



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

**LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

**HUMBERTO ESQUIVEL VAQUERO**

**ASESOR: DRA. XOCHITLALLI AROCHE REYES**

México, Marzo 2015.

Santa Cruz Acatlán, Estado de México



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.

# La Transición Democrática en México

## Índice

<b>INTRODUCCION</b>	<b>I</b>
<b>Capítulo I</b>	
<i>Democracia y transición</i>	<b>1</b>
<b>1.1 Concepto de democracia</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Los elementos de la democracia</b>	<b>3</b>
a) <i>Los gobernantes</i>	<b>3</b>
b) <i>El terreno público, o espacio público</i>	<b>4</b>
c) <i>El Estado de Derecho</i>	<b>4</b>
d) <i>El ciudadano</i>	<b>5</b>
e) <i>Las elecciones</i>	<b>5</b>
f) <i>La construcción de gobiernos de mayorías</i>	<b>6</b>
g) <i>Los representantes</i>	<b>7</b>
h) <i>Sistemas electorales</i>	<b>8</b>
i) <i>Sistemas de partidos</i>	<b>10</b>
<b>1.3 La transición del autoritarismo a la democracia</b>	<b>11</b>
<b>1.4 Las causas de la transición</b>	<b>13</b>
<b>1.5 La dinámica y las vías de las transiciones</b>	<b>15</b>
<b>1.6 Los modelos y las formas de la transición</b>	<b>16</b>
<b>1.6.1 El modelo consensual</b>	<b>16</b>
a) <i>La elaboración de un pacto explícito y viable para la oposición</i>	<b>16</b>
b) <i>El papel marginal de las fuerzas armadas</i>	<b>17</b>
c) <i>La Importancia de una sociedad civil fuerte</i>	<b>17</b>
<b>1.6.2 El Modelo Conflictivo.</b>	<b>18</b>
a) <i>La realización de pactos políticos</i>	<b>18</b>
b) <i>Contexto internacional desfavorable</i>	<b>19</b>
c) <i>El grado de militarización y el carácter represivo del régimen</i>	<b>19</b>
d) <i>Una sociedad civil débil y el sistema de partidos</i>	<b>19</b>
<b>1.7 El Mapa de las transiciones en el mundo</b>	<b>20</b>
<b>Capítulo II</b>	
<i>Análisis de la situación del sistema político mexicano</i>	<b>23</b>
<b>1 El presidencialismo mexicano</b>	<b>23</b>

<i>1.1 Planteamiento del problema</i>	23
<i>1.2 Antecedentes del presidencialismo</i>	24
<i>1.3. El presidencialismo mexicano posrevolucionario</i>	25
<i>1.4. Elementos institucionales del presidencialismo</i>	27
<i>a) La creación de un corporativismo leal al régimen</i>	28
<i>b) La creación de un partido único (PRI)</i>	29
<i>c) El Papel del congreso y de los diputados</i>	31
<i>d) La ideología de la revolución y papel de la constitución</i>	32
<i>e) El papel del modelo económico y el estado</i>	32
<i>2. El presidencialismo y la transición</i>	34
<i>2.1. Antecedentes del proceso de transición</i>	34
<i>2.2. El gobierno del PAN y su papel en la alternancia</i>	37
<i>2.3. Calderón y el gobierno de la continuidad o el gobierno de la kakistocracia</i>	39
<i>2.4 El regreso del presidencialismo autoritario del PRI</i>	41
<i>2.5 Diferencias y continuidades después de la alternancia en el poder presidencial 43</i>	
<i>2.6 El legado del presidencialismo para la transición</i>	44

### **Capítulo III**

<i>1 El Poder legislativo en México</i>	45
<i>1.1 Orígenes del poder legislativo</i>	45
<i>1.2 Estructura y facultades del poder legislativo mexicano</i>	46
<i>1.3 Reformas constitucionales que fortalecen las facultades del congreso</i>	47
<i>1.4 Avances del legislativo frente al ejecutivo (1977-1996)</i>	48
<i>1.5 Los elementos del cambio en el poder legislativo</i>	51
<i>a) La disciplina parlamentaria y el inicio de la división de poderes</i>	51
<i>b) La construcción de coaliciones parlamentarias</i>	52
<i>c) El desempeño parlamentario</i>	53
<i>1.6 Restauración de los mecanismos de control constitucional de la cámara de diputados</i>	54
<i>a) El control presupuestal</i>	54
<i>b) El control de fiscalización</i>	55
<i>c) El informe de gobierno y la discrepancia entre poderes</i>	57

d) <i>Las comisiones como medios de control político</i>	57
e) <i>Las responsabilidades de los servidores públicos</i>	58
f) <i>Los acuerdos parlamentarios</i>	59
1.7 <i>Evaluación del legislativo y su papel en la construcción democrática</i>	61
a) <i>El congreso y la reforma del Estado</i>	61
b) <i>El balance del congreso y la alternancia</i>	61

## **Capítulo IV**

<b>1 <i>Los sistemas electorales y la transición</i></b>	<b>63</b>
1.1 <i>El sistema electoral mexicano</i>	64
a) <i>Antecedentes</i>	64
b) <i>Las reformas electorales de 1970-1977</i>	65
c) <i>La reforma de 1987</i>	66
1.2 <i>Las reformas electorales de Salinas de Gortari</i>	67
a) <i>El escenario político. 1988-1990</i>	67
b) <i>La reforma electoral de 1989</i>	68
c) <i>Escenario de la reforma electoral de 1993</i>	68
d) <i>La reforma electoral de 1993</i>	69
e) <i>El escenario de la reforma política de 1994</i>	70
1.3 <i>La reforma electoral de 1994</i>	70
1.4 <i>1996, La reforma electoral “la definitiva”</i>	71
1.5 <i>Las elecciones de 2000</i>	73
1.6 <i>El escenario electoral de 2006</i>	74
1.7 <i>Las elecciones de 2006</i>	75
1.8 <i>El escenario electoral de 2012</i>	76
1.9 <i>Las elecciones de 2012</i>	77
1.10 <i>Distancia entre reformas electorales y sus resultados</i>	79
a) <i>Principales déficits en materia electoral</i>	80
b) <i>El problema de la federalización electoral</i>	81
c) <i>La debilidad del órgano electoral (IFE e INE)</i>	82
3.11 <i>La reforma electoral de 2013</i>	83

## **Capítulo V**

<b>1 <i>El sistema de partidos y la transición a la democracia en México</i></b>	<b>85</b>
1.1 <i>Antecedentes</i>	85

<b>1.2 La creación del partido revolucionario institucional</b>	<b>86</b>
a) <i>Génesis del partido nacional revolucionario PNR</i>	86
b) <i>La transformación del PNR al PRM</i>	87
c) <i>La transformación del PRM en el PRI</i>	87
<b>1.3 El papel del PRI en el proceso de transición a la democracia</b>	<b>88</b>
<b>1.4 Las fortalezas del PRI</b>	<b>89</b>
a) <i>El control y el manejo de los programas sociales</i>	89
b) <i>El control de los procesos electorales</i>	90
c) <i>La unidad partidista</i>	90
<b>1.5. Los retos del PRI</b>	<b>91</b>
<b>1.6 La creación del PAN</b>	<b>91</b>
<b>1.7 Acción nacional y su llegada al poder</b>	<b>93</b>
<b>1.8 La presidencia de Felipe Calderón</b>	<b>94</b>
<b>1.9 La creación del PRD</b>	<b>95</b>
<b>1.10 Andrés Manuel López Obrador, el principal líder de izquierda</b>	<b>98</b>
<b>1.11 Rompimiento del PRD y AMLO</b>	<b>99</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>102</b>
<b>Propuestas de reformas institucionales</b>	<b>102</b>
<b>1 Sistema presidencial</b>	<b>102</b>
<b>1.1 Propuestas de reformas para el inicio del cambio</b>	
<i>del sistema de gobierno</i>	103
<b>2 Reformas al poder legislativo</b>	<b>104</b>
<b>2.1 Propuesta para fortalecer al poder legislativo</b>	<b>105</b>
<b>3 Reformas al sistema de partidos</b>	<b>107</b>
<b>3.1 Propuestas de reformas al sistema de partidos</b>	<b>108</b>
<b>4 Reformas al sistema electoral</b>	<b>110</b>
<b>4.1 Las propuestas de solución</b>	<b>110</b>
<b>4.2 Sobre la creación del instituto nacional electoral INE</b>	<b>113</b>
<b>Obras Consultadas</b>	<b>116</b>

# Introducción

Nunca antes en la historia de la humanidad, la democracia había enfrentado tantos problemas de interpretación como los ha sufrido a principios del siglo XXI, lo que ponen en duda su valor como la mejor forma de gobierno que la humanidad ha inventado; esto ha abierto la perspectiva para que exista la posibilidad que deje de ser el principal sistema político del mundo. Y es precisamente ésta crisis democrática, la que ha producido dos de sus principales déficit de legitimidad; el primero en el tema de *la representatividad política*, y segundo, en la vigencia y respeto al *Estado de derecho*. Ambos han depreciado su papel como forma de gobierno que mejor observa la vigilancia de los derechos sociales; sin embargo al mantenerse en el ámbito de la democracia formal, es decir, en el ámbito de reglas electorales; éstas han sido ampliamente rebasadas, generando graves desequilibrios que es posible apreciar bajo la forma de una creciente debilidad institucional y en una permanente crisis política y económica.

Pese a lo anterior, el siglo XX será recordado en la historia de la humanidad como la principal época de resurgimiento de la democracia liberal, el cual, se caracterizó por el desarrollo sin restricciones de las economías capitalistas; ya que después de haber derrotado a sus adversarios como el totalitarismo, el fascismo y el autoritarismo, ésta se mantuvo como la única forma de gobierno universalmente aceptada por la mayoría de las sociedades en el mundo. Lo que resultó paradójico, ya que pese a su éxito como la forma de gobierno más exitosa del planeta, ésta fue derrotada por su propio éxito; ya que jamás se había conocido un periodo de tanto y tan prolongado auge y crecimiento económico a nivel global, y tampoco había existido tanta producción y tan diversa información y conocimiento a nivel global, tampoco se había producido tal cantidad de riqueza y de bienes, a los cuales se puede acceder sin restricciones. Sin embargo, lo paradójico del tema es que tampoco la humanidad había conocido un periodo de tanta inequidad social, económica y política; ya que por ejemplo, el 85% de la acumulación global de la riqueza se concentra en el 10 % de la población mundial, donde el 80% de la sociedad no tiene la posibilidad de acceder a una educación; y donde la corrupción, la violación al Estado de derecho y a las garantías individuales permean en todos los niveles de la sociedad. Lo que deprecia su valor como la forma de gobierno más eficaz que intenta controlar el poder.

Sobre la base de éstos argumentos se podría preguntar ¿Es posible que la democracia deje de ser lo suficientemente representativa para los intereses colectivos?, ¿Es probable que ha dejado de tomar en cuenta a las mayorías?, ¿Tal vez ha dejado de ser eficaz en el control de sus representantes? O ¿Sí ha dejado someterse al poder de las elites?, y por último, ¿Sí ha dejado de lado sus principios de equilibrio de poder, igualdad y de justicia distributiva? Podría suponerse de una manera probablemente fatídica que la democracia tal vez, ha sucumbido a sus *principios liberales (económicos) por sobre sus principios democráticos (éticos de libertad e igualdad)*. Lo que la ha llevado a su descredito y depreciación.

En el caso de la incipiente transición a la democracia mexicana, ésta ha sucumbido a las mismas dificultades y ha sido víctima de la misma encrucijada; pues ha sobrepuesto sus valores sociales y de igualdad, por los del individualismo y la corrupción. Ya que se ha sustentado única y exclusivamente en la realización de continuas reformas electorales, que dan la apariencia de una transformación del Estado, sin que verdaderamente se presente un

cambio real, lo que ha generado una profunda crisis de gobernabilidad en el régimen. Es por esa razón que el objetivo de éste trabajo es demostrar que en México, no ha existido propiamente el fenómeno político de la transición a la democracia; ya que en su lugar se ha implementado un fenómeno de liberalización política constante, dirigido y asistido por una serie de élites políticas que controlan y monopolizan el acceso al poder.

Sin embargo el problema no es reciente factura, tiene su origen en la propia fundación del sistema político, ya que fueron los intereses de las élites militares los que lograron imponerse a la mayoría social, consolidando un régimen político estable y perdurable que se auxilió de una serie de poderes formales e informales (llamados extralegales o *metaconstitucionales*), que lograron hacer trascender y suceder una forma de gobierno unipersonal y autoritaria transexenal denominada *presidencialismo*. Donde la forma *democrática liberal* fue impuesta por una Constitución, que permitió la legitimidad necesaria para mantener y acrecentar el poder autoritario, bajo la amenaza constante del uso legítimo de la violencia como mecanismo de control político, y donde la formalidad democrática se cumplía bajo el refrendo sistemático y periódico de la revalidación electoral, lo cual se mantiene inalterada hasta el momento actual. Todo esto contribuye a reiterar la hipótesis de que el fenómeno político de la transición en México, no ha culminado aún, ya que los cambios hasta ahora realizados en el sistema de gobierno, el sistema de partidos, el poder legislativo y en el sistema electoral, han sido muy limitados, insuficientes y parciales. Pues éstos parecen una especie de liberalización política, que se realiza sobre la base de cambios lentos graduales y parciales que se han implementado de sus inicios, ya que son más una réplica a la continuidad y a la permanencia en el poder, que una verdadera transición democrática formal.

Sin embargo, pese a su éxito como sistema de gobierno aparentemente “democrático”, destacamos entre sus aparentes “virtudes”; la construcción de una institucionalidad política (disciplina y lealtad institucional), la cual, llegó a un grado de perfeccionamiento increíble traspasando sexenios; la ausencia de divergencias políticas profundas; la predominancia político-electoral de un partido político oficial; la unificación, concentración y hegemonía del poder presidencial; la presencia de altas dosis de violencia política selectiva; y por último, la permanencia constante de elevados niveles de corrupción social y política, todas anomalías que ha traído consigo una profunda crisis de legitimidad al régimen. Es por eso que éste éxito como sistema político, generó graves desequilibrios de poder, que resultaron en una ruptura y crisis del sistema y la cual, fracturó a su élite política; lo que necesariamente abrió paso a su transformación a través de un proceso de liberalización democrática, que resultó ser la mejor forma adaptativa al proceso de crisis, que inexorablemente trajo consigo la pérdida de la presidencia del país en el año 2000.

A pesar de ésta alternancia política, la lógica del proceso de transición siempre se ha mantenido en la línea de la liberalización controlada y dirigida, que ha ampliado la presencia de nuevos actores políticos (los partidos), que han visto en la estrategia de la liberalización, la forma más perfecta y efectiva para acceder a más espacios de poder y de negociación. Esto ha profundizado aún más la crisis institucional, ya que a pesar de que el régimen ha modificado las condiciones de participación política y de representación de la pluralidad social; estos han secuestrado y retenido para su beneficio; llevando a un descrédito generalizado la débil institucionalidad.

Y no obstante, la presencia de la alternancia y la pluralidad política en el país. México parece estar sufriendo cambios que posiblemente lo alejen de consolidar una democracia plena, pues su transición ha perdido mucho de su impulso y su vitalidad original, orillándola a mantenerse en un sendero de franca desaceleración y regresión. Ya que los cambios hasta ahora realizados, parecen ser muy limitados y cada vez menos relevantes, de acuerdo con las necesidades que se requieren; pues las modificaciones institucionales sólo se han enfocado en materias como: “equilibrio de poderes”, pluralidad política, transparencia gubernamental, federalismo, acceso a la publicidad e información pública; etc... Sin embargo éstos no han evitado la presencia de una dispersión política del sistema, que es producto de un especie de *impasse político*; en el cual, conviven reglas democráticas, con formas y actitudes autoritarias, situación que resulta ambigua, ya que esto posibilita la reproducción de actitudes autoritarias en el sistema político.

Es por eso que el presente trabajo intenta demostrar que las circunstancias por las que atraviesa la transición mexicana, es producto de su interrupción y de su condición caótica por la que atraviesa; ya que el proceso de transición no ha culminado aún. Ya que el sistema político se encuentra bajo la convivencia de una especie de reinstitucionalización del autoritarismo y una desinstitucionalización de la democracia; donde conviven estructuras como: el “nuevo presidencialismo”, más abierto y plural, pero igual de autoritario y corrupto; con un poder legislativo más “representativo y equilibrado”, pero dependiente de la voluntad de los partidos y de sus líderes; con un sistema de partidos más estable y estructurado, pero menos plural y más intolerante; con un sistema electoral más definido y estructurado, pero más débil e influenciado, menos controlable y menos ciudadanizado; y por último con un el poder judicial más “moderno” y más “autónomo”, pero menos eficiente, menos transparente, más corrupto y servil. Es decir, que el fenómeno se ha vuelto más complejo, como para determinar que sendero deberá tomar la transición; sin embargo, lo que se puede asegurar es que su estabilidad se ve seriamente amenazada, por una infinidad de factores que ponen en peligro la convivencia social, ya que las reglas de la democracia en todo momento pueden llegar a ser violentadas, destruyendo el débil entramado institucional hasta ahora constituido.

Así para el contenido del trabajo, hacemos una descripción de cuales han sido las características del proceso de transición en México. *En el Capítulo I*, partimos de la idea central de qué debemos de entender por democracia, de cómo se relaciona necesariamente con la idea de la existencia de una voluntad general y de cómo se hacen necesarias “ciertas condiciones” o elementos imprescindibles para que exista el concepto como tal, entre sus principales elementos encontraríamos: a los ciudadanos, que son la parte más esencial de la fórmula; a los representantes que son los fiduciarios de los intereses; las elecciones que son los mecanismos por excelencia para sustituir y renovar el poder; al Estado de derecho que es el defensor de las garantías ciudadanas; al espacio público que es el terreno por excelencia para la realización de la competencia política; y por último, dos elementos centrales que dan forma a un sistema plenamente democrático, que son los sistemas electorales y los sistemas de partidos, ambos simbióticos para la construcción de una democracia, ya que los primeros representan los mecanismos, a través de los cuales se puede acceder al poder. De ahí, que necesariamente se da la vinculación con el sistema de partidos, ya que estos son los únicos mecanismos autorizados bajo los cuales se puede acceder al poder; de manera que sus modificaciones son resultado netamente de la influencia del sistema de partidos y viceversa; y ambos son parte esencial de la fórmula democrática.

Al revisar los casos de los países que han logrado transitar a la democracia, en su mayoría, se han presentado una serie de fenómenos análogos que denotan la posibilidad de cambio, esta serie de fenómenos presagian la posible transformación del régimen; ya que al encontrarse varias condiciones sociales, tales como: el debilitamiento de las élites, las crisis económicas, los cambios en la composición de las fuerzas hegemónicas, la presencia de nuevos actores políticos, la quiebra del régimen de Estado de derecho, la celebración de pactos o acuerdos para el tránsito pacífico a la democracia. Estos pueden permitir que se pueda dar el inicio del proceso de transición y su posible consolidación. Es por eso que los ejercicios de transición en el mundo, han creado dos tipos de modelos prototípicos; el modelo consensual y el modelo conflictivo. El primero se basa en una serie de condiciones estructurales que permiten consolidar las condiciones de tránsito exitoso, ya que se caracteriza esencialmente por la celebración de una serie de pactos o acuerdos políticos que establecen las bases de la construcción del nuevo régimen democrático; el segundo es totalmente opuesto al primero, ya que se caracteriza por la ausencia de pactos y por la presencia de un contexto político desfavorable para su celebración. Finalmente, el tema del funcionamiento de la democracia y de su viabilidad como forma de gobierno exportable e imitable, que se puede suscribir en el contexto de los llamados fenómenos de *las olas democratizadoras*, las cuales, han influenciado bastas zonas del planeta por sus efectos de democratización global.

*Capítulo II.* Se analiza el *Sistema de Gobierno (básicamente el tipo presidencialista)*, desde la perspectiva histórica del fenómeno, ya que intenta explicar porqué ésta forma de gobierno ha sido la pieza fundamental del sistema político mexicano y de cómo éste, ha determinado de forma categórica, el avance y el retroceso del proceso de cambio político que vive el país; pues a lo largo del tiempo éste ha hiperconcentrado muchas atribuciones *formales (institucionales) e informales (políticas)* de poder, conduciendo necesariamente a una atrofia funcional del sistema político. Ya que ésta concentración ha generado graves problemas y anomalías, principalmente por el ejercicio prolongado, sin control, y sin límites al poder. Conduciendo a una crisis de representatividad y a una ruptura en el grupo de poder, lo cual ha implicado, que el régimen preferirá ampliar la estrategia de liberalización política, llegando a su punto máximo en dos momentos cruciales del país: el primero, cuando se dio la pérdida de la mayoría en el congreso y el segundo, con la pérdida de la presidencia por parte del PRI. Sin embargo, el presidencialismo como fenómeno político durante el periodo de la alternancia, no sólo se mantuvo intacto en los gobiernos del PAN, sino que además, creció y se fortaleció; ya que implementó una estrategia adaptativa de descentralización del poder, volcándose hacia periferia, es decir hacia los gobiernos de los estados y municipios. Espacios donde el PRI, ha acrecentado su influencia y poder, lo que dio como resultado la factibilidad de su regreso al poder presidencial en el año 2014.

En el *Capítulo III*, se aborda el tema del *Poder Legislativo*, que ha sido una de las partes de sistema que ha sufrido más transformaciones, gracias al proceso de reformas electorales que han ido acrecentando el poder y la capacidad de interlocución de la oposición. Sin embargo, el grado de correspondencia con el que debería de contribuir al proceso de cambio político, ha sido casi nulo, principalmente porque la eficiencia y la eficacia legislativa han sido muy limitadas, pese a la constante recuperación de las facultades legislativas. Esto ha provocado que la sociedad no haya podido activar los mecanismos de control político y de responsabilidad jurídica hacia el legislativo, provocando una profunda crisis de representatividad parlamentaria, que se refleja en los bajos niveles de aceptación social. Ya

que ha dejado de representar el medio a través del cual, se alcance un mayor equilibrio de poderes y por ende, un mayor control del poder presidencial.

En el *Capítulo IV. Los sistemas electorales*, es una de las partes centrales de todo proceso de transición democrática, y éste ha sido el tema central para la elaboración y la puesta en práctica de las reglas de la competencia por el poder; los cuales en un primer momento fueron los mecanismos que privilegiaron la liberalización de las tensiones sociales, a través de una mayor participación política; sin embargo con el paso del tiempo éstas han sido rebasadas por la realidad, pues no fueron reformadas ni modernizadas; ya que la alternancia, sobre todo estatal, ha producido una estrategia de restricción y regresión, demostrando su parcialidad en favor de quienes controlan el aparato de poder. Esto ha limitando la competitividad política, que ahora juega en contra de la equidad y legalidad electoral; pues los partidos políticos han monopolizado y han controlado todo el proceso de operación electoral, ya que han secuestrado y contaminado al Consejo General del INE, extirpando todo rastro de ciudadanización, dejado a merced del poder, el dinero y de los medios masivos de comunicación el resultado de las elecciones.

En el *Capítulo V. Se aborda el tema de los Sistemas de Partidos*, donde detallamos como las sucesivas “reformas políticas”, fueron el camino por el que corrió la estructuración del sistema de representación partidista y el cual, se ha caracterizado por mantenerse como un sistema de partido hegemónico con predominio electoral y el cual, gradualmente ha dado paso a la construcción de un sistema tripartita con capacidad de gobierno. Sin embargo, ésta alternancia y su estabilidad no han permitido una verdadera representatividad política ciudadana; ya que los partidos la han acaparado y monopolizado. Más específicamente sus élites y sus dirigencias partidistas, que son las que se han negado a promover los cambios políticos necesarios para concluir con el proceso de transición; a causa del inmenso poder con el que cuentan. Esto hace casi imposible obligarlos a democratizarse, lo que necesariamente amplía la crisis de representatividad partidista.

Para finalizar, *en las Conclusiones*. Se exponen una serie de soluciones a la problemática que presenta la transición mexicana, pues resultan ser una especie de aportación que intenta retomar toda una serie de propuestas de diseño institucional o de *reingeniería Constitucional*, que se han presentado a lo largo de los últimos veinte años en la serie de reformas políticas para el Estado. Ya que sí logran implementarlas, podrían crear mejores condiciones institucionales que fragüen los acuerdos necesarios, amplios y extensos, para que logre dar el salto de calidad a un nuevo tipo de régimen político de transición. Lo que colocaría en condiciones de actualidad y de funcionamiento a todas aquellas partes del sistema político que han dejado de operar o, que han sido rebasadas por la persistencia de las actitudes y valores autoritarios.

# CAPÍTULO I

## Democracia y transición

### 1.1 Concepto de democracia

¿Qué es la democracia? la palabra significa literalmente poder (*kratos*) del pueblo (*demos*),<sup>1</sup> pero también democracia quiere decir gobierno del pueblo para el pueblo según Tomás Jefferson; que a su vez se relaciona con la idea que Alexis de Tocqueville tenía de ésta, y que era esencialmente la negación de los privilegios de la aristocracia, la desaparición de las ordenes privilegiadas, la supresión de las distinciones de Estado, y el paso a la creación de una tendencia hacia la igualdad económica y política, en una especie de uniformidad en la manera de vivir;<sup>2</sup> donde el único soberano legítimo es el pueblo y la mayoría de la población obedece más o menos por costumbre, y por una serie de ventajas racionales (Kant). Además de mantener activos una serie de compromisos que hacen funcional la colectividad, la cual, es entendida más en términos de lo que es la soberanía. Por tanto, cuando nos referimos a ésta, hay que relacionarla al concepto del pueblo soberano; esto es, el conjunto de ciudadanos de una *polis*, (hombres y mujeres) que gozan de derechos políticos, además de que participan de un modo o de otro, en la constitución de la voluntad política colectiva dentro de la comunidad.

Sin embargo, para que la democracia exista se necesita de ciertas condiciones mínimas, como: la existencia de una ciudadanía, la formación de las mayorías y las minorías, la celebración de elecciones, la representatividad, la competencia, el principio de la incertidumbre, etc... Por lo tanto, para que se realicen las anteriores condiciones democráticas, es necesario que aquellos decidan, les sean garantizadas condiciones mínimas o, también llamados derechos naturales; sobre los cuales el Estado Liberal nació y promovió para fusionarse con el transcurso del tiempo con la democracia, y así se crearía la moderna democracia liberal.<sup>3</sup> De ahí que el Estado liberal es una condición formal en sí para la democracia, es decir, mínima desde el aspecto de que proporciona la fundamentación jurídica del estado liberal y del estado democrático, y cuya interdependencia se da en dos formas: 1) En la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; y 2) En la línea opuesta que va de la democracia al liberalismo, en la idea de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Sartori Giovanni. ¿Qué es la Democracia? Editorial Patria y el Tribunal Federal Electoral. 1997. Pág. 3.

<sup>2</sup> Raymond Aarón. Ensayo sobre las libertades. Alianza Editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, colección los noventa. 1991 Pag.19.

<sup>3</sup> Democracia y liberalismo son dos cosas distintas y han caminado por senderos distintos, mientras el liberalismo ha contribuido al desarrollo de las potencialidades individuo y el mercado, la democracia ha visto más por el desarrollo del sujeto y de las mayorías. Aunque juntas han caminado por un buen tiempo y uno puede existir sin el otro, ya que puede haber liberalismo sin democracia y democracia sin liberalismo, aunque en la actualidad son condicionantes para que exista la democracia. Bobbio Norberto. Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica, brevarios. 2000. Págs. 45-46.

<sup>4</sup> Ídem. Págs. 26-27.

Y en ese sentido son complementarias, pero independientes ya que una puede existir sin la otra.

