de las Cámaras, lo cual eliminaría la posibilidad de vetar el PEF. No obstante, existen opiniones de que al interpretarse el inciso j) del artículo referido, a *contrario sensu*, sí procede el veto. En todo caso, conforme al actual marco constitucional, es discutible que el Ejecutivo Federal pueda ejercer efectivamente el veto, derivado de que esto implicaría dilaciones en la aprobación y asumir el costo político en la negociación. Por ello, no es concebible la facultad de veto sin contar con un mecanismo de prórroga automática que garantice que exista un presupuesto al inicio del ejercicio fiscal.

Las reglas que se proponen para la aplicación del veto presidencial consisten en lo siguiente:

Veto total: aplica a todo el PEF cuando las modificaciones que se proponen son de tal magnitud que se alejan de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas del Gobierno Federal. El veto tendría el efecto de anular el proyecto de PEF con las modificaciones de la Cámara de Diputados. La problemática, como se indicó, es que no existe un mecanismo de prórroga automática (reconducción).

Veto parcial: para establecer un equilibrio entre las propuestas de modificaciones de la Cámara de Diputados y la imposición del veto presidencial, se sugiere que el Ejecutivo pueda vetar las modificaciones que impliquen incrementos a las previsiones de gasto. Por el contrario, no procederá el veto para las modificaciones que impliquen reducciones. En todo caso las diferencias que resulten por la aplicación del veto deberán destinarse al pago del servicio de la deuda.

Con respecto al veto tendría que evaluarse SI éste procedería para los presupuestos que presentan los Poderes Judicial y Legislativo. En principio, se considera que sí podría llegarse a Justificar un veto presidencial cuando las propuestas de presupuesto de dichos poderes no guarden congruencia con el marco macroeconómico del país Sin embargo este es un tema muy sensible, por lo cual en todo caso, dicha excepción al veto presidencial tendría que promoverse por los mismos poderes

Las anteriores reflexiones conducen a un tema mucho más relevante, que de alguna manera ya se ha mencionado: la crisis constitucional por falta de aprobación del PEF. Sobra decir que las amenazas de crisis por esta razón se han vuelto recurrentes desde que se inició el pluralismo parlamentario. Y es que el tiempo con que se cuenta para discutir el presupuesto es, relativamente, muy corto (un mes y medio cuando mucho). El problema se presentaría si iniciado un ejercicio fiscal el Estado no cuenta con las autorizaciones para cobrar impuestos y sobre todo, para ejercer el gasto público federal: pago de salarios, inversiones, obras, etcétera. La pregunta es: ¿está el Congreso de la Unión obligado a aprobar el paquete financiero antes de que inicie el ejercicio fiscal?

El Ejecutivo Federal tiene la obligación de remitir el paquete financiero a la Cámara de Diputados, la que tienen la facultad exclusiva de examinarlo, discutirlo y aprobarlo anualmente (artículo 74, fracción IV, constitucional). La anualidad que establece la Constitución es la principal razón por la que la Cámara está obligada, no sólo a examinarlo y discutirlo, sino a aprobarlo en tiempo oportuno que es antes de que empiece el ejercicio para el que dicho presupuesto se aplique⁶ La obligación de expedir el PEF con fundamento en el principio de anualidad se ve reflejada en la disposición que establece que la remuneración de los servidores públicos deberá ser determinada anual y equitativamente en el PEF, en el

⁶ Asimismo, la jurisprudencia prohíbe que las disposiciones del presupuesto anual, se apliquen en el tiempo posterior al del año correspondiente (Sem, Jud. Fed. 5 TM época T.V., pag 311), por lo que confirma la obligación de que el PEF se apruebe anualmente. Así, se debe entender que el artículo 74, fracción IV, no sólo establece una facultad sino también una obligación.

presupuesto del D.F. o en los presupuestos de las entidades paraestatales, (artículo 127 de la Constitución). Las pocas excepciones al principio de anualidad establecidas por el propio poder Legislativo confirman que es una obligación que no puede dejarse de cumplir.⁷

Si no se aprueba el PEF en tiempo oportuno, se paralizaría la función del Estado, violentando así dos principios Constitucionales esenciales, la Planeación Nacional de! Desarrollo y la Rectoría Económica del Estado, establecidos en el capítulo económico de la Constitución (artículos 25, 26 y 28). Además, en el PEF se aprueban las erogaciones de recursos no sólo para el Ejecutivo, sino para los tres Poderes de la Unión, así como los recursos que se remiten a los Estados y Municipios.

El artículo 126 Constitucional establece que: *No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.* Según los tratadistas el artículo 126 Constitucional, consagra dos principios fundamentales que son la universalidad, por el que todos los gastos deben comprenderse en el PEF; y el de unidad presupuestaria, por el que sólo debe haber un presupuesto, aunque lo modifique una ley posterior (Flores Zavala, 1990). La única excepción posible a los principios previstos en el artículo 126, es el artículo 75 Constitucional que establece que: *La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por ley; y en caso que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por*

⁷ Excepciones al principio de anualidad: a) Cuando en el PEF se omite señalar retribución a un empleo que está establecido por la ley, entonces debe entenderse por señalada la fijada en el presupuesto anterior o la ley que estableció el empleo (artículo 75 Constitucional). b) La temporalidad de los desembolsos. En principio el gobierno no debe contraer compromisos de desembolso de fondos que se extiendan a un periodo mayor del de la vigencia del PEF. Sin embargo, la LPCGP previene que en casos excepcionales se podrá hacer, y c) casos justificados, cuando la SHCP podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero que en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos para sus retribuciones y pagos subsiguientes al PEF de siguiente ejercicio (Art. 30 LPCGP)

señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

En opinión de Francisco de la Garza:

A falta de disposiciones Constitucionales y legales al respecto debemos concluir que, a falta de Presupuesto de Egresos aprobado oportunamente por el Poder Legislativo, el Ejecutivo no puede realizar ningún desembolso, salvo el que quedase amparado por el artículo 75 Constitucional, sin el riesgo de incurrir en responsabilidad (de la Garza 1983, p. 122).

De lo anterior se desprende que de no haber PEF, sólo se podrían pagar las remuneraciones de los empleos públicos que prevén las leyes orgánicas respectivas, así como las obligaciones (civiles, administrativas o laborales, por ejemplo) establecidas por compromisos internacionales o contractuales

En la práctica, si no se aprueba el PEF, habría diversas consecuencias, entre otras:

- La duda razonable de que se pueda cubrir la deuda pública, provocando una crisis de insolvencia, misma que tendría serias repercusiones para el sistema financiero nacional e incluso variaciones abruptas en los mercados financieros internacionales.
- Suspensión de la prestación de servicios públicos.
- Suspensión de pago de subsidios y transferencias de recursos a los Estados y Municipios.

- Abandono de las actividades de seguridad pública, defensa nacional, persecución de delitos y administración de justicia, imposibilidad de sostener centros de rehabilitación.

El riesgo, entonces, de la falta de aprobación del PEF conduciría a serios problemas de constitucionalidad. Pero además, sin duda, cualquiera de estas posibles consecuencias es capaz de provocar una crisis no sólo económica, sino social y política a niveles sin precedentes.

Un tema más, relacionado con la aprobación del paquete financiero, es el relativo a su contenido. La preparación por el Ejecutivo y la sanción por el Legislativo del presupuesto global del Estado se realizan mediante estudios socioeconómicos que permiten llegar aproximadamente a cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse y lo que se gastará en un ejercicio fiscal. Ello no significa, en primer lugar, que el Estado contará exactamente con el monto de ingresos calculados y, en segundo lugar, que deba forzosamente de erogarse el monto máximo previsto en el presupuesto. En este sentido, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (artículo 16) y su Reglamento conciben el presupuesto federal como un documento de previsión basado en el marco Macroeconómico del país, estableciendo mecanismos legales de ajuste en caso de situaciones coyunturales o contingentes.

En otro aspecto, no está claro tampoco el nivel de agregación que debe de tener el proyecto de PEF. El grado de agregación es relevante para determinar el grado de intervención que el Poder Legislativo tendría respecto de las funciones que corresponden realizar al Ejecutivo y para saber qué puede vetar el Ejecutivo; también es relevante para determinar el alcance de la supervisión del gasto al revisar la cuenta pública. A mayor nivel de agregación habrá una menor intervención del Poder Legislativo en la decisión de gasto y, por tanto, mayor flexibilidad para el Ejecutivo. Por el contrario, a menor nivel de agregación significa una autorización pomenorizada del gasto. Por otra parte, tampoco existe claridad

sobre si el PEF debe presentarse por programas (finalidad del gasto) o únicamente por ramos (unidad administrativa que ejerce el gasto). Todo ello nos conduce a concluir que no está claro que aprueba anualmente la Cámara de Diputados, si sólo el decreto o también los anexos. Hay argumentos para sostener que sólo es el decreto, pero también los hay en el sentido de que se aprueban ambos. Y todas estas confusiones, lagunas e imprecisiones conducen a un debate parlamentario en torno al paquete financiero demasiado ambiguo Y. por lo tanto, muy susceptible de ser politizado.

3. Iniciativa presidencial del paquete financiero de la Federación para 1998

Toda iniciativa de ley, pero especialmente la que se refiere al paquete financiero anual de la Federación, refleja de alguna manera un contexto político, económico y social determinado. Las instituciones que entran en acción en el proceso legislativo, en realidad inician un complejo mecanismo de intercambio de recursos institucionales cuya negociación y distribución termina por determinar el contenido de la norma. A este contexto político de relación institucional se hará referencia en esta parte del capítulo, en primer lugar, para luego describir la manera en que el paquete financiero fue presentado.

a) Contexto político de la presentación del paquete financiero.

Durante la presentación de su informe anual de gobierno ante el Congreso de la Unión, al inicio del periodo legislativo, el 10 de septiembre de 1997, el Presidente de la República solicitó a la Nación, por conducto de sus representantes, los legisladores federales, que se iniciara una discusión sobre los aspectos de una *política económica de Estado para el desarrollo del país* (3er informe de gobierno, Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de ese año, pp. 10 y ss.) Después de este llamado, el mismo Titular del Ejecutivo Federal intentó precisar las características que, según él, debían contenerse en dicha política económica de Estado, remarcando no sólo sus aspectos propiamente

económicos, sino también sus consecuencias políticas. Asimismo, el Presidente de la República presentó diversas consideraciones sobre las condiciones *deseables* para el debate.⁸ Zedillo solicitó a los actores políticos relevantes, especialmente a los miembros del Congreso de la Unión, que se realizara un debate serio que dejara a un lado las *fórmulas mágicas* en materia económica. Según él, la definición de los atributos de una política de Estado no debía significar la victoria para algunos o la derrota para los otros, el triunfo de una corriente teórica o de una forma de organización social sobre otra. Tampoco implicaba la prueba de superioridad de una ideología sobre las demás. Con ello, buscaba eliminar de la discusión político- económica las connotaciones político-políticas. Y explicaba:

Es posible discutir y llegar a un acuerdo a condición de que anime un afán sincero de distinguir entre medios y fines, entre lo deseable y lo posible, entre los efectos de las propuestas en el corto y en el largo plazo... la prosperidad implica esfuerzo, disciplina y perseverancia, sin lugar para espejismos o fantasías. Deben tomarse en consideración las características de la economía de mercado del mundo contemporáneo, aun y cuando disgusten ciertos rasgos. Deben asumir se inexorablemente factores como la globalización de los mercados y la movilidad casi instantánea del capital. Sí es posible debatir, a condición de que por encima de todo prevalezca en cada uno el interés superior de México.

Yendo más allá de estas simples consideraciones técnicas sobre la realidad económica, impuestas por la globalización y el inevitable libre mercado, el Presidente Zedillo recurre al concepto de la *responsabilidad*:

⁸ En este, como en otros casos, véanse los artículos y reportajes periodísticos escritos a propósito de los discursos presentados en la ocasión por el Presidente de la República, información que aparece en el *Excelsior* y *La Jornada* a partir del 10 de septiembre de 1997. De hecho, la mayor parte de los datos presentados en este capítulo fueron obtenidos de una consulta a los diarios citados así como de *El Universal*, así como de una revisión de las ediciones de aquellos días de las revistas *Nexus* y *Proceso*.

Las condiciones que se requieren para el desarrollo, requieren a su vez de recursos cuantiosos y constantes, y la única manera de generar esos recursos es mediante el crecimiento económico. El crecimiento económico requiere de políticas económicas responsables. Eso implica una política de Estado cuyos fundamentos y componentes principales sean respetados y procurados por todos, con una perspectiva de largo plazo. Para todo propósito, una política de largo plazo sólo se puede construir si se reconocen las condiciones o las limitaciones de que se parte.

Los partidos políticos de oposición reaccionaron violentamente en contra de las declaraciones presidenciales, señalando que no correspondía al Presidente de la República presionar a los legisladores sobre cómo se debería aprobar el paquete financiero. Señalaron, además, que habrían de cambiar la política económica de

Estado comenzando, justamente, por la disminución de la tasa del IVA y aumentando el gasto social. Debe reconocerse que no se encontró mucha información sobre los argumentos de los legisladores. En realidad, su reacción fue más política que técnica, pues lo que sí es posible constatar es que el debate cada vez se politizaba más, y las posiciones se polarizaban de manera creciente.

En este contexto, la víspera de la presentación del paquete financiero ante la Cámara de Diputados, el Presidente Zedillo insistió en que el debate parlamentario en la materia:

No es un juego de vencidas para dirimir un interés de corto plazo (El paquete financiero) No puede ser una lista de necesidades ni de buenos deseos, pues de por medio están las limitaciones que impone la disponibilidad de recursos. La discusión económica tiene que acometerse sin prejuicios, concepciones establecidas, dogmas, rigideces intelectuales bajo el aliento de los que significaría para el país llegar a ese acuerdo. Las

políticas responsables y sensatas en materia fiscal y monetaria tienen un consenso internacional. más allá de las filiaciones políticas. En consecuencia, quien se pregunta de estas condiciones tendrá la misma respuesta, sea de izquierda, de derecha o en el centro, pues la irresponsabilidad fiscal y monetaria llevaría al desastre. La globalización más que verla como un hecho lamentable, tiene que asumirse y tratar de sacar el mayor provecho ante su carácter irreversible

Y remataba:

No puede pensarse que siempre será mejor pagar menos impuestos. es políticamente atractivo, pero si el Estado tiene otros fines, no se pueden hacer planteamientos con esa ligereza, porque se incurre en una violación al principio de responsabilidad fiscal.

Esta insistencia sobre el concepto de *responsabilidad* política, económica e incluso, fiscal, que abunda en el discurso presidencial, tiene como origen una preocupación que afecta directamente al gobierno: la puesta en marcha de una serie de políticas públicas que buscan la eficacia en la acción del Estado, aún y cuando dichas políticas públicas sean consideradas como impopulares o políticamente poco atractivas. Según esta visión, el precio de la gobernabilidad se paga con el costo de la legitimidad.

b) Presentación del proyecto por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El 11 de noviembre de 1997, el Secretario presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto del paquete financiero para 1998. En cuanto a su contenido, debe aclararse que, si bien el gobierno zedillista había prometido que tomaría en cuenta las propuestas de los partidos de oposición, la política fiscal se mantenía sin cambios. Al efecto, el Secretario explicaba:

No se propone reducción alguna de las cargas porque nuestro margen actual es muy reducido.. Nuestra postura de no bajar en este momento impuestos no responde a un dogma o a una cerrazón injustificada. La debilidad que aún muestran los ingresos por la elevada evasión fiscal y su alta dependencia de la recaudación petrolera (40% de los ingresos fiscales), nos sugiere una posición conservadora al respecto. Esta dependencia nos hace ser altamente vulnerables y nos coloca ante la necesidad de fortalecer nuestros ingresos tributarios en otros ramos. Conforme se vean los resultados del crecimiento económico y del combate a la evasión fiscal estaremos en condiciones de revisar y analizar profundamente futuros ajustes en materia tributaria, sin que esto conlleve un debilitamiento de las finanzas públicas.

Agregaba el Secretario de Hacienda que:

La apertura democrática y el crecimiento económico no son excluyentes si se actúa con responsabilidad... Sin más o mejores empleos, sin un gasto social ampliado, sin finanzas públicas sanas, sin certeza entre los inversionistas y los ahorradores, los cimientos de la democracia se debilitan. La definición de una política económica e Estado, como visión a largo plazo, comienza por la disposición y la responsabilidad política que todos los actores económicos y políticos muestren hoy.

A cambio de la ausencia de una reducción de las tasas de los impuestos, el proyecto ofreció una simplificación de los mecanismos para su cobro, lo mismo que una mayor certeza jurídica a favor de los contribuyentes. Al mismo tiempo, el gobierno se comprometió a combatir la evasión fiscal, especialmente aquella que se genera en la economía subterránea. El déficit público propuesto se mantenía por debajo del 1.25% del Producto Interno Bruto (PIB), ante el temor de que una proporción superior provocaría un aumento en la inflación y las tasas de interés,

Según el gobierno zedillista, un déficit mal manejado podría deteriorar la cuenta corriente, aumentar la deuda pública y obstaculizar, indirectamente, el ahorro y la Inversión.

Buscando simpatías hacia el proyecto, el Secretario de Hacienda y Crédito Público invitó a los legisladores a un debate sobre el mismo, insistiendo en la necesidad de continuar con las negociaciones políticas que permitieran contar, al final del periodo de sesiones, con un consenso sobre su contenido. Las fracciones parlamentarias de las Cámara de Diputados calificaron este gesto como una nueva actitud del gobierno, positiva y favorable para el consenso político, teniendo en cuenta la nueva composición plural del Congreso de la Unión.

En este sentido, el diputado Porfirio Muñoz-Ledo, líder de la fracción del PRD en la Cámara, declaraba:

El dogma ha terminado. Somos testigos de un cambio en el discurso oficial hacia el Poder Legislativo. Además, al parecer, el gobierno ha recogido en el proyecto que se nos ha presentado algunas propuestas de la oposición (cinco, según el Secretario).

A pesar de este nuevo ambiente cordial entre los legisladores y el gobierno de Zedillo, permaneció en el discurso del Secretario (como en el del Presidente de los días posteriores), el reclamo de que el debate se realizara de manera responsable.

4. Modificaciones al proyecto hechas por las comisiones internas de la Cámara de Diputados

El trabajo de las comisiones internas de estudio de la Cámara de Diputados es fundamental para los fines del tema que se desarrolla. En primer lugar, porque la mayor parte de las negociaciones políticas que conciernen no sólo al paquete

financiero, sino a prácticamente todas las leyes, se llevan a cabo durante su dictamen en el seno de dichas comisiones. Además, por razones obvias, las comisiones encargadas del análisis del paquete financiero son consideradas siempre entre las más técnicas e importantes.

Así, los componentes políticos de *cada* una de las Cámaras se reflejan en la integración de las comisiones internas. Por lo tanto, para fines de este trabajo resulta interesante determinar la manera en que las comisiones se integraron durante el periodo legislativo de que se trata, en primer lugar, para luego detenerse en la cuestión relativa al resultado de las discusiones en su seno, en relación con el paquete financiero para 1998.

a) Integración de las comisiones internas

Paralelamente al proceso legislativo establecido en la Constitución, relativo a la aprobación del paquete fiscal, existen otros aspectos legales sobre el funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión que deben ser comprendidos, a fin de entender plenamente su funcionamiento. Uno de estos aspectos es, sin duda, el que se refiere a la integración de sus comisiones internas.

La función principal de estas comisiones es analizar las iniciativas de ley con el fin de emitir un dictamen que contenga observaciones y proponga cambios sobre aspectos tanto de forma como de fondo de los proyectos respectivos. Por regla general, este dictamen es previo a todo debate parlamentario, y sólo por excepción, mediante un procedimiento especial y por votación calificada, se puede discutir, en el pleno de alguna de las Cámaras, una iniciativa de ley sin dictamen previo. De hecho, el debate parlamentario en el pleno de las Cámaras se desarrolla con base en el dictamen emitido por las comisiones internas. En la sesión del pleno, se vota a favor o en contra del dictamen y, de ser el caso, se vota también por modificaciones al dictamen (no al texto original de la iniciativa).

De este modo, el contenido de los proyectos aprobados por las Cámaras es determinado, normalmente, al interior de las comisiones.

La integración y el funcionamiento de las comisiones internas tienen su fundamento en lo establecido en los párrafos 2, 3 Y 4 del artículo 70 constitucional. Este precepto faculta al Congreso de la Unión para emitir su ley orgánica. Y dicha ley orgánica establece tanto el número, facultades y procedimientos seguidos por las comisiones, como su integración, considerando la proporción de los partidos en el número total de curules. Tradicionalmente, los diputados de Oposición se quejaban que la ambigüedad y las omisiones de la ley tenían efectos políticos indirectos sobre el proceso legislativo, en la medida en que estos defectos tenían como origen un Congreso de la Unión sumiso al Poder Ejecutivo. A partir del nuevo pluralismo parlamentario, los partidos de oposición intentaron cambiar esta circunstancia. Por ello, los partidos distintos al PRI con representación en las Cámaras, el PAN, el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y el Verde Ecologista de México (PVEM), firmaron un acuerdo que llamaron de *gobernabilidad*. a finales de agosto de 1997, justo antes del inicio de la legislatura, con el objeto de establecer un *bloque de oposición* que llamaron Grupo de los Cuatro (G4).

Uno de los puntos centrales de este acuerdo consistía, justamente, en constituir una mayoría de oposición permanente que les permitiera controlar la mayoría de las comisiones internas de ambas Cámaras. Así, el periodo legislativo de fin de año comenzó con una intensa negociación sobre la integración de las comisiones internas. Más aún, los primeros desacuerdos entre el G4 y el PRI se presentaron a propósito de dicha integración, con especial énfasis sobre las comisiones que habrían de decidir sobre la política económica.