Con respecto al contenido ético-político de la democracia, tendríamos que retomar las ideas desarrolladas por autores como Giovanni Sartorí y Alain Touraine, que analizan desde dos niveles diferentes éste tema: el primero, desarrolla una perspectiva desde la óptica del debe ser y lo que es, esto se refiere a que el concepto se mueve entre la realidad y la idealidad. En cambio para Touraine, éste se desarrolla desde una línea de análisis *prescriptiva* y otra *descriptiva*. La primera trata el sentido del ideal democrático y su carácter liberal a través de sus principios, y la segunda trata a la democracia como un resultado de interacciones entre los ideales y la realidad, entre el empuje del deber ser (el Estado de derecho).<sup>5</sup>

Con respecto a los elementos o procedimientos y reglas, para Sartorí la democracia debería ser entendida en su justa dimensión, como una conjunción de elementos que se mezclan e interactúan, entre lo ideal y lo real; ya que los unos sin los otros no pueden existir. En la misma línea de pensamiento se encuentra Alain Touraine, ya que critica la definición de democracia, como simple conjunto de reglas y procedimientos para el acceso al poder. Por ello se pregunta Touraine “¿Por qué los ciudadanos habrían de defenderla activamente? Si las reglas de procedimientos no son más que medios al servicio de unos fines que nunca serán alcanzados, en un mundo con tantas desigualdades, que en nada le ayudan para mejorar su situación; por ende la democracia en ese sentido queda degradada”.<sup>6</sup> Agrega que se necesita de una democracia fuerte, se necesita una democracia de verdadera liberación de las potencialidades de los ciudadanos, como la voluntad de poder combinar el pensamiento racional (Kantiano), la libertad personal (la aportación del liberalismo), la identidad cultural y el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos (el constitucionalismo); ya que en una sociedad democrática se combinan la libertad de los individuos, el respeto a las diferencias y la organización racional de la vida colectiva a través de la técnica, las leyes y el mercado; y en éste sentido, el individualismo por sí mismo no es un principio suficiente de construcción de la democracia.<sup>7</sup>

Ahora bien, la concepción de lo que debe ser y lo que no es la democracia, se encuentra en la misma propuesta de Touraine, que la plantea en tres niveles de comprensión y para ello, la divide entre; principios, mecanismos y medios que la conforman bajo la siguiente estructura:

El primer nivel comprendería *la limitación del poder de Estado* mediante la ley y el reconocimiento de los derechos fundamentales; un segundo se refiere al *reconocimiento de la ciudadanía, la constitución y los valores morales*, que aseguran la integración de la sociedad y que dan un fundamento sólido a las leyes; y por último un tercero, que se refiere a *la representatividad social de los gobernantes*. Así, la democracia es más que un trabajo, ya

<sup>5</sup> Sartorí Giovanni. Teoría de la democracia tomo 1. Alianza Editorial. Pág. 27.

<sup>6</sup> Touraine Alain. ¿Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económica. 1994. Pág. 18.

<sup>7</sup> *Ídem*. Pág. 26.

que es una idea que conlleva a lo que debe ser un sistema democrático, cuyos elementos constitucionales, legales y parlamentarios ponen en actuación tres principios básicos: 1) La limitación del poder en nombre de los derechos fundamentales, 2) La representatividad social de los actores políticos y 3) La creación (y el respeto) de ciudadanía;<sup>8</sup> y entonces, sí la democracia no cumple por lo menos con estos requisitos, necesidades o condicionantes, es otra cosa.

## 1.2 Los elementos de la democracia

Uno de los temas más importantes sobre la teoría de la democracia, es el relacionado a su transformación a lo largo del tiempo, y de cómo diversos elementos y diversas corrientes de pensamiento, la han ido transformando y la han ido enriqueciendo. Ya que primero fue influenciada por el liberalismo, después por el socialismo y más recientemente por la socialdemocracia; los tres convergiendo en el tema central, el *control y la distribución del poder*, sobre todo el que tiene que ver con el político. En ese sentido, éstos elementos han influenciado la construcción de instituciones y requisitos que le permiten ser lo que es; los cuales han sido producto de las tensiones que la propia democracia ha generado, ya que ésta siempre ha estado sometida a una constante lucha por su ampliación, su reconocimiento y su conservación; y de alguna manera esto corresponde a una serie de condicionantes que todo régimen tiene que cubrir para poder ser considerado como una democracia. En éste sentido autores como Philippe C. Schmitter, Terry Lynn, R. Dahl y A. Touraine, establecen que para que la democracia exista tiene que poseer las siguientes condiciones:

### a) Los gobernantes

Son la autoridad especializada que da órdenes legítimas a otros. Los gobernantes dependen a su vez de la voluntad de los gobernados, ya que se trata de una autoridad políticamente responsable que es entendida como aquella en la que ha sido depositado legal y legítimamente el poder y que por ello, está obligada a utilizarlo con la responsabilidad política. Es en muchos sentidos el detentador del mantenimiento de autoridad política, que se sustenta en un referendo permanente y periódico; también llamadas elecciones, que impide que estos alcancen demasiada autonomía con respecto a los intereses populares.<sup>9</sup> La independencia de los gobernantes frente a los cuerpos electorales es un rasgo propio de la democracia moderna, ya que los representantes pueden hacer sólo lo que está expresamente ordenado en la ley y no pueden ser removidos de su cargo, según lo establezca el mandato imperativo. Los gobernantes con autoridad políticamente responsable (en términos de Bobbio), son fiduciarios y no delegados, son representantes de la voluntad general y no de la particular, es decir, no portan un cheque en blanco para actuar libremente.<sup>10</sup> Es por ello, que se creó un mecanismo que impide que ese poder sea utilizado

<sup>8</sup> Touraine Alain. ¿Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económica. 2000 Págs. 46-110.

<sup>9</sup> Peschard Jaqueline. La cultura política democrática. Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 2. 1995 Pág. 30.

<sup>10</sup> Bobbio Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica 1996. Págs. 49-60.

de manera irresponsable, el cual se llama responsabilidad política o pública de los gobernantes, que es uno de los temas centrales en la democracia; y se refiere a la capacidad de las Instituciones públicas para llamar a cuentas a los gobernantes sobre las decisiones tomadas. Y la cual se divide en legal y política, la primera castiga la trasgresión de la ley; y la segunda se refiere al costo de haber tomado decisiones inadecuadas<sup>11</sup> en el cargo, las cuales deben de sancionarse.

### **b) El terreno público, o espacio público**

Es considerado el campo de batalla entre los intereses de lo público y lo privado, son la materia de disputa entre los distintos actores políticos, ya que en términos de la democracia, el espacio público es el ámbito propio de la política. Por ende, éste se ha sometido a la elaboración de normas que vinculen a la sociedad y a los competidores a reglas que hagan equitativa la lucha por estos espacios; entre ellas podemos encontrar a las reglas electorales y a las leyes que rigen al Estado de derecho. En la concepción liberal democrática se aboga por ajustar el terreno público lo más estrecho posible, mientras que el enfoque socialista y social demócrata intenta extenderlo a través de la regulación, el subsidio y en algunos casos la creación de formas sociales de bienes, que de alguna manera son más democráticas que las liberales. A lo largo de la historia en la disputa por los espacios, destaca el hecho de que éstos se han concentrado y monopolizado; sin embargo en años recientes como lo señala Ulrich Beck y Zygmunt Bauman, se ha desplazado paulatinamente el uso del espacio hacia el ámbito de lo privado, orillándolo poco a poco a su posible desaparición, de ahí, que se dé una alta competencia por éste y que su resultado posiblemente sea, la desaparición de la actuación central de la política.

### **c) El Estado de derecho**

Es el reconocimiento tácito de los principios liberales-democráticos,<sup>12</sup> que se traducen en un conjunto de reglas, garantías y derechos impuestos a los ciudadanos; es decir, es la organización de la estructura básica de un régimen político orientado a la protección de los derechos individuales elementales.<sup>13</sup> Que permiten tanto el libre acceso a los cargos públicos y al poder político, como al reconocimiento de la existencia de los otros, posibilitando la convivencia y la limitación del conflicto social, dejando de lado el simple papel de un procedimiento para acceder al poder por medio de procesos electorales. Desde épocas anteriores éste modelo también llamado Constitucionalista liberal, se ha transformado hacia un tipo de modelo de estado democrático y de derecho, también conocido como garantista, el cual consiste en la sujeción del derecho al plano formal, como aquellos procedimientos legales a través de los cuales puede acreditarse el poder; y por otro lado, está el plano sustancial, el cual garantiza las condiciones mínimas de subsistencia para sus ciudadanos. Y

<sup>11</sup> Crespo José A. Elecciones y democracia. Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 5 1995. Pág. 14.

<sup>12</sup> Imperio de la ley: resultado de la voluntad general. Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Legalidad del gobierno: regulación por medio de la ley y control judicial. Derechos y libertades fundamentales: garantías jurídicas-formales y realizaciones materiales. Muchas de éstos principios en éste momento, se encuentra seriamente amenazados por la invasión de sus facultades a través de poderes ajenos al proceso democrático. Dahrendorf Ralf. Dialogo con Antonio Polito. Después de la democracia. Fondo de Cultura Económica 2003. Págs. 137-142.

<sup>13</sup> Los derechos fundamentales, es decir los derechos políticos como los de libertad e igualdad.

es por medio de ambos que la democracia es concebida como algo más que una forma de gobierno, un método para elegir autoridades, un conjunto de reglas que permite la convivencia ciudadana, o el establecimiento de acuerdos políticos entre los distintos órganos de gobierno que conforman al Estado.<sup>14</sup> Además de que integra el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos y la existencia de la pluralidad.

#### **d) El ciudadano**

Los ciudadanos son el elemento más característico de la democracia, todos los regímenes tienen gobernantes, Estado de derecho y el terreno de lo político; pero solo se pueden considerar como verdaderamente democráticos aquellos que cuentan con ciudadanos. En tiempos recientes se ha generado un concepto nuevo de ciudadano, que se aleja de las ideologías del pasado, el nuevo ciudadano centra su atención en asuntos particulares y otorga su voto a la propuesta que mejor solucione sus problemas, venga del partido que venga. El nuevo ciudadano que se está gestando reclama un discurso programático y una labor de gestión administrativa y de compromiso concreto, y no solo la venta de ideas;<sup>15</sup> en ese sentido es más sensible a los compromisos de tipo social y de solidaridad a la resolución de los conflictos. El nuevo ciudadano o la nueva ciudadanía sustenta su valor en dos principios esenciales del liberalismo: la igualdad política en todas sus formas y la seguridad jurídica de todo ciudadano por el simple hecho de pertenecer a una ciudad, así la adquiere. Éste concepto moderno del ciudadano tiene como premisas un individuo liberado de sus ataduras comunitarias (premodernas según Beck o Bauman), es un protagonista de los asuntos públicos, y está más o menos convencido de obedecer el poder del imperio de la ley y de su participación directa o indirecta en el diseño del actuar público; es el titular único de la soberanía, expresada nítidamente en el término de elector (votante), que es la categoría jurídico-política básica que iguala a los individuos en la comunidad.

#### **e) Las elecciones**

La definición más simple de democracia (que realiza Bobbio), que es la equipara a ésta con las elecciones regulares conducidas limpiamente y con honestidad; lo cual es considerado para algunos, como una condición necesaria y única para la existencia de la democracia; pero ésta condición, por hechos recientes, ha caído en desgracia gracias a los vicios que se han cometido al centrarla, sólo en el terreno de lo electoral, también llamado “electorismo democrático”. Sin embargo por muy criticables que sean las elecciones, es necesario que se realicen intermitentemente, pues sólo a través de ellas se le permite a los ciudadanos escoger entre “varias” alternativas políticas, lo cual evita en la medida de lo posible la concentración del poder en unas cuantas manos. Además, es a través de las elecciones que

---

<sup>14</sup> Según Manuel Atienza el sentido del derecho, expresa que los estados constitucionales, deberían de contener los siguientes rasgos: 1) el reconocimiento de la importancia de los principios (además de las reglas), como un componente esencial del orden jurídico; 2) la incorporación del modelo de constitucionalismo, que implica entre otras consecuencias el concebir la validez jurídica en términos sustantivos y no simplemente formales; una nueva idea de sujeción a la ley, ya no como una sujeción a la letra escrita, sino a la “ley válida”; es decir, conforme a lo que dice la constitución; 3) atención creciente a la argumentación jurídica; es decir, la necesidad de que los fallos judiciales estén fundados en razones, “como característica esencial de una sociedad democrática en la que es el poder, el que se somete a la razón y no la razón al poder.

<sup>15</sup> Reyes Heróles Federico. El poder, la democracia difícil. Grijalbo 1991. Págs. 95-96.

se pueden materializar los gobiernos y se pueden realizar determinadas políticas, por medio del simple mecanismo de la competencia política.

Es su constante repetición, la que obliga de una manera indirecta a la transformación de los regímenes hacia la democracia; pero es cuando logra la adaptación con la fórmula *republicana democrática y federalista*, cuando ésta ayuda a formar el concepto de soberanía; lo que a su vez generó dos tipos de representación ciudadana: cuando se da la designación a la cámara de diputados y cuando se da la representación a toda la federación en la cámara de senadores.<sup>16</sup> Pero adicionalmente los procesos electorales juegan un papel clave para la responsabilidad de los gobernantes, pues es a través de la democracia política que los comicios hacen posible sustituir pacíficamente a un candidato que en cualquier momento haya excedido su mandato o, en su caso su ratificación; que es el premio a su buen desempeño. No obstante, el electorado está en condiciones durante el periodo de funciones de revocar el mandato (*mandato imperativo*), lo que obliga a moderar el poder de éstos.

Pero la celebración de los comicios no garantiza por sí misma que los propósitos de la democracia se cumplan al pie de la letra, los comicios en los regímenes democráticos tienen una función más simbólica que correctiva; tampoco es un elemento eficaz para corregir los vicios de los gobernantes, más bien cumplen la función de promover una sucesión en el poder de manera ordenada y pacífica, generando estabilidad para hacer una transición pacífica del poder, basados en una contienda con reglas claras e igualitarias y que sobre todo, los actores acepten el resultado; ya que las reglas democráticas electorales se han diseñado con el propósito de hacer más aceptable la derrota, pues las condiciones equitativas y legales lo hacen posible.<sup>17</sup>

#### **f) La construcción de gobiernos de mayorías**

Cualquier tipo de régimen que tome decisiones contando con votos de más de la mitad de los electores autorizados y presentes, se dice que es “democrático”. Bobbio afirmaba que en las democracias modernas, el Estado no puede darse más que en una democracia pluralista, una democracia que como sistema político presupone la existencia de consensos (mayorías), y que a su vez se lleguen a darlos disensos (minorías). Así, un régimen de este tipo descansa en el consenso no impuesto, que es una forma de disenso inevitable, ya que solamente ahí el disenso es libre de manifestarse, el consenso es considerado como real, y ese sistema puede llamarse democrático.<sup>18</sup> Por su parte Dalh afirmaba que el consenso y el disenso se pueden institucionalizar, si los individuos y las organizaciones fueran suficientemente ilustrados en la persecución de sus propios intereses. A esto se le debe de adicionar un elemento importante, la conciencia cívica ilustrada ciudadana (que es una sociedad capaz y educada, que distingue entre las varias opciones políticas, a las más

---

<sup>16</sup> Fernández Santillán José F. La democracia como forma de gobierno. Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática número 3. 1995. Pág. 25.

<sup>17</sup> Crespo José A. Elecciones y democracia. Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática 1995. Págs. 25-27.

<sup>18</sup> Bobbio Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. Págs. 69-72.

adecuada a sus intereses). Sin embargo, se necesita o se requiere de la construcción de acuerdos fundamentales que establezcan un campo político común de acciones y decisiones, y tal campo es el que proporcionan las instituciones democráticas.<sup>19</sup>

### **g) Los representantes**

Directa o indirectamente son los elegidos para realizar la mayor parte del trabajo en las democracias modernas, en su mayoría son políticos, “profesionales” que orientan sus carreras en torno al deseo de ocupar cargos en el poder. Pero ¿Qué es realmente un representante? En la mayoría de los países se ha presentado una serie de defectos o abusos por quienes forman el gobierno, ya que se ha abierto el camino para la llegada de representantes que son únicamente “emisarios” y portavoces de intereses particulares y privados, y muchos no cuentan con la capacidad de resolver los problemas que presentan. Esto mismo lo reitera Rousseau, en el sentido que formula la idea de que los ciudadanos no eran libres, sino que únicamente lo eran en el momento mismo en que votaban, para después volver a ser esclavos. Y así lo expresaba el filósofo de la ilustración; “tan pronto como el pueblo se da representantes, deja de ser libre y de ser pueblo.”<sup>20</sup> Esto lo hacía cuando expresaba que la democracia “no ha existido ni existirá jamás, por todo el conjunto de condiciones que la hacen imposible de aplicar”.<sup>21</sup> Sin embargo, el verdadero problema de la representatividad se encuentra en la misma “democracia representativa” debido a la infinidad de factores en los cuales se sustenta, por ejemplo en la calidad de los legisladores, en los mecanismos de su designación, en los controles sobre sus funciones y desempeño, etc...

Así los estados modernos son en principio representativos e intermediarios, es decir son representantes de grupos sociales y de los intereses que buscan tan anheladamente la representatividad política y social de los ciudadanos; también llamados en su forma despectiva “corporativos”, cuando llevan fuera de los confines legales y morales la representatividad; sin embargo, son necesarios en el sentido de que son los portavoces de las demandas de los grupos sociales a los que representan y en esa misma medida, por lo que fallan. Se trata entonces de mecanismos de representación y de seguimiento de los intereses, pero sin dejar de dotarlos de ciertos grados de autonomía. En ese sentido Robert Dalh formuló la siguiente pregunta “¿Debemos concluir que el *demos* debe carecer de control sobre las agendas públicas y en esa misma medida, el sistema político no es democrático?” Pensamos que las organizaciones como los partidos políticos en un país democrático, tienen que poseer un rango de autonomía no porque los representantes se doten de legalidad para hacerlo, sino porque ese rango de autonomía es necesario para que el proceso mismo de la democracia se realice; además de que esa autonomía evita que se sometan al control de otras instituciones extralegales como: el narcotráfico, el tráfico de influencias, la iniciativa privada, etc. Sin embargo el ciudadano siempre debe de estar vigilante de los asuntos

---

<sup>19</sup> Fernández Santillán José F. La democracia como forma de gobierno. Óp. Cit. Pág. 49.

<sup>20</sup> Rousseau Juan Jacobo. El contrato social. Porrúa, colección “Sepan cuántos” 1989 Págs. 31-35.

<sup>21</sup> *Ídem.*

públicos, además se puede encontrar auxilio en el uso de la opinión pública a través del control del espacio público. En resumen, las decisiones sociales de un país deberían pertenecer a los ciudadanos a través de sus representantes, cuyo mecanismo sea el espacio público y legitimado por procesos electorales frecuentes y legales; resultado de una mayoría electoral que de vida a las demandas, transformándolas en poder político elegido.

## **h) Sistemas Electorales**

Un sistema electoral es un conjunto de reglas,<sup>22</sup> que hacen posible acceder al poder, a la distribución de los órganos de gobierno y a la representación ciudadana en las cámaras; éstos son elaborados por los actores y son los medios a través de los cuales, se puede llegar al poder de forma pacífica sin tener que recurrir a la violencia. Son considerados como un conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización de las elecciones y la integración de los órganos de representación, podría decirse en el sentido estricto del término, son los métodos utilizados para convertir los votos en escaños;<sup>23</sup> ya que se trata de una serie de procedimientos técnicos de elección, por medio de los cuales, la voluntad de los ciudadanos se traduce a través de las urnas en lo que se da en llamar representación política, la cual es el establecimiento de la relación directa con la democracia representativa,<sup>24</sup> ya que es el ciudadano el que elige a un profesional capacitado en los asuntos públicos, autorizado para hablar por sus intereses y que se encuentran concentrados en un órgano supremo de representación nacional.

Así se llega a la vinculación histórica que hay entre las elecciones y la representación política, a la que se le denomina democracia electoral, que es aquella donde el pueblo libremente decide quién o quiénes son sus representantes o mandatarios, por medio del sufragio universal.<sup>25</sup> En éste sentido, Dieter Nohlen explica que las elecciones son sin lugar a dudas un elemento clave de la democracia, pues es a través de ellas que las preferencias y la voluntad de los ciudadanos se transforman en política. Es por eso que los sistemas electorales, se transforman en normas y procedimientos técnicos complejos; pero aclara, que los sistemas electorales, no son los causantes de todo lo bueno o lo malo del desarrollo político, ya que son sólo una variable importante del proceso democrático, y hay que tomarlos como tales.<sup>26</sup> Por ende, un sistema electoral es una variable influyente en el desarrollo político, es entre otras variables de índole similar, que influye en la forma de ver y de hacer política en un país. Así mismo, los sistemas electorales generan efectos colaterales sobre otros elementos del sistema político, como la orientación ideológica y política del

---

<sup>22</sup> Muchas de las reglas son constitutivas; pero existen otras que son las regulatorias, éstas últimas indican las regulaciones y limitaciones a las que los actores tienen que someterse para su participación. En lo referente a las constitutivas; son la que se involucran con comportamiento electoral, y sin éstas no pueden existir las elecciones. En éste sentido las reglas del juego, los actores y los movimientos están vinculados entre sí, porque los actores y movimientos le deben su existencia a las reglas del juego. Bobbio Norberto. El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica. 1996, Págs. 74-78

<sup>23</sup> Sartorí Giovanni. Ingeniería constitucional comparada Fondo de Cultura Económica. 1994. Págs. 15.

<sup>24</sup> En la antigüedad (Grecia) fue una democracia directa y participativa un sistema de soberanía popular; en donde el ciudadano se podría considerar como total; es decir con el tiempo completo para los temas públicos o también llamada *cosa pública*; debido principalmente a sus condiciones materiales.

<sup>25</sup> Orozco Gómez Javier. El derecho electoral mexicano. Miguel Ángel Porrúa 1993. Pág. 151.

<sup>26</sup> Nohlen Dieter. Los sistemas electorales en América latina, debate sobre reforma electoral. Fundación Friedrich Ebert. Perú 1993, Pág. 11.

electorado o, el tipo de competencia política de la participación.<sup>27</sup> Sin embargo, debemos de considerar que las condiciones que se deben de cumplir en la elaboración de un sistema electoral, deberán basarse en tres principios esenciales como son; la simplicidad, la equidad y la eficacia.<sup>28</sup>

Existen básicamente tres tipos de sistemas electorales; los sistemas de mayoría (MR) que están relacionados con los sistemas de gobierno presidenciales; los de representación proporcional (RP),<sup>29</sup> que están relacionados con los sistemas parlamentarios y los mixtos. El primer tipo es el más antiguo y el más simple o “sencillo”,<sup>30</sup> ya que consiste en que el candidato que obtiene el mayor número de votos gana, e incluso si no tiene la mayoría absoluta.<sup>31</sup> Los sistemas de mayoría simple tienen una fuerte ventaja, que es más fácil formar un gobierno de un sólo partido, que se traduce en una mayor “coherencia y estabilidad” gubernamental; pero también tiene desventajas, como la de “sobrepresentación”. El segundo tipo son los de representación proporcional o parlamentarios (RP), que intentan resolver el problema de la sobre y subrepresentación de los sistemas de mayoría, ya que buscan en la medida de lo posible, igualar el porcentaje de los votos de cada partido con el de los representantes en el gobierno; dentro de sus principales características, podemos encontrar las siguientes: 1 busca que los órganos de representación popular sean lo más representativo posible a la voluntad ciudadana, es decir, que los porcentajes de la votación obtenidos para cada partido se igualen con el número de curules en el congreso; 2 se eligen a dos o más representantes por ámbito territorial en donde se realice la elección; y por lo tanto el triunfo es compartido según los porcentajes de la votación; y por último, 3 las candidaturas de los partidos no son individuales, sino que se presentan listas.<sup>32</sup>

El tercer tipo son los mixtos que combinan las características de los sistemas electorales de mayoría y los proporcionales, también llamados sistemas electorales combinados,<sup>33</sup> los cuales indican que las reglas de elección de mayoría y de representación proporcional se vinculan, de tal manera que conforman un sistema electoral mixto, en el que una parte de los diputados se eligen a partir de un principio de mayoría, y el otro, a partir del principio de representación proporcional. Éstos sistemas se introdujeron por dos razones esenciales; la primera, se debió al resultado de las transformaciones negociadas o pactos, a través de acuerdos entre las élites políticas durante el proceso de cambio de régimen; la segunda

---

<sup>27</sup> Nohlen Dieter. Óp. Cit. Pág. 17.

<sup>28</sup> Orozco Gómez Javier. Óp. Cit. Pág. 168.

<sup>29</sup> Los procesos de democratización que determinaron que se aprobarán instituciones parlamentarias o presidenciales fueron dos las maneras básicas para democratizar al poder monárquico; primero sustituyendo muchas de las facultades que se otorgaban al monarca, y segundo responsabilizando a su gabinete ante las legislaturas elegidas popularmente. Lo cual daba origen a un sistema parlamentario, o bien, movían al monarca heredero y lo sustituirán por uno elegido democráticamente, dando origen a un sistema presidencial. Otra de las causas históricas ha sido las imitaciones voluntarias de las democracias exitosas, influencia de las potencias coloniales de principios del siglo XX. Gracias a ello, la representación proporcional se difundió con rapidez en la Europa continental y en América latina, básicamente porque la consideraban el método más democrático de elección. Nohlen Dieter. Sistemas electorales de Europa del Este, génesis, crítica reforma. IFE, serie ensayos número 3 1997. Págs. 15-20.

<sup>30</sup> Se divide a un país, en fracciones geográficas, más ó menos con la misma cantidad de población, para elegir a un sólo representante popular por mayoría de entre los que compiten en algún tipo de elección.

<sup>31</sup> Valdés Leonardo. Sistemas electorales y de partidos. Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática número 7 1995. Pág. 11.

<sup>32</sup> Sistemas políticos y sistemas electorales contemporáneos. Aguirre Pedro, coordinador. Óp. Cit. Págs. 15-16.

<sup>33</sup> Nohlen Dieter. Óp. Cit 31.

razón, es debido al triunfo electoral de los partidos políticos de oposición, ya que las viejas élites débiles para contender en una elección de mayoría; optaron por éste tipo de solución. Éste tipo de sistema electoral les permitía a los partidos colocar en listas adicionales a sus élites, de ésta forma, se les aseguraba la posibilidad de elegirse o reelegirse, tantas veces como les permitiera el sistema.

### **i) Sistemas de Partidos**

Los sistemas de partidos funcionan como organismo de contra-poder, como proyectos políticos que permiten la competencia haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno, ya que forman parte del sistema político. El sistema de partidos y los partidos en él incluidos, juegan el papel de instancia mediadora de intereses entre la sociedad y su gobierno, y de éste carácter de mediación se derivan sus principales funciones, entre las que destacan; las de tipo social como, la socialización de la política, la generación de opinión pública, la representación de los intereses de la sociedad y la legitimación del sistema político a través de la conformación de gobierno.<sup>34</sup> En cuanto a las funciones de tipo institucional están, el reclutamiento y la selección de los gobernantes, la participación institucional en la organización de las elecciones y por último, la organización y la composición de los poderes públicos, principalmente en el poder legislativo.<sup>35</sup> Así estos espacios están destinados para competencia, orientados hacia la obtención y el ejercicio del poder político;<sup>36</sup> y resultan ser los fundamentales agentes de la representación política y virtualmente los únicos actores que tienen acceso a la competencia electoral.

Se mencionan tres formas básicas de los sistemas de partidos: aquellos en los que hay un sólo partido, conocidos como unipartidistas; aquellos en los que hay dos partidos también llamados bipartidistas; y por último, aquellos en los que existe una gran cantidad de partidos y que son conocidos más llanamente como pluripartidistas. Existe otra clasificación eficaz que comprende otra visión de clasificación partidista y que nos permite definir un sistema de partidos desde la siguiente perspectiva analítica: 1) *El sistema de partido dominante*; 2) *El sistema bipartidista*; 3) *El sistema de pluralismo moderado*, y 4) *El sistema de pluralismo polarizado*.<sup>37</sup> El primero comprende a un sólo partido que es el importante, rodeado de otros partidos que no poseen la capacidad de competencia; el segundo es el que comprende un conjunto de partidos participantes en el que únicamente dos sobresalen, existiendo una alternancia en el poder; el tercero es considerado cuando hay más de dos partidos importantes, en éste tipo de sistema difícilmente un partido tiene la mayoría de los órganos de poder, así que por lo regular, surgen coaliciones entre dos o más partidos; y por último, están los sistemas de pluralismo polarizado, que es donde se produce un alto nivel de fragmentación político-ideológico, lo que dificulta la formación de gobiernos, tanto de coaliciones como de coaliciones opositoras y en consecuencia, hay una fuerte diferenciación ideológica entre los partidos.

---

<sup>34</sup> Cárdenas Gracia Jaime. Partidos políticos y democracia. Óp. Cit. Págs. 25-27.

<sup>35</sup> *Ídem*. Págs. 28 y 29.

<sup>36</sup> *Ídem*.

<sup>37</sup> Valdés Leonardo. Sistemas electorales y de partidos. Óp. Cit. 1995. Pág. 33.