Hace falta indicar que, además de las comisiones internas, existe otro tipo de comisiones que no se encargan de estudiar las iniciativas y de emitir dictámenes, sino de actuar como órganos de decisión política o de carácter

administrativo. En esa época, se trataba de la Gran Comisión, órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, y de la Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política, órgano de dirección administrativa, de organización y de ejecución de la Cámara. A la cabeza de la Gran Comisión, el G4 designó a Partiría Muñoz-Ledo, líder de la fracción parlamentaria del PRD. Se trata de un antiguo prisita que, antes de fundar el PRD aliado de Cuauhtémoc Cárdenas (en ese momento recién electo Jefe de Gobierno del Distrito Federal), tuvo varios puestos importantes dentro del PRI (la dirección nacional) y del gobierno (secretario y director de importantes entidades paraestatales). Este político jugó un papel fundamental en la conducción de la política de oposición hacia la Independencia del Congreso de la Unión frente al Poder Ejecutivo. De hecho, fue quien provocó un enfrentamiento entre la Cámara de Diputados y el Secretario de Gobernación cuando trató, por la vía de los hechos y con base en una legitimidad más democrática que jurídica, imponer mecanismo de actuación del Congreso de la Unión propios de regímenes semi-parlamentarios. Por su parte, Cartas Medina Plascencia líder del grupo parlamentario del PAN, antiguo gobernador del Estado de Guanajuato, fue designado como presidente de la Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política

Como se puede notar, los partidos de oposición utilizaron a sus mejores miembros, de gran experiencia política, para conducir una reforma política desde el Congreso de la Unión. Ellos y algunos otros miembros de tales partidos (PAN y PRD) tuvieron una participación relevante en la representación de sus instituciones en el debate parlamentario de ese año.

La negociación sobre la integración de las comisiones internas fue muy compleja. A fin de cuentas, el PAN y el PRD ocuparon las plazas más importantes, dejando al PRI un número minoritario de lugares al interior de las comisiones más importantes y, en ocasiones, algunas presidencias poco relevantes. El control de las comisiones sobre las materias económicas y políticas provocó grandes discusiones entre el PRI y el G4. Sin embargo, es necesario hacer notar que al

interior mismo de ambos grupos, los arreglos institucionales tampoco resultaron sencillos, pues la posibilidad es para colocar elementos al interior de las comisiones eran muy limitadas. Dentro del PRI, los problemas tuvieron como origen la nueva realidad: existía un desfase importante entre las solicitudes de inscripción de sus miembros dentro de cada comisión y ¡los 14 lugares disponibles por partido. Políticamente, los efectos de esta distribución de lugares entre las comisiones internas no deben minimizarse. La reducción de oportunidades para ocupar puestos en las comisiones para el PRI significó una pérdida real de ligas institucionales clientelares entre sus Integrantes y las organizaciones corporativistas.

De esta manera, la pérdida del control sobre las comisiones de parte del PRI habría de hacer sumamente difícil para dicho partido y para el gobierno establecer elementos de negociación sobre el contenido del paquete financiero.

b) Preparación y negociación de los dictámenes de la comisiones

Después de que la iniciativa del paquete financiero fue presentada, los grupos parlamentarios y las comisiones competentes comenzaron diversas reuniones de negociación con el fin de estudiar dicho paquete legislativo. Después de algunos días de análisis del proyecto presidencial, los legisladores convocaron al Secretario de Hacienda y Crédito Público a dos sesiones de información para que explicara el proyecto y respondiera a las preguntas de los diputados. Luego de ambas comparecencias, las negociaciones en el seno de las comisiones terminaron en la emisión de los dictámenes sobre los cuales el pleno se pronunciaría.

c) Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 93, párrafo segundo, de la Constitución, establece que las Cámaras del Congreso de la Unión pueden llamar a los secretarios de estado y a

otros altos funcionarios de la Administración Pública Federal a comparecer con el fin de que se informe sobre el contenido de los proyectos legislativos que en ese momento se discuta. Por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política, el Secretario de Hacienda fue llamado para presentarse ante el pleno los días 18 y 19 de noviembre. Durante la primera de las sesiones, se discutieron temas relacionados con los ingresos del Estado. En la segunda, se trató lo relativo al Presupuesto de Egresos. Desde la primera de dichas sesiones, la discusión política se desplazó, como era de esperarse, hacia el tema del ajuste de la tasa del I.V A.

El gobierno, también como era de esperarse, se mostró, nuevamente, inflexible sobre la necesidad de mantener una tarifa impositiva del 15%, mientras que la oposición insistía en su reducción. En esta insistencia, el G4 indicó que, de ser necesario, habría de utilizar la fuerza de la mayoría para modificar el sentido del paquete financiero. En respuesta, el Secretario solicitó a los partidos de oposición Secretario. Unos y otro tenían dos objetivos distintos: el llevar el tema en el escenario político frente a mantenerlo en el plano tecnocrático. Para el primero de los lenguajes, los objetivos se centran en establecer una distancia entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Para el segundo, lo que se buscaba era despolitizar el tema presupuestario para que pudiera ser aprobado con facilidad.

Como podrá comprender el lector intuitivo, la discusión del paquete financiero no puede desprenderse de ambos elementos. Es verdad que el tema debe ser analizado con base en elementos técnico-financieros. No obstante, el acto mismo de aprobación del presupuesto de egresos e ingresos, tiene una finalidad esencialmente política: es el pueblo, a través de sus representantes, el que autoriza al gobierno que se realicen gastos específicos y que se cobren determinados impuestos.

En este contexto, solamente el PAN hacía un esfuerzo por argumentar, técnicamente, la posición que sostenía. Según este partido, la reducción de las

tasas impositivas aumentaría la recaudación. Contrario al temor del gobierno, la pérdida de los ingresos fiscales debida a la disminución de la tasa del IVA habría de ser compensado por un aumento en la recaudación provocada por el crecimiento económico de más del 5%, previsto para 1998. De esta manera, podrían cumplirse las promesas de campaña sin afectar los ingresos.

Al final de la primera de las comparecencias, los partidos de oposición se mostraron decepcionados con el gobierno por la falta manifiesta de interés por aceptar la disminución de las tasas del IVA. Inclusive, el PRD advirtió: *Así como están, los proyectos del Presidente no pasarán*. Mientras que el PAN señalaba que el modelo que ellos proponían era el adecuado, ya que contaba con la legitimidad del voto que había llevado a la oposición a la mayoría de la Cámara. *Con su voto, millones de mexicanos rechazaron el actual esquema tributario*.

Durante su segunda comparecencia, el Secretario de Hacienda intentó convencer a los diputados utilizando un nuevo lenguaje. Dejando de lado las cuestiones técnicas y manteniéndose en su posición sobre no disminuir la tasa del IVA del 15 al 12%, el funcionario resaltó el aspecto social de la política financiera del gobierno.

El desafío que plantea el Presidente Zedillo es el de superar las enormes desigualdades económicas que existen en el país, la gran concentración de la riqueza y las severas condiciones de pobreza que quedan a la vista todos, los días en todo México. El Estado no cumple las funciones que la Constitución le impone en materia de educación, habitación, seguridad social y combate a la pobreza. La pérdida de recursos fiscales impedirán al Estado cumplir sus obligaciones en materia social.

Según este argumento, si se tenía la intención de aumentar el gasto en programas sociales, entonces no era conveniente reducir la presión fiscal,

tomando en cuenta que el margen de maniobra para mantener finanzas públicas sanas es muy estrecho. Y remataba, nuevamente, con un llamado:

El reto que enfrentan los poderes ejecutivo y legislativo es encontrar la combinación de contribuciones y gastos que tengan el mayor impacto a favor del crecimiento económico, así como lograr una distribución que privilegie a quienes menos tienen. Consensuar y aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos para 1998 marca el primer paso hacia la construcción de la política económica de Estado a la que nos convocó el Presidente Zedillo .

A pesar de la sorpresa de un discurso social en boca de un tecnócrata, la solicitud del gobierno de mantener sin cambio la tasa del IV A en un 15% fue rechazada por todos los miembros del G4 Al final. en una posición ilustrativa del momento en que se vivía. Pablo Gómez. del PRD, declaraba:

Presupuesto habrá, pero le aseguro, señor Secretario, que por vez primera en muchos años será un presupuesto notoriamente diferente al proyecto a presentado por el ejecutivo.... (En este momento) hay conversaciones, pero no un marco de condiciones favorables para llegar a acuerdos, porque el Presidente no termina por reconocer que se ha constituido un poder de Estado distinto al que él mismo ostenta, reconocimiento necesario para abrir el verdadero diálogo político.

d) La evolución de las negociaciones en las comisiones internas.

Antes del envío de la iniciativa presidencial, los Diputados del PRI y del G4 habían comenzado a organizarse para presentarse lo mejor posible a las negociaciones 3 parlamentarias. Según el priista Angel Aceves Saucedo, el debate no comenzaría de cero, ya que al momento de presentación del paquete financiero, ya se habían llevado a cabo, según él, más de doscientas reuniones de

trabajo entre funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los integrantes de las comisiones internas. Y si había un ritmo intenso de trabajo antes de la presentación de las iniciativas, después de su turno a comisiones, la actividad se volvió cada vez más frenética.

Las comisiones encargadas de emitir los dictámenes respectivos (la de *Hacienda y Crédito Público* y la de *Programación, Presupuesto y Cuenta Pública*), presentaron una doble tendencias en general: por un lado, la radicalización política sobres determinados temas específicos, mientras que, por el otro, amplios consensos en relación con la mayor parte de las materias del paquete financiero. Puede constatarse, según las declaraciones de algunos Diputados y la aparición esporádica de alguna información sobre las reuniones de trabajo de las comisiones, que los partidos políticos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, habían alcanzado avances importantes en los consensos a principios de diciembre; aunque siempre se mantenían entre corchetes determinados temas de la política económica, ya muy politizados, sobre los cuales no se podían alcanzar acuerdos y respecto de los cuales el gobierno y el PRI, por un lado, y el G4, por el otro, mostraban posiciones en principio irreductibles. Fue en estas fechas cuando se inicia el rompimiento del G4. En un momento determinado, el PRD, a través de su dirigente nacional y asumiendo posiciones cada vez más radicales, llegó a anunciar que no aceptaría el paquete financiero si no existía acuerdo político sobre *la reducción de la tasa del IVA, un aumento al salario de los trabajadores y la disminución del empobrecimiento generalizado*. Como se puede notar, el abandono de la discusión técnica y el recurso a discursos políticos abstractos e irrealizables (¿cómo podría resolverse el problema complejo del abatimiento de la pobreza en un presupuesto de egresos con duración anual?), eran señales de un deseo de no llegar a acuerdo alguno.

Al mismo tiempo, el PAN anunciaba que, a pesar de algunos acuerdo con el G4, otras posiciones se mantenían *paralelas*. En general, decía su dirigente nacional, las propuestas de la oposición son similares, pero existen diferencias en

la forma en que se buscan llevar a cabo. Por ejemplo, los porcentajes de reducción de los impuestos y el monto de determinadas partidas presupuestarias. Una de las más grandes diferencias se encontraba en el déficit fiscal, ya que en tanto que el PAN proponía un déficit del 1 %, el PRD afirmaba que un déficit del 3% era manejable. Como se recordará, el proyecto presidencial propuso, originalmente, un déficit del 1.25%.

El rompimiento del G4 se inicia cuando Carlos Medina anunció que el pacto de gobernabilidad, que le daba sustento, no implicaba la integración de alianzas o coaliciones parlamentarias con otros grupos. Los Diputados del PAN, dijo, votarían el paquete fiscal de una manera absolutamente independiente y autónoma. De ello, sostenía, no se derivaría ninguna responsabilidad, incluso si el paquete

El gobierno asume las responsabilidades, mientras que la oposición no deja de soñar. Se trata de un asunto que necesita ser reflexionado a profundidad. No se puede poner en riesgo el correcto desempeño y la eficacia de la economía.

5. Texto final

Al final de todo el proceso, las negociaciones políticas en el seno de las comisiones internas de la Cámara de Diputados terminaron por generar una buena cantidad de consensos y un número limitado de desacuerdos sobre cuestiones muy puntuales. No obstante, estas cuestiones muy puntuales resultaban tan importantes, que podían influir en las variables macroeconómicas del país, alterar el equilibrio financiero del Estado y, a fin de cuentas, afectar el desempeño de la economía del país. Estas cuestiones muy puntuales se limitaron a la tasa del IVA y al monto del déficit fiscal. Sí estaba sujeto a debate, efectivamente, el modelo económico del país.

a) *Solución final sobre la tasa del IVA y la miscelánea fiscal.*

La tarde el 3 de diciembre de 1997, la Comisión de Hacienda y Crédito Público aprobó dos dictámenes sobre decretos de reformas a diversas leyes fiscales. El primero, aprobado por unanimidad por los miembros de la Comisión, era un texto de reformas a diversas leyes fiscales basado en el proyecto de miscelánea fiscal enviado por el Presidente de la República en noviembre anterior. Este dictamen contenía, entonces, los acuerdo a los que se había llegado en la materia. El segundo dictamen, aprobado en la comisión por los Diputados del G4 y rechazado por el PRI, contenía un decreto por el que se bajaba la tasa del IV A del 15 al 12%.

La Cámara de Diputados, que terminó por rechazar el primero de los dictámenes (la miscelánea fiscal) y por aprobar el segundo (relativo al IVA). Ello a pesar, incluso, de que la votación al interior de la Comisión, respecto del primero, fue unánime. Lo que ha trascendido de la sesión es que los partidos de oposición no se pusieron de acuerdo sobre el sentido del voto. El PRD conducido por Muñoz-Ledo, decidió votar en contra, aún a pesar de la opinión del PAN de que el voto debía ser favorable.

El rechazo de la miscelánea fiscal dejaba, por lo tanto, intactas las disposiciones fiscales entonces en vigor y borraba, de un solo golpe, muchos de los avances respecto de los cuales, paradójicamente, tanto había luchado la oposición. Ello explica por qué la decisión del PRD (notablemente en virtud de la participación de Muñoz-Ledo), fue considerada como un grave error político. Incluso, muchos de los legisladores del PRD así lo consideraron, especialmente aquellos que participaron en las negociaciones del paquete misceláneo al interior de la Comisión, y que sabían muy bien lo que se perdía.

El término *perdía* es utilizado con toda intención. Debe recordarse que el artículo 72 de la Constitución dispone que si un dictamen es rechazado durante

una sesión del pleno, todo el proyecto no puede ser debatido nuevamente en ese mismo periodo, sino hasta el siguiente periodo. Es decir, una vez rechazada, la miscelánea podría volverse a discutir hasta el periodo siguiente, que hubiera podido ser hasta el año siguiente.

En medio de la confusión, el PAN acusó al PRD de cambiar el sentido de la votación y de provocar la pérdida de todo lo que se había ganado en la negociación. Muñoz-Ledo, enterado del contenido y alcance del artículo 72 constitucional, insistía que era posible contar con un nuevo dictamen para la semana siguiente, mientras que Medina comenzaba a hablar de un nuevo periodo extraordinario. Los Diputados del PRI, dándose cuenta que podían aprovecharse de la confusión, terminaron por defender, nueva paradoja, la votación que rechazaba la miscelánea fiscal. A fin de cuentas, la mayoría de oposición, violando la constitución y aprendiendo rápido de sus errores, *recuperaron* el dictamen y lo *devolvieron* a la comisión, para *perfeccionarlo*.

Por su parte, el dictamen sobre la reducción de la tasa del IVA fue aprobado, igualmente, en medio del caos. La votación se llevó a cabo, por primera vez en la historia, por orden alfabético, pues un diputado del PRD votó dos veces. El resultado de esta sesión de 13 horas fue negativo: inicio de las hostilidades hacia los impuestos y condena a muerte del grupo de oposición G4. Por su parte, el gobierno reaccionó inmediatamente. El Presidente de la República respondió a la no aprobación de la miscelánea fiscal y a la disminución de la tasa del IVA, haciendo un llamado a los miembros del Senado con el fin de corregir lo que, según su punto de vista, los Diputados decidieron de manera equivocada con un margen de votación muy estrecho (3 votos). En un tono inusual, Zedillo sostuvo que:

No es momento de jugar con la política económica. El gobierno no accederá a chantaje ni a negociaciones mezquinas que impacten negativamente a la población. Es una posición que debo respetar. Sin

embargo, debo admitir con cierta tristeza que no percibo el compromiso ni el espíritu de anteponer el interés nacional a cualquier interés partidista o personal... El bloque opositor ha ido en contra de su propio acuerdo,.. El gobierno entiende que los partidos en competencia con el poder establezcan compromisos con el electorado, pero cuando se asume una responsabilidad pública hay una nueva ética de responsabilidad en la que tiene que prevalecer el interés de la colectividad... No es el momento de jugar con la política económica porque es mucho lo que se está arriesgando.

Hay que recordar que el llamado a la Cámara de Senadores es porque, a diferencia del Presupuesto de Egresos que sólo es aprobado por la de Diputados, la Ley de Ingresos de la Federación, como las leyes fiscales integradas a la miscelánea fiscal, tienen que ser aprobadas también por la primera como Cámara revisora. Así, la disminución de la tasa del IvS tenía que pasar, todavía, por la aduana del Senado. Como era de esperarse, el Senado, que conservaba una mayoría absoluta a favor del PRI, manifestó que habría de apoyar la miscelánea fiscal y que iba a rechazar la modificación del IVA.

Y eso fue lo que ocurrió. El 12 de septiembre de 1997, la Cámara de Senadores ha rechazado, efectivamente, la modificación de la tasa del IVA O, más precisamente, el Senado aprobó un dictamen de su comisión respectiva en el que se proponía rechazar el proyecto aprobado por la diputación. Este proyecto devuelto a la Cámara de Diputados, la que no contaba con la mayoría necesaria para superar la negativa del Senado. En efecto, el bloque opositor no contaba con las dos terceras partes de los votos, necesarios para insistir ante el Senado que la tasa del IVA se bajara (ver, nuevamente, el artículo 72 constitucional).

Ahora bien, el 8 de diciembre de 1997, la Cámara de Diputados, regresando sobre sus pasos, en sesión plenaria conoció el (nuevo) dictamen sobre la miscelánea fiscal, el que fue aprobado por todos los partidos. Llama la atención

que esta última negociación se realizó en un ambiente muy tranquilo, en comparación con la marejada de declaraciones de los días anteriores. Lo cual no quiere decir que la negociaciones no hayan sido intensas (Blanco, 1997).

El mismo destino siguió en el Senado, el 13 de diciembre. En esa ocasión, el Senador García Villa declaraba que:

Todas las fuerzas políticas pudieron llegar a un acuerdo para presentar conjuntamente una iniciativa que en buen parte recoge propuestas del Ejecutivo e incorpora las hechas por todos los grupos parlamentarios... Con la aprobación de la miscelánea fiscal, se ha aliviado la tensión y se envía un mensaje positivo a la opinión pública.

b) La aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

Aparentemente, la última oportunidad de la oposición para demostrar su autonomía frente al Presidente de la República, a través del cambio de la política económica, se presentó con el debate del Presupuesto de Egresos (PEF). En ese entonces, también, se puede encontrar posiciones irreductibles tanto de un lado como del otro, en especial, al igual que con el tema del IVA, de parte del PRD. El debate, como ya indicó, se centró en el porcentaje del déficit fiscal respecto del PIB.

El 3% de déficit fiscal era obtenido por el PRD de algunas demandas identificadas: aumento del 5% de los salarios del gobierno; aumento de los gastos que corresponden a programas de vocación social, y otras demandas de carácter netamente político, como la reducción del ramo presupuestario destinado a ser utilizado de manera discrecional por el Presidente de la República (conocida como la *partida secreta*).

En esta ocasión el PRI y el PAN nuevamente llegaron a acuerdos sobre el contenido del PEF, por lo que produjeron ambos un solo dictamen al que el PRD se opuso y en cuya elaboración ni siquiera participó. El dictamen contenía, en esencia, la propuesta presupuestaria del Presidente de la República. En la sesión plenaria del 13 de diciembre de 1997, la Cámara de Diputados, contando con el voto favorable del PRI y del PAN, aprobó el Decreto del PEF.

Esto fue el resultado, también, de negociaciones de semanas entre el PAN con la Secretaría de Hacienda, especialmente, al parecer, de una reunión de trabajo entre el PAN, el PRI, el Presidente de la República y la Secretaría de Hacienda, celebrada el miércoles 10 de diciembre. En el llamado *Pacto de los Pinos* (la residencia del Presidente de la República) se acordó otorgar al PAN una cantidad importante de sus reivindicaciones a cambio del voto favorable y en tiempo del PEF. De hecho, algunos diputados tanto el PAN como el PRI, miembros de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, aceptaron públicamente que el dictamen fue elaborado entre ellos y la Secretaría de Hacienda.

Ante a estos acuerdos, el PRD acusó al PAN de haber traicionado el voto del 6 de julio (fecha en que se realizaron las elecciones de legisladores), que deseaba un cambio en la política económica, y apuntaba:

Resulta incongruente que el PAN haya aceptado negociar con funcionario del Ejecutivo la elaboración del dictamen, pues esa acción choca con las declaraciones que en años anteriores hacían cuando decían que el gran legislador de este país era el Ejecutivo y que una de sus demandas era hacer del Poder Legislativo un auténtico e independiente factor de poder...

Cuando los periodistas preguntaron a Median si su partido, el PAN, avalaba la política económica del gobierno, este contestó:

No avalamos nada. El dictamen es del PAN y el PRI se sumó a nuestras protestas, y si el PRD afirma que no hay cambios, es porque tienen ceguera política... Nosotros, el PAN, no estamos por cambios violentos ni irresponsables... Se equivocaron quienes pensaron que el PAN podría ser rehén de partido o fracción alguna en esta Cámara.

Y el PAN afirmó, provocando la sorpresa de todos: ... *en ningún momento, concebimos ni aceptamos que el voto del 6 de julio sea un voto en el sentido de cambiar la política económica.* Finalmente, Arturo Núñez, líder del PRI, elogió al PAN. *Primero, dijo, recordemos que la política es, fundamentalmente, la construcción de acuerdos.* Y agregaba:

(El PAN)... actuó con responsabilidad y teniendo como prioridad el beneficio del país. Fue un voto razonado y razonable que permitirá contar con los elementos económicos de ingresos y egresos que mantengan a México en la senda del crecimiento.

CONCLUSIONES

El estudio de la Presidencia de la Republica es, sin lugar a dudas, el ejercicio teórico inevitable para quien busca comprender el funcionamiento del sistema político-constitucional mexicano.