Algo que es importante destacar, es que más allá de las clasificaciones que solo toman en cuenta el número de partidos importantes; es más relevante considerar condiciones determinantes para su existencia tales como; *su estructura interna, el grado de proximidad al poder, la competencia entre ellos, las propuestas y los proyectos que presenten a la ciudadanía;*<sup>38</sup> que cada país posee dentro de su sistema de partidos. Pero la pregunta central que resulta es, ¿Quién o qué decide, que un sistema de partidos posea determinado número de partidos? *La respuesta podría estar en el electorado;*<sup>39</sup> sin embargo, también se puede ubicarse indirectamente en la forma que posee un sistema electoral, al determinar el número de partidos de acuerdo con las condiciones de las reglas electorales vigentes. Ya que pueden ser varios los factores los que determinen cuantos partidos deben de existir, el tipo de estructuras internas, su organización y los tipos de actores políticos y sus programas; aunado al diseño de las reglas electorales plurales o restrictivas. Y es ahí donde podremos encontrar la respuesta del tipo de sistema electoral que un determinado país posea.

Es por eso que cada país crea su propio sistema de partidos, en el cual, condensa la forma de la competencia partidaria; ya que además en éste, se incorpora la institucionalidad política, y de ésta manera se crea una relación con la democracia electoral. En resumen, se podría decir que en un sistema de partidos los individuos tienen la capacidad y el derecho de optar por diferentes opciones a través de reglas claras, explícitas y consensuadas, donde los actores principales son los partidos;<sup>40</sup> y donde la forma que tome el sistema de partidos será la forma que corresponda al tipo de sistema de gobierno; dentro los cuales, podemos encontrar tres formas básicas: *la presidencial, la parlamentaria y la semipresidencial.*

### **1.3 La transición del autoritarismo a la democracia**

La transición a la democracia se puede entender como aquel proceso donde se sitúa la posibilidad de arribar a un nuevo tipo de régimen, que puede ser democrático o no; sin embargo debe de hablarse de transición política en términos generales mientras no se conozca el punto de llegada y en tanto no se reúnan las condiciones básicas democráticas. En otras palabras, un proceso de transición es aquel en el cual las reglas del juego del régimen vigente han dejado de operar, y las nuevas aún no han sido definidas y aceptadas; *en tanto no se llegue a un conjunto de acuerdos formales y reales que diriman el acceso al poder, se está en un proceso de transición.* Por su parte, Guillermo O' Donnell describe el proceso como traspaso a un nuevo tipo de régimen (casi siempre democrático), y como un movimiento desde algo inicial, hacia otro lugar diferente. Donde ese "algo inicial" ha sido (o continua siendo) la dominación autoritaria, y el subsiguiente "lugar diferente" puede ser la dominación política democrática, que concluirá cuando *la anormalidad* ya no constituye la característica central de la vida política. Es decir, cuando los actores se han asentado y obedezcan las reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden

---

<sup>38</sup> *Ídem.* Pág. 35.

<sup>39</sup> *Ídem.* Pág. 37.

<sup>40</sup> Bobbio Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica, 1986. Pág. 77.

recurrir para acceder a los roles de gobierno. Y el estado de *la normalidad* se llega a sentir, sobre todo cuando los actores políticos confían en que cada cual jugará con las reglas prefijadas y son vistas como normales; ese conjunto de reglas es lo que llamamos régimen político.<sup>41</sup>

Una de las características o rasgos más esenciales de un proceso de éste tipo, es el alto grado de *incertidumbre* o *indeterminación* que rodea a los que participan en ella, tanto en sus relaciones inmediatas, como más aún, respecto a las consecuencias de mediano y largo plazo. Así, el momento crucial de cualquier transición de un régimen autoritario a uno democrático, se sitúa al cruzar el umbral de cambio, y es partir de éste punto que nadie podrá intervenir para alterar los resultados del proceso político.<sup>42</sup> Esto es en muchos sentidos, la presentación de los elementos de la *des-institucional* e *institucionalización*, que todo proceso de transición debe atravesar y que los actores deben de ser conscientes de las confrontaciones. Que las soluciones son autónomas e independientes y que las negociaciones y acuerdos que realizan en momentos determinados, pueden ser en el futuro las posibles reglas finales que tendrán un efecto duradero e importante en la consolidación de la futura democracia. Como bien lo afirma Przeworski, el paso decisivo de toda democracia es la transferencia del poder de un grupo de personas a un conjunto de normas.<sup>43</sup>

En ese sentido, el juego no se caracteriza por la inmutabilidad y el respeto a las reglas, ya que éstas cambian constantemente y se van adecuando dependiendo de las condiciones; pues aquellas que son celebradas al inicio, tienen muy poco que ver con las del final. Sin embargo, por caótico que resulte para los jugadores los movimientos en varios ámbitos, es preferible tenerlos en el juego y en ese sentido, es preferible convencerlos de que la democracia es la mejor forma de gobierno, a tratar de imponer por la vía violenta una forma de gobierno no consensuada, ni legítima y mucho menos ilegal que dependa de la voluntad de una minoría. Así, la democracia y la transición consisten en inventar reglas de juego que pueden ser impuestas de manera multilateral, o pueden ser elaboradas de modo multilateral dependiendo de los *convenios implícitos* o *pactos explícitos*. Pues es mediante éstas reglas formales e informales, que se puede dar origen a futuros pactos fundacionales, llamados Constituciones, que son en la mayoría de los casos, el acto de culminación de este tipo de proceso. Además en ellas se establecen formalmente el conjunto de reglas que posibilitan la capacidad de ganar o de perder el poder y por lo mismo, se establecen ciertos espacios

---

<sup>41</sup> Cavarozzi, define a un régimen político. Como un conjunto de reglas y mecanismos constitucionales o no, para la selección de los altos funcionarios políticos del estado, y por el otro, los criterios de distribución del poder entre los diferentes aparatos del Estado. Una de las consecuencias de la forma de régimen, es la de determinar el alcance (y las limitaciones y distorsiones) de la influencia que las masas populares ejercen sobre el diseño e implementación de las políticas públicas a través del sufragio. Cuyos elementos centrales son: los partidos políticos como mecanismos de selección del personal estatal superior; el grado de competitividad del sistema partidario; el grado de operatividad de las normas constitucionales; y el nivel de estabilidad de las instituciones estatales vinculadas al sufragio. Cavarozzi Marcelo; Más allá de las transiciones, reflexiones sobre el largo plazo en la política Latino Americana. En transiciones a la democracia, en Europa y América Latina. Compiladores Barba Solano Carlos y Barros Horcasitas José L. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel A. Porrúa y Universidad de Autónoma de Guadalajara, 1991. Págs. 397-398.

<sup>42</sup> Przeworski Adam. Democracia y mercado. Cambridge University. 1991. Pág. 22.

<sup>43</sup> *Ídem*.

privilegiados,<sup>44</sup> a ciertos jugadores. Que en muchas de las ocasiones son temporales y transitorios mientras se establecen las reglas.

Y una vez que la transición ha fijado el conjunto de reglas hacia la democracia política, no hay garantía de que éstas sean respetadas en el futuro, ante todo porque es de tomar en cuenta que en este tipo de procesos (más en el caso de las transiciones conocidas), se ha observado una serie de restricciones básicas, sobretodo en cosas específicas como: los derechos de propiedad, de clase y los políticos. Que deben de mantenerse inviolables al menos durante algún tiempo y hasta la consolidación del próximo régimen democrático, donde posiblemente se haga un ajuste de facturas principalmente a los grupos más corruptos del régimen presente y pasado; y cuyas estructuras de la confianza serán: el ejército y el poder judicial, ya que protegerán a las personas y a sus bienes de no ser violentados en sus derechos. En esencia serán los partidos más formales, estructurados y reconocidos, que sumados a las asociaciones sociales de clase reconocida y con trascendencia; los que se quedarán con la mayor parte de los órganos del Estado; son los que se encargarán de convencer a los renuentes que se sumen al proceso y a los de reciente ingreso de ocupar los espacios contingentes además de compartirlos, según las reglas preestablecidas en la competencia.

En resumen, todo actor que participa o tenga el deseo de participar en la transición sólo logrará colaborar si los gobernantes de la transición están dispuestos a negociar, si las reglas del juego son mutuamente satisfactorias y si los espacios respectivos son los que desean y esperan. Ya que en una transición son esenciales el conjunto de acuerdos o pactos (explícito o no), donde unos y otros tienen que dar y recibir legitimidad al régimen saliente y al entrante para no producir una ruptura. Esto es, deben de partir de una "legalidad" para llegar a una legitimidad, donde desaparece un régimen y aparece otro y en donde es necesaria la existencia de *un pleno Estado de derecho*, casi democrático; al cual se le exige una transformación plena del régimen político existente. Por último, deben de existir en el régimen anterior grupos que deseen transitar, además de los actores en el poder legislativo, el ejecutivo y en la sociedad. Como bien lo explica Terry Lynn, las restricciones estructurales e institucionales determinan el rango de opciones disponibles a quienes toman decisiones e incluso pueden predisponerlos a la elección de una alternativa particular;<sup>45</sup> las cuales pueden ser formas de gobierno democráticas que se sustentan en formas de gobierno de tipo presidencial, parlamentario, monárquico o socialista.

## 1.4 Las causas de la transición

Es muy complejo determinar las posibles causas del fenómeno de transición, ya que el actuar de las fuerzas políticas hace muy difícil la determinación de una causa única. Es por

---

<sup>44</sup> Lynn Karl Terry. Dilemas de la democratización en América Latina, en transiciones a la democracia, en Europa y América Latina. Compiladores Barba Solano Carlos, Barros Horcasitas José. Op. Cit. Págs. 420.

<sup>45</sup> *Ídem*. Pág. 423.

ello que se han utilizado modelos comparativos para determinar las acciones que motivan la transformación de un determinado régimen desde la perspectiva del cambio, el tránsito democrático o la revolución, independientemente de las similitudes y las diferencias con respecto a movimientos que han experimentado otros sistemas políticos. No obstante lo complicado que es para el análisis determinar las variables que influyen en la formulación de acciones, que hace posible determinadas actitudes de cambio; existe la posibilidad de que se trata de una serie de conjunción de factores importantes y trascendentales, que es posible enumerar siguiendo el patrón de cambio realizado por otras Naciones. Cabe aclarar que tal vez puedan existir otras acciones que no se han considerado en este trabajo, pero que según nuestro criterio, éstas son las más importantes a considerar: a) La reestructuración profunda de los intereses económicos, políticos y sociales de la sociedad, como el cambio en el modelo económico, cuyo costo casi siempre estuvo en contra de las mayorías; b) La pérdida de representatividad y de legitimidad de la élite gobernante ante la reestructuración del modelo económico y de la propia sociedad, es lo que en términos simples se ha dado en llamar, crisis de legitimidad y su correspondiente crisis de la legalidad, y c) La creación de una nueva representatividad fuera del poder y de sus intereses, como el surgimiento de una fuerza política capaz de obligar al cambio y al surgimiento de fuerzas opositoras con capacidad para poder llegar al poder por diversos medios legales e ilegales.<sup>46</sup>

En el caso de las transiciones exitosas, éstas se llevaron a cabo gracias a una amplia gama de fuerzas políticas y sociales que estuvieron en pleno ascenso de su fortaleza y que fueron las impulsoras de cambio, a ello también se le suma, la pérdida de representatividad en la sociedad de las fuerzas hegemónicas del antiguo régimen. Éstas últimas, consideradas parte importante de las fuerzas tradicionales en el poder, que en momentos del cambio pierden su capacidad de gestión y de resolución de los problemas; y son considerados como los elementos determinantes de la relación ruptura-ascenso, que se encuentran relacionados con los siguientes aspectos: la pérdida de organicidad de las fuerzas en su apoyo; que no solo se trata de sus ofertas políticas y económicas, sino con el proyecto de Nación que se plantean; con la seguridad en el manejo de las fuerzas políticas, militares y policiales y con el control de la política económica, evitando en la medida de lo posible el menor costo innecesario y prolongado para la sociedad en su conjunto. Se podría decir entonces, que lo esencial en estos procesos es que sean exitosos en cuanto a la inclusión de las nuevas fuerzas políticas emergentes, sean claros en su contenido democrático republicano y liberal, y que posean cierta claridad en el proyecto de Nación que desean encabezar.<sup>47</sup> Para lograr así, el establecimiento de un nuevo régimen más equitativo, más plural y más legal.

Por otra parte, en muchos países del mundo que han experimentado el proceso de tránsito, se ha presentado la mezcla de diferentes causas, sin que exista una razón determinante y única que haya obligado al cambio. Por ejemplo en los casos de las transiciones que se realizaron en regímenes militares autoritarios de América latina, Europa del Este y algunos

---

<sup>46</sup> Linz Juan J. La quiebra de las democracias. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial. 1990. Págs. 93-131.

<sup>47</sup> *Ídem*. Págs. 22.

países Asiáticos, encontramos que las principales causas que los provocaron fueron: la reconversión de las economías estatistas a economías de mercado, un alto costo del control militar, la falta de apoyo del exterior para el mantenimiento de la economía y del sostén del aparato burocrático-militar, la falta de libertades formales para sus ciudadanos, la falta de respeto a los derechos humanos en específico a los derechos políticos, la falta de equidad en la competencia electoral y por ende de pluralidad política, la falta de inclusión y movilidad social, etc... Muchas de ellas, se presentaron de manera crítica y peligrosa, pero algunas otras jamás dieron síntomas de su existencia.

### 1.5 La dinámica y las vías de las transiciones

Por otra parte, dentro de las dinámicas de las transiciones encontramos que existen otras formas que pueden llevar a la democracia, entre las que podrían considerarse la perspectiva de su velocidad tales como; *rápidas o lentas*, las cuales dependen de los acuerdos y compromisos que se establezcan entre los actores para acelerar o para detener el proceso de cambio. También encontramos a las llamadas *Continuas y Discontinuas*, las primeras se refieren a la transformaciones de las instituciones, organizaciones y al poder político, que se logra mediante tiempos centrados y fijados de manera pacífica; y las segundas se refieren a los procesos de cambio constantes que también pueden llegar a ser profundos; pero que se caracterizan por su carácter de informalidad, dilatación de tiempo, discrepancia y falta de compromisos, y que sólo podrían concretarse en el largo plazo. Así, el carácter continuo o discontinuo de una transición democrática, está influenciado sobre todo en la determinación del mayor o menor protagonismo de los distintos actores en el proceso.<sup>48</sup>

Existe otra dinámica que es determinante para alcanzar los objetivos de la democratización, el llamado *factor tiempo*; pues podemos dar como un hecho que todo acontecimiento político y principalmente en el caso de las transiciones, implican necesariamente situarlas en un periodo de tiempo determinado (*ya que todo paso de un régimen a otro necesariamente se sitúa en un intervalo temporal*); por lo tanto, el factor tiempo nos permite tener una comprensión global de los procesos políticos, ya que es la variable que permite considerar en su justo valor el carácter dinámico de todo proceso político, y así lograr que la acción política en términos de la elección del tiempo, sea determinante y eficaz para su realización. Entonces la siguiente clasificación de vías puede expresarse mejor mediante la relación tiempo-logro de objetivos bajo las siguientes formas:

a) La prematura. Es cuando una iniciativa se toma en momentos y en condiciones que no están dadas para su éxito. b) La tempestiva. Es la acción política que aprovecha las condiciones favorables y las presentes en una situación determinada y donde los efectos deseados, son realizados a un costo muy bajo. c) Las acciones diferidas. Son las acciones que se pudieron realizar en una situación anterior y cuya postergación implica la pérdida de tiempo. d) Los actos de última hora. Son las acciones adoptadas de manera súbita, ya que

---

<sup>48</sup> Cansino Cesar. Democratización y liberalización. Óp. Cít. Pág. 19.

se trata de la consideración de que debe hacerse algo frente a una clara situación de crisis. e) Las decisiones superadas. Son decisiones tomadas en el último momento, justo antes de los acontecimientos de la caída del régimen. f) Los intentos por ganar tiempo. Se basa en la consideración de hacer tiempo, pues facilita que en un momento posterior la solución de la crisis sea inminente. g) La cadencia o ritmo. Ésta categoría ilustra la importancia de encontrar la velocidad apropiada del proceso.<sup>49</sup>

Se puede decir entonces, que toda toma de decisiones políticas se ve vinculada al factor tiempo, pues es una condición esencial que deben de considerar todos los actores para tomar en el momento más oportuno y así alcanzar el efecto que se desea; *por lo tanto el tiempo se convierte en el elemento clave del éxito o el fracaso de las decisiones.*

## **1.6 Los modelos y las formas de la transición**

En éste caso se trata de modelos explicativos, que van desde la transición al autoritarismo y a otras formas de gobierno diferentes a la democracia, donde los modelos más conocidos fueron los experimentados básicamente en naciones de Europa del Este y Sudamérica en las décadas de los setentas y ochentas; y en ellos, es posible identificar factores comunes o semejantes, que son sólo patrones explicativos y no son líneas generales de formas posibles de tránsito. Así que, mientras las transiciones en Europa del Este tuvieron un tránsito de carácter continuo, lento, pacífico e interno; las que se realizaron en los países Latinoamericanos se caracterizaron por ser fundamentalmente discontinuas, aceleradas, violentas y externas. No olvidándonos de señalar que un factor que diferencia a ambos conjuntos de transiciones radica principalmente en *la formulación de un pacto político, explícito y normativo*; producto de los acuerdos entre todos los protagonistas de la transición. Y en ese sentido, es cierto que toda transición ha generado su propio sendero y camino para llegar a su culminación, sin embargo cada una de ellas se ha guiado por una serie de patrones generales que se han determinado con el paso del tiempo, también llamadas tipologías básicas o modelos para el tránsito, que a continuación mencionaremos.

### **1.6.1. El modelo consensual**

Samuel P. Huntington y Adam Przeworski se han dedicado al estudio de este tipo de fenómenos y han tomado como modelos a la correlación de fuerzas presentes en un determinado momento del proceso de cambio. Se han llegado a distinguir como elementos principales: al gobierno (Huntington), a los moderados (Przeworski), la oposición (Huntington) y a los reformadores (Przeworski). Éste modelo se divide en tres categorías básicas que comprenderían:

**a) La elaboración de un pacto explícito y viable para la oposición.** O`Donnell lo define como un acuerdo no siempre explícito o justificado públicamente entre el conjunto selecto de

---

<sup>49</sup> Linz J. Juan. El factor tiempo en un cambio de régimen; Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 1994. Pág. 36-49.

actores que procuran definir las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas, concernientes a los intereses de quienes los acuerdan; se podría decir que se refiere a una especie de transición que necesita encontrar las condiciones para su instauración y consolidación. Se trata básicamente de que en dicha situación, las fuerzas políticas de signo opuesto logren concretar en el momento de crisis política un pacto o acuerdo, que rijan los pasos para alcanzar un marco de normalidad institucional y que cuenta con muchas posibilidades de ser la futura Constitución del país. Es conveniente señalar que se debe de tomar en cuenta siempre el factor relativo a las fuerzas políticas de cada una de las partes que participan en el proceso, pues son determinantes para las interacciones: *Gobierno-Oposición, Reformadores-Conservadores, Moderados y Extremistas*,<sup>50</sup> ya que el posible logro de los objetivos permitirá, la interacción de cada uno de ellos a ciertos márgenes de maniobra y posibilitará la realización del pacto o acuerdo. Así las formulas de transición exitosas se han conducido bajo el modelo de pacto explícito que se ensayaron en los casos de Grecia, España y Portugal y que culminaron en importantes reformas.<sup>51</sup>

La relación existente entre las fuerzas políticas y los modelos de pactos hasta el momento experimentados, se ven reflejados de manera simple y efectiva en el siguiente esquema de interacción entre las distintas fuerzas que se vinculan en la acción política, las llamadas: *transformaciones*, que son cuando las élites en el poder apuestan por la democratización en función de garantizar el control de los procesos y el mantenimiento de importantes cuotas de poder al final de ésta; *los reemplazos*, es donde se supone la existencia de una oposición fuerte con capacidad para imponer el cambio político, de acuerdo a sus condiciones, para así someter a la fuerza a los sectores vinculados al gobierno y a los actores desleales, evitando así la radicalización de las estrategias; y por último, *los traspasos*, que se relacionan con la posición de los reformadores y los conservadores, que se articulan a partir de una situación intermedia, es donde hay un equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición.<sup>52</sup>

**b) El papel de las fuerzas armadas.** Debe de recaer en las fuerzas armadas la elaboración de los acuerdos de tipo consensual, la gobernabilidad, el control y la estabilidad del poder porque son los garantes del orden en el cambio. Son los depositarios de los poderes y garantizarán que el dictado de las urnas sea respetado, pues a final de cuentas, ellos serán una especie de último juez que garantizarán el traslado de los poderes públicos, sin poner en riesgo la estabilidad del Estado; ya que en caso de que alguno intente violar los acuerdos, ellos aplicarán la vigencia del Estado de derecho. En el caso de los regímenes o instituciones de línea castrense, estos suelen desempeñar el papel central en la formación y en la vigencia del Estado de Derecho y estos (los militares), se articulan en dos vertientes para el ejercicio de gobierno: primero en la administración pública, ya que los miembros de la institución armada son quienes organizan y manejan el aparato estatal; y segundo, el ejercicio del control en la ejecución de actos de coacción y represión (oficiales o no), son dirigidas sistemáticamente, cuando sienten que el orden social está en peligro.

<sup>50</sup> Cárdenas Gracia Jaime F. Transición política y reforma constitucional en México. Op. Cít. Pág. 42

<sup>51</sup> Colom González Francisco, la transición española: del autoritarismo a la democracia, Colección temas de la democracia. IFE 1997 Pág. 13.

<sup>52</sup> Cansino César. Democratización y liberalización Óp. Cit. Págs. 25-26.

**c) La importancia de una sociedad civil fuerte.** Primero debemos dejar claro qué entendemos por sociedad civil, afirmando que es el espacio social donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, ideológicos y religiosos; y es donde las instituciones públicas tienen la misión de resolver, prevenir y mediar; es decir, es donde se desarrollan los procesos de deslegitimación y relegitimación,<sup>53</sup> del poder. Así, en la etapa de cambios políticos ésta se expresa a través de un sensible incremento de la movilización política, que es un acelerado incremento de las demandas sociales y políticas, que constituyen los desafíos políticos más visibles para la fuerza política en el poder. Pues en la medida que una sociedad civil es más plural, más heterogénea y más extendida; en esa misma medida el tipo de retos que enfrentará el futuro Estado serán más factibles, para llegar a un conjunto de acuerdos de tipo democrático.

### 1.6.2 El modelo conflictivo

Este modelo de transición que se realizó sobre todo en los países Latinoamericanos, supone un colapso del régimen político de partida, donde el papel de la oposición es el de llegar a alcanzar la fuerza y la capacidad necesaria para derrocar al gobierno autoritario. Un ejemplo claro es el caso Argentino, cuya transición es totalmente opuesta a la Española, ya que se trata de una transición determinada por el colapso de un régimen autoritario-militar; donde se produjo una completa transformación del régimen estableciéndose primero: una “cuasidemocracia” que presentó un alto nivel de incertidumbre institucional ante la falta de control político y administrativo del Estado, acentuado por la presencia de fuertes oposiciones internas (políticos, empresarios, banqueros y militares) y externas (por la influencia de EUA). El principal generador de éste modelo, es el surgimiento de un tipo de oposición en la que su percepción del proceso de transición es considerado como un fenómeno inconcluso y como una segura amenaza para sus intereses; es por ello que utilizan todos los recursos a su alcance para obstaculizarla e impedir su consolidación.

El modelo conflictivo presenta cuatro elementos explicativos que intervienen en su creación:

**a) La realización de pactos políticos.** La razón de celebrar un acuerdo, es que facilita a un determinado régimen que se modifique su estructura institucional, neutralizando el peligro de una confrontación violenta; al mismo tiempo que impide el que predomine un grupo de poder sobre otro; ya que por ejemplo, la diferencia más destacada al contrastar los procesos de transición democrática de Sudamérica con respecto a la mayoría de los procesos del sur de Europa, fue la ausencia de pactos o acuerdos políticos explícitos y formales para regular y conducir el proceso de la transición, ya que en general las transiciones en América Latina no se realizaron bajo la línea de un pacto político formal, causa que explica la incapacidad para

---

<sup>53</sup> Bobbio Norberto. Estado gobierno y sociedad, por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. Breviarios 1999; Págs. 43-44.

articular acuerdos y consensos básicos entre distintas fuerzas políticas involucradas en un proceso de transición democrática.<sup>54</sup>

**b) Contexto internacional desfavorable.** El componente geoestratégico y la política exterior ciertamente juegan un papel primordial en la configuración de las condiciones que hacen más viable la democratización, en un caso o en otro. En América Latina no se puede dejar de tomar en cuenta que forma parte del área de influencia cercana a los EU, y es donde menos se tolera que no se comparta su ideología liberal (de ahí que sería conveniente revisar los casos de Argentina, Nicaragua, Haití y Venezuela). En el caso de Europa del Este y del medio Oriente, éstas son áreas de influencia todavía de Rusia y de la Comunidad Europea. Un ejemplo de ese comportamiento en sus respectivas áreas de influencia, es el caso de España a finales del franquismo, el cual fue apoyado en cierta medida por la Comunidad Europea y por EUA. Y los casos de Afganistán en los ochentas y recientemente Ucrania, ambos influenciados por el gobierno de Rusia.

**c) El grado de militarización y el carácter represivo del régimen.** No puede negarse que los militares han tenido una presencia permanente en la historia Latinoamericana, Africana y del Medio Oriente, al menos desde la formación de las repúblicas independientes del siglo XIX y hasta finales del XX. Salvo en algunos casos, en la mayoría el Estado se configuró al amparo del poder castrense, donde su influencia se hizo sentir con mayor fuerza hacia mediados de los setentas, cuando se inauguraron los regímenes de éste tipo en gran parte de esas regiones. Los dos rasgos más inherentes de los regímenes militares, fueron en primer lugar, desempeñar un papel central en la definición y el manejo de las políticas económicas, y segundo, cumplir con la misión de la defensa nacional. En éste sentido, los ejércitos han guardado la capacidad de mantener una elevada dosis de poder, de autonomía e influencia política; de ahí, que el peso específico de los militares ha sido determinante en el desarrollo de los procesos de transición.

**d) Una sociedad civil débil y el sistema de partidos.** Las movilizaciones sociales, tales como; huelgas, paros, desobediencia civil y otro tipo de acciones; por sí solas no provocan ni la caída de un régimen autoritario, ni la transición a la democracia (como sugieren los casos de Venezuela, Brasil y Cuba). Dependen en buena medida de la influencia de factores, tanto internos como externos y del nivel de organización alcanzado por las fuerzas sociales, que obliguen a retirar su apoyo al régimen, sometiéndolo a presiones de cambio. Es normal que América Latina muestre una menor organización y autonomía en el desempeño de sus sociedades, lo cual, deja más espacios entre las élites gobernantes para la aplicación de estrategias liberalizadoras. Ya que la falta de una sociedad civil organizada lleva consigo la polarización en el sistema de partidos y una débil participación ciudadana. Éstas características explican la insistencia en la elaboración de pactos políticos que regulen la transición, pero al no contar con un acuerdo que garantice la protección de ciertos intereses estratégicos de los principales grupos o actores sociales, la competencia por el control de los

---

<sup>54</sup> Cansino Cesar. Democratización y liberalización. Óp. Cít. Págs. 38-39.

órganos centrales de gobierno, se vuelve más intensa y los niveles de confrontación se elevan y amplían.

Veremos a continuación de forma esquematizada los dos tipos de pactos que sintetizan los principales modelos de cambio a los que puede acceder una transición.

### LOS MODELOS DE LA TRANSICIÓN

Tipos de modelos	Características					
	Naturaleza y extensión de los pactos políticos.	Papel de las fuerzas armadas	Participación de la sociedad civil y de los partidos	Contexto internacional	Naturaleza del régimen de partido	Ejemplo de casos
Consensual	Pactos explícitos y amplios	Papel modesto, responsabilidad mediana en la violencia oficial	Fuerte, con movilizaciones predominio de partidos moderados	Favorable	Menor grado de Militarización, Autoritarismo y Fascismo	España 1975 y Portugal 1974
Conflictivo	Ausencia de pactos	Papel protagónico y gran responsabilidad en la violencia oficial	Débil con polarización partidaria	Desfavorable	Mayor grado de Militarización Burocrático–autoritario	Guatemala 1984 y El Salvador 1982

\*Fuente. Democratización y liberalización IFE 1997.

## 1.7 El mapa de las transiciones en el mundo

La palabra democracia ha circulado por todo el mundo y ha sido adoptada por un sinnúmero de regímenes políticos, todos auto-denominándose demócratas o democracias, comprendiendo todo el espectro de los sistemas políticos existentes; desde los países del bloque de Europa del Este, pasando por algunos del lejano Oriente, hasta las dictaduras militares de África y América Latina. Así, la palabra se volvió lema político de todas aquellas élites oligárquicas y se convirtió en el símbolo de las más diversas demandas sociales, principalmente de los países que intentaban dejar atrás los sistemas autoritarios. La primera gran ola de democratización que inició estos procesos, se presentó en el año de 1820 con la ampliación del sufragio a una gran parte de la población masculina de los Estados Unidos y continuó durante casi un siglo hasta 1926, lapso durante el cual nacieron unas 29 democracias;<sup>55</sup> sin embargo, para 1922 con la subida al poder de Benito Mussolini (*il Duce* en Italia), se marcó el inicio de una primera ola contraria que para 1942, ya había reducido el número de Estados democráticos a sólo 12.<sup>56</sup>

Con el éxito de las grandes revoluciones del siglo XX contra los regímenes tradicionales, coloniales y autoritarios y en gran medida, por la desorganización y la deslegitimación del llamado *establishment*, sin olvidar a la violencia política; fue como se dio inicio a la segunda

<sup>55</sup> P. Huntington Samuel. La tercer ola de la democracia. Óp. Cit. Pág. 3

<sup>56</sup> *Ídem*.

ola de democratización, sumado al triunfo de los aliados en la segunda guerra mundial, llegando a su máximo en 1962 con 36 países gobernados democráticamente, para ser seguida por una segunda ola contraria (1960-1975), que volvió a reducir el número, a tan sólo 30. En la actualidad se podría decir con las reservas de algunos casos, que nos encontramos en una tercera ola democratizadora, que será determinante para la consolidación de las futuras democracias en el mundo; la cual inició con el proceso de transito del autoritarismo a la democracia con la llamada “*Revolución de los Claveles*” en Portugal en 1974, y parece haber culminado con el derrumbe de los regímenes comunistas en Europa del Este en 1989.<sup>57</sup> Entre 1974 y 1990 por lo menos 30 países llevaron a cabo transiciones a la democracia, llegando a duplicar el número de gobiernos democráticos en el mundo. El proceso continua en una parte de América Latina, el Norte de África con la Primavera Árabe, el Medio Oriente y parte de las ex Repúblicas de la antigua Unión Soviética.

Es bien sabido que ciertos factores externos jugaron un papel importante en la consolidación de los regímenes en transición. Ahí está el caso de la comunidad Europea (CE), cuyo desempeño fue importante en la consolidación democrática de Europa Meridional en especial para Grecia, España y Portugal. Donde el establecimiento de la democracia fue vista como una necesidad para su integración a la comunidad económica, habría que agregar la posterior retirada del poder Soviético en la Europa Oriental; lo que posibilitó también la democratización de Europa del Este. Sin embargo, el desarrollo democrático en la mayoría de las ex-repúblicas Soviéticas fue muy complicado, debido principalmente a factores propios de su heterogeneidad étnica y cultural, y a su mala disposición del grupo dominante para permitir el ejercicio de los derechos a la igualdad de las minorías. Estuvo además, la generación de nacionalismos regionales extremistas que estuvieron apoyados por la fuerza militar de la ex-URSS (como en los casos de Croacia y Serbia). En el resto del mundo, durante los años sesenta y ochenta fueron los Estados Unidos un importante promotor de “la democracia liberal” exportando su modelo a otros países, principalmente en América Latina.

Para la década de los setenta en América Latina, las tres cuartas partes de la población vivían bajo regímenes dictatoriales de intensidad y orientación variable, que al fin de cuentas eran dictaduras. Mientras en la cuarta parte restante se habitaba en países con democracias débiles; así en Bolivia se presentaba la dictadura de Hugo Banzer; Chile se encontraba bajo un régimen de corte fascista con Augusto Pinochet, que se instauró en 1973; en Argentina con el gobierno de Estela Martínez de Perón y las subsecuentes juntas militares en el gobierno, impidieron la llegada de la democracia y cedieron el espacio a la dictadura de Jorge Videla, y las posteriores juntas militares; en Perú en 1975, se le otorgó el mando al general Morales Bermúdez; en Ecuador tomó el poder el general Lara, el cual logró conservarlo tras el “Boom” petrolero que mantenía y desarrollaba una forma de gobierno

---

<sup>57</sup> C. Shmitter Philippe y Karl L. Terry Qué es y que no es la democracia. Compilación, el resurgimiento global de la democracia. Óp. Cít. Pág. 37.

“democrática”. Los casos excepcionales fueron los casos de Panamá, donde el general Torrijos mantenía firmes reivindicaciones patrióticas, especialmente por el caso del canal. Otras, la más vieja dictadura de la región es la elegida por “sufragio universal” en el caso de Cuba; cuyo líder lleva más de 56 años en el poder a costa de la violación de los derechos humanos y de una parte importante de su población; otro fue el caso de Haití con Jean Claude Duvalier y sus Tontons Macuotes, que mantenían en cintura a cualquier oposición que se le presentará; y por último, en 1976 en el país de Granada donde Eric Gairy (aliado de Pinochet) garantizaba el orden del Estado, a través del terror.<sup>58</sup>

En el resto del mundo los efectos de la democratización sobre las aspirantes democráticas (fuera de Latinoamérica) se presentaron en 1990, en Bulgaria, Rumania y Yugoslavia. Su efecto se dejó sentir también fuera de Europa en los movimientos de liberalización de algunos países de Arabia y de África, que ya habían iniciado su proceso. La influencia democrática de la Comunidad Europea (CE) no solo se dejó sentir en Europa del Este, sino también en áreas tan distantes como en África, donde los líderes de regímenes como Zaire con su presidente Mobuto Sese Seko, lo obligaron a transitar a un régimen más democrático; en Tanzania con Julius Nyerere abrió el sistema monopartidista; o en Nepal 1990, donde el Rey Birenda levantó la prohibición de partidos políticos de oposición. Otra región que en los años noventa dio el paso a las transiciones, es el lejano Oriente (a excepción de Filipinas), donde lo primero que se hizo fue abrir el sistema de partidos ya que se caracterizaban básicamente por ser sistemas monopartidista, ejemplo claro el Japón; cuestionable como democracia, paso claramente la prueba garantizando los elementos mínimos necesarios para calificar como democracia, pues contaba con elementos como: libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de reunión, condiciones para la existencia de grupos opositores y por último el de la equidad en la competencia electoral. Así, los sistemas autoritarios, desde el Este Europeo, Asia, África y el lejano Oriente cubrieron un “*Cuntinum*” entre democracias y autoritarismos; con Japón en un extremo e Indonesia en el otro y Corea, Taiwán, Malasia y Singapur en medio.<sup>59</sup>

De ésta forma los regímenes democráticos se asentaron en el mundo, como aquella forma de gobierno que para su establecimiento necesita de un conjunto de acuerdos, reglas y procedimientos de común acuerdo entre todos los participantes de la transición. Que para funcionar necesita del establecimiento esencial de pactos y acuerdos, como métodos únicos para encontrar soluciones satisfactorias a las diferencias y las controversias que se desarrollan en las sociedades contemporáneas de carácter pluralistas-democráticas, lo que a su vez complica su consolidación en un corto plazo. La necesidad de ver a la democracia como la única forma de gobierno, es porque en ella pueden convivir las más diversas formas de concepción del mundo, desde aquellos que son netamente liberales, consumidores, e

---

<sup>58</sup> Cueva Agustín. Las coordenadas históricas de la democratización latinoamericana. En ensayos sobre una polémica inconclusa, la transición a la democracia en América Latina. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial. 1991. Págs. 11-20.

<sup>59</sup> Huntington P. Samuel. Óp. Cit. Pág. 16.

individualistas, hasta aquellos que están a favor de la colectividad, la solidaridad, la igualdad, y de respeto al estado de derecho; y todo esto se puede hacer en democracia.

# Capítulo II

## Análisis de la Situación del Sistema Político Mexicano

### 1. El Presidencialismo Mexicano

#### 1.1 Planteamiento del problema

El grave problema en el proceso de transición política, que está sufriendo el sistema mexicano; es su lentitud que poco a poco ha comenzado por cobrar serios costos para la mayoría de la población del país; debido en gran medida por la propia indefinición de las estructuras y por lo ambiguas que resultan las reglas de convivencia entre éstas. Es por eso que la sociedad se encuentra en una situación de desventaja e indefensión institucional, lo que en nada garantiza que se dé por sentado el proceso de conclusión democrática y mucho menos se pueda dar por sentado la consolidación de ésta; sino que más bien, se dan señales e indicios de una mayor obstaculización, parálisis y extrapolación institucional y ciudadana. Por ende, es necesario realizar una evaluación de cada una de las estructuras que conforman al sistema político mexicano, y determinar así, la situación en la que nos encontramos después de todo este proceso de cambio político.

Sin embargo, sin temor a equivocarnos creemos que de alguna manera el proceso ha estado marcado en los últimos años por una pasmosa lentitud, que es muy amenazante para una débil institucionalidad, mismo que ha motivado muchas de las principales críticas que se le han venido realizando; aunado al sentido de la falta de profundidad en las transformaciones que se necesitan para consolidar al régimen. Así el sistema político mexicano en el proceso de transición, sólo ha podido transformar partes de su propia estructura sistémica, haciéndolo de forma deficiente, parcial y esporádica, motivada esencialmente por momentos de crisis y rompimiento en las estructuras de poder; esto ha obligado, a realizar una especie de liberalización política <sup>60</sup> permanente. Que permite deshacerse de una cierta presión al momento de presentarse un momento de crisis, adaptando al régimen, <sup>61</sup> a las demandas democráticas del momento, concediendo espacios de participación política y de poder aparte de la oposición leal al régimen, permitiendo así un proceso de transición política pactada con parte de los grupos de poder, suscritos en una serie de acuerdos políticos o pactos, etiquetado bajo lo que se ha denominado por Reforma del Estado; cuyos diseños obedecen a las circunstancias coyunturales del momento, como son los casos de las celebradas en 1977 y 1997, consideradas las más exitosas.

Pero estas, más que proponerse una transformación profunda y radical de régimen; sólo han podido cambiar, modificar o alterar partes muy específicas de sistema político, las cuales

---

<sup>60</sup> Cancino César. Democracia y liberalización Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral. 1997. Pág. 45.

<sup>61</sup> *Ídem*. Pág. 48

resultan ser las más visibles y evidentes para la sociedad, son las que tienen que ver necesariamente con la forma en la que se da la participación ciudadana y el tipo y forma de la representación (es decir el sistema de representación política). Así los cambios se han dado por vía del sistema electoral y del sistema de gobierno.<sup>62</sup> Sin embargo estas reformas han sido inconclusas, parciales y poco eficientes, debido en gran parte por lo deficiente que han sido para enfrentar los retos que se les presentaron. Es por eso, que conviene preguntarnos, ¿En qué momento se encuentra el proceso de transformación del sistema político mexicano después de todo éste tiempo? y ¿En qué medida estos cambios pueden asegurar mayor velocidad y profundidad para que de alguna manera se concluya con el proceso? Creemos que la mejor explicación de un proceso de ésta naturaleza se debe basar en un análisis de las estructuras que componen a todo el sistema político mexicano, poniendo especial énfasis en aquellas que son las más visibles y representativas de toda la estructura del régimen, como son: el sistema de gobierno, el sistema de partidos, el sistema electoral y el sistema de representación.

## 1.2 Antecedentes del Presidencialismo

El poder presidencial de México<sup>63</sup> ha sido una herramienta muy eficaz como instrumento de control político para un país que no ha podido consolidar su integración en una sola Nación, y que más o menos se realizó hasta ya bien entrado el siglo XIX y principios del primer tercio del XX; ello se realizó a expensas de la construcción institucional del país subordinada a la figura presidencial, esto fue sólo posible cuando se dieron una serie de condiciones que permitieron la concentración del poder en una sola persona; aunado a la construcción institucional de un régimen autoritario y excluyente, que concentro toda la actividad política en una instancia única de representación partidaria, la cual, se constituyo sobre la base de una institucionalidad corporativa-clientelar que inmovilizó a toda la sociedad civil. E impulsaron un nuevo pacto político-social (la Constitución de 1917), que funcionó como mecanismo de control político-ideológico social; pero lo más importante de todo, fue el establecimiento de un acuerdo tácito de renovación del poder, es decir, crearon una serie de reglas no formales que institúan la sucesión programática del poder sin tener que llegar a la violencia para acceder a él.

---

<sup>62</sup> La función de cada una de estas formas de gobierno consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas, por medio de órganos legítimamente constituidos que organizan y estructuran todo el poder político de una sociedad. Pudiéndose clasificar en dos grandes modelos prototípicos: las denominadas Monarquías y Repúblicas; las primeras responden a principios de observación divina; las segundas responden a una naturaleza humana y a una voluntad de tipo popular o voluntad general, éstas últimas se pueden clasificar por el tipo de instituciones que las forman: 1. Desde el nivel de principios y funciones, que se refiere a la separación, fusión y distribución de poder; entre los que podemos distinguir a los gobiernos presidencialistas, parlamentarios o semipresidenciales; y 2. Los que comprenden los niveles y órdenes de organización y concentración de poder, entre los que podemos encontrar a las unitarias o centralistas y las federales o federaciones de estados. Hurtado Javier; Sistemas de gobierno y la democracia. IFE cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 19. 1999. Págs. 9-10.

<sup>63</sup> Las jefaturas de estado y de gobierno se concentrarán en una sola persona: el presidente de la República. Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en situación de votar, salvo en contadas excepciones (cuando se elija un Colegio Electoral). El jefe del ejecutivo y su gabinete son independientes del legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos electos en forma separada. El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el congreso no tiene la capacidad para destituir al presidente y el ejecutivo no tiene facultades para disolver al legislativo. El poder ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo). El presidente en forma libre y directa nombra o sustituye a sus ministros y secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores. Hurtado Javier. *Idem*. Págs. 15-17.

Y en ese sentido, fue sólo hasta que se pudo conformar la consolidación de un poder único, apoyado en una institucionalidad autoritaria y clasista; que pudo darse la instauración de poder unipersonal y de carácter autoritario, y éstas condiciones resultaron ideales para un país como México. Pues sólo basta mencionar que durante la segunda mitad del siglo XIX, dos personajes lograron dar estabilidad política al país, sólo que a un costo demasiado alto para la sociedad mexicana; ya que tanto Benito Juárez como Porfirio Díaz contribuyeron en cierta medida a crear debilidad del proto-Estado mexicano, al no permitir la consolidación de las estructuras institucionales autónomas modernas, ya que ambos contribuyeron en muy poco para erradicar los viejos vicios que persistían en un país ampliamente marginado, incomunicado, retrasado y con profundas raíces de intolerancia y que se encontraba muy diversificado étnicamente; lo que se aunaba a una serie de graves problemas políticos que estaban pendientes desde la independencia. Causas irresueltas que fueron caldo de cultivo para el primer movimiento social de orden revolucionario del siglo XX, que pretendió cambiar el modelo político-social porfirista mediante el intento de transformación social de las masas urbanas, campesinas, trabajadoras y de pequeños comerciantes, a través de elevar las demandas de igualdad política y social en un nuevo tipo de pacto social.

Fueron las formas intolerantes y autoritarias sobre las que se construyó el sistema político y económico mexicano y a su vez, fueron las causantes del movimiento revolucionario; pues al ser un tipo de régimen agrario-rural y semi-feudal tardío, hicieron muy difícil que se sentaran las condiciones de Estado moderno. Por ende nunca se proporcionaron las condiciones de formación de una sociedad civil organizada, plural y moderna, que pudiera generar las relaciones equilibrio de social y político, necesarias para la formación del Estado mexicano<sup>64</sup> moderno y el cual, brindara mejores condiciones para enfrentar los problemas internos y externos que se presentaban. En ese sentido, el autoritarismo social y político de ese México, fue el que sentó las bases de una estructura de poder vertical que daría lugar al futuro presidencialismo autoritario unipersonal de los caudillos revolucionarios y su posterior institucionalismo por la vía de las facultades metaconstitucionales; pero sobre todo por la contribución que realizó el PRI, como un partido único y hegemónico.

### **1.3 El presidencialismo Mexicano Posrevolucionario**

Una vez que se dio formalmente por concluido el proceso revolucionario de 1917, con la imposición en el poder del grupo sonoreense de Carranza y Obregón, fue que se dieron los primeros pasos hacia la consolidación del régimen; para ello fue necesario crear una serie de estructuras y condiciones políticas y sociales que permitieran instaurar de mejor forma una estabilidad política y social que no se habían dado en el pasado y al mismo tiempo,

---

<sup>64</sup> En ese sentido, el debate está dado por los teóricos de Estado mexicano, que al tomar en cuenta las consideración de H. Kelsen, afirman que el Estado mexicano puede ser considerado como un Estado moderno con todas sus acepciones y requisitos, cuando llega al gobierno Benito Juárez, pues éste inserta en su gobierno las condiciones mínimas necesarias para ser considerado como tal, al introducir una verdadera división de poderes, con un legislativo fuertemente estructurado, una suprema corte con autonomía en sus resoluciones y una presidencia claramente definida y autónoma de la federación. Sin embargo, teóricos posrevolucionarios como Arnaldo Córdova y Enrique Krauze, determinan que son los regímenes posrevolucionarios quienes de alguna forma, integran de manera más completa y sería la determinación para que se pueda considerar a éste como formalmente moderno.

consolidar la futura estructura del poder presidencial. En ese sentido, se requería de una serie de herramientas que contribuyeran a generar un ambiente de mayor fortaleza y estabilidad institucional, más allá de los acuerdos celebrados entre las fuerzas revolucionarias. Para esto se necesitaron de elementos, tales como: la centralización del poder, que hasta ese entonces se encontraba fragmentado entre las distintas fuerzas revolucionarias; la organización y consolidación de una serie de estructuras organizativas de obreros, campesinos y clases populares, que canalizaran su representación a través de organizaciones corporativas; el impulso al proceso de modernización industrial, donde el Estado fuera el principal promotor de su desarrollo; la unificación de los grupos revolucionarios supeditados al servicio del poder presidencial; y la unificación de los organismos sociales y políticos, en una estructura más formal con capacidad de incorporar y de estructurar las demandas sociales y políticas; es decir, que se trataba de crear un instrumento donde se canalizaran las demandas político-sociales, llevándolas a un nivel superior de organización. Y que tuvo como fin último, la transformación del poder institucional hacia uno de tipo personal centrado en la figura presidencial.<sup>65</sup>

Sin estas condiciones, hubiera sido muy difícil que se hubiera consolidado el régimen presidencialista mexicano como lo conocemos; y éstas a su vez, sólo fueron posibles con la concentración de poder que realizó el General Lázaro Cárdenas,<sup>66</sup> en la presidencia del país. Ya que él lograría consolidar las estructuras promotoras y coadyuvantes al poder presidencial, lo que brindaría ciertas ventajas de fortalecimiento a la gobernabilidad y estabilidad política; pues la centralización del poder presidencial sustentado a través del apoyo de organizaciones corporativas, crearon una simbiosis con el Estado; y por último, se requirió de la ayuda que le brindó la creación de una visión nacionalista del país que sería el principal promotor y justificador del desarrollo económico posrevolucionario. Además la convertiría en la principal herramienta legitimadora del sistema autoritario presidencialista. Estas condiciones que aunadas a las atribuciones que formalmente poseía, crearían las condiciones perfectas para el establecimiento de un régimen más estable y perdurable, capaz de imponerse a una sociedad que se encontraba sin mecanismos de intermediación social, ya que no disponían de canales de interlocución, que no fueran los que el mismo régimen permitiera, lo que dio origen al sistema político mexicano como lo conoceríamos.

En ese sentido, la utilidad que generó la Constitución como instrumento esencial de legitimación y de fortalecimiento del presidencialismo, fue el de ayudar a concretar o consolidar el régimen presidencial como la única instancia política de diálogo (la personificación del poder), es decir, fue la máxima instancia de resolución de conflictos lo que transformó al presidencialismo en una forma institucional del poder, diferente a los regímenes de tipo caciquil anteriores a la revolución. En resumen, de lo que se trató fue de conjuntar una serie de elementos, instrumentos o herramientas de tipo formal e informal que le auxiliaran y que le permitirían dar una mejor estructuración del poder de forma más

---

<sup>65</sup> Arnaldo Córdoba. La formación del poder político en México. Ediciones Era México 1989. Pág. 13.

<sup>66</sup> *Ídem*. Pág. 39.

personal y a la vez institucional y que permitieron crear condiciones de perdurabilidad, sin que se generaran conflictos graves al anterior régimen. Sin embargo, para ello también se requirieron de nuevas formas de acuerdos, nuevos pactos y reglas de participación política, en las que se establecieran las formas de convivencia política y social entre las distintas fuerzas que emergieron de la revolución.

Así el nuevo régimen se materializaría sobre la idea esencial de la consolidación y la continuidad en el poder político entre las familias revolucionarias.<sup>67</sup> Teniendo como base un conjunto de acuerdos no formales (en su mayoría) que servían de mecanismos de control contra la individualización y la fragmentación del poder, de forma que se promoviera una renovación constante de los grupos a su interior; eliminando la violencia como mecanismo para ascensión al poder. Sin embargo, con el paso del tiempo la informalidad se situó por encima de la institucionalidad, ya que creó una dependencia excesiva en la personificación de la presidencia, y por ende una especie de mistificación del poder, que si bien fue un elemento de consolidación del poder, también contribuyó a la exacerbación y fortalecimiento del autoritarismo presidencial y por ende, una debilidad institucional del régimen Republicano<sup>68</sup>.

Así el presidencialismo, fue la opción histórica que superaba el conflicto social e institucional;<sup>69</sup> y preservarlo fue el objetivo fundamental, ya que al ser sustentado en prácticas y en anti-valores democráticos, favoreció la construcción y preservación del mismo,<sup>70</sup> suprimiendo los valores de una democracia participativa plural. Ya que la “estabilidad” “la inmutabilidad” y “adaptabilidad” a los cambios, fueron las características por antonomasia del régimen, que lo situó por encima de los valores democráticos. Éstos “méritos” no fueron menores, pues se trato de una gran contribución del régimen, al generar estabilidad y gobernabilidad que el país necesitaba. Sin embargo, éstos también motivaron muchos excesos del poder, ya que derivado de su alta concentración, que dejó sin contrapesos a la presidencia, lo que a su vez fue generando una cultura autoritaria que se consolidó a través del tiempo, impregnando todos los niveles del Estado y de la sociedad. De ahí que esta sea a su vez, uno de los principales problemas para la transformación, debido a que su “éxito”, lo imposibilitó a transformarse, manteniéndose vigente sin cambios significativos, al menos hasta 1988.

#### 1.4 Elementos institucionales del presidencialismo

El presidencialismo mexicano,<sup>71</sup> ha sido un caso muy *sui generis* en la historia de la ciencia política del mundo (ya que es un tipo de régimen que por su características es muy similar a

---

<sup>67</sup> Escobedo Delgado Juan F. Ataduras Históricas de la democracia en México. Ensayos de los ganadores del primer certamen del ensayo Francisco I. Madero, los valores de la democracia. IFE.1998. Págs. 55-62.

<sup>68</sup> Arnaldo Córdova. Op. Cit. Págs. 59-61.

<sup>69</sup> *Ídem*. Pág. 45.

<sup>70</sup> *Ídem*. Págs.54-57.

<sup>71</sup> El presidencialismo como una institución política es un fenómeno que tiene como primicia esencial, situar en el centro del sistema a la figura personal del presidente por encima de la división de poderes y del sistema de pesos y contrapesos que da equilibrio al sistema y funcionalidad a éste. Arnaldo Córdova. Op. Cit. Pág. 44.

países como la Unión de Repúblicas Soviética Socialistas, URSS<sup>72</sup> y Japón<sup>73</sup>). En ese sentido, muchos analistas se han preguntado ¿Por qué ha sido tan duradero? ¿Qué mecanismos han hecho posible la permanencia en el tiempo? ¿Por qué a pesar de que se ha dado un proceso de alternancia en la presidencia, no ha cambiado de fondo el régimen? y ¿Por qué se mantuvo sin grandes cambios, a pesar de haber perdido la presidencia en el año 2000? Las respuestas pueden ser muy variadas, pero creemos que las más importantes, son sin lugar a dudas, las que tienen que ver con el conjunto de funciones legales y extralegales que posee la presidencia, el ejercicio de valores y antivalores democráticos que se instauraron desde su origen, el tipo de relaciones políticas y sociales que se construyeron alrededor de los presidentes y de los grupos en el poder, y finalmente, por las características estructurales y de sistema que se le han ido atribuyendo. Éstas creemos son las que le han dado la fortaleza necesaria para mantenerse, sin grandes cambios a lo largo del tiempo, aún y a pesar de haber dejado la presidencia de la República por doce años; sin embargo, también estos han sido sus mayores debilidades y sus mayores problemas, ya que se han vuelto en los principales obstáculos que han impedido su transformación.

**a) La creación de un Corporativismo leal al régimen.** Desde sus inicios el corporativismo mexicano tuvo como propósito central sustraer la representación social de los intereses de los grupos organizados del país, para sustituirlos por centralidad y por el control político de sus líderes al servicio del poder presidencial; ya que el corporativismo fue un mecanismo y un instrumento que se situaba por encima de las masas obreras y campesinas, y sin cuya simbiosis la consolidación de Estado posrevolucionario hubiera sido muy difícil de llevarse a cabo. El corporativismo fue controlado y dirigido por una serie de líderes, que siempre se coligaron al poder presidencial, utilizando la influencia de sus organizaciones como un instrumento de intercambio político; con el cual se podía negociar. Un ejemplo de ello y uno de los más notables por el tipo de liderazgo que constituyó, fue el caso de Luis N. Morones, principal dirigente sindical de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), desde 1920;<sup>74</sup> se convirtió en la central obrera más importante al inicio del

---

<sup>72</sup> Desde 1917 la URSS vivió bajo el control de un partido único, el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), y sólo fue hasta mediados de marzo de 1989, cuando se celebrarían las primeras elecciones libres para la elección de un nuevo Congreso desde que inició la Revolución Bolchevique de 1917, en la elección de los llamados de Diputados del Pueblo de la Unión Soviética. Cambios iniciados por las políticas reformistas de Mijail Gorbachov en 1985, las llamadas reformas de *glasnost* y *perestroika*; sin embargo esto generaría un deterioro político que terminaría por darse un golpe de Estado que terminaría con el gobierno de Gorbachov, y el establecimiento de un gobierno provisional, que reconocería la independencia de tres Repúblicas, y el 21 de diciembre de 1991, fecha en la URSS dejó de existir formalmente. Aguirre Pedro. Coordinador. Rusia, sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, número 13. IFE. 2001. Págs. 15-19.

<sup>73</sup> La creación y consolidación del régimen de partido hegemónico en Japón, tiene su origen en la segunda mitad del siglo XIX, con el cambio político impulsado por el régimen de los Meiji, los cuales, dotaron de un carácter fuertemente nacionalista y modernizador a la economía del país, manteniendo intactos muchos de los valores autoritarios del régimen imperial; y coadyuvando al sistema político se encontraba también la Constitución de 1889. Sin embargo después de la derrota en la Segunda Guerra, el país fue ocupado por los EUA, el cual, promovió la creación de la Constitución de 1947 (que se encuentra vigente), la cual, contiene muchos principios y valores de la democracia liberal; entre ellos, el de contar con una democracia parlamentaria. Pero que podría decirse, es muy inestable ya que resulta que se encuentra profundamente influenciada por la presencia de las empresas privadas; sobre todo el partido dominante, el Partido Liberal Democrático (PLD) *Jiyu Minshuto*, que resulto de la fusión de los dos principales partidos conservadores, el Liberal y el Progresista Democrática, lo que produjo un súper-partido con enorme fortaleza electoral, lo que lo convierte en predominante por más de cuatro décadas en el poder, ya que controla el parlamento desde 1955, sin la necesidad de formar coalición con partido alguno. En su interior tiene una formación de tipo "clan" de identificación personal, lo que lo lleva a crear vínculos de tipo facciosos-familiar, los cuales se sitúan por encima de la estructura partidista, lo que permite crear a su vez, rivalidades a su interior y una permisibilidad a la corrupción empresarial, además de una profunda disidencia partidista que se transforma en fragmentación e inestabilidad política. De hecho, se podría decir que el éxito del modelo económico japonés ha sido una de las principales causas del dominio ejercido por el PLD, durante casi 50 años. Aguirre Pedro. Coordinador, Japón, sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, número 1. IFE. 2001. Págs. 17-39.