En primer lugar, porque se presenta como un Poder del Estado sumamente complejo en su concepción teórica. Por esta razón, se decidió caracterizarlo como institución, bajo un modelo teórico moderno. Pero, además, la Presidencia de la Republica en México ha presentado rasgos de funcionamiento excepcionalmente importantes para la eficacia del Estado desde hace muchas décadas. En efecto, durante muchos años, a lo largo del siglo que acaba de concluir, dicho sistema político basó la eficacia de funcionamiento y sustentó su legitimidad en tres pilares básicos: el Presidente de la Republica, el partido único y una ideología llamada revolucionaria.

En el fondo, la Presidencia de la Republica se construyó como una maquinaria política sumamente eficiente que cumplió objetivos históricos muy concretos: estabilidad política, desarrollo económico y modernización social. Para ello, entre otros mecanismos, se tuvo que establecer un diseño institucional que permitiera contar con un órgano ejecutor eficiente, pero por lo mismo corporativista, vertical y con características autoritarias. Este órgano fue la institución *presidencialista*.

Desde el punto de vista institucional, el Presidente de la República se convierte en la piedra angular del sistema político post-revolucionario.

1. En su entorno interinstitucional, la Presidencia de la Republica se volvió dominante, al grado que toda la estructura de las redes institucionales terminó por enlazarse con las líneas de mando que partían de la Presidencia de la Republica.

Asimismo, los nudos de control que conectan los entramados de las redes de poder, mediante los cuales se distribuyen los recursos políticos, económicos y sociales disponibles para las instituciones, fueron diseñados de tal modo que la distribución de dichos recursos perdió toda equitatividad. El Poder Ejecutivo concentró la mayor parte de esos recursos, en demérito de las demás instituciones.

2. En el ámbito intrainstitucional, la Presidencia de la Republica inició un proceso paralelo de acumulación de poder, que terminó en crear una institución autoritaria y vertical, en demérito de la profesionalización de los órganos de la Administración Pública Federal.

Con el cambio de las condiciones políticas, económicas y sociales de finales del siglo XX, el modelo de eficiencia gubernamental basada en un Poder Ejecutivo fuerte, vertical y acumulador de recursos institucionales, se fue agotando.

Existe una real transferencia de poder del Presidente a los otros poderes del Estado, tanto los federales (legislativo y judicial), como locales en los estados y municipios. En términos del nuevo institucionalismo, la transición a la democracia implica la consolidación de las instituciones mediante el reparto equitativo de los recursos institucionales, con base en reglas de intercambio perfectamente claras y generalmente aceptadas. Implica, también, democracia al interior de la institución. En el fondo, la acumulación inequitativa de recursos es incompatible con el acceso y el ejercicio del poder a partir de reglas democráticas. Más aún, en la medida en que se democratiza el ejercicio del poder público, la acumulación de recursos vuelve cada vez más ineficiente a la institución que los atesora.

Es por eso que la institución presidencial inició un proceso progresivo de cambio democrático, necesario y paralelo al tránsito a la democracia. A propósito de lo anterior, debe recordarse que la medida del éxito de la consolidación de las

instituciones, en un escenario de transición a la democracia, es la capacidad de aquéllas de actuar conforme a las reglas de la gobernabilidad democrática. La manera en que se ha intentado demostrar que el proceso de cambio se ha llevado a cabo, fue explicando porqué se considera que la Presidencia de Ernesto Zedillo inició esta evolución hacia la presidencia democrática al alcanzar metas relevantes en el cumplimiento de los requisitos exigidos para considerar que existe gobernabilidad democrática.

Como se pudo notar en su momento, hay una paradoja aparente entre consolidación institucional de la Presidencia de la República y la pérdida de su capacidad de acumulación de recursos institucionales. El punto central del argumento es que el escenario de escasez de recursos institucionales, combinado con un desequilibrio en la repartición de dichos recursos, termina, a la larga por desestabilizar el sistema político y debilitar a la institución acumulativa al ir perdiendo su eficacia.

En un ambiente democrático, en la medida en que, la Presidencia de la República se allegue únicamente de los recursos institucionales que le corresponden equitativamente en el ámbito del equilibrio de poderes del Estado, y desarrolle al mismo tiempo reglas democráticas internas, en esa medida la Presidencia de la República tendrá mayor capacidad de actuar eficientemente.

Las modificaciones en el régimen y en el modelo político-administrativo de gobierno, a saber, las reformas políticas, así como las reformas de los instrumentos y el ámbito de la intervención gubernamental, han alterado el balance Ejecutivo-Legislativo, presidencia-partido, sistema-oposición, produciendo equilibrios más avanzados y de sentido democrático. Estos cambios constitucionales y del modelo gubernamental han introducido limitaciones normativas y prácticas en la actuación de la presidencia, que han sido previstas, programadas y aceptadas (Aguilar, 1994. p. 51).

Para el derecho constitucional esta afirmación es fundamental, ya que las normas y rutinas de comportamiento democrático de las instituciones del Estado, y la noción de lo apropiado para ellas, también desde el punto de vista de la democracia, está basado en el respeto irrestricto del Estado de Derecho. En caso de que la referencia democrática no sea suficiente, la consolidación institucional encuentra su garantía final en el respeto de las normas constitucionales.

Ello es así, ente otras razones, porque la mayor parte de los nudos de control, los mecanismos de distribución de recursos, la disponibilidad misma de éstos, así como el diseño de las redes de poder, están determinados, fundamentalmente, en las normas escritas y aceptadas del derecho constitucional. Si la Presidencia democrática es capaz de seguir lo más recta y fielmente lo dispuesto por la Constitución (en general, por el Estado de Derecho), en esa medida estará mejor capacitada y tendrá mejores herramientas para garantizar la consecución de sus fines, su reproducción virtuosa, su estabilidad y un funcionamiento eficiente.

De ahí que se insista tanto en que, en la democracia, el respeto al Estado de Derecho es garantía de gobernabilidad.

Estas afirmaciones quedaron relativamente bien demostradas con el ejemplo del debate parlamentario del paquete financiero de 1998. En ese entonces, el Presidente Zedillo no impuso la voluntad presidencial en las decisiones del Congreso de la Unión. No podrían explicarse de otra manera las declaraciones en las que se llamaba a la responsabilidad en el debate. Si hubiera contado con los recursos institucionales tradicionales del *presidencialismo*, en lugar de convocar al debate mediante llamados públicos habría echado a andar la maquinaria política que ejecutara su voluntad.

Pero no fue así. Tanto es cierto ello, que el riesgo de una crisis presupuestaria y constitucional estuvo presente en todo momento. Fue por la intervención del PAN, que dijo haber actuado responsablemente, que el debate alcanzó acuerdos. Pero más allá de estas cuestiones anecdóticas, puede decirse que el debate comprobó que se cumplieron, en ese momento, con los requisitos de gobernabilidad democrática. Por ejemplo:

- El requisito de la acción política democrática e institucional se cumplió al constatar el respeto irrestricto a la voluntad del legislador, elegido democráticamente.
- El requisito del desarrollo de identidades inició su proceso de cumplimiento al forjarse alianzas alrededor de valores como *el respeto al voto o la responsabilidad política*.
- El requisito del desarrollo de capacidades quedó plenamente constatado con el alto nivel del debate parlamentario. Resulta interesante comprobar en este sentido que el debate osciló con mucha inteligencia entre los temas políticos y técnicos del presupuesto.
- El que demostró una mayor tasa de cumplimiento fue, quizás, el requisito del desarrollo de un sistema de adaptación política. Tanto el Presidente de la República como los partidos de oposición supieron comprender el momento de cambio tan importante que implicaba el nuevo pluralismo parlamentario, y, en todo momento, actuaron en consecuencia; lo que se constata especialmente en que los acuerdos versaron únicamente sobre el contenido técnico del presupuesto. Nunca se puso en juego el Estado de Derecho.

Quedan, sin embargo, algunos puntos pendientes. No se puede decir, aún, que la presidencia sea totalmente democrática. Por ejemplo, a la fecha (mayo de

2004) aún no se instrumenta plenamente el servicio profesional de carrera de los servidores públicos. Por lo tanto, es seguro que sigan en operación una gran cantidad de prácticas autoritarias o, por lo menos, no democráticas, al interior de la institución presidencial.

Al interior del Congreso, su desarrollo institucional se demostró al comprobarse su capacidad de negociación con el Ejecutivo. Asimismo, se aseguró una pluralidad en esa autonomía institucional. Sin embargo, su funcionamiento no ha terminado por ser eficiente. De hecho, puede constatar, regresando al ejemplo de la discusión del paquete financiero para 1998, pero observando las discusiones anuales sucesivas en esta materia, que después de la discusión y la aprobación de los instrumentos jurídicos respectivos, las reacciones finales demuestran la falta de cohesión interna de los partidos y, sobre todo, del propio Congreso de la Unión como una unidad institucional. El modelo de representación parece que no termina por consolidar un Poder Legislativo que logre ponerse de acuerdo en temas sustantivos para el desarrollo de México, tanto económico como social. Es decir, la pluralidad no ha logrado generar acuerdos sustantivos.

Así, en el momento de la discusión del paquete financiero para 1998, el PRD no pudo esconder su furia contra el PAN. En un mensaje publicado en los diarios de mayor circulación,* el PRD acusó al PAN de haber impedido al Poder Legislativo convertirse en un verdadero Poder, al lado del Poder Ejecutivo todopoderoso. El PRD, continuaba el mensaje, intentó instaurar nuevas prácticas tendientes a impulsar un sistema más parlamentario. El PAN fue el responsable, según el mensaje, de la ruptura del G4. El acuerdo de gobernabilidad fue también destruido, a costa del pueblo y a favor del gobierno del PRI.

* *Por la dignidad y autonomía del Congreso*. Discurso pronunciado por Porfirio Muñoz-Ledo durante la clausura del primer periodo de sesiones de 1997, en *La Jornada*, 16 de diciembre de 1997.

Hay que remarcar que este mensaje fue, en realidad, el discurso pronunciado por Porfirio Muñoz-Ledo durante la ceremonia de clausura del periodo de sesiones del Congreso. Entonces, señaló:

... este periodo es el primer intento de genuina pluralidad y renovación democrática de la Cámara que se haya producido desde los tiempos de la promulgación de la Constitución de 1917.

Buscando subrayar su intento por implementar medidas parlamentarias, Muñoz-Ledo se dijo, sin embargo, decepcionado, argumentando que:

Hemos avanzado en algunos casos... Pero lo que no hemos alcanzado es un nuevo estilo y curso democrático en la relación entre poderes del Estado. Lo que no hemos logrado todavía es afirmar nuestro derecho al ejercicio de las facultades constitucionales que nos corresponden.

Y el dirigente concluía:

A juzgar por actitudes y votaciones recientes, pareciera que una mayoría democrática ha sido reemplazada por una mayoría conservadora... No quisiéramos ver restablecido en esta Cámara el bloque neoliberal. Cuando la recomposición de las alianzas se traduce objetivamente en el apuntalamiento del poder presidencial, y en la continuidad acrítica de las políticas que éste conduce, estamos frente a una abdicación de la función opositora y del compromiso de cambio que adquirimos.