<sup>74</sup> Córdova Arnaldo. La política de masas del cardenismo. Serie popular Era. 1984. Pág. 67

presidencialismo. Pero es Cárdenas, el que consigue que el sindicalismo se convierta en una herramienta política eficaz y necesaria para la consolidación y fortaleza del presidencialismo, ya que logró la estructuración y organización de los grupos obreros y campesinos en organismos formales bien estructurados, al servicio de los intereses del presidente y del Estado, además de dotarlos con poder de representación política, aunado a una gran cantidad de recursos públicos.<sup>75</sup>

Sin embargo, la central obrera que a través del tiempo fue la mejor organizada y las más estructurada desde 1936, fue la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que se convirtió en uno de los principales instrumentos de control político del régimen, y uno de sus principales reservorios de votos; ya que el control gremial casi único, le permitía el aseguramiento de bastas cantidades de votos en favor del PRI; y a cambio de ello, el régimen le dotaba de amplios recursos y del aval necesario para que continuara como un sindicato hegemónico al interior del país. Además otra de las grandes ventajas fue que obtuvo una gran representatividad política, pues formaba parte de la estructura formal del partido de forma directa y debido a ello, gran parte de los dirigentes se convirtieron en líderes y representantes populares, por la “fuerza” que representaba el sindicato. Con el paso se convertiría en uno de los brazos importantes del régimen priísta, ya que contribuyó a consolidar el régimen único, vertical y autoritario del presidencialismo mexicano.

Para el año de 1938, éste modelo de construcción corporativa se extendió a los sectores campesinos, mineros, metalúrgicos y urbanos a todo lo largo del país, en las llamadas confederaciones que incluyeron la formación por ejemplo: de la Nacional Campesina CNC y la Nacional de Organizaciones Populares CNOP;<sup>76</sup> que fueron otros de los brazos del corporativismo mexicano, y gracias a ellos, los canales de la pluralidad social se clausuraron impidiendo la generación de los liderazgos sociales autónomos. Así las demandas sociales, agrarias y urbanas, se convertían en los grandes bastiones de votos; ya que dependían en última instancia de la decisión del presidente de la República.

**b) La creación de un partido único (PRI).** La permanente existencia de violencia y el caos a todo lo largo del país, obligaron a tomar las medidas de control institucional a cargo del presidente Plutarco Elías Calles en 1928, el cual, propuso a las élites civiles y militares iniciar el proceso institucional y de consolidación del poder revolucionario, para dejar atrás la etapa de violencia y para dar paso a la etapa de la construcción de instituciones, erradicando cualquier acción bélica para acceder al poder. Así que propuso orientar toda la acción política hacia la búsqueda del poder por la vía institucional partidista, convenciendo a las huestes revolucionarias de desistirse de su propensión de la violencia; a cambio se tendría que recurrir a la conciliación y la estrategia de la negociación entre grupos. Calles intentó convencer de que había que dejar atrás la idea de exterminar a sus antecesores,<sup>77</sup> y así

---

<sup>75</sup> *Ídem.* Págs. 62.

<sup>76</sup> Córdoba Arnaldo. *Óp. Cit.* Págs.163-164

<sup>77</sup> Ideología del Partido de la Revolución; la esencia de la Nación. Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales. PRI. 1993. Págs. 4-5.

conciliar los intereses sobre la base de la distribución de prebendas, antes de llegar al derramamiento de sangre.

Pero la creación de partidos políticos, se encontraba también necesariamente relacionada con el cambio político que estaban viviendo las democracias representativas liberales de principios del siglo XX, ya que estaban dejando de ser instituciones de tipo gremial para transformarse en más del tipo de masas, principalmente por la fuerza, estructura y el tipo de organización que ofertaban a los estados<sup>78</sup> modernos; que se aunaban a las transformaciones que estaban viviendo los Estados-nación orientados a la modificación del tipo de representación política de tipo liberal.<sup>79</sup> Por ende, para el insipiente régimen presidencial era necesario contar con una organización y con estructura social y política moderna mucho más institucionalizada, de esta necesidad es que nació el PRI; cuya creación se debió netamente a un procedimiento artificial del poder presidencial, pues dependía en gran medida de la influencia que le proporcionaba la cúspide del régimen. De ésta manera al interior del partido se centralizó una parte muy importante de la estructura corporativa del país, con el único propósito de que éste fuera el organismo hegemónico, donde se centralizara todas las demandas sociales; incluyendo desde luego a las obreras y a las agrarias incorporadas en la CNC,<sup>80</sup> que hacían valer su poder corporativo.

De igual forma para 1938, se realizó la integración de la sociedad civil en el llamado sector popular en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares CNOP, además de la burocracia al servicio del Estado en la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado FTSE; a las cuales se les dotó del reconocimiento formal con pleno derecho dentro del partido. Esto propició una relación directa y dependiente con el Estado, creando así, un vínculo de subordinación, obligándolos a establecer una relación de mutua conveniencia y de beneficios, sobre todo para la élite partidista y para el presidente. Lo anterior creó y generó un gran poder político, del cual el partido oficial fue sólo un canal transmisor de éste, ya que al final del camino, el único y exclusivo interlocutor era el presidente.<sup>81</sup> Ésta es una de las razones más importantes por las que el PRI llegó a controlar a gran parte de la organización corporativa del país, transformándolo en una herramienta muy eficaz y pertinente; ya que permitió que las distintas facciones revolucionarias encontraran la posibilidad de participar en la sucesión presidencial de forma pacífica, y así mismo en la distribución de poder, además de contar con la promesa periódica de aspirar al poder presidencial.

Pero esto además reafirmó la enorme concentración del poder a través del corporativismo, adicionalmente dando paso a la personalización del poder; lo que permitió la estabilidad y consolidación del régimen. Así, el partido como herramienta única de participación, tuvo

---

<sup>78</sup> Cabrera Lavara Claudia. La democracia representativa en la era de la globalización. En Declive y reconfiguración de la democracia representativa, coordinador González Ulloa A. Pablo Armando. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados LX Legislatura, Serie Conocer para Decidir 2009. Págs. 56.

<sup>79</sup> *Idem.* Pág. 57.

<sup>80</sup> Córdoba Arnaldo. *Op. Cit.* Págs.114-116

<sup>81</sup> Espinoza Toledo Ricardo. El presidencialismo desadaptado, en Treinta años de cambio políticos en México. Coordinadora Antonella Attili. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Universidad Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa. México 2006. Págs. 171-172.

también varios factores a favor de la consolidación del régimen presidencial; ya que desincentivo la participación de la pluralidad social y política de la sociedad, debido a que nunca permitió la existencia de las organizaciones ajenas al PRI; y extirpando la representatividad política necesaria para legitimar al régimen, ya que la sociedad no podía participar sino era dentro de la esfera de injerencia del partido hegemónico, que se extendía hacia otras esferas del sistema político.

**c) El papel del Congreso y de los diputados.** El legislativo desde sus inicios siempre estuvo marcado por una gran debilidad frente al predominio del poder presidencial;<sup>82</sup> esto tenía que ver necesariamente con el diseño institucional, que no obstante para ese momento resultó ser innovador; sin embargo para México no resultó muy funcional, como si fue para los estadounidenses. En el caso de nuestro país, la aplicación del sistema ha generado muchos conflictos y problemas; pues en lo que va de dos siglos de vigencia, éste nunca ha funcionado como un verdadero sistema de control y equilibrio de poderes (*balances y contrapesos*), ya que a todo lo largo de la historia el presidencialismo mexicano nunca ha logrado imponerse como un verdadero mecanismo de división de poderes; y esto se puede reconocer por el sendero que han dejado las modificaciones constitucionales desde 1926 a 1977,<sup>83</sup> las cuales, han favorecido el predominio del ejecutivo, también conocido como presidencialismo constitucional.<sup>84</sup>

El congreso como parte del sistema, durante mucho tiempo en lugar de tomar parte en la representación política y de los intereses ciudadanos, se dedicó a representar el creciente poderío y los intereses de los sectores que se encontraban al interior del PRI y del presidente. Es por eso, que los procesos electorales locales y federales sólo simbolizaron parte del formalismo democrático del sistema, pues a final de cuentas no representaba ningún tipo de compromiso ciudadano de responsabilidad legislativa; pues finalmente el futuro de los legisladores dependían de la aprobación del presidente para continuar con su carrera política y en ese mismo sentido, la división de poder y su correspondiente equilibrio nunca se dio. Así, la función del legislativo durante gran parte del priísmo en su primera etapa, fungió en el papel que algunos politólogos denominaban de una ventanilla de iniciativas del ejecutivo; ya que perdió gran parte de su capacidad de control político y legislativo, gracias a las reformas constitucionales que le fueron disminuyendo facultades; pero además, el propio legislativo contribuyó en mucho a esa propia debilidad por su falta de compromiso social.

En síntesis, durante gran parte de la vida republicana de México, el papel que ha desempeñado el legislativo ha sido la de reflejar la imagen del formalismo democrático que se exponía al mundo tras los logros de la Revolución mexicana, tales como; la estabilidad del

---

<sup>82</sup> Valdés Robledo Sandra. La Transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo? Miguel Á. Porrúa y la Cámara de Diputados. LIX legislatura, serie "conocer para decidir", 2006. Pág. 38.

<sup>83</sup> Pedroza de la Llave Susana Thalía. Poderes legislativo y ejecutivo; en Transiciones y diseños institucionales; coordinadores María del Refugio y Sergio López Ayllón. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1999. Pág. 149.

<sup>84</sup> Óp. Cit. Córdova Rolando. Pág. 53.

régimen, la perdurabilidad, su paz social y el desarrollo económico y político. Ya que al cumplir con ello, se imposibilitaba la no exclusión del escenario internacional, pues lo colocaba como un país moderno y en pro de los valores demócrata-liberales; ya que en términos formales se permitía la renovación paulatina de sus élites bajo las reglas democráticas de la realización de elecciones periódicas y del cambio de poderes, además de que cumplía con parte del formalismo necesario para ser considerado como uno de ellos. Aunque en la realidad, sólo era parte de un “ilusionismo democrático” que el sistema imponía a la sociedad y al exterior, pues no existía la posibilidad de que la sociedad verdaderamente tuviera la capacidad de decidir por otra alternativa política, que no estuviera fuera del ámbito del partido oficial y de sus candidatos.

**d) La ideología de la revolución y papel de la Constitución.** Después del movimiento revolucionario, se necesitó impulsar y generar nuevos medios y mecanismos de conciliación y de acuerdo político que no pusiera en duda la hegemonía del grupo vencedor. Pues de lo que se trataba era de ir más allá de la distribución de prebendas y de la creación de espacios de poder personales, ya que se trataba de crear un mecanismo de convencimiento de tipo *legal-razional*, cuyo objetivo principal fuera la instauración de la paz social, además de la creación y seguimiento de relaciones de convivencia dentro del marco jurídico-político creado y “supervisado” por la Constitución de 1917, dejando de lado las relaciones de violencia, a cambio de la participación de los beneficios sociales económicos. De esta manera la ideología instituida por los revolucionarios y compartida por sus miembros y su nueva élite, permitió crear la argamasa perfecta para la consolidación del régimen autoritario y vertical del presidencialismo; que sumado al carácter corporativo y clientelar, le dotarían la estructura de carácter populista al régimen priísta. Así se crearía el régimen perfecto y perdurable, que permaneció estable durante más de setenta años, sin cambios radicales y con la amplia admiración que causó en el mundo por su permanencia, sólo comparable al régimen socialista de la Unión Soviética.

**e) El papel del modelo económico y el Estado.** Al mismo tiempo que se fue dando la cimentación del Estado moderno mexicano, en esa misma medida se fue presentando la conformación del proceso de industrialización y modernización del país. Ésta era de industrialización tardía, básicamente se trató de fomentar el desarrollo por la vía nacionalista a través de concesionar grandes partes del país a particulares, como: comerciantes, mineros, hacendados, industriales y políticos para que realizaran el trabajo de capitalización y modernización que requería la Nación, lo que se realizó bajo la figura de concesiones, que se convirtieron en verdaderas islas de impunidad debido al tipo de relación jurídica-política que se estableció en su interior. Éste modelo de concesiones también se combinó con un tipo de inversiones externas que se otorgaba al amparo del poder político, esto implicaba que gran parte de la clase política se incluyera en los negocios nacionales, como una forma de pensión vitalicia por haber formado parte de la lucha armada.

Ésta fase inicial del desarrollo industrial de México, estuvo relacionada con la idea de que el país entrara de lleno en el proceso de modernización, a través de la promoción del desarrollo interno sin tener que depender directamente del exterior; y cuya concepción política se apoyaba de forma directa en la naciente ideología del nacionalismo revolucionario, ya que al hacerlo de esta manera, permitía que el Estado se convirtiera en el núcleo central del desarrollo del país;<sup>85</sup> y los programas de reformas sociales emprendidas brindaron la oportunidad perfecta para que los empresarios nacionales contarán con la ocasión de generar riqueza y poderío; y al mismo tiempo, le permitió al Estado contar con el apoyo necesario para que los sindicatos oficiales encontraran el espacio de fortalecimiento político necesario. De ésta manera se cumpliría con otra de las premisas centrales de la Revolución, la construcción de un régimen de corte socialista, aunque en la realidad, era más de tipo liberal-capitalista con una gran dosis de intervención pública directa en el mercado;<sup>86</sup> lo que le dotaba de un carácter de desarrollo mixto;<sup>87</sup> es decir, un desarrollo industrial promovido y auspiciado e incentivado por el Estado, pero con cierta dosis de inversión privada.

Ésta fórmula dio como resultado la generación de un crecimiento entre los años de 1941 a 1965, del 6.3% PIB.<sup>88</sup> Lo que representó para el régimen una estabilidad, que dio en llamarse “el milagro México”, lo que afianzo la fuerte relación entre Estado y empresarios, también llamado capitalismo asociado;<sup>89</sup> o “crony capitalism” o capitalismo de amigotes. El cual, a final de cuentas fortaleció al presidencialismo económico,<sup>90</sup> alcanzando su máxima representación en los años sesentas. El Modelo produjo dos efectos negativos; primero fue una acumulación rápida y desmedida de capitales, ya que basta con recordar que habían pocos incentivos para la innovación y la competencia, pero también ésta genero una profunda propensión a la corrupción; y segundo, un sector público cada vez más involucrado en el desarrollo productivo. Sin embargo con el paso del tiempo se produjo una crisis en el modelo, principalmente por la profunda corrupción e ineficacia administrativa; reparar tal situación, el país tuvo que verse obligado aplicar políticas económicas de corte liberal, que se dictaron del exterior; de acuerdo con las cuales, se comenzó por realizar una restricción del gasto público, sobre todo en áreas de servicios públicos, programas sociales, salud y empleo, áreas donde se encontraba gran parte de la base de apoyo político del presidencialismo; esto con el paso del tiempo fue minando las estructuras corporativas del régimen. Pero además se aunaron otra serie de factores coyunturales, tales como; la fractura interna en un partido hegemónico, que llevo a un realineamiento del partido con el poder presidencial; la reelaboración de los principios pragmáticos-ideológicos posrevolucionarios; y por último, la llegada de nuevas opciones de representación política, que se vinculaban con la idea de un nuevo tipo de ciudadanía.<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup> Cosío Villegas Daniel. El sistema político mexicano. Cuadernos de Joaquín Mortíz. México 1974. Pág. 74.

<sup>86</sup> Córdova Arnaldo. La formación de poder político en México. Ediciones Era. Págs. 62.

<sup>87</sup> Córdova Arnaldo. La política de masas del cardenismo. Serie popular Era. Págs. 178-179.

<sup>88</sup> Cosío Villegas. Op. Cít. Pág. 52.

<sup>89</sup> Cordera Campos Rolando. La mesa de tres patas: sobre la reforma social del Estado. En Treinta años de cambio políticos en México. Op. Cít. Págs. 300-301.

<sup>90</sup> *Ídem.*

<sup>91</sup> Zúñiga Armenta Víctor. Democratización, realineamiento partidista y crisis de los partidos políticos en México. Apuntes para el análisis. en Treinta años de cambio políticos en México. Op. Cít. Págs. 147-150.

## 2 El Presidencialismo y la Transición

### 2.1 Antecedentes del proceso de transición

El inicio del proceso de transición política en México, está relacionado necesariamente con una serie de cambios internos que orillaron al sistema político a una transformación hacia la descentralización del poder autoritario del presidencialismo, a través de un proceso de liberalización política por la vía electoral; la cual, comenzaría en el año de 1977. Pero así mismo, éste proceso también se encuentra muy relacionado con el proceso de transformación política-económica que sufrió el mundo, a finales de la década de 1980, con la transformación de gran parte de las economías del mundo hacia modelos de corte de libre mercado; lo que implicó que el tipo de relaciones político-clientelares, patrocinadas por el Estado, dejarán de existir tal y como estaban. Lo que afectó necesariamente las relaciones de poder entre Estado, los empresarios y los grupos sociales, pues los principios del nacionalismo revolucionario Cardenista;<sup>92</sup> comenzaron a trastocarse, generando problemas de divisiones y conflictos al interior del propio régimen; pero además, la élite tecnocrática<sup>93</sup> comenzó por tomar control del Estado, e inició un proceso de aceleración de la liberalización económica, lo que a la postre quebraría las relaciones de convivencia al interior del régimen debido a la confrontación directa por el poder presidencial, entre pro nacionalistas y pro-libre mercado; que finalmente se resolvería en la elección de 1988.

Es cierto que el desgaste del régimen presidencialista, hizo muy difícil imponer los resultados electorales en los primeros días de la administración salinista, sin embargo con el apoyo brindado por los poderes fácticos se logró imponer su gobierno; ya que buscó el apoyo de la oposición leal al régimen,<sup>94</sup> el PAN.<sup>95</sup>; mantuvo el control político al interior del partido, evitando en la medida de las fracturas importantes, sobre todo por el control en la designación de diputados y senadores; centralizó el poder federal, al ejercer una fuerte influencia sobre los gobernadores (destituyendo formalmente a 6 y 19 en total durante su sexenio); encarceló al líder petrolero Joaquín Hernández Galicia y a Eduardo Legorreta antiguo banquero y dueño de casas de bolsa. Se acordó con las fuerzas políticas de oposición, la celebración de un

---

<sup>92</sup> Reyes del Campillo Juan F. y Hernández Vicencio Tania. Partidos y sistemas de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo. En treinta años de cambios políticos en México. ÓP. Cít. Pág. 91.

<sup>93</sup> Esta idea de la formación de los cuadros administrativos en el extranjero, no es una innovación de la época de Miguel de la Madrid, ni de Carlos Salinas, se puede venir rastreando desde inicios de la década de los setenta con Luis Echevarría. Cosío Villegas Daniel. El estilo personal de gobernar. Cuadernos de Joaquín Mortiz. 1974. Págs. 15-24

<sup>94</sup> Linz J. Juan. La quiebra de las democracias. Alianza Editorial. México. 1990 Págs. 57-63

<sup>95</sup> El PAN fue el principal beneficiario de las negociaciones para el reconocimiento de los primeros triunfos de la oposición, esto se reconociera con el paso del tiempo en las llamadas Concertaciones. Que no era más que el acuerdo político de negociación del PAN, con el Presidente de la República, pasando por encima de los resultados electorales dejando en el pasado los llamados fraudes patrióticos, ya que procedió a reconocer los primeros triunfos estatales en Baja California 1989 con el primer gobierno opositor en un estado a cargo de Ernesto Ruffo Appel, la presidencia municipal de Chihuahua con Francisco Barrio y la consecuente gubernatura en 1992. (No sucedió lo mismo con el PRD, que fue tratado con desprecio y con mano dura, basta recordar los más de 600 muertos simpatizantes durante el periodo de gobierno de Salinas). Peschard Jaqueline. El federalismo electoral en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados LX Legislatura, serie "conocer para decidir" 2008. Pág. 39.

pacto de gobernabilidad, sobre todo con gran parte de la oposición leal al régimen; y se generó un acuerdo económico, que le permitió estabilizar el precio de la canasta básica.

Durante el salinismo, la transición presentaría nuevas condiciones que afectarían su futuro, pues entrarían a la escena nuevos actores con los cuales tendría que negociar el régimen; ya que por principio de cuentas se encontraría, una sociedad civil más plural y “participativa”, organizada por fuera de la estructura PRI-Estado,<sup>96</sup> una serie de movimientos sindicales más organizados y combativos, una mayor pluralidad en las cámaras estatales y municipales, y por último, una mayor integración comercial y política con el exterior, sobre todo con los Estados Unidos, a través del Tratado de Libre Comercio (TLC) que ha integrado a la economía nacional de forma enteramente dependiente a la Norteamericana, ya que el 80% del comercio mexicano depende del flujo de mercancías, bienes y capitales, y por supuesto de personas.

Salinas centro su proyecto político en la creación de un modelo que se basaba en una estrategia netamente de *reforma económica*, la cual, dejaba de lado el proceso de *reforma política* que se requería para impulsar el proceso de transformación del sistema político hacia “la democratización del régimen”; en ese sentido el proceso de liberalización económica, también permitió generar una alta concentración de poder, ya que implicaba instaurar un nuevo tipo de relaciones de complicidad entre un nuevo tipo de empresariado y el poder político; sin embargo, éste proceso generaría también una forma alterna de disipación del poder, que desplazaría a las viejas elites políticas y sectoriales al interior del partido, por una nueva serie de actores políticos que se beneficiarían de la cercanía con el poder presidencial.

Pero también. mucho de ese control político se debió a la implementación de una estrategia innovadora que hasta ese momento el sistema no había experimentado por su carácter nacionalista y posrevolucionario que aún conservaba, y ésta fue, la apertura económica de México con los tratados de comercio que celebró; y para eso se requirió de la creación de un ambiente de apertura democrática, pues se obligaba al país a cumplir con ciertas condiciones de liberalización política que ayudaron a crear y reproducir una cierta *atmósfera política* de estabilidad, la cual, generó un especie de fortalecimiento artificial de formalidad democrática que el régimen auspicia desde el propio poder presidencial. Esto creó un ambiente de “governabilidad y estabilidad” política muy endeble, pues fue resultado de un excesivo control político presidencial, ya que éste logró controlar todo el aparato partidista del PRI, controló la agenda legislativa y limitó el poder del congreso, amplió el tamaño de la burocracia estatal, limitó el poder del sector obrero, y por último, acrecentó la influencia del naciente poderío del sector empresarial. Esto implicaba que las repercusiones de sus decisiones tendrían efectos sumamente riesgosos para la estabilidad del país, debido a que

---

<sup>96</sup> Según Linz, ciertos partidos, movimientos y organizaciones rechazan explícitamente a los sistemas políticos, basados en la existencia de la autoridad del Estado o, de cualquier autoridad central con poderes coercitivos. Linz J. Juan. La quiebra de las democracias. Alianza editorial CONACULTA. Págs. 57-62.

no había forma de distribuir el poder entre otras opciones que limitaran de alguna manera los errores cometidos, como fue lo sucedido al final de su sexenio.

En ese sentido, la adopción de la economía pro-libre mercado que intentó resolver la crisis económica por la vía de las privatizaciones y del desarrollo de una economía netamente liberal, que requirió de la adopción de medidas técnico-burocráticas que no hubieran sido posibles sin la promoción, intervención e imposición del poder autoritario y vertical del presidencialismo; esto necesariamente afectaría las relaciones de poder que implicaban a todos los involucrados en ese proceso de reajuste del Estado, y esto tenía que ver necesariamente con afectar el poder del PRI y de sus sectores (campesino, obrero y popular); el cual intentó sustituirlos con la aplicación de programas focalizados y sectoriales que fueran más eficientes en “el combate a la pobreza” y en el trato a estos sectores, desarrollando e implementando el uso de nuevas técnicas para el ejercicio y la orientación del gobierno, que iban desde el uso exhaustivo de los medios masivos de comunicación, así como un gran gasto gubernamental en promoción de campañas; así mismo, se instituiría un nuevo tipo de relación con un actor político de reciente ingreso, el sector privado.

El sucesor de Salinas, Ernesto Zedillo, heredó un país con mucha “inestabilidad” e “ingobernabilidad” y el cual, presentó al inicio de su sexenio una de las peores crisis económicas en la historia del país, la cual estuvo relacionada con la adquisición de deuda pública por más de 100 mil millones de dólares,<sup>97</sup> y que se materializaron a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA,<sup>98</sup> lo que generó una deuda de 300 mil millones de pesos.<sup>99</sup> Donde el PIB cayó a -6.9% y la inflación llegó a representar 52% de éste;<sup>100</sup> lo que tradujo alrededor de 40 millones de pobres y 15 en pobreza extrema.<sup>101</sup>

Ésta crisis financiera generó problemas de gobernabilidad y obligaron al presidencialismo a establecer un nuevo acuerdo político entre el Estado y los partidos, tendiendo como objetivo central la elaboración de una nueva reforma electoral que brindara más certeza e imparcialidad a los procesos electorales, que se denominó *Compromisos para el Acuerdo Político Nacional*; el cual, dotó de gobernabilidad y de estabilidad al sistema y creó ciertas condiciones de competencia electoral equitativa que se transformó en que el PRI por primera vez en la historia perdiera la mayoría en el congreso obteniendo 47.8% de los votos, lo que se traducía en 239 diputados.<sup>102</sup> Esto representó una relativa aceleración del proceso liberalizador, con lo cual, los partidos políticos fueron los principales beneficiados, pues se incrementó la alternancia política en todos los niveles de gobierno, un ejemplo claro de ello, fue la obtención del gobierno del Distrito Federal por parte del PRD. Ésta fase concluiría con la alternancia en la presidencia en el año 2000, con el primer gobierno del PAN.

---

<sup>97</sup> Codevilla Ugo. Óp. Cít. Pág. 70.

<sup>98</sup> El recuento del rescate representa a precios actuales \$2 billones 577 mil millones, cuyo costo lo pagarán los ciudadanos durante 30 años

<sup>99</sup> Herrera Beltrán Claudia. Calderón propone al mundo un Fobaproa para salvar la crisis. La Jornada Diario. domingo 1 de febrero de 2009. <http://www.jornada.unam.mx/2009/02/01/index.php>

<sup>100</sup> Martin Meter-Hans y Schmann Harold; La trampa de la globalización, el ataque contra la democracia y el bienestar. Taurus. Págs. 55-62.

<sup>101</sup> Viridiana Ríos. Este País, revista. 09.10.2009. <http://estepais.com/site/?p=25161>

<sup>102</sup> Jiménez Badillo Margarita. La oposición parlamentaria en México, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida. Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados LIX Legislatura, “serie conocer para decidir”, 2006. Págs.139-140

En éste proceso de descentralización del poder presidencial se comenzó por integrar al gabinete presidencial a un miembro del PAN, después el presidente dejó de tener injerencia directa en las designaciones de diputados y senadores en las listas del PRI, lo cual, se conoció como la etapa de la *sana distancia*, se brindó una relativa independencia a los órganos autónomos de representación ciudadana como IFE, la Judicatura y la CNDH. Esto permitió que los partidos de oposición tuvieran mejores condiciones para la competencia; sin embargo, el control parlamentario aún se mantenía en manos del presidente; ya que éste se mantendría como el principal promotor de iniciativas constitucionales, de las cuales alrededor del 80% fueron aprobadas por el congreso sin ningún problema, pese a no poseer la mayoría parlamentaria; sin embargo contaba con el apoyo de la oposición leal del PAN. En cuanto al tema económico, Zedillo mantuvo el mismo proceso de liberalización política, muy similar al de su antecesor, fortaleciendo la economía neoliberal y continuando con el modelo de hiperconcentración de riqueza, a través del fortalecimiento de los monopolios privados y que anteriormente eran estatales.

## 2.2 El gobierno del PAN y su papel en la alternancia

El caso de la transición a la democracia en México ha sido muy excepcional, ya que no se ha interrumpido el proceso de transición económica y electoral, ambas en buena medida han sido producto del proceso de liberalización del sistema;<sup>103</sup> pero en lo que respecta al proceso de transformación económica, su continuidad se ha profundizado gracias a la implementación de las políticas liberales sin restricciones, lo que ha generado graves desequilibrios e inequidades sociales que han ampliado la desigualdad social y política en todo éste proceso. Es por eso que la oferta del foxismo hacia los ciudadanos, a la clase política y a los grupos de poder, se realizó sobre la base de la construcción de una idea de *esperanza* y *un cambio* político que pretendía resolver los numerosos asuntos pendientes que el viejo régimen había olvidado. Prometiendo corregir los excesos que el presidencialismo autoritario y corrupto había heredado a todo el país por la vía de una cultura presidencialista priísta, y que la sociedad hizo suyo cuando voto por Fox y su propuesta por el cambio. Así, con la victoria del PAN, y la entrada a la alternancia en el poder, el sueño de muchos mexicanos de una sociedad nueva parecía cumplirse. Y por fin los problemas del pasado (igualdad social y política, junto con el reconocimiento de libertades públicas y privadas) se podrían cumplir en un marco de democracia electoral, sobre todo al proponer como idea central dejar atrás al viejo régimen priísta.