Los avances hacia la gobernabilidad democrática, sin embargo, fueron notables. La tasa del IVA se mantuvo en gran medida por el apoyo que el Presidente de la República recibió de parte del Senado, quien terminó por absorber el costo político de dicha decisión. Pero esa es justamente la razón de

que el Presidente Zedillo haya lanzado un mensaje tan fuerte, en el momento de pedir el apoyo a la Cámara de Senadores. De alguna manera, a él correspondía, también asumir el costo. Expresado de manera neo-institucional, Los recursos de legitimidad de la presidencia para hablar de lo que es bueno o no desde el punto de vista de la política económica, fueron transferidos a la institución senatorial, a cambio de los recursos institucionales de ésta última que le permiten votar en contra de una decisión de los diputados.

Esta situación de inestabilidad en el Congreso de la Unión ha terminado por reflejar un grado importante de ingobernabilidad, al no cumplir, por su parte, con los requisitos que fijan los autores estudiados. Sin embargo, no debe pasarse por alto que las referencias económicas y políticas sobre el rumbo que debe tener el país no sólo es un problema de los legisladores. El hecho de que haya irrumpido el neoliberalismo económico con tanta fuerza en el país, lo que pudiera haber provocado parte de la pérdida de la fuerza del Poder Ejecutivo como autoridad en un modelo económico corporativista y proteccionista, ha dejado, da alguna manera, sin referentes teóricos en los que sentar las bases de la política económica. No parece suficiente, desde el punto de vista de la teoría económica, que el régimen económico de un país se sustente en nociones de responsabilidad y equilibrio financiero. Esta ausencia de referentes para ambos poderes del Estado, ha provocado que la discusión sobre temas económicos, energéticos, laborales o sobre las pensiones, por ejemplo, no sea responsable y en todo se contamine con propósitos politiqueros, visiones de corto alcance y argumentos coyunturales. Errores que son cometidos por todos los actores políticos que participan en la definición de las políticas económicas del Estado.

Por otra parte, debe agregarse que aún falta mucho para consolidar las instituciones democráticas del Estado. Subsiste la necesidad de dar mayor importancia y peso a los aspectos legales y constitucionales (Lujambio, 1994). De alguna manera, el respeto al Estado de Derecho por los propios Poderes de la Unión no es, todavía, desafortunadamente, suficiente.

Cabe hacer algunos comentarios adicionales sobre el otro poder del Estado, el Judicial. La reforma de 1994 buscó en todo momento asegurar que la Suprema Corte de Justicia adquiriera autonomía frente a los otros poderes y asegurara su lugar en el concierto del poder político. Como se mencionó, se buscó dotarla de facultades que sólo pueden ejercer los tribunales constitucionales: se aumentan las áreas de su competencia al dirimir los conflictos entre los otros poderes, tanto federales como estatales y municipales, con las controversias constitucionales. Se le dota de la posibilidad de ejercer un control abstracto de la constitucionalidad de las disposiciones de carácter general, con las acciones de inconstitucionalidad, que son ejercidas, normalmente, por minorías o por entes públicos que representan, de alguna manera, intereses estatales (la Procuraduría General de la República, por ejemplo, en sus funciones de abogacía de la Nación).

Asimismo, se le reducen cargas de trabajo para que pueda ejercer con mayor tranquilidad y con toda responsabilidad sus funciones de control constitucional. Por ejemplo, se amplía el margen de competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, creados desde sus inicios para descargar a la Corte de asuntos de poca importancia y trascendencia desde el punto de vista del análisis constitucional. Por otra parte, se crea el Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano encargado exclusivamente, pero autónomamente, de resolver todas las cuestiones administrativas del Poder Judicial de la Federación, salvo los asuntos administrativos de la propia Corte. Los mecanismos de nombramiento, permanencia y remoción de los ministros, así como el servicio judicial de carrera, constituyen garantías de independencia de los juzgadores frente a otros poderes y de los órganos inferiores respecto a los superiores en funciones jurisdiccionales.

Era muy importante asegurar la autonomía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y legitimarla, mediante estos mecanismos de carácter político-administrativo, para que pudiera ejercer libremente sus responsabilidades como última intérprete de la Constitución. En una muestra de esta función importante, se

le brindó la oportunidad de declarar inconstitucional, con efectos generales, una norma de carácter general si se alcanzaba en la votación una mayoría calificada (siempre, sin importar el quórum, ocho votos de once posibles, arriba de las dos terceras partes de los votos totales). Esta reflexión cobra especial relevancia si se considera que la Corte es el único poder del Estado que no es elegido democráticamente. Su legitimidad deriva de su autonomía, otorgada por el diseño constitucional de su integración, facultades y funcionamiento. Así debe ser si pretende convertirse en el interprete último de la Constitución, y árbitro *imparcial* de los conflictos entre todos los poderes del Estado mexicano, federales, estatales y municipales.

Pero todo este esfuerzo, desafortunadamente, se ha ido esfumando poco a poco, iniciándose un proceso de politización y debilitamiento institucional de la Suprema Corte de Justicia. La Corte se ha vuelto un Poder que, en demérito de esta autonomía e imparcialidad, ha buscado desesperadamente, tal vez en un afán plausible de encontrar un lugar en el nuevo sistema democrático, adquirir cada vez más poder político (en el sentido de presencia politiquera). Prueba de ello es la contrarreforma de 1999. En ese año, lanza una ofensiva por la que presiona a los Poderes Ejecutivo y Legislativo (especialmente al Senado), para que el primero inicie, y el segundo apruebe, un proyecto de ley mediante el cual adquiere el control del Consejo de la Judicatura Federal. De este modo, el superior jurisdiccional se vuelve, nuevamente, el superior administrativo. Las diversas sentencias en las que se ha excedido en sus funciones de órgano jurisdiccional, actuando con base en criterios políticos más que técnico-jurídicos, la ha posicionado como un Poder que busca doblegar a los otros, con actitudes a veces hasta arrogantes, si nos atenemos a lo que ha documentado muy bien Chávez Alanís (2002).

Recientemente, se aprobó una reforma a la Constitución mediante la cual la Suprema Corte de Justicia (que no el Poder Judicial de la Federación), podrá presentar iniciativas de ley sobre asuntos relacionados con la impartición de

justicia (administración y normas procedimentales, como la materia de amparo). Tal vez en relación con las cuestiones procedimentales exista alguna justificación para la reforma. Sin embargo, llama la atención que, de acuerdo con la Constitución, la administración del Poder Judicial de la Federación siga estando a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, no de la Corte. Sin embargo, lo más relevante es lo que pueda ocurrir, desde el punto de vista político, cuando se ejerza la facultad de iniciativa. Aunque el dictamen de la reforma señala que el Congreso de la Unión no pierde su facultad de discutir las iniciativas que le envíe la Corte, ¿qué va a pasar cuando el Poder Legislativo estime que alguna de esas iniciativas las considere como improcedentes? Es decir, ¿con qué argumentos podrá rebatir un tema de constitucionalidad de una propuesta, por ejemplo, elaborada justamente por el Poder del Estado llamado a interpretar la Constitución?

Todo lo anterior no lleva sino a debilitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si su legitimidad proviene de su autonomía y su independencia de los asuntos políticos, pareciera que no es conveniente que se siga posicionando como hasta ahora, con un afán injustificado para adquirir poder politiquero oponible ante los otros poderes políticos.

Por último, es importante llamar la atención sobre un punto que tiene más que ver con un ejercicio de prospectiva que con un trabajo de análisis de un fenómeno político observable. Vale la pena señalar que existe el riesgo de que el afán democratizador lleve al Poder Ejecutivo Federal a una situación que ponga en entredicho su funcionamiento institucional adecuado. Es decir que si lo importante para su consolidación como institución está en que se ajuste lo mejor posible a las reglas constitucionales establecidas en materia de mecanismos de control, es relevante evitar que esos mecanismo constitucionalmente establecidos no excedan los límites razonables que aseguren el equilibrio racional necesario para que los recursos políticos, económicos y sociales se distribuyan inequitativamente, pero ahora a favor de cualquiera de los otros dos poderes. En

otras palabras, existe una posibilidad de que en un afán de debilitar al *presidencialismo* autoritario, se genere un Presidente de la República democrático pero débil, que no asegure la gobernabilidad del país. La democratización en México no debería verse como una victoria de un poder sobre otro, sino como el establecimiento de mecanismos de control político racionales, que aseguren el funcionamiento eficiente de los tres poderes federales y los poderes locales.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Acosta Romero, Miguel (1990). *Derecho Administrativo*. México, Porrúa.
- Acosta Romero, Miguel (1993). *Los Egresos del Estado*, México, Porrúa.
- Aguayo Quezada, Sergio (1975). *El Poder Ejecutivo en México una Perspectiva desde el Campo de la Economía Política*. México, Centro de Estudios Internacionales/El Colegio de México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1994). "El Presidencialismo y el Sistema Político Mexicano: del Presidencialismo a la Presidencia democrática", en Hernández Chávez, Alicia, coord. *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*. México, El Colegio de México/FCE.
- Alcalá-Zamora y Castillo, Luis, y Cabanellas, Guillermo (1981). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires, Heliasta.
- Almond, Gabriel A. (1999). *Una Disciplina Segmentada. Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas*. México, FCE.
- Alston, Lee J.; Eggertsson, Thráinn, y North, Douglass C., eds. (1996). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University.
- Andrade Sánchez, Eduardo (1997). *La Reforma Política de 1996 en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Andrea Sánchez, Francisco José de, et. al. (1988). *El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones*. México, UNAM.
- Anguiano, Arturo (1993). "Transición Política, ¿Hacia Dónde?", en *El Cotidiano*, núm. 52, México, UAM-A, enero-febrero de 1993.
- Aragón, Manuel (2002). *Constitución, Democracia y Control*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Amáiz Amigo, Aurora (1990). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Trillas.
- Arteaga Nava, Elisur (1999). *Derecho Consitucional*. México, Oxford University Press.
- Barquín, Manuel, et al. (1977). *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica* (Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional 1 México 1975). México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

- Barros Horcasitas, Hurtado, Pérez Fernández del Castillo, coords. *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, UNAM/FLACSO/Miguel Ángel Porrúa.
- Bertalanffy, Ludwig von (2000). *Teoría General de los Sistemas*. México, FCE.
- Béjar Navarro, Raúl, y Moctezuma N., David. (1988). *Relativización y Desgaste del Presidencialismo Mexicano*. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/UNAM.
- Bielsa, Rafael (1957). *El Estado de Necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*. Buenos Aires, R. Desalma.
- Biscaretti di Rufia, Paolo (2000). *Introducción al Derecho Constitucional Comparado y 1988-1990: un Trienio de Profundas Transformaciones Constitucionales en Occidente, en la URSS y en los Estados Socialistas del Este Europeo*. México, FCE.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la Democracia*, México, FCE.
- Borja Cevallos, Rodrigo (1991). *Derecho Político y Constitucional*. México, FCE.
- Brett, Eduard A. (2001). *Understanding Organisations and Institutions the logic of Pluralistic Systems*. México, El Colegio Mexiquense.
- Burgoa, Ignacio (1991). *Derecho Constitucional*, México, Porrúa.
- Cabanellas, Guillermo; Alcalá-Zamora y Castillo, Luis (1981). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires, Heliasta.
- Cabrera, Lucio (1968). *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*. México, UNAM.
- Cámara de Diputados (1997). *La Reforma Política del Estado: Agenda de la Transición Democrática*. México, Instituto Nacional de Formación Política.
- Camou, Antonio (2001). *Gobernabilidad y Democracia*. México, IFE.
- Camp, Rodric Ai (1992). *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*. Nueva York, Oxford University Press.
- Camp, Rodric Ai (1999). *Politics in Mexico: the Decline of Authoritarianism*. Nueva York, Oxford University Press.
- Cansino, César (1994). *México: una Tradición Inconclusa, 1977-1994*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

- Cappelletti, Mauro (1987). *La Justicia Constitucional Estudios de Derecho Comparado*. México, UNAM.
- Carbonell, Miguel, y Carpizo, Jorge (2002). "Derecho Constitucional", en colectivo, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM/Porrúa, Tomo VIII.
- Carbonell, Miguel (2002). *La Constitución Pendiente. Agenda Mínima de Reformas Constitucionales*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Cárdenas García, Jaime F. (1996). *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. México, UNAM.
- Cárdenas García, Jaime F. (2000). *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Carpizo, Jorge (1978). *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI.
- Carpizo, Jorge (1971). "La Interpretación Constitucional en México", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año IV, núm. 12, México, UNAM.
- Carpizo, Jorge, y Carbonell, Miguel (2002). "Derecho Constitucional", en colectivo, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM/Porrúa, Tomo VIII.
- Carranza, Venustiano (1997). "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Presentado al Instalarse el Congreso Constituyente de Querétaro el 1° de Diciembre de 1916". En Villegas Moreno, Gloria, y Porrúa Venero, Miguel Angel, coords. *Leyes y Documentos Constitucionales de la Nación Mexicana. La Estabilidad Política y la Modernización Económica. Un Nuevo Pacto para la Nación. 1996-1917*. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (LVI Legislatura) 1997. Vol. I, tomo III, serie 3.
- Carrillo Flores, Antonio (1987). *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Casar, María Amparo (1996). *Presidentialism and its Consequences. A debate*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Casar, María Amparo (1996-1). *The Analysis of Presidentialism in Mexico. A Review of the Literature*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Casar, María Amparo (1997). *The Sources of Presidential Authority in Post-Revolutionary Mexico*. (Tesis Ph.D.) Cambridge (Mass.), University of Cambridge.

- Caso Lombardo, Andrés (1971). "La Coordinación Administrativa en el Poder Ejecutivo Federal", en *El Economista Mexicano* v.7, no.6-7 (jun.-jul., 1971) pp. 38-48.
- Castillo Velasco, José María del (1976). *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*. México, Comisión Nacional Editorial/PRI.
- Castrejón G., Gabino E. (2000). *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Cárdenas, tomos I y II.
- Castro, Juventino V. (2000). *Hacia el Sistema Judicial Mexicano del XXI*. México, Porrúa.
- Chávez Alanís, Carlos (2002). *Reflexiones sobre el Poder Judicial de la Federación*. Tesis profesional de licenciatura. México, ELD.
- Cohen, M. D., March, James G., y Olsen, Johan P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*. 17: 1-25.
- Colectivo (1964). *Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán*. México, UNAM.
- Colleir, David, comp. (1979). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro; Soberanes Fernández, José Luis, y Valadés, Diego (1996). *La Reforma del Estado. Estudios comparados*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro (1989). *Balance y Perspectivas del Estado Federal Mexicano*. México, UNAM.
- Córdova, Arnaldo (1989). *La Nación y la Constitución. La Lucha por la Democracia en México*. México, Claves Latinoamericanas.
- Córdova Vianello, Lorenzo, et. al. (1994). *Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano*. México, Aldus.
- Coronado, Mariano (1977). *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. México, UNAM.
- Couffignal, George (1995). "Les Elections Presidentielles en Amérique Latine: Designation des Candidats à la Candidature", en *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 19, París, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Université de Paris III - Sorbonne Nouvelle.
- Cordera Campos, Rolando, comp. (1981). *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica*. México, FCE.

- Cordera Campos, Rolando (1996). "Nuevas Formas y Funciones del Estado en América Latina", en Loaeza, Soledad, comp. *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, México, El Colegio de México.
- Cordera Campos, Rolando, (1997). "Política económica de Estado". En *Nexos*, Diciembre de 1997.
- Cortiñas-Peláez, León (1982). *Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional. Contribución de Derecho Constitucional Comparado al Estudio del Estado Autoritario: del Ocaso de la Justicia en América Latina*. México, UNAM. Se tuvo a la vista también la edición de 2003, de Bogotá, Editorial Temis.
- Cosío Villegas, Daniel (1982). *El Sistema Político Mexicano. Las Posibilidades del Cambio*. México, Joaquín Mortiz.
- Cossío Díaz, José Ramón (1998). *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*. México, Fontamara.
- Crespo, José Antonio (1996). *Jaque al Rey. Hacia un Nuevo Presidencialismo en México*. México, J. Mortiz.
- Crespo, José Antonio (2001). *Elecciones y Democracia*. México, IFE.
- Díaz y Díaz, Martín (1991). *Emilio Rabasa: teórico de la dictadura necesaria*. México, Miguel Angel Porrúa.
- DiMaggio, Paul J., y Powell, Walter W., comps. (1999). Introducción, en *El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, FCE.
- Duguit, Léon (1990). *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz.
- Dunleavy, Patrick, y O'Leary, Brendan (1987). *Theories of the State. The Politics of Liberal Democracy*. Londres, The Macmillan Press.
- Durkheim, Emile (1973). *On Morality and Society*, Chicago, University of Chicago Press.
- Duverger, Emile (1985). *Les Régimes Politiques*, Paris, Bibliothèque de Sciences Politiques.
- Duverger, Maurice (1967). *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Paris, PUF.
- Duverger, Maurice (1974). *La Monarchie Républicaine (ou Comment les Démocraties se Donnent des Rois)*. Paris, Laffont.
- Espinoza Toledo, Ricardo, coord. (1996) *Presidencialismo*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAM/IFE.

- Fabbrini, Sergio (1994). "La Representación y el Presidencialismo Estadounidense", en Hernández Chávez, Alicia, coord. *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*. México, El Colegio de México/FCE.
- Faya Viseca, Jacinto (1979). *Administración Pública Federal. La Nueva Estructura*. México, Porrúa.
- Faya Viseca, Jacinto (1981). *Finanzas Públicas*. México, Porrúa.
- Fix-Zamudio, Héctor, et. al. (1977). *Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos* (Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional 1 México 1975). México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Fix-Zamudio, Héctor (1979). "El Sistema Presidencialista y la División de Poderes", en *La Universidad Nacional y los Problemas Nacionales*, México, UNAM, Tomo IX.
- Fix-Zamudio, Héctor (1994). *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Fraga, Gabino (1990). *Derecho Administrativo*. México, Porrúa.
- Fraga, Gabino (1996). *Derecho Administrativo los Egresos del Estado*. México, Porrúa.
- Galindo Camacho, Miguel (2000). *Derecho Administrativo*. México, Porrúa.
- Garza, Enrique de la (1988). *Ascenso y Crisis del Estado Social Autoritario*. México, El Colegio de México.
- Garza García, César Carlos (1997). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, McGraw-Hill.
- Garza, Sergio Francisco de la (1983). *Derecho Financiero Mexicano*. México, Porrúa.
- Gilson, Bernard (1982). *La Découverte du Régime Présidentiel*. Paris, LGDJ.
- Gil, Jorge y Schmidt, Samuel (1999). *La Red de Poder Mexicana*. México, UNAM.
- González Casanova, Pablo (1980). *La Democracia en México*, Era, México, 1980.
- González Casanova, Pablo (1988). *El Estado y los Partidos Políticos en México*. México, ERA.
- González Flores, Enrique (1965). *Manual de Derecho Constitucional*. México/Textos Universitarios.
- González Llaca, Edmundo (1975). *El Presidencialismo o la Personalización del Poder*. México, UNAM.

- González, María del Refugio, y López Ayllón, Sergio, eds. (2000). "Introducción", en *Transiciones y Diseños Institucionales*. México, UNAM.
- González Oropeza, Manuel (1986). *El Presidencialismo*. México, UNAM.
- González Oropeza, Manuel (1993). "Sistema Federal y Presidencial en México", en *ARS IURIS*, no.10, 1993; p.123-140.
- Guadarrama López, Enrique, y Guerrero Lara, Ezequiel, comps. (1984). *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1972-1982)*. México, UNAM, tomo II.
- Guerra, François-Xavier (1985). *Le Mexique. De l'Ancien Régime à la Révolution*. Paris, l'Harmattan.
- Guerrero Lara, Ezequiel, y Guadarrama López, Enrique, comps. (1984). *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1972-1982)*, México, UNAM, tomo II.
- Hauriou, Maurice (1927). *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Madrid, Reus.
- Hauriou, André (1980). *Driot Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris, Montchrestein.
- Haro, Ricardo (2002). *Constitución, Poder y Control*. México, Instituto de Investigaciones jurídicas/UNAM.
- Hernández Chávez, Alicia (1994). "Introducción", en Hernández Chávez, Alicia, coord. *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*. México, El Colegio de México/FCE.
- Hernández Chávez, Alicia, "Origen y Ocaso del Ejército Porfiriano", en *Historia Mexicana*, México, 1989, núm. 1
- Huerta Ochoa, Carla (1988). *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*. México, UNAM.
- Huntington, Samuel (1994). *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX.*, Buenos Aires, Paidós.
- Huntington, Samuel (1995). "Democracia de largo recorrido", en *Este País*, noviembre de 1995.
- Japperson, Ronald L. (1999). "Instituciones, Efectos Institucionales e Institucionalización", en DiMaggio, Paul J., y Powell, Walter W, comps. *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, FCE.

- Kaplan, Marcos (1985). *Participación Política, Estatismo y Presidencialismo en la América Latina Contemporánea*. San José (Costa Rica), Centro de Asesoría y Promoción Electoral/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Krauze, Enrique (1997). *La Presidencia Imperial. Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano, 1940-1996*. México, Tusquest.
- Krieger, Emilio (1996). *El Nuevo Derecho Constitucional. Barreras Legales para la Autarquía y la Oligarquía*. México, Grijalbo.
- Lacroix, Bernard y Lagroye, Jacques (eds.) (1992). *Le Président de la République: Usages et Genèses d'une Institution*. París, Presses de l'École Nationale de Sciences Politiques.
- Lagroye, Jacques y Lacroix, Bernard (eds.) (1992). *Le Président de la République: Usages et Genèses d'une Institution*. París, Presses de l'École Nationale de Sciences Politiques.
- Lanz Duret, Miguel (1959). *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen*. México, Norgis.
- Lares, Teodosio (1852). *Lecciones de Derecho Administrativo*. México, UNAM. Reedición del libro originalmente publicado en 1852
- Leuchtenburg, William E. (1994). "La Presidencia Estadunidense en Perspectiva Histórica", en Hernández Chávez, Alicia, coord. *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*. México, El Colegio de México/FCE.
- Loewenstain, Karl (1986). *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Biblioteca Universitaria.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Londres, Yale University Press.
- Lijphart, Arend, ed. (1992). *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Linz, Juan J., y Valenzuela, Arturo, comps. (1997). *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid, Alianza.
- Linz, Juan J. (1990). *La Quiebra de las Democracias*. México, Alianza Editorial Mexicana/CONACULTA.
- Loeza, Soledad (1996). *Reforma del Estado y Democracia en América Latina*, México. El Colegio de México.