Para muchos mexicanos el proceso de transición fue visto como un proceso que llegaba exitosamente a su término con la alternancia al poder. Sin embargo, las cosas no parecieron haber cambiado, ya que la línea económica de apertura y sin control continuó con los mismos principios aplicados desde el priísmo; *la rendición de cuentas con el pasado* brilló por su ausencia; el combate a la corrupción del PRI nunca se dio, y en cambio se acrecentó con la llegada de los nuevos grupos al poder, sobre todo con los neopanistas en el poder; el

---

<sup>103</sup> Peschard Jaqueline. Óp. Cít. Pág. 39.

despilfarro y el dispendio, fueron las formas de hacer política, sobre todo cuando se trató del manejo de hacienda pública.<sup>104</sup> En éste sentido, el escándalo de la corrupción se hizo presente en todas las esferas del gobierno Foxista, y así se pasó de la esperanza del cambio a los reclamos y a las inconformidades; a los errores de un hombre ignorante que jamás quiso realizar un proyecto de transformación del viejo régimen, que no intentó dismantelar todas aquellas estructuras corporativas y de contubernio que prohió con el priísmo; y que nunca quiso realizar el rompimiento con el pasado corrupto.

Fox como presidente no ambicionó transformar al país en una democracia, muy distinta a la que había heredado. Ya que por su falta de oficio político, su inexperiencia, su falta de interés por entender el poder y por su propia torpeza, provocó que se dejara *al sistema priísta intacto*, ya que no se dismanteló, ni disminuyó el poder de gobernadores y de dirigentes partidistas, pues nunca se mermó su poder de negociación y confabulación con el Estado y así, su estructura de poder quedó intacta. Fox planteó el debate al nivel de la confrontación personal con los otros poderes, y resumir la situación de gobernabilidad en términos de un juego de *suma cero*;<sup>105</sup> es decir, nunca quiso acordar el cambio con el PRD, ni con otras fuerzas políticas de oposición, no quiso convencer a los priísta de que el cambio era necesario, ni quiso llamar a cuentas al pasado priísta por la corrupción. Sólo pensó que la presidencia era un instrumento personal, donde su figura era lo única capaz de realizar los cambios necesarios; muestra de ello, fue la confrontación con los grupos parlamentarios, sobre todo con el PRI; pues intentó acelerar el proceso de reformas estructurales encaprichándose en ello; y la mitad del sexenio provocó una parálisis legislativa, la cual, dio por anticipado el término de su gobierno; lo que provocó una situación de *impasse político*; es decir, que se encontró ante la imposibilidad de que se produjera la necesaria renovación institucional, desechando de una vez por todas a las viejas estructuras autoritarias del sistema.

En resumen, se puede decir que para el foxismo la consolidación democrática nunca fue su objetivo principal, ya que trasladó todo el impulso de su proyecto en favor de mantener el continuismo económico y el enfrentamiento político con sus pares. Y así mismo los llamados grupos fácticos, tuvieron la oportunidad de replantear la idea de la realización de las reformas estructurales (privatización del sector eléctrico y del petróleo), con el argumento de que se pondría en riesgo la democracia; lo cual no sucedió, principalmente por el bloqueo del PRI y del PRD en el congreso. Pero las principales razones de éste *impasse gubernamental* durante el foxismo, fue porque los principios y valores de las élites en el poder, son los mismos a pesar de la alternancia en el poder, ya que comparten una misma visión de poder y de control político; ya que para ellos ha sido funcional y productivo; pues la corrupción, el

---

<sup>104</sup> *Ídem*. Págs. 54-66.

<sup>105</sup> Para referirnos al tema de *suma cero*, hay que referirnos al análisis que hace Juan J. Linz; y que refiere a las formas de gobierno de tipo presidencialista, las cuales, tienden a generar vencedores absolutos por el tipo de elección que está en juego, pues el primer lugar de una elección, es el que se lleva todo. En caso de la presidencia de Fox, su reduccionismo de la forma en la que ganó la presidencia, no le permitió ver el poder de los otros; ya que el presidente Fox, sólo pensaba que poseía el exclusivo derecho de hablar en nombre del pueblo, y de gobernar de una forma exclusivamente bipersonal (junto con su consorte). J. Linz Juan. Los peligros del presidencialismo; en el resurgimiento global de la democracia. Coordinadores, Diamond Larry y F. Plattner Marc. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 1996. Págs.107-109.

contubernio y la impunidad les permite empoderarse al amparo del poder, como lo han venido haciendo desde el salinismo.

### **2.3 Calderón y el gobierno de la continuidad o el gobierno de la kakistocracia<sup>106</sup>**

Para Calderón no fue fácil llegar al poder, pues tuvo que librar primero la designación de su partido, la cual generó un profundo descrédito e incredulidad al interior de éste; además de que su victoria en la elección presidencial del 2006 fue para muchos mexicanos, poco clara y muy cuestionada.<sup>107</sup> Principalmente por la intervención directa de las estructuras de poder político y económico, que se encontraban fuera del ámbito de la competencia electoral-democrática e intervinieron en el resultado. Lo que generó el sentido de parcialidad y discrecionalidad, afectando, lo que hasta ese entonces era un historial de procesos electorales más o menos imparciales. Sin embargo en el año 2006, se generaron condiciones de completa inequidad, ilegalidad y parcialidad, lo que transgredió las reglas más estables y eficaces que el régimen había construido y acordado (las electorales), llevándolas a perder todo el sentido, incertidumbre y eficacia transformándolas en otra cosa;<sup>108</sup> que no era competencia político-electoral por la vía democrática.

Aunado a los problemas de legitimidad de presidencia, se le sumaron varios de los temas que no se resolvieron con el proceso de alternancia, y que tenían que ver necesariamente con el re-diseño institucional del presidencialismo mexicano, los cuales, afectarían aún más su funcionalidad y operatividad institucional en temas como: falta de mayor equilibrio de poderes; ausencia en la construcción de reglas que evitaran la parálisis y la confrontación entre el legislativo y el ejecutivo; la falta de una reforma hacendaria que buscara mayores equilibrios fiscales; falta de control sobre el federalismo, que involucrará necesariamente una mayor distribución y equilibrio de poderes, que otorgue mayores facultades y responsabilidades a los estados y municipios. Pero sobre todo faltó un mayor control político de la ciudadana, ya que se dejó concentrar el poder político en la decisión de una sola persona; pero además se presentó otro fenómeno de reciente notoriedad, el endeudamiento de los estados, lo que generó condiciones de abundante gasto público para el partido que controla un estado; además estuvo la falta de control de los grupos fácticos, especialmente económicos y de los medios de comunicación, ya que al ser monopolios la mayoría de éstos, comenzaron a generar no sólo su propia agenda política a expensas del Estado, sino que

---

<sup>106</sup> La llamada Kakistocracia. Está compuesta por el lado perverso de la política, cuya característica es la mezcla de la ignorancia y la astucia, el prejuicio y la ausencia de escrúpulos, la ingenuidad y la mala fé, la mediocridad frecuente, la vulgaridad y la presunción; la falta del sentido de la mesura y la propensión a los osos, a los personajes ridículos. Sujetos ideales para la comedia o para la sátira; que no obstante, son tomados en serio. Así, la Kakistocracia apela al consenso popular y frecuentemente lo obtiene, lo que nos remite necesariamente a pensar; que no basta con el establecimiento de las condiciones de "libre" acceso al poder y de la manera de cómo se ejerce, ya que de ésta manera la democracia es intercambiada por otra cosa y es confundida con su contra parte, que coincide con la democracia aparente, la kakistocracia depende precisamente de la inevitable degeneración y ausencia de adecuados límites y controles de la democracia política; es bien constante su empeoramiento del gobierno de los peores, al cual estamos sujetos en éste momento, así lo describe el autor. Bovero Michelangelo y Ferrajoli Luigi; teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas. Colección temas de la democracia, serie conferencias magistrales. IFE 2001. Págs. 50-54.

<sup>107</sup> Resultados de la elección de julio de 2006. Son poco creíbles, debido a la gran cantidad de anomalías que se presentaron en ésta, y que fueron desde la intervención de magisterio, la manipulación de los resultados por parte del IFE, el aval que brindo el PRI para el reconocimiento de la victoria y después el apoyo en la toma de posesión de Calderón, y por último, la resolución que tuvo la suprema corte de justicia en favor del resultados emitidos. Codevilla Ugo. Óp. Cit. Pág. 97.

<sup>108</sup> Casteñeda G. Jorge. Somos muchos, ideas para mañana. Planeta 2004. Págs. 71-72.

además se convirtieron en verdaderos grupos de presión; y por último, los grupos corporativos-clientelares que se disputan el poder a través de sus organizaciones en busca de representación política.

Esta serie de dificultades estuvieron presentes todo el tiempo durante el gobierno de Calderón, es por ello que tuvo que centrarse en una línea política de acción diferente y de cierta espectacularidad, que desviara la atención de su debilidad política y de la fractura social que causó la elección; sin embargo, la acción emprendida era de enorme riesgo y traería un alto costo social, *el combate al narcotráfico*, por el número de personas relacionadas. Ya que esta vía intentó obtener la legitimidad que las urnas no le brindaron, sin embargo se enfrentó a poderes más violentos y poco focalizados, que están mejor armados, que cuentan con recursos suficientes y tienen arraigo social, que controlan a gran parte del Estado a nivel tanto municipal como estatal, cuentan con estructuras supranacionales, tienen capacidad de movilización paramilitar, cuentan con redes de información dentro de los aparatos policiales, poseen altos niveles de penetración en los cuerpos militares y policiales, etc... En pocas palabras, cuentan con mayor y más capacidad de organización para enfrentarse con el Estado, bajo condiciones de violencia e intimidación; lo que hasta el momento asegura que la confrontación será larga y violenta.

Y esto fue lo que no contemplo Calderón cuando emprendió su combate a la delincuencia, ya que la violencia y el terror que se provocan por la aplicación ineficaz del combate al narcotráfico, no aseguraban la permanencia estable en el poder, por el simple hecho de combatirlo; ya que el costo del combate al crimen se socializa y se generaliza, pues se encuentra vinculado a los millones de desempleados hombres, mujeres y niños, la mayoría jóvenes que no encuentran una respuesta a sus demandas, ya que por un lado, el mercado no les ofrece las posibilidades de integrarse a una vida laboral con futuro y certidumbre; y por el otro, el Estado los deja en una situación de orfandad e indefensión, ya que no le pueden ayudar a la construcción de un proyecto de vida, pues es incapaz de generar los suficientes empleos y educación que se les demanda; es decir, es incapaz de crear y fortalecer las redes institucionales a las que pueden asirse.<sup>109</sup>

Así, el Estado presidencialista y autoritario que llevó a la imposición del panista, se encontró con una situación de debilidad y de parálisis por los efectos de una economía de libre mercado, que rinde pocas cuentas a su lectorado, y que además le permite concentrar la riqueza y el libre flujo de capitales y mercancías. Beneficiando sólo aquellas áreas económicas que pueden insertarse exitosamente en el mercado global y que resultan ser, las únicas que han salido beneficiadas de éste libre flujo irrestricto de riqueza. Y por el otro lado,

---

<sup>109</sup> Zygmunt Bauman, opina que la sociedad ante el repliegue del Estado, queda en una especie de orfandad e indefensión, haciendo que éste, se convierta en el propio protagonista de su proyecto de vida para bien o para mal. Para Bauman, [El rol tradicional desempeñado por el Estado en cuanto al establecimiento de una agenda se reduce cada vez más al "control directo" de ciertas categorías sociales que de ninguna manera están expuestas, ni son sensibles a las presiones del mercado y a las que, por lo tanto, se requiere obligar a funcionar dentro de las opciones de la agenda que esas presiones sostienen (desde el punto de vista de las autoridades políticas son categorías "autorreguladas"). Estas categorías sociales incluyen, especialmente a los pobres posmodernos redefinido como "consumidores defectuosos"]. Y [Las presiones del mercado reemplazan a la legislación política en cuanto al establecimiento de la agenda]. Bauman Zygmunt. En busca de la política. Fondo de Cultura Económica. 2001 Pág. 83.

se encuentra sometido a la violencia y el terror del narcotráfico que sienta sus reales en una sociedad cada vez más pobre y desesperada, producto de ésta acumulación y concentración de la riqueza desde que cambió el modelo de desarrollo del país.<sup>110</sup> La inequidad es otro de los rasgos más característicos del liberalismo, que contrasta con el constante recorte en el gasto social, y cuyo objetivo es reducirlo para hacerlo más efectivo, lo que resulta una paradoja.

Es por eso que la alternativa electoral que pretendió impulsar la izquierda en el 2006, propuso modificar los graves desequilibrios generados por el modelo neoliberal e impedir que los márgenes entre ganadores y perdedores se ampliaran. Sin embargo el sistema político antidemocrático y autoritario, nuevamente dejó sentir su poder y control en el proceso presidencial, pues la debilidad y fragilidad del proceso de transición basado solamente en remozamiento electoral, brindó espacios para la intervención impune impidiendo que se diera la oportunidad histórica de que la izquierda gobernará al país; ya que no es la primera ocasión que los grupos fácticos han impedido que una opción diferente al PAN y al PRI, tengan una oportunidad real de llegar al poder; pues ambos pertenecen a la élite del poder que controla los accesos a gobernar, justificada por la herencia de haber construido el sistema político. El primero por su profundo origen cristiano-liberal, anti-estatista, burgués y anti socialista que lo caracteriza desde sus orígenes, y el segundo por ser heredero directo del movimiento revolucionario.

Así, bajo el control del poder que poseen los grupos de poder político, las elites partidistas, económicas y la influencia de los organismos internacionales en el país, se puede afirmar que todos comparten la misma visión de gobierno y de control sobre la Nación y sus recursos, pues después de haber experimentado la administración estatal entre ambos partidos de derecha, las diferencias en líneas ideológicas y las pragmáticas de gobierno son similares, veamos la evaluación del último sexenio del panismo y parte del actual, para reafirmar la continuidad en la idea de proyectos de país entre partidos, ya que son muy pocas diferencias entre ambos. Y una vez que se haya dado la aprobación de las reformas estructurales, éstas dejarán al Estado en total merced de los mercados globales y el gobierno mexicano quedará bajo el control absoluto de quienes poseen el poder y el dinero.

## **2.4 El regreso del presidencialismo autoritario del PRI**

Fueron varias las circunstancias que permitieron el regreso del PRI al poder, ente ellas se pueden encontrar varios factores que contribuyeron a que éste partido, pese a su pasado autoritario y corrupto, le fue factible hacerse de la presidencia gracias a que violentó la institucionalidad democrática que se había construido a lo largo de 25 años. Entre las

---

<sup>110</sup> Uno de los indicadores que registra mejor como ha funcionado el liberalismo, en cuanto al desarrollo económico del país, ha sido el de desigualdad del ingreso; pues desde que México entro de lleno en el proceso. El porcentaje del ingreso total que obtiene el 10% de las personas con mayores ingresos; por ejemplo para en el año de 1992, fue de 42.2% del ingreso total, en contra parte el 10% de las personas con menores ingresos, obtuvo sólo el 1.3% del total; en el 2000 fue de 42.5% y 1.2%; en el año 2006 fue del 39.2% y 1.5; en el año 2008 fue de 39.3% y de 1.4% y finalmente en el año 2010 fue de 37.0% y de 1.5, respectivamente. Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La pobreza por ingresos en México. D.F. CONEVAL, 2010. [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

circunstancias más importantes que se encontraban para que regresan al poder, es que tuvieron que aprender de sus errores y para ello fue primordial: la centralización del poder en un sólo grupo, (después de 12 años de poder panista); la antelación de una campaña electoral con varios años de anticipación; la obtención de una gran cantidad de recursos financieros legales e ilegales para financiar la precampaña a la presidencia; la utilización de recursos públicos para promover la imagen de su candidato a nivel nacional e internacional; hacerse del control político del PRI, eliminando cualquier posible adversario al interior de éste; buscar el apoyo financiero y político de muchos de los gobernadores priístas, pues gran parte del país permaneció controlado por gobernadores de ese partido, a pesar de la transición en la presidencia; conseguir el apoyo de los poderes fácticos, desde medios de comunicación, empresarios y grupos de poder; desarrollar una amplia estrategia de medios de comunicación que prestigiaban la imagen de un candidato exitoso, a pesar de que su experiencia de gobierno fue criticable; desarrollar una estrategia de compra del voto, orientada a sectores muy pobres del país; crear una red de complicidades institucionales que implicaban, desde el Estado y hasta el sector privado; y por último se vinculo fuertemente con los intereses del exterior, desde lo financiero, hasta lo político.

Se trato básicamente de que existiera una sola idea de proyecto que se centra en obtener el máximo poder que existe en el país, la presidencia de la República. Para que a partir de ahí, se retomara el control político, la centralización de la política económica y lo más importante de todo, la continuidad del proceso de liberación económica y de concentración monopólica de la riqueza y de los recursos del país. Es por eso que la forma de gobernar del neoPRI, es de alguna manera muy similar al anterior PRI, pero con la salvedad de que hay una serie de diferencias importantes, entre la principal está la presencia de actores políticos poderosos con los que tiene que negociar. Encontramos que primero, retomo inmediatamente sus facultades *metaconstitucionales* que estaban aletargadas durante el panismo, se convirtió de nueva cuenta en el máximo y más poderoso legislador por encima del congreso, retomo la idea de liberalización económica (privatizaciones) del país, controló fuertemente la estructura de la federación, es decir, intervino en estados y municipios, controló el poder judicial y legislativo, y por último, sometió a su voluntad, designio y control a toda la estructura de su partido, el PRI.

En lo que respecta al papel de los nuevos actores políticos y su relación con el presidencialismo, éstos cuentan con mayor poder de negociación, de veto y de intimidación sobre éste; pues en primer lugar los partidos de oposición, cuentan con mayor poder político, vía del monopolio de la representatividad; hay un fortalecimiento de los poderes facticos, por la vía de su crecimiento económico y político; en el caso de los medios masivos de comunicación, éstos cuentan con el poder de condicionamiento político hacia la sociedad; y finalmente parte de la sociedad civil ha comenzado a manifestarse de formar más abierta en contra de los candidato del PRI; sobre todo de EPN. Ya fue criticado seriamente por sus acciones anticipadas de campaña, su errático desempeño en la administración como gobernador de su estado, y finalmente por su fallido plan de gobierno, el cual, ofrece la

misma continuidad en las políticas liberales. En ese sentido, es paradójico que el régimen se haya abierto a la pluralidad política y a la descentralización del poder; pero al mismo tiempo, intente de nueva cuenta reconcentrar muchas de sus facultades perdidas desde la alternancia, esto implica la posibilidad de nuevas imposiciones y del regreso al autoritarismo; pero también, la negociación y el acuerdo por la vía de las *concertaciones*, sobre todo, con los partidos que son los beneficiados directos de ello, y es por eso que lo que se espera en el futuro cercano, es de nueva cuenta que se dé el regreso del *presidencialismo autoritario* del viejo PRI.

## 2.5 Diferencias y continuidades después de la alternancia en el poder presidencial

Una vez que el país ha experimentado la alternancia en el poder presidencial y después de que se ha dado el regreso del PRI al poder, veamos qué cambios ha sufrido el régimen para evaluar si puede afirmarse que efectivamente el sistema es democrático o no, y la mejor manera de hacerlo, es apreciar que cambio del sistema y que permanece inmutable. Veamos entonces cuáles han sido los resultados, diferencias y continuidades que se mantienen con respecto a la forma en cómo se ejerce el presidencialismo después de la alternancia en el poder.

Periodo de Transición 1988-2014				
Régimen Presidencialista	Continuidades del Autoritarismo	1988	2014	Cambios en el Sistema Político
	Regreso del presidencialismo	X	X	Aumento en la descentralización del poder ejecutivo
	Control único del PRI	X	X	Mayor poder de negociación de los partidos políticos
	Celebración de concertaciones políticas	X	X	Surgimiento de movimientos sociales, más críticos y combativos
	Mantenimiento del presidente como el máximo promotor en los cambios constitucionales	X	X	Aumento de poder e influencia de los poderes fácticos
	Continuidad de la supremacía presidencial sobre el legislativo y el judicial	X	X	Mayor polarización social productos de los procesos electorales viciados, incremento en la violencia social y política producto del combate al narcotráfico, y de la crisis económica
	Persistencia del proceso de las privatizaciones	X	X	
	Continuidad, promoción y protección de los monopolios privados	X	X	
	Manejo exclusivo y unipersonal de la política económica y sus consecuencias sociales y políticas.	X	X	
	Continuidad con las estrategias de la liberalización política: vía las reformas electorales, pactos políticos y reformas del Estado	X	X	
	Sometimiento de la federación al poder presidencial	X	X	
	Omisión al combate a la impunidad y a la corrupción política	X	X	Mayor transparencia en los asuntos públicos
	Falta el rendición de cuentas con el pasado del PRI y del PAN en el poder	X	X	
	Continuidad en la desigualdad política y económica	X	X	Mayor presencia del sector privado en el Estado (principalmente de los medios de comunicación)
	Políticas de desarrollo social con fines netamente electorales	X	X	
	Continuidad en la violación de los derechos humanos	X	X	
	La posibilidad del designar nuevamente a su sucesor	X	X	La capacidad de veto presidencial
	Remoción de gobernadores	X	X	Inclusión de nuevos actores en los acuerdos políticos

## 2.6 El legado del presidencialismo para la transición

La evaluación que se puede hacer después de todo éste tiempo y de haber experimentado de un gobierno de la alternancia con el proyecto de gobierno del PAN; es que lo más catastrófico fue que hayan dejado las cosas tal y como el PRI, las heredo. Esto merma la débil democracia electoral que poseemos y nos demuestra, que después de todo éste tiempo, gran parte de las cosas continúan realizándose de la misma forma que antes del cambio de gobierno; ya que simplemente se dejó de lado el proceso de transición, pues no fue una prioridad para el régimen, ya que no se presentaron los suficientes incentivos para promover el cambio de sistema. Y esto en cierto sentido, hizo que se perdiera la oportunidad de terminar con el proceso; ya que se dejó pasar mucho tiempo y se ha dejado de aprovechar la legitimidad ganada por la vía electoral y no quedará más remedio que negociar y acordar con el viejo PRI. El cual se supone era el partido al que se le mitigaría su poder de interlocución, a tal grado que existía la posibilidad de convertirlo en una serie de partidos locales. Sin embargo no resultó, pues no se concluyó con *la transición*. Esto nos lleva a plantear varios escenarios futuros para el país, y que parecen bastante negativos:

1.) Tratar de volver por el camino de la democratización y de pactar una serie de compromisos verdaderos sobre la reforma al Estado, que logren emprender un *acuerdo nacional refundacional y de cambio de régimen*; 2.) Continuar con el proceso de cambio lento y paulatino en las estructuras institucionales del viejo régimen, con la posibilidad de que se presenten procesos de involución política que provoquen ingobernabilidad; 3) Empezar un proceso de *reconversión social* que permita deshacerse del viejo lastre priísta, el cual, no podrá partir (como en el pasado) desde la presidencia, sino de la oposición y de la sociedad; 4) Comenzar por llamar a una verdadera rendición de cuentas con el pasado y por la vía judicial ante la presencia de la corrupción; y por último, 5) La creación de una agenda para la “transición”, definida y asumida por todos los grupos políticos y fuerzas sociales, que permita la negociación de una agenda política, la cual posea como primer propósito, *el cambio de régimen político*.

La tarea se percibe complicada, porque ninguno de los actores políticos parecen estar convencidos de que el país no requiere de cambios drásticos, ni trascendentales; pero las evidencias demuestran que las cosas continuaran, como hasta hace 26 años.

# Capítulo III

## 1 El Poder Legislativo en México

### 1.1 Orígenes del Poder Legislativo

Dentro de las tipologías clásicas que tratan el tema de las formas de gobierno, podemos encontrar la que realizó Montesquieu, ya que él fue el primero que consideró formalmente la separación de los poderes en tres clases y tipos funcionales: el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial.<sup>111</sup> Su descripción se basó en la división, la fragmentación del poder y en la distribución de facultades o funciones de dos clases o tipos: la primera, se enfoca en el principio de la elaboración de las leyes y la segunda, en el principio de ejecución o control del poder. La importancia de la clasificación de Montesquieu, radican en ser el primero que delineó el proceso histórico que han tomado las formas de gobierno; pues enunció que el Estado moderno nace, crece y se consolida como una monárquica, que después se transformaría en formas de gobiernos del tipo democrático, a los cuales, se le han sumado otros instrumentos de poder como el liberalismo, la socialdemocracia, el constitucionalismo. En segundo lugar, infirió que con el transcurso del tiempo, ésta necesitaba de nuevas estructuras de organización, que van desde el tipo presidencial al parlamentario, ambas diferenciadas por la forma de la separación de poderes y su control;<sup>112</sup> las cuales normalmente comprenden tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial y sus variantes.

Así el poder legislativo, se puede entender como un grupo de representantes populares que se ocupan tanto de proponer, estudiar, discutir, votar y aprobar o rechazar las iniciativas de ley que presente el propio legislativo, las legislaciones de los estados y el ejecutivo. Su función central es la emisión de decretos y leyes, además de regular y controlar funciones tales como; las financieras, económicas y principalmente las relaciones administrativas y de orientación o de dirección política <sup>113</sup> del país. Es por eso que la separación y equilibrio entre los tres poderes, sirven fundamentalmente para el funcionamiento y control de la democracia representativa, sea parlamentaria o presidencialista; y por lo tanto, la ejecución eficaz de éste equilibrio, depende en gran medida de la existencia y efectividad del poder legislativo, cuya capacidad, conocimiento, experiencia y sentido de la representación, es necesaria para ejercer sus funciones de forma eficiente.

---

<sup>111</sup> Dentro de las tipologías o clasificaciones de las formas de gobierno, hay que mencionar, que toman más cuenta la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos que cada constitución contempla, más que la propia asignación de funciones en el ejercicio del poder político entre los diferentes poderes que integran al Estado. Bobbio Norberto, Estado gobierno y sociedad. Óp. Cit. 144-145.

<sup>112</sup> Se relaciona con el equilibrio entre gobierno y parlamento "checks and balances" balances y contrapesos en las relaciones ejecutivo-legislativo dentro del sistema de gobierno presidencial. Hurtado Javier. Sistemas de gobierno y democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 19. IFE. 1999. Págs. 14.

<sup>113</sup> *Ídem*. Pág. 62

Se podría decir que el poder legislativo es una especie de parlamento, una asamblea y un congreso en el que se reúnen los representantes de los intereses más diversos;<sup>114</sup> es decir es una institución que analiza, que formula leyes y políticas públicas que guían y gobiernan a la sociedad; que sirve de instrumento de equilibrio ante el abuso de poder, incluyendo de forma significativamente importante a la legislación en materia de impuestos; además de fiscalización, control y equilibrio del ejecutivo. No obstante para cumplir debidamente con estas funciones constitucionales, el poder legislativo requiere desarrollar y mantener su propia estructura de legitimidad; y es por ello, que debe de depender cada vez más de la representatividad de sus miembros, de la eficacia y de la transparencia, de legislar con rigurosidad y ejecutar su actividad con transparencia, para fiscalizar las acciones de los demás órganos del Estado y finalmente, para mantener un sano equilibrio con los otros poderes del Estado.

## 1.2 Estructura y facultades del poder legislativo mexicano

En el título tercero, capítulo II de la Constitución de 1917 se hace referencia al poder legislativo ya que describe la estructura, organización, integración y funcionamiento del congreso y de sus cámaras. Señalando que el poder legislativo se deposita en el congreso general, dividido en cámara de diputados y en cámara de senadores; es decir, en nuestro país funciona un sistema legislativo bicameral o bicamarista.<sup>115</sup> Las facultades del poder legislativo se observan de manera bien diferenciada en la distribución funcional de sus órganos que se describen en la Constitución, de tal forma que el congreso puede actuar de manera conjunta; es decir, que ambas cámaras funcionen como un solo cuerpo de manera simultánea y sucesiva o, puedan operar individualmente realizando funciones exclusivas y separadas compartiendo las mismas funciones.<sup>116</sup>

La Constitución de 1917 determinó el número y el tipo de mecanismos de control del legislativo sobre los demás órganos de gobierno, además de incluir la vigilancia del poder político, reconociendo de esa manera que existen mecanismos de control y de equilibrio de poder previstos por la Constitución, sea respecto a las facultades del presidente y de los funcionarios de la administración pública;<sup>117</sup> lo mismo se aplica para el caso de la cámara de

---

<sup>114</sup> J. Olvera Alberto. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en México; en la reforma del Estado y la calidad de la democracia. En México, una reflexión sobre sus instituciones. Coordinador, Óscar Ochoa González. Cámara de diputados LIX Legislatura, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y Miguel Ángel Porrúa, 2008. Págs. 48-49.

<sup>115</sup> Valdés Robledo Sandra. Óp. Cit. Pág. 73.

<sup>116</sup> Por ejemplo, las relativas a la resolución de las cuestiones territoriales (Art. 124 fracciones I, III, IV y V), facultades en materia presupuestal (VII, VIII, XXIV y XXIX), económicas y de comercio (IX, X, XVIII, XXIX-E, XXIX-F), en materia de seguridad y de guerra (XII, XIV, XV y XXIII), en materia de justicia penal y administrativa (XXI, XXII, XXIX-H), en materia educativa (XXV), en relación con el presidente (XXVI y XXVII), en materia de administración de empleos públicos de la federación y de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano (XI y XX), sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social (XXIX-D), y de las llamadas facultades implícitas (XXX). Huerta Ochoa Carla. Mecanismos constitucionales para el control del poder político. UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1998. Pág. 124.

<sup>117</sup> Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del presidente electo. Vigilar por medio de sus comisiones el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor y nombrar a sus funcionarios. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como revisar la cuenta pública del año anterior. Declarar si procede o no, penalmente

senadores.<sup>118</sup> Por otra parte cada una de las cámaras puede sin intervención de la otra, realizar funciones de tipo administrativo y de organización, como por ejemplo, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse con la cámara colegisladora y con el ejecutivo de la unión por medio de sus comisiones y hacer el reglamento interior de la misma. Pero si bien es cierto, existen las condiciones formales de una división de poderes en México, esto sólo ha sido una realidad hasta hace muy poco tiempo; ya que si bien es cierto, existió en la promulgación de la Constitución del 1917, una naciente división entre el legislativo y el ejecutivo, poco a poco ésta fue sustrayéndose a las facultades del ejecutivo por vía de las reformas constitucionales.

### 1.3 Reformas constitucionales que fortalecen las facultades del congreso

Entre 1917 y 1921, la constitución no sufrió reformas sustanciales en materia de disminución de las facultades del legislativo, lo que permitió que las cuestiones relativas a las facultades del congreso no se vieran afectadas en temas, tales como: la facultad exclusiva de convocar la realización de sesiones extraordinarias; la posibilidad de suplencia del presidente de la república, en caso de falta; así mismo se imposibilitó al ejecutivo realizar observaciones a las resoluciones que el congreso o alguna de sus cámaras realizase, cuando ejerciera funciones de cuerpo electoral o de jurado; la imposibilidad de intervención del ejecutivo cuando la cámara de diputados declarase que debiera acusarse por delitos oficiales a uno de los altos funcionarios de su administración; también se le prohibió al ejecutivo que interviniera en la realización de la convocatoria a las sesiones extraordinarias, a las cuales convocaría la comisión permanente.<sup>119</sup>

Pero sólo poco tiempo después en el año de 1926, se dieron las primeras contrarreformas que sustrajeron esas facultades en favor del ejecutivo y es partir de esta fecha, que el régimen concentraría una serie de facultades formales e informales, que lo convertirían en un sistema casi perfecto de control político, social y económico, que limitaría el desarrollo democrático de país, basándose en la aplicación de métodos autoritarios, corporativos y clientelares; donde además, se empleó el uso de la violencia selectiva a todos aquellos que

---

contra los servidores públicos en los términos del artículo 111 y conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110, fungiendo como órgano de acusación en los juicios políticos. Tiene la facultad de legislar para el gobierno del distrito federal. *Ídem*. Pág. 125.

<sup>118</sup>En materia de política exterior, analizar con base en los informes anuales que el presidente y el secretario de relaciones exteriores rindan al Congreso y aprobar los acuerdos y tratados internacionales que celebre el ejecutivo. Ratificar los nombramientos que el presidente haga del procurador de justicia de la república, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales. Autorizar al presidente para que permita la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras naciones por más de un mes en aguas mexicanas. Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, y llegado el caso nombrar un gobernador provisional. El nombramiento del gobernador se hará por el Senado a propuesta en terno por el presidente y en los recesos por la Comisión Permanente, que puede erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre la terna que se somete a consideración del presidente, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o de renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario. Podrá remover al Jefe de Gobierno del DF con base en el artículo 122, base quinta, inciso F, que establece que la Cámara de Senadores, o en sus recesos la Comisión Permanente; podrá remover al Jefe de Gobierno pro causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el DF. *Ídem*. Págs. 125-126.

<sup>119</sup> Pedroza De la Llave Susana Thalía; Poderes legislativo y ejecutivo. En transiciones y diseños institucionales, coordinadores González María del Refugio y López Ayllón Sergio UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas.1999. Págs. 148.

representarán un peligro a su hegemonía y control, lo que se prolongaría por más de medio siglo de efectividad, hasta que se hizo inviable su subsistencia. Por lo que tuvo que abrirse a las presiones externas e internas hacia la liberalización política, la cual tuvo como punto de partida el año 1977, pues es la fecha desde la que se ha venido realizando una labor de control sobre las facultades presidenciales, que en muchas de las ocasiones ha sido lenta y sinuosa, como lo ha sido la propia transición, pero que de alguna manera sitúa al país en el proceso de intento de cambio de régimen.

#### **1.4 Avances del legislativo frente al ejecutivo (1977-1996)**

Las reformas electorales que tuvieron como punto de partida el fortalecimiento del sistema de partidos; buscaban como finalidad dotar de la representatividad necesaria en el congreso federal a los partidos de oposición. De inicio la mayoría parlamentaria seguía controlada por el partido hegemónico y esa necesidad política de cambio, fue la que obligó a iniciar el proceso de apertura más ambicioso de lo que se había planteado. Ya que por principio de cuentas se le otorgó el reconocimiento legal a los partidos opositores, éste se percibió de forma inmediata en la conformación de la Cámara de Diputados, que para el año de 1979 fue de 296 asientos para el Revolucionario Institucional, 43 para Acción Nacional, 18 para el Comunista Mexicano, 1 para el Auténtico de La Revolución Mexicana, 11 para el Popular Socialista, 10 para El Demócrata Mexicano y 10 para El Socialista de Los Trabajadores.<sup>120</sup> De ésta manera la reforma funcionó para los partidos opositores, ya que al dotarlos de poder de interlocución, también les brindó la posibilidad de influir en el sistema político y por ende, en el proceso de cambio.

El segundo gran paso se dio en el año de 1986, ya que se extendieron las posibilidades de ampliar el papel de los partidos en el congreso, es decir en ampliar los espacios de poder; ya que para ese año el congreso estableció un doble periodo de sesiones ordinarias en lugar de uno; así mismo, se prolongó el periodo de sesiones de 4 a 5 meses para que el congreso pudiera estar reunido; y el más importante de todos, se aumentó el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional que paso de 100 a 200, donde se amplió el número de diputados para los partidos pequeños. Sin embargo, se mantenían estables las condiciones desfavorables para una competencia equitativa entre el PRI y la oposición, esto orillaba a ésta a mantener un carácter todavía marginal en la representatividad de decisiones de poder.

Para las siguientes elecciones presidenciales de 1988, por primera vez la oposición parlamentaria adquirió relevancia política que jamás había tenido; con ello, se estructuró formalmente un sistema de partidos de manera fuerte, también se consolidaría una oposición sólida en el congreso. Sólo basta con observar los resultados de la votación total que la oposición obtuvo ese año y que fue del 48.73%; lo que se tradujo en 240 curules. En contraparte el PRI obtuvo el 51.27% de la votación, lo que representó 260 curules. El PAN

---

<sup>120</sup> Orozco Gómez Javier. Óp. Cít. Pág. 253.

obtuvo 101 espacios y el FDN 139 curules,<sup>121</sup> que en conjunto se distribuyeron de la siguiente manera: el Partido Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) con 34, el Popular Socialista (PPS) con 32, el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) con 29, el Mexicano Socialista (PMS) con 19 y, finalmente 25 entre los restantes partidos.

Éste aumento en la representatividad parlamentaria, indicaba que se estaba dando un claro debilitamiento de la fuerza del PRI como partido hegemónico con la mayoría absoluta de la representación en el congreso; y esto a su vez provocaba el inicio del proceso de negociación partidaria, aunque sólo fuera con una parte de la oposición partidista. Así para la elección de 1991, los resultados electorales fueron distintos, ya que el PRI obtuvo el 64.2% de la representación parlamentaria; lo que hacía que de nueva cuenta contará con la mayoría en ambas cámaras.<sup>122</sup> Debido a ello, las relaciones inter-partidarias necesitaban ajustarse a ésta nueva relación de fuerzas, fue en ese contexto que se dieron los convenios del Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLC) en el año 1992, donde adicionalmente se dieron las primeras reformas constitucionales, que facultaron al congreso para la creación de órganos estatales, desde los cuales, se promovería la participación ciudadana en la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); y la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual, buscaría incentivar la participación partidaria y ciudadana; así mismo se elevó a rango constitucional la existencia del Banco Central (BM), que sería autónomo; se aumentó el número de senadores para cada estado, tres electos por el principio de mayoría y uno por minoría.

En ese mismo año también, se modificó la cláusula de gobernabilidad en la cámara de diputados estableciéndose que ningún partido podrá tener más de 315 diputados, si obtenía más del 60% de la votación, ni más de 315 escaños si obtenía menos del 60%.<sup>123</sup> Para el año de 1994, se realizó la última de las reformas políticas de Salinas, las cuales establecieron constitucionalmente que la cámara de senadores o, en su caso, la comisión permanente podría otorgar o negar la ratificación del titular de la procuraduría de justicia de la Nación; así mismo, se determinó que el 33% del total de los integrantes de una cámara, podrán recurrir ante la suprema corte de justicia para que ésta conozca de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes federales o del DF expedidas por el congreso. Además los senadores podrán interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales celebrados por el país que consideren contrarios a la Constitución. Estas reformas (se podría decir), se transformaron en los siguientes resultados electorales; el PRI obtendría en la cámara de diputados 300 asientos, el PAN 119, el PRD 71 y el PT 10.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Jiménez Badillo Margarita. La oposición parlamentaria en México, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida. Cámara de diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa. 2006. Págs. 121-122.

<sup>122</sup> *Ídem*. Págs. 122-123.

<sup>123</sup> *Ídem*. Págs. 125-126.

<sup>124</sup> *Ídem*. Pág. 127

De esta manera el PRI aún contaba con la mayoría absoluta, sin embargo para aprobar una reforma constitucional requería de la mayoría calificada, la cual no poseía, por lo que tuvo que aliarse a otro partido, en éste caso con el PAN y así por primera vez en la historia, la oposición tenía la oportunidad de influir en la creación legislativa y de retomar ciertas facultades constitucionales.<sup>125</sup> En ese sentido, las reformas realizadas en la administración salinista tuvieron varios propósitos de trasfondo: el primero fue *la incorporación en la distribución de poder a partidos distintos al PRI*; segundo, *se promovió y provocó una pluralidad artificial de fuerzas políticas leales al sistema*; tercero, *se vio forzada a vigilar y a respetar los derechos humanos*; cuarto provocó el *inicio del proceso de liberalización política, a través de la llamada ciudadanía institucional*; quinto, *mantuvo una política de finanzas públicas “sanas”, evitando la presencia de crisis económicas*; sexto, *creó las condiciones para un intercambio factible de bienes y servicios sin la intermediación estatal*; y séptimo inició con el proceso de *focalización de los programas sociales*, como el PRONASOL.<sup>126</sup>

Después de la elección de 1994 se confirmó la pérdida de la hegemonía del PRI, por lo que se aceleró el proceso de democratización del poder hacia la periferia; es decir, hacia los estados y municipios; y así se encaminó a la siguiente reforma electoral en el año de 1997 que fue trascendental para la “pluralidad política” del país, ya que en cierta forma, llevó a la “consolidación de la democracia formal”;<sup>127</sup> pues con ello, se dio el paso definitivo a un sistema de partidos más formal (a uno de tipo *tripartita*), con atribuciones y facultades que jamás habían tenido, además propició el inicio del proceso de división de poderes, el cual proporcionó las condiciones institucionales para la alternancia política en el país; pues el PRI perdió la mayoría en la cámara de diputados, ya que la oposición en su conjunto obtuvo 262;<sup>128</sup> con lo cual, la reforma electoral logró transformar el sistema partidista. Ya que al dotarlos de fortaleza política y financiera, en esa misma medida, también les dotó de una gran capacidad de negociar con el poder; pues les permitió monopolizar los mecanismos de representatividad social, deshaciéndose de cualquier dispositivo de control político.

El producto resultante de lo anterior, fue que las élites partidistas se fueron fortaleciendo, ya que al controlar y monopolizar el acceso a la representación ciudadana, también se allegaron del poder necesario para la negociación, la cual, se volvió habitual. Pues el control autoritario y vertical partidista, era lo único importante que les interesó de extraer del antiguo monopolio unipartidista; ya que sus élites adquirieron las mismas actitudes y valores autoritarios del sistema, lo que ha producido un rápido desprestigio, desvirtuando la esencia del parlamentarismo en una serie de mutaciones perversa que han tomado la forma de la llamada *partidocrática* o *partidocracia*<sup>129</sup>, y sus variantes como; el transfuguismo parlamentario, el cabildeo político, el tráfico de influencias, el abuso del fuero constitucional, etc... Que aumentan conforme a los intereses de las negociaciones que se tratan y conforme

<sup>125</sup> Pedroza de la Llave Susana Thalía. Óp. Cit. Pág. 158.

<sup>126</sup> Cordera Campos Rolando. Óp. Cit. Pág. 307.

<sup>127</sup> Se refiere sólo a la forma, reglas o método en que se pueden elegir a los representantes populares, se trata del respeto estricto a las reglas y a los mecanismos de selección de los candidatos y a selección de las reglas electorales que designa quienes ganan.

<sup>128</sup> Jiménez Badillo Margarita. Óp. Cit. Págs. 127.

<sup>129</sup> Touraine Alain. ¿Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económica, 2000. Pág. 85

se inicia una nueva legislatura; pues es la correlación de fuerzas, la que produce que se amplíen o disminuyan sus beneficios.<sup>130</sup>

## 1.5 Los elementos del cambio en el poder legislativo

En el año de 1997, por primera vez en la historia de la cámara de diputados, la oposición en su conjunto; PAN, PRD, PT y PVEM (el llamado G-4), tomaron el control de la mayoría absoluta, ya que contabilizaban en conjunto 264 diputados.<sup>131</sup> Los avances que ésta legislatura realizó fueron: 1. La creación del proyecto de modernización integral de la cámara, donde se aprobó el estatuto de organización técnica, administrativa y del servicio civil de carrera; 2. Aumentaron en tres veces más el total de las iniciativas (669).<sup>132</sup> Debido a estos factores se puede decir que el poder legislativo se fue fortaleciendo, conforme fue creciendo el número de iniciativas presentadas,<sup>133</sup> muchas de las cuales resultaron de los acuerdos entre todas las fuerzas de oposición. Así, la cámara de diputados generó gradualmente un *nuevo proceso legislativo*, ya que no solo varió en el equilibrio de fuerzas a su interior, *pues el ejecutivo dejó de ser el gran promotor de los cambios* y desde ese momento los diferentes grupos parlamentarios fueron los encargados de elaborar el mayor número de iniciativas en el congreso. Ésta nueva correlación de fuerzas generó un nuevo tipo de actitudes y de comportamientos que no se habían presentado con anterioridad entre los diferentes grupos parlamentarios; y es así que los partidos de oposición comenzaron por retomar sus facultades y aplicaron por primera vez las *atribuciones de control político* que les correspondían.

### a) La disciplina parlamentaria y el inicio de la división de poderes

Con el inicio de la división de poderes e independencia del poder legislativo, también se dio el llamado inicio de los *gobiernos divididos*, y en ese mismo momento se dieron los primeros cambios; así mismo, se experimentaron una serie de tensiones y problemas que dificultaron las posibilidades de cohesión y de negociación en bloque, además de que surgió la necesidad de que los partidos sometieran a la disciplina partidista a sus diputados, por la vía de los líderes parlamentarios, lo que no siempre se logró. Esto se vio reflejado por ejemplo en los cambios que sufrieron los grupos parlamentarios en su composición, ya que por diferentes causas y razones que tenían que ver con las prebendas a las que se podía acezar por medio de la negociación y el intercambio político entre las élites parlamentarias y de cada diputado de forma individualizada.<sup>134</sup> Pero es sin duda alguna, elementos tales como: *el control sobre las expresiones al interior de los partidos*; el grado de militancia y de pertenencia a los grupos; el tipo de nominación política; y finalmente el pragmatismo político de las élites, los que determinarían la conformación y la permanencia de la estructura parlamentaria de los partidos en el congreso de ese momento y en adelante.

<sup>130</sup> *Ídem*. Págs. 162-163.

<sup>131</sup> Paoli Bolio José F. La legislatura y la transición a la democrática en México. La cámara de diputados en la LVII legislatura; coordinador Francisco J. Paoli Bolio. Cámara de diputados LVII legislatura. Pág. 10.

<sup>132</sup> *Ídem*. Págs. 14-15

<sup>133</sup> *Ídem*.

<sup>134</sup> Pedroza De la Llave Susana Thalía. Óp. Cit. Pág. 162.

En ese sentido, son los tres grandes partidos, los que mantienen un mayor control de éstas variables y de ellos, es el PRI, el partido que mantiene a lo largo del tiempo el más alto grado de cohesión, debido quizás a la existencia de una cultura de obediencia y de verticalidad partidista; caso contrario resultan ser los otros dos grandes partidos el PAN y el PRD, ya que experimentan más dificultades para la cohesión de sus bancadas, debido a que la cultura partidista y parlamentaria es aún más relajada que el anterior; pues muchos de sus diputados deben su carrera política a la construcción de lealtades sobre la base de una serie de intereses de grupo al interior de su partido; y debido a ello han tomado una connotación negativa que los determina en una categoría sociológica de *tribus*, las cuales, forman su propia agenda política al interior de los propios grupos parlamentarios, que se sustenta sobre la base de los intereses del grupo político al que pertenecen. Un claro ejemplo de ello es el PRD, ya que los grupos que integran las diversas corrientes y su burocracia partidista, son el fiel reflejo del pragmatismo político que impulsa el trabajo legislativo. Sin embargo, pese a ello es indudable que las bancadas y los legisladores muestran un cierto grado de cohesión y estructuración partidaria, en por lo menos los tres partidos principales.

#### **b) La construcción de coaliciones parlamentarias**

Es importante hacer notar que la construcción de las coaliciones de los grupos opositores en la cámara de diputados es un mecanismo muy ambiguo, ya que depende en mucho del tema que trate la negociación parlamentaria, de la conformación y del empuje de las fuerzas parlamentarias que impulsen un determinado tema, de las consecuencias que pueden tener para el gobierno en un momento determinado la aprobación de determinadas iniciativas, del grado, influencia y de las consecuencias que llegaría a tener en el sistema político su aprobación, del pragmatismo político con el que los diputados acuerden, y finalmente los beneficios y prebendas a las que pueden acceder el partido negociador. Y en ese sentido, muy poco tiene que ver la distancia ideológica o el proyecto de nación que impulsen, y sería más bien el tipo de prebendas a las que puedan accezar y el dinero que puedan recibir, lo que posibilita verdaderamente que se logren los consensos y los acuerdos necesarios para acordar; esto es particularmente representativo en los temas relacionados con la política económica, energética y fiscal que el gobierno del PRI a su regreso ha planteado.

Además está el tema de la distancia ideológica, el cual, afecta las negociaciones, pues de alguna manera esto, acelera o detiene el proceso legislativo dependiendo del tipo de acuerdo que se plantee, en ese sentido, la distancia ideológica muy poco tiene que ver cuando se trata de hacer negocios al amparo del poder público. Sin embargo pese a ello, *la cooperación histórica siempre se ha dado entre el PAN-PRI*, y esto tiene que ver con la política gubernamental de centro-derecha que ambos partidos comparten, y que viene desde el gobierno salinista. Sin embargo en años recientes el PRI ha contado para las negociaciones con un nuevo colaborador, el partido verde ecologista de México (PVEM), el cual, se ha aliado en los dos últimos procesos electorales del 2006 y 2012, y de forma parcial en algunos estados. Pero lo más importante, es que éste partido es un fiel colaborador de todas las posiciones legislativas del PRI, ya que vota en conjunto en todos los posicionamientos del

partido, y pese a que su banca es muy pequeña en términos numéricos, resulta muy importante cuando se trata de votaciones en comisiones o, en pleno de la cámara. Pero hasta hace muy poco tiempo se daba por entendido, que gran parte de las iniciativas presentadas por los partidos de derecha, excluían del proceso de negociación a los partidos de izquierda (PRD, PT y Movimiento Ciudadano antes Convergencia); pues se mantenían distantes del PRI en temas que no coincidían, por considerarlos políticamente incorrectos para su beneficio. Sin embargo, en fechas recientes esto ha cambiado, ya que en algunos temas controversiales una parte de éstas tribus obligadas por el pragmatismo político de sus dirigencias;<sup>135</sup> han tenido que negociar la aprobación de algunas iniciativas de ley, que van en contra de los intereses individuales.

### c) El desempeño parlamentario

En lo que se refiere al trabajo parlamentario, desde que se inició el proceso de división de poderes en 1997, *se presentó un incremento relativamente importante en la productividad del trabajo parlamentario*, que estuvo necesariamente relacionado *con la pérdida del control parlamentario a cargo del presidente* y así mismo, con la propia facultad del congreso de iniciar o promulgar leyes; pues es ahora éste poder, el encargado de realizar el trabajo que antes sólo realizaba el ejecutivo. En éste sentido, un instrumento que ayuda a medir la “productividad” del congreso y que nos aproxima a la idea de lo que es el trabajo legislativo, es el de medir la productividad que realizan los diputados a través de las iniciativas presentadas y aprobadas a lo largo de las legislaturas; por ejemplo en la LVII (1997-2000) las iniciativas presentadas (P) fueron 641, aprobadas (A) 152, esto da un porcentaje de aprobación (PA) del 23.7% en la LVIII (2000-2003); (P) 1,205, (A) 313, (PA) 26%, en la LIX (2003-2006); (P) 2,891, (A) 563, (PA) 19.5% en la LX (2006-2009); (P) 2,853, (A) 546, (PA) 19.1%, en la LXI (2009-2012); (P) 3,509, (A) 430, (PA) 12.2%.<sup>136</sup>

Sin embargo, después de todo éste periodo de recuperación de facultades perdidas y de su incremento; en lo que respecta a la materia legislativa, el ejecutivo *se mantiene como el principal promotor legislativo*, es decir que se mantiene en superioridad legislativa con respecto al legislativo; ya que es la figura presidencial la que llama a mantener la unidad en torno a su iniciativa;<sup>137</sup> está además la cantidad de prebendas y recursos a su disposición, lo que facilita el acuerdo en torno a ésta. Y un ejemplo claro de ello es el actual presidente; ya que en su primer año se aprobó la misma cantidad de reformas que en 14 años y cuatro presidentes; además de que éstas fueron consensuadas en el (viejo) mecanismo de convenio que implemento el régimen (por medio de pactos), que obligan al acuerdo y negociación.<sup>138</sup>

<sup>135</sup> En esa legislatura el PAN, aprobó dos presupuestos de egresos, a cambio de aumentar los recursos federales que se destinan a los municipios más grandes del país, muchos de esos municipios gobernados por el PAN.

<sup>136</sup> Reporte Legislativo. Número Tres. LXI Legislatura (2009 - 2012). [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx). Pág. 4.

<sup>137</sup> Valencia Escamilla Laura. La disciplina parlamentaria en México, la LVII legislatura de la cámara de diputados. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2005. Pág. 162.

<sup>138</sup> Las reformas transformadoras que se aprobaron en el año 2013 fueron: reforma laboral, telecomunicaciones, competencia económica, financiera, hacendaria, energética, reforma político-electoral, transparencia y la educativa.

Para José María Serna de la Garza, especialista en derecho constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), manifestó que el proceso vivido a partir de 2013 y 2014 planteaba una serie de reformas constitucionales para un tiempo muy breve; y que serían aprobadas de manera casi inmediata, ya que fueron presentadas en paquete, de tal forma que saturaron la agenda parlamentaria de los diputados y senadores de la LXII Legislatura, con el objetivo de que la sobre carga evitara la negociación y el debate parlamentario más amplio y profundo; pues la presidencia controló en todo momento, los plazos, las negociaciones, las enmiendas, las gratificaciones y los premios a los líderes y a los grupos parlamentarios.

## **1.6 Restauración de los mecanismos de control constitucional de la cámara de diputados**

Después de la llegada a la pluralidad y de la división de poderes, una de las funciones principales del poder legislativo consistiría en verdaderamente fungir como órgano de control sobre algunas de las facultades del ejecutivo; ya que al dotar a éste de los medios adecuados para el cumplimiento de sus funciones, se da un paso más hacia el fortalecimiento de la división de poderes. Sin embargo, el principal reto ha sido precisamente el de diseñar un sistema de balanzas y contrapesos eficiente, que no pongan en riesgo la gobernabilidad, pero que limiten el poder y que garanticen la libertad y el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos. En este sentido, se puede considerar que la serie de instrumentos de control político que se han fortalecido durante el proceso de transición para ejercer el control a cargo del legislativo, han sido los siguientes:

### **a) El control presupuestal**

El poder parlamentario ha generado una disposición natural por el control presupuestario hacia el Ejecutivo, lo que se traduce en un mayor equilibrio de poderes, logrando cambios en el tipo de iniciativas que ha presentado el ejecutivo en los últimos tres sexenios, permitiendo compartir la responsabilidad en el diseño de la política económica del país, de ahí, que el presupuesto sobre todo en materia de egresos es un tema trascendental;<sup>139</sup> ya que es a través de éste instrumento, que es posible generar muchas acciones de política pública que los gobiernos locales y federales utilizan con fines de control político. En ese sentido, la división de poderes ha implicado el análisis del destino de los recursos y su distribución, que involucra una serie de negociaciones entre los distintos grupos parlamentarios, y que a su vez requiere de una serie de mecanismos institucionales que permitan contar con suficientes medios de control presupuestal, sobre el destino de los recursos públicos. Resultando así, la generación de toda esta serie de negociaciones, que crearon diversos instrumentos de control presupuestario, tales como; la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual, se

---

<sup>139</sup> Es sabido que el presupuesto de egresos para 1999, fue aprobado en un periodo extraordinario de sesiones del congreso general; que finalizó el 31 de diciembre de 1999.

encuentra bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia (CV) de la cámara de diputados.<sup>140</sup>

Por ejemplo, para medir la importancia de lo que representan estos recursos, para el año de 2012 el gasto que se transfirió a las entidades federativas por el concepto de participaciones y aportaciones, ascendió a un billón 55 mil 422 mdp. Para poner en contexto la importancia de la transferencia de recursos de la federación hacia los estados, en el sexenio de Calderón en el año 2006 el monto de transferencias fue por un monto de 843,111 mdp, en el 2007 por 870,328 mdp, en el 2008 fue por un monto de 959,376 mdp, en el 2009 de 995,892 mdp, en el 2010 fue de 990,375 mdp, en el 2011 fue de 1,049,899, bdp y en el 2012 1,055,423 bdp;<sup>141</sup> esto quiere decir que del gasto total en promedio entre 2006 y 2012, se entregaron a los estados como aportaciones federales 30 centavos de cada peso. Lo que resultó una cantidad enorme de recursos, muchos de los cuales no existe forma de comprobación, ni su destino final.

En suma, debe reconocerse que hay una alta dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales, lo cual, tiene diversos orígenes; pero en general se coincide en que éstas ha crecido a raíz del aumento de las transferencias y aportaciones federales y las cuales, no incentivaban la recaudación de los ingresos locales. Ya que el principal trasfondo del asunto, es que a ningún gobernador o presidente municipal, ya que se ha incentivado a cobrar impuestos, principalmente porque la recaudación es considerada políticamente incorrecta, pues que es más fácil presionar a los diputados, senadores y gobernadores en las cámaras federales, a cambio de prebendas políticas y económicas, también conocidos como los *moches*.