- López Ayllón, Sergio, y González, María del Refugio (eds.) (2000). "Introducción", en *Transiciones y Diseños Institucionales*. México, UNAM.
- López Portillo y Pacheco, José (1981). *La Norma Constitucional*. México, Academia Nacional de Derecho Administrativo y de Administración Pública.
- Lujambio, Alonso (1995). *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Madrazo, Jorge et. al. (1988). *El Sistema Presidencial Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Madrid Hurtado, Miguel de la (1977). *Estudios de Derecho Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Madrid Hurtado, Miguel de la (1982). *Elementos de Derecho Constitucional*. México, Instituto de Capacitación Política/PRI.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decision Happen*. Nueva York. The Free Press.
- March, James G., y Olsen, Johan P (1984). "The New Institutionalism: Organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, 78: 734-749.
- March, James G., y Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York, The Free Press.
- March, James G., y Olsen, Johan P. (1995). *Democratic Governance*. Nueva York, The Free Press.
- March, James G., y Olsen, Johan P. (1996). "Institutional Perspectives on Political Institutions", en *Governance*. 9: 247-264.
- March, James G., y Olsen, Johan P. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones*. México, FCE.
- March, James G.; Cohen, M. D., y Olsen, Johan P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*. 17: 1-25.
- Marquet Guerrero, Porfirio (1975). *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Martínez Báez, Antonio (1967). "El Presidencialismo Mexicano en el Siglo XIX", en *Revista de Historia de América*, n. 63-64, Enero-Diciembre, 1967.

- Martínez Martínez, Rafael (1998). *El Semipresidencialismo: Estudio Comparado*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Medín, Tzvi (1982). *El minimato presidencial: historia política del maximato (1928-1935)*. México, Ediciones Era.
- Mendoza Berrueto, Eliseo (1996). *El Presidencialismo Mexicano: una Tradición ante la Reforma del Estado*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Merkx, Gilbert W., y Remmer, Karen L. (1982). "Bureaucratic Authoritarianism Revisited", en *Latin American Research Review*. 17, 1982.
- Meyer, J. W. y Bowan, R. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" en *American Journal of Sociology*. 83: pp. 340-363.
- Middlebrook, Kevin J. (1988). "La Liberalización Política en un Régimen Autoritario: el Caso de México", En O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillipe C., y Whitehead, Lawrence, comps. *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, vol. 2, *América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Molina Piñeiro, Luis J. (1988). *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991). *El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*. México, Cal y Arena.
- Moral Padilla, Luis (1997). *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. México, McGraw-Hill.
- Moulin, Richard (1978). *Le Présidentialisme et la Classification des Régimes Politiques*, Paris, LDGJ.
- Nohlen, Dieter, y Fernández Báeza, Mario (1999). *El Presidencialismo Renovado Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.
- North, Douglass C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Nueva York, Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1984). *Estructura y Cambio en la Historia Económica*. Madrid, Alianza Universidad.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, University of California Press.

- O'Donnell, Guillermo, Phillippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1988). *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Buenos Aires, Paidós.
- Olsen, Johan P. y March, James G. (1984). "The New Institutionalism: Organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, 78: 734-749.
- Olsen, Johan P. y March, James G. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York, The Free Press.
- Olsen, Johan P. y March, James G. (1995). *Democratic Governance*. Nueva York, The Free Press.
- Olsen, Johan P. y March, James G. (1996). "Institutional Perspectives on Political Institutions", en *Governance*. 9: 247-264.
- Olsen, Johan P. y March, James G. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones*. México, FCE.
- Olsen, Johan P.; Cohen, M. D., y March, James G. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*. 17: 1-25.
- Orozco Henríquez, José de Jesús (1983). *El Derecho Constitucional Consuetudinario*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Orozco Enríquez, José de Jesús (1988). "El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior", en Andrea Sánchez, Francisco José de, et. al. *El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones*. México, UNAM.
- Osomio Corres, Francisco Javier (1988). "Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo Federal en México", en Andrea Sánchez, Francisco José de., et. al. *El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones*. México, UNAM.
- Osomio Corres, Francisco Javier (1996). "Administración Pública", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa.
- Paz, Octavio (1959). *El Laberinto de la Soledad*. México, FCE.
- Paz, Octavio (1979). *El Ogro Filantrópico*. México, Joaquín Mortiz.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Pérez Barbosa, Raúl Horacio (1994). *El Grupo Compacto*. México, Grupo Editorial Planeta.
- Pérez de León, Enrique (1989). *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. México, Porrúa.

- Pereznieto Castro, Leonel, comp. (1987). *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional hacia un Nuevo Derecho Constitucional*. México, Porrúa.
- Piñón G., Francisco (1995). *Presidencialismo. Estructura de Poder en Crisis*. México, Plaza y Valdés.
- Pizzorusso, Alessandro (1984). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Madrid Centro de Estudios Constitucionales.
- Powell, Walter, W., y DiMaggio, Paul J., comps. (1999). "Introducción", en *El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, FCE.
- Przeworski, Adam (1999). "La democracia como resultado contingente de conflictos", en Elster, Jon, y Slagstad, Rune, et. al. *Constitucionalismo y democracia*. México, FCE.
- Rabasa, Emilio (1990). *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México*. México, Porrúa, séptima edición.
- Rabasa, Emilio O (2000). *Historia de las Constituciones Mexicanas*. México, UNAM.
- Ramírez, Manuel, ed. (1978). *El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas*. Madrid, Labor.
- Remmer, Karen L., y Merks, Gilbert W. (1982). "Bureaucratic Authoritarianism Revisited", en *Latin American Research Review*. 17, 1982
- Reuter, Paul (1975). *Institutions Internationales*, París, P.U.F.
- Reyes Salas, Gonzalo (2000). *Sistemas Políticos Contemporáneos*, México, Oxford University Press.
- Rincón Gallardo, Gilberto (1995). *La Nueva Reforma Pactada*, México. Centro de Estudios de la Reforma del Estado/Cámara de Diputados, LVI Legislatura.
- Rodríguez Lozano, Amador (1998). *La Reforma al Poder Legislativo en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Romero, Jorge Javier (1999). "Estudio introductorio", en DiMaggio, Paul J., y Powell, Walter W., comps. *El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, FCE.
- Rouquié, Alain (1982). *L'état Militaire en Amérique Latine*. París, Seuil.
- Rouquié, Alain (1987). *Amérique Latine: Introduction à l'Extrême-Occident*. París, Seuil.
- Ruiz Massieu, José Francisco, y Valadés, Diego, coords. (1983). *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa.

- Ruiz Massieu, José Francisco (1974). *Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Sánchez Bringas, Enrique (1997). *Derecho Constitucional*. México, Porrúa.
- Sánchez Gómez, Narciso (2000). *Primer Curso de Derecho Administrativo*. México, Porrúa.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. México, FCE.
- Sayeg Helú, Jorge (1987). *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa.
- Sayeg Helú, Jorge (1991). *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México, 1808-1988*. México, FCE.
- Schmidt, Samuel, y Gil, Jorge (1999). *La Red de Poder Mexicana*. México, UNAM.
- Schmidt, Samuel (1986). *El Deterioro del Presidencialismo Mexicano los Años de Luis Echeverría*. México, Editores Asociados Mexicanos.
- Serna, José María, y Valadés, Diego, coords. (2000). *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Serna, José María (1998). *La Reforma del Estado en América Latina: Los Casos de Brasil, Argentina y México*. México, UNAM.
- Serra Rojas, Andrés (1985). *Ciencia Política*. México, Porrúa.
- Serra Rojas, Andrés (2001). *Derecho Administrativo*. México, Porrúa.
- Shugart, Matthew Soberg y Carey, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, James Frank, coord. (1990). *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Soberanes Fernández, José Luis (1998). *Historia del Derecho Mexicano*. México, Porrúa.
- Soberanes Fernández, José Luis, ed. (1992). *El primer constitucionalismo iberoamericano*. Madrid, Marcial Pons.
- Sundquist, James L. (1994). "El presidente de los Estados Unidos y el sistema de partidos", en Hernández Chávez, Alicia, coord. *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*. México, El Colegio de México/FCE.

- Téllez Ramírez, Héctor (1978). *El Derecho a la Información como Garantía Constitucional*. México, UNAM.
- Tena Ramírez, Felipe (1990). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa.
- Trejo, Pablo (1991). "El Discurso del Nacionalismo Revolucionario y el Discurso de la Reforma del Estado", en *Estudios Políticos*, tercera época, núm. 7, UNAM-FCPyS, julio-septiembre de 1991.
- Trueba Lara, José Luis (1998). *Los Dos Cuerpos del Presidente (Poder y Locura en el Presidencialismo Mexicano)*. México, Times.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1984). *El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública*, México, FCE.
- Valadés, Diego (1988). "El Control Interorgánico entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en México", en Andrea Sánchez, Francisco José de, et. al. *El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones*. México, UNAM.
- Valadés, Diego, y Serna, José María, coords. (2000). *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Valadés, Diego (1974). *La Dictadura Constitucional en América Latina*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Valades, Diego (1984). *Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano*. Tuxtla Gutiérrez, Congreso del Estado de Chiapas.
- Valadés, Diego (2000-1). *Constitución y Democracia*. México, UNAM.
- Valadés, Diego (2000-2) *El Control del Poder*. México, UNAM/Porrúa.
- Váldez Abascal, Rubén, coord. (1994). *La Modernización del Derecho Mexicano*. México, Porrúa.
- Valencia Carmona, Salvador (1979). *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*. México, UNAM.
- Valencia Carmona, Salvador (1987). *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*. Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Vázquez, Josefina Zoraida, coord. (1989). *La Fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México, Nueva Imagen.
- Vega Vera, David Manuel (1989). *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad. Estudio Sociológico y Constitucional*. México, Porrúa.

- Vega Vera, David Manuel (1995). *México: una Forma Republicana de Gobierno. Ideas Fundamentales sobre Formas de Gobierno en México: 1810-1995*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, vols. I y II.
- Weber, Max (1985). *Economía y Sociedad*. México, FCE.
- Weber, Max (1993). *The protestant Ethic and the Spirit of Modern Capitalism*. Londres, Allen and Unwin.
- Wilson, Woodrow (2002). *El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Zaid, Gabriel (1994). *La nueva economía presidencial*. México, Grijalbo.

FUENTES OFICIALES

Diario de Debates del Congreso de la Unión

Diario Oficial de la Federación

Gaceta Parlamentaria de las Cámaras de Diputados y de Senadores

OTRAS FUENTES

Principales diarios de circulación nacional: *Excelsior, la Jornada, El Universal, El financiero, Reforma*, del 10 septiembre de 1997 al 15 de enero de 1998.

Revistas: *Nexos* y *Proceso*.

Información obtenida por radio y televisión