## **b) El control de fiscalización**

La reforma al sistema de fiscalización constituyó sin lugar a dudas uno de los temas de principal importancia para promover las reformas al Estado, pues es el medio para consolidar la fortaleza del poder legislativo; y por ello, es sabido que el control legislativo a través de la revisión y en su caso la aprobación, conlleva en la mayoría de los casos a una revisión por parte de la cámara de diputados, a través de la auditoría superior de la federación, el cual es el organismo público encargado de realizar la fiscalización de la cuenta pública.<sup>142</sup> Hay que agregar que la fiscalización se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal y tiene “carácter externo”, que se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización.<sup>143</sup> Así las observaciones emitidas por la auditoría superior de la federación producto de la fiscalización de la cuenta pública, pueden emitirse bajo las siguientes observaciones: a) acciones promovidas a solicitudes de

---

<sup>140</sup> Jesús Rodríguez Alejandro Bonvecchi. El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada. CEPAL - SERIE Macroeconomía del desarrollo Santiago de Chile, Número 51. Julio de 2006. Pág. 51

<sup>141</sup> *Idem*. Pág. 23.

<sup>142</sup> Moreno Pérez Salvador. La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 123, 2011. Pág. 9. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

<sup>143</sup> *Idem*.

aclaración de la instancia de control competente, las facultades de comprobación fiscal, las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y b) recomendaciones, incluyendo las referentes a su desempeño.<sup>144</sup>

Así conociendo las facultades de los órganos responsables del control, debemos conocer que uno de los graves problemas a los que se enfrenta la revisión de la cuenta pública, es que está se realiza de forma aleatoria, pues el universo de entes fiscalizados no implica necesariamente la revisión de la totalidad de los recursos ejercidos; por ejemplo para la cuenta pública del año de 2007, de un universo seleccionado de 498,977,800 casos la muestra auditada fue de 39,562,343, esto representó sólo el 7.98%. Y según la comisión de vigilancia de la auditoría superior de la federación, en el caso de la revisión del ejercicio de 2009, la ASF emitió 7 mil 296 observaciones de las cuales promovió 8 mil 738 acciones; de éstas 5 mil 909 preventivas (67.6%) y 2 mil 829 correctivas (32.4%); y de éstas últimas destacan: 972 pliegos de observaciones; 1 mil 374 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; 382 solicitudes de aclaración; 63 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; 34 denuncias de hechos y 4 multas. Ello significa que en promedio, la ASF determinó 7.7 observaciones a cada entidad auditada y promovió 9.2 acciones; las cuales, tienen escasa trascendencia para ser sancionadas, lo que se ve reflejado en la escasa credibilidad institucional.<sup>145</sup>

Sin embargo el órgano encargado de fiscalizar los recursos, la auditoría superior de la federación (ASF), que es la encargada de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal, presenta dos tipos de debilidades serias; las que tienen que ver con su diseño institucional, y las que tienen que ver con el tipo de relaciones políticas que establece con los demás órganos de poder.

Entre las debilidades que hay en su diseño institucional tenemos: La falta de autonomía constitucional, ya que no puede iniciar leyes, no puede promover controversias constitucionales y el auditor superior de la federación no goza de inmunidad política y jurídica; No es un órgano constitucional autónomo; No tiene autonomía presupuestal; la designación del auditor superior obedece a criterios políticos y no existe participación alguna de la sociedad en su nombramiento; la Auditoría no puede imponer sanciones de ese carácter a los servidores públicos y, no puede consignar penalmente a los responsables de desvíos de recursos públicos; La Auditoría Superior de la Federación, no puede estudiar las cuentas públicas de los cinco ejercicios presupuestales anteriores; No investiga a profundidad en áreas de gran opacidad, en grandes contratos, permisos, fideicomisos y fondos, ni da seguimiento a las licitaciones, permisos, concesiones y adjudicaciones que

---

<sup>144</sup> *Ídem.*

<sup>145</sup> *Ídem.* Págs.16-18.

realizan los órganos desconcentrados como PEMEX.<sup>146</sup> En cuanto a las facultades en materia de poder político, cabe señalar de manera muy breve la siguiente serie de debilidades: no posee ninguna injerencia o control *político* en el ejercicio presupuestal del ejecutivo y de otros poderes y entidades; no contribuye a determinar el nivel de los salarios como mecanismos de control de todos los servidores públicos; no ejerce sanción a los servidores públicos que sub-ejercen el presupuesto de programas sociales; no puede sancionar, vigilar o prohibir que proliferen fideicomisos, fondos y otros mecanismos financieros; no puede sujetar a la Secretaría de Hacienda a controles más rigurosos del ejercicio presupuestal.<sup>147</sup>

### **c) El informe de gobierno y la discrepancia entre poderes**

Otro mecanismo de control que constituye un contra-peso de carácter político, radica en la acción de la rendición de cuentas del presidente; ya que resulta ser de suma importancia este tipo de debates, porque como es sabido, desde que fueron instituidos los informes presidenciales, más que ser un instrumento de análisis o descripción del estado que guarda la Nación, éstos fueron más un discurso político revestido de una serie de manifestaciones de apoyo y fortaleza política, y de alineación al entorno del poder presidencial. Es por eso que con la llegada de la división de poderes, ésta se convirtió más en un instrumento de equilibrio de poderes, además de un mecanismo de control político, a través del cual, se dan claros señalamientos al desempeño presidencialista y también se pone en evidencia la actividad del ejecutivo y se critica el destino del gasto público. Es por eso que desde que se dio inicio al proceso de división de poderes, en ese mismo instante, comenzó una relación de conflicto y de confrontación entre poderes; la cual, ha ido aumentando conforme se han establecido más delimitaciones. Esto hace que se presenten conflictos necesariamente, ya que al “invadirse” algunas de las esferas de competencia, se presentarán los conflictos, pues no existen las delimitaciones *jurídico-políticas* formales que los hagan valer.

Para darnos una idea más clara de lo sucedido de las relaciones que se han dado entre legislativo-ejecutivo y de sus discrepancias; encontramos por ejemplo el caso del número de visitas de los presidentes al congreso en los últimos dos sexenios, la aplicación discrecional en el tema de los desafueros a gobernadores, los problemas de corrupción de los funcionarios públicos, la falta de sanción al desvío de recursos públicos, la falta de investigación a los gastos excesivos en las elecciones, la ausencia de mecanismos de control a los poderes fácticos, etc;... Estos son temas que verdaderamente fracturan las relaciones de poder, por su omisión y contubernio que existe al dejar pasar las cosas, sin que haya un verdadero proceso de rendición de cuentas, que fortalecería el proceso de división de poderes

---

<sup>146</sup> Cárdenas Jaime. El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). Págs. 100-102.

<sup>147</sup> *Ídem*. Págs. 102-105.

#### **d) Las comisiones como medios de control político**

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Cámara De Diputados, entre las tareas principales de las comisiones se encuentran: el dictamen legislativo, la elaboración de información y de control evaluatorio de las iniciativas presentadas;<sup>148</sup> las comisiones son espacios de “discusión”, donde se facilita la negociación entre los partidos y su importancia esencial radica en la medida en que pueden influir en el diseño de los planes del gobierno en dos vías: la primera es a través de la legislación directamente, y la segunda en la supervisión de las acciones del ejecutivo.<sup>149</sup> Entonces las comisiones son medios de control para el ejercicio del poder político y económico; por otro lado, se han transformado en verdaderos instrumentos de poder político con una gran influencia en el congreso; ya que podría decirse que las comisiones son instancias “especializadas” para conocer y para debatir sobre los asuntos públicos trascendentales del país, que desde hace poco tiempo han tenido una gran influencia en temas trascendentales para la vida pública y privada del país.

Sin embargo, la realidad del trabajo legislativo de las comisiones ha sido tan pobre y de tan poca calidad, ya que ha servido más para el lucimiento personal y el lucro personal, que para al trabajo especializado y de resultados; pues a partir de éstas se ha construido un sistema de intereses y de tráfico de influencias los cuales en su mayoría son ilegales, lo que lleva a sus integrantes, a estar más interesados por obtener beneficios personales, que por los resultados. Pues se han vuelto en espacios para la corrupción, sobre todo, por el tipo de temas que ahí se tratan, ya que están relacionados con asuntos de interés público; y *en ese sentido, es el control de éstas instancias de suma importancia sobre todo para el PRI, pues ha controlado a éstas todo el tiempo, a pesar de la alternancia*; ya que es a través de éstas, que ha podido acceder a una fuente de poder económico y político muy importante, y *su control influye directamente en el diseño de la política económica del país y de los recursos públicos*. Tomemos el ejemplo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, desde la cual, se elaboran los mecanismos legales y políticos para definir el curso de los recursos públicos de todo el Estado, y desde ahí, se definen las directrices de los recursos públicos que se ejercerán en el siguiente año.<sup>150</sup> Y es así que quién controla una comisión importante, puede alterar en muchos sentidos el diseño de la política económica del país y de gran parte de los intereses que se gestionan en su rededor.

#### **e) Las responsabilidades de los servidores públicos**

Anteriormente cuando un sólo partido contaba con la mayoría parlamentaria en ambas cámaras, la aplicación de mecanismos de sanción, como el juicio político en contra de un servidor público era casi impensable; ya que la responsabilidad política de los servidores públicos se fincaba en el seno del propio partido, y no a través de un sistema institucional-democrático de rendición de cuentas. Es notorio que en estas nuevas condiciones políticas

---

<sup>148</sup> Mora-Donatto Cecilia. ¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias en la cámara de diputados? Un ejemplo de la LVIII legislatura; en qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones, coordinadora Luisa Béjar Algazí. Cámara de diputados LX legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencia Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa. 2009. Pág. 10-22.

<sup>149</sup> *Ídem*. Pág. 60-63

<sup>150</sup> José Luis Reyna. Los legisladores y su botín: las comisiones. Milenio Diario. Sección Acentos. Martes, 20 de noviembre de 2012. [www.milenio.com](http://www.milenio.com).

del país de “fortalecimiento institucional” que favorecen la aplicación y la eficacia de instrumentos de rendición de cuentas, de transparencia informativa, de equidad en los medios de comunicación y de mayor participación ciudadana, hasta la fecha no ha sido posible llevar con bien el proceso de rendición de cuentas; y más bien, lo que se ha generado es lo contrario. Pues sus efectos políticos han generado descrédito e impunidad, ya que en muchas de las ocasiones se ha utilizado a éste instrumento como mecanismo de acoso y de ventilación de los asuntos públicos, más que de la comisión de un delito o de una violación al estado de derecho. Esto convierte a la ley en algo estigmatizado, la cual se puede designar con el término de *judicialización de la justicia*; entendida ésta, como *la contaminación directa de los intereses políticos en la aplicación de la ley*, para la sanción a los funcionarios públicos.

Para muestra, basta un botón como lo demuestran los casos de Víctor Cervera Pacheco. Gobernador de Yucatán y Roberto Madrazo Pintado.<sup>151</sup> Ambos personajes se les inició un proceso de desafuero en la cámara de diputados durante el sexenio de Ernesto Zedillo, y los cuales fueron exonerados. Casos contrarios fueron los juicios de desafuero al diputado local del Distrito Federal René Bejarano y al jefe de gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador.<sup>152</sup> Por los ejemplos, se podría decir que el mecanismo de rendición de cuenta se ha tratado más como una herramienta de revanchismo político, que como una verdadera forma de rendición de cuentas; ya que el juicio político como herramienta de rendición de cuentas, hasta el momento no ha funcionado; más bien se ha pervertido y desvirtuado, ya que ha dejado de tener sentido como una herramienta de control. Pues ha pasado a ser más un medio de extorsión e intercambio político para negociar, que un mecanismo de sanción y de rendición de cuentas, el cual, obedece a las condiciones coyunturales para ponerse en marcha; pues se ha convertido en una maquinaria de ataque y amenazas que desprestigia a la política.

#### **f) Los acuerdos parlamentarios**

Los acuerdos parlamentarios son la expresión más clara de la facultad de auto-legislación del poder legislativo, ya que es derecho exclusivo de los legisladores y de los órganos de dirección expresamente facultados por la ley orgánica de la cámara de diputados.<sup>153</sup> Y esto

---

<sup>151</sup> *Ídem*. Pág. 56-57.

<sup>152</sup> Se ha escrito una infinidad de artículos y libros respecto al tema desafuero y al presunto fraude electoral, que se le hizo al candidato de izquierda para las elecciones de 2006. La mayoría concluye que se existieron demasiadas dudas, que no dejan en claro, porque se intentó eliminar de la contienda al candidato de la izquierda, ya que; primero fue el desafuero que quedó poco claro en términos de la aplicación del Estado de Derecho; y segundo, fue la infinidad de factores extra legales que afectaron los resultados electorales; ya que desde la autoridad electoral, pasando por el presidente de la República y finalizado por los poderes fácticos que intervinieron en el proceso. Creando una situación de polaridad social, en la cual, gran parte de la sociedad piensa que a pesar de que existen ciertas condiciones de democracia institucional, los procesos electorales no son lo bastante confiables para que se respeten el resultado de una mayoría que elige una opción diferente a los intereses de la clase que controla los recursos del país, y que ve amenazada sus intereses, por una opción política que maneja el discurso de una mayor igualdad social y política, que en ese sentido, no permite su llegada al poder. Lo que confirma que la democracia formal es muy endeble y limitada para hacer valer los resultados de las urnas, pues hace falta la consolidación democrática, que trae aparejada la división formal de poder, la consolidación democrática institucional y la vigencia y el pleno apego al régimen de Estado de Derecho. Sin ello, es casi imposible pensar que si se presenta un caso similar a la elección de 2006, la justicia electoral y los responsables de los procesos electorales, serán lo suficientemente sólidos como para resistir la presión de los poderes fácticos que intentarán imponer sus resultados, lo que creará en ese sentido más incertidumbre y más violencia como la que se tiene en estos momentos en el país.

<sup>153</sup> Marineyla Cabada Huerta. Naturaleza del Acuerdo Parlamentario. Revista Quórum. Cámara de diputados. Págs. 129-130. [www3.diputados.gob.mx/.../c\\_publicaciones/a\\_revista\\_quorum\\_legislativo\\_\\_1](http://www3.diputados.gob.mx/.../c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo__1).

tiene que ver necesariamente con el tema de la *governabilidad parlamentaria*, entendida como la operatividad legislativa; es decir, con la necesidad de crear acuerdos parlamentarios sustentados en la construcción de mayorías, que son necesarias para generar una serie de acuerdos donde se estipula el tipo, la forma y el acuerdo que se establece, y estos pueden ser de varios tipos; los intraparlamentarios, intrapoderes e intrapartidistas; así los acuerdos legislativos involucran una serie de negociaciones y de actores de diversa índole y se relacionan necesariamente con el tipo de acuerdo y con la trascendencia e importancia de éstos, ya que puede involucrar a por lo menos, dos de los tres poderes del Estado o, solamente al congreso como único origen.

Sin embargo, la mayoría de los acuerdos parlamentarios desde la llegada de la alternancia, han tenido que ver con temas relacionados con las reformas al Estado, específicamente con las llamadas *reformas estructurales*, que se vinculan en el contexto de la modificación de sectores estratégicos para el Estado. Pero también hay otro tipo de acuerdo parlamentario que se encuentra relacionado con los acuerdos políticos, a los cuales se les ha dado en llamar *pactos políticos*, que tiene que ver con la resolución de una serie de problemas inmediatos que se pretende resolver a través de la negociación y de la búsqueda de la unidad nacional, entorno a una crisis que presenta el país; y es el camino que ha seguido la estrategia liberalizadora que impone el sistema, con el fin de controlar el proceso político y a los actores, a manera de adaptarse a las circunstancias. Los ejemplos que tenemos fueron en el sexenio de Miguel de la Madrid, que acordó la celebración de un gran acuerdo nacional para erradicar el grave problema de corrupción y de la crisis económica, conocido como "*pacto de solidaridad económica*". En el caso de Carlos Salinas se llamó a la creación de un gran pacto nacional de solidaridad entre todas las fuerzas políticas y económicas para la reactivación del país, denominado "*pacto para la estabilidad y el crecimiento económico*" (PECE). A decir verdad, los llamados a la creación de los grandes acuerdos políticos nacionales, han tenido que ver necesariamente con la iniciativa y decisión del poder presidencial, en su búsqueda de mayores espacios de gobernabilidad y de colaboración entre distintos grupos políticos, para brindar viabilidad a su programa de gobierno y sacar adelante sus iniciativas de ley liberalizadoras; ya que no son resultado de un verdadero acuerdo nacional entre el Estado y la sociedad.

Por su parte los acuerdos que surgieron en el periodo de la alternancia, tuvieron una nula trascendencia e importancia para el país, principalmente por la falta de voluntad de cambio de una de las partes (el PRI), debido a que gran parte del sistema político mexicano, sigue siendo profundamente autoritario y corrupto, lo cual, ha impedido que se hayan si quiera aceptado las propuestas de reformas parciales del panismo. Y esto implicó que no hubiera los alicientes necesarios para impedir el cambio del régimen, beneficiando de ello, al sistema político priísta. Por lo tanto aún vivimos una realidad en la que el pasado autoritario pervive sobre una institucionalidad cuasi democrática, donde antivalores democráticos y anti-republicanos no son sancionados, pues parecen ser en muchos casos auspiciados por la clase política. Por ende la futura construcción de acuerdos que intenten cambiar o

transformar parte de la realidad institucional del país, son casi imposibles de realizar; ya que la falta de *pactos fundacionales*, aprovecha las condiciones para seguir manteniendo la situación presente de polaridad y marginación social.

## **1.7 Evaluación del legislativo y su papel en la construcción democrática**

Todas las fuerzas políticas se han referido en el pasado a la importancia y a la necesidad de concluir la transición y de como ésta, tendría que pasar necesariamente sobre la búsqueda de mayores equilibrios entre los poderes del Estado, sobre todo entre el ejecutivo y el legislativo; sin embargo, no pareciera que los cambios como se plantean, son los más indicados o los que más se necesitan. Pues el proyecto de *verdadera reforma del Estado*, para ser exitoso debe de ser amplio, extenso, incluyente y vertical, y deberá ser la piedra angular del proceso de transición; el cual dependerá del desempeño que tenga el poder legislativo en el futuro; ya que en cuanto la sociedad perciba un cierto grado de certeza y seguridad jurídica, en esa misma medida se estarán dando los primeros pasos hacia la culminación de la transición. Es por eso que debemos de analizar, cuál es el tipo de relación que debería de establecerse, cuando se trata el tema de la transición y el papel del congreso como agente promotor de ella.

### **a) El congreso y la reforma del Estado**

El cambio de gobierno, la división de poderes y un parlamento dividido, son las señales necesarias a través de las cuales la sociedad ha expresado su voluntad para decidir que no se dejará en el futuro el control del poder en las manos de un sólo partido, y que no volverán a darse los congresos de mayoría absoluta y por lo tanto, la presidencia como el legislativo estarán divididos. Ésta decisión de la sociedad ha sido el mejor justificante para que la clase política no ponga en marcha la *reforma trascendental del Estado* y sólo se concentre en realizar los cambios “estructurales” que tienden a liberar a los sectores que generan la riqueza del país, como el sector energético. Sin embargo al no realizarse la transición, se ha generado una especie de *impasse* político que no deja avanzar a las fuerzas promotoras del cambio y que permite que aquellas que se aferran al continuismo sólo mantengan las mismas condiciones para que un partido con la suficiente fuerza política y apoyo económico, como el PRI, las pueda poner en marcha. Pues al reestructurar el poder presidencial en las condiciones de autoritarismo intacto, se hace sumamente difícil para que un gobierno dividido establezca un sistema de equilibrio real entre poderes, lo que se aúna a la presencia de un partido mayoritario y pragmático como el PRI; lo que impide que se dé un verdadero equilibrio de poderes, *pues el presidencialismo impone su agenda legislativa a toda costa*, evitando el debate legislativo y privilegiando la negociación y el acuerdo partidista. Pues de lo que trata esencialmente es frenar a la oposición y su fuerza política, así como cualquier intento de cambio de régimen.

## **b) El balance del congreso y la alternancia**

El balance que se puede hacer a los últimos gobiernos es de un completo fracaso para la consolidación de la democracia, el cual puede medirse de varias maneras; primero por los conflictos legislativos y por su confrontación; segundo se ha presentado el regreso del PRI al poder presidencial, imponiendo a toda costa su proyecto legislativo; tercero el PRI mantiene la mayoría parlamentaria y el control político en el congreso; cuarto, no se impone el debate parlamentario para la negociación política en el terreno del congreso; quinto, no existe la rendición de cuentas, ni el combate a la corrupción política; sexto, hay debilidad en el equilibrio de poderes ante el fortalecimiento del presidencialismo; séptimo, no hay mecanismos de control político o jurídico sobre los fenómenos que se presentan en el congreso como el tráfico de influencias y el conflicto de interés; y finalmente octavo, los poderes fácticos aumentan su poder, su influencia y su control en el congreso. Todo esto aunado a nuevo conjunto de “reglas” que rigen al congreso y que son dictados por el ejecutivo dentro de algo que se ha dado en llamar *pacto por México*, Que pese a estar finiquitado da señales de que habrán más acuerdos contemplados en éste y que posibilitarán la cooperación gubernamental y partidaria, gracias a los beneficios que generan las negociaciones partidistas y a los grupos fácticos que participan.

En resumen, el proceso de apertura política que tuvo como principales promotores a los movimientos estudiantiles de 1968, que se consolidaron en 1988 y que permitieron que se generará el proceso de apertura o liberalización política, que cambió las reglas de competencia del sistema electoral, que permitió a los partidos ocupar espacios de representación encausando así la vía partidista hacia el poder de representación; ha devenido en formas defectuosas y conflictivas de lucha por el poder, provocando de manera paradójica su propia debilidad. Pues la conformación y estructuración de una división de poderes ha tenido repercusiones anti-democratizadoras para la sociedad, pues han extraído la representatividad ciudadana en beneficio de los propios partidos; y esto ha significado un divorcio y distanciamiento entre la sociedad y ellos. Es por eso que gran parte de los movimientos ciudadanos emergentes, como *yo soy 132* el más identificado de todos; más que ver en los partidos una identificación política de sus demandas, ve en éstos parte del problema y de antidemocracia.

## Capítulo IV

### 1 Los Sistemas Electorales y la Transición

Para entender la estructura del sistema político mexicano, es fundamental comprender el papel que ha jugado el sistema electoral en nuestra transición política, ya que hasta hace muy poco tiempo los procesos electorales no habían sido importantes para los ciudadanos, pues existía en el país un sistema de partido hegemónico, en el que las condiciones de competencia electoral eran simplemente rituales y refrendatarías de un poder presidencial autoritario, que conforme se volvió más competitivo, se fue abriendo a nuevas alternativas políticas, resultado precisamente de esas transformaciones de las reglas electorales; sin embargo, siempre mantuvo su carácter directivo, autoritario y hegemónico sobre éstas, lo que evidencia aún su parcialidad e inequidad, por lo que siempre se ha intentado democratizarlas, llevándolas a un nivel más amplio e incluyente. Hay que mencionar que son las reglas electorales las que de alguna forma traducen la voluntad ciudadana en representación política, de ahí destaca su gran importancia para la democratización del sistema político; pues es un elemento central de la forma y del cambio que es posible alcanzar, cuando se elabora un buen sistema electoral.

Sin embargo a pesar de su gran importancia, hasta el momento todos los proyectos de reformas electorales siempre han quedado limitados o inconclusos ante las expectativas de los ciudadanos, y esto se ha traducido en esfuerzos inacabados, tendientes más a la liberalización política que a una verdadera democratización del régimen. Sin embargo, es innegable que los temas electorales han sido el punto de partida de toda la transición mexicana, ya que representan búsqueda del equilibrio entre los poderes, y la entrada a la pluralidad política y a la alternancia; cuya finalidad principal siempre ha sido la renovación y el equilibrio entre poderes. Sin embargo, los procesos electorales a pesar de haber ganado una reciente “normalidad y legalidad democrática”, en muy poco tiempo se han desvirtuado y desgatado, ya que han perdido su carácter de imparcialidad y de construcción de certidumbre. Por lo que se hace necesaria una renovación, intentando llevarlas a un nuevo nivel de fortaleza y de credibilidad democrática.

Para ello, proponemos realizar un breve análisis de su desarrollo histórico y plantaremos una serie de críticas que se han manifestado y por último, determinamos una serie de propuestas de reformas que creemos son necesarias para dar el siguiente salto en el proceso de democratización del régimen, que se ha estancado en la perpetua transición que vivimos.

## 1.1 El sistema electoral mexicano

Nuestro sistema político tiene una vigencia jurídica que viene desde 1917, la cual ha sufrido permanentes reformas, sobre todo de tipo jurídico-electoral; sin embargo, su estructura fundamental más o menos se ha mantenido perdurable, a pesar de que se han presentado cambios sociales y políticos, éste ha mantenido su permanencia como el viejo sistema autoritario priísta. Es a partir de 1997, que se da inicio formal a un proceso de apertura política por la vía electoral, la cual fue resultado de las presiones sociales que se provocaron por una creciente movilización social, cuyos indicios se evidencian desde finales de la década de los cincuentas. Ésta fue la razón principal por la que el régimen intentó librar la presión, a través de su inclusión política; sin embargo, el proceso con el paso del tiempo ha demostrado ser insuficiente, *pues no se ha extendido a otras esferas del sistema* y en ese sentido, ha sido poco trascendental en términos de resultados sociales.

Hasta aquí, hemos mencionado la parte teórica del tema. Por lo que a continuación se intenta explicar como el sistema político, *ha sustentado gran parte del proceso de democratización y transformación institucional, únicamente en el proceso de reformas electorales*; ya que éstas, sólo son parte de una serie de cambios mayores que aún están pendientes y que se necesitan, ya que se requiere de un proceso mayor de cambio y más profundo, denominado *reforma del Estado*, del cual el tema electoral es sólo una parte de ese gran proceso. Por lo que veamos cómo se ha presentado el proceso histórico de la transformación del sistema electoral.

### a) Antecedentes

La Constitución de 1917, ha sido el gran pacto social y reformador de la estructura institucional del país, que procede de un Constituyente emanado de una Revolución, que creó los fundamentos del orden estatal, producto del movimiento armado del 17, que sintetizó todo el esfuerzo de transformación del *ancien régime* en el lema, "*Sufragio Efectivo no Reelección*"; el cual impulsó las reformas necesarias para el proceso de cambio político que el país necesitaba; y que a su vez, representó el instrumento de combate contra la antidemocracia del Porfiriato.<sup>154</sup> Después de éste breve lapso de democracia que vivió el país, para el año de 1912, y ya con la vitalidad política y el surgimiento de fuerzas a favor de la redemocratización del país, se logró dar los primeros pasos para obtener personalidad jurídica de los partidos políticos. Se organizó uno de los primeros registros de electores, que instauró la elección directa, se crearon los colegios municipales electorales y se mantuvieron vigentes los postulados maderistas. Y posteriormente, se creó una ley electoral para la formación del congreso ordinario que expidió Venustiano Carranza, en febrero de 1917.

Para julio del año siguiente se generaría la Ley para la Elección de los Poderes Federales, regulando así todo el proceso electoral, en temas como: el sufragio secreto y la elaboración de un padrón electoral; así mismo se planteó por primera vez en la historia del país de

<sup>154</sup> Krauze Enrique. Por una democracia; la democracia difícil. Joaquín Mortíz, Planeta 1986. Págs. 47-49.

manera formal la necesidad de elaborar una credencial de elector permanente. En las subsecuentes reformas de 1920, 1921, 1942 y 1943 se intentó fortalecer al padrón electoral, lo que dio origen a la creación de la Ley Electoral del 7 de enero de 1946, en la que se estableció la aprobación, vigilancia y desarrollo de las elecciones, la cual, se dejó bajo la supervisión y responsabilidad del gobierno federal, creándose así *la Comisión de Vigilancia Electoral*.<sup>155</sup>

Para 1949, se otorgaron facultades a dicha comisión para que resolviera las controversias relativas al funcionamiento de los Comités Directivos Electorales y de los Partidos Políticos; y el 4 de diciembre de 1951, se creó *el Registro Nacional de Electores*, con el que se pretendió centralizar gran parte del proceso electoral; y es a partir de esta fecha que se permitió la existencia de representantes de partido en las casillas. Para 1953 se incorporó el término de ciudadanía a las mujeres, reconociendo además la legalidad de las acciones de los partidos políticos. En 1963 se estableció el sistema de representación proporcional por medio de los diputados de partido, y entre 1967 y 1969, los legisladores establecieron la institución de la *Credencial de Elector Permanente* y el reconocimiento del voto a los jóvenes a partir de los 18 años cumplidos. Para los años de 1972 y 1973, se aprobó el descenso de la edad para ser considerado todo ciudadano como candidato a diputado o senador. Además en ese mismo periodo, se logró la integración de todos los órganos electorales y partidos políticos al acceso gratuito en la radio y la televisión durante los periodos de campaña, y se modificó y abrió el régimen de franquicias postales y telegráficas en beneficio de las organizaciones políticas.

#### **b) Las reformas electorales de 1970-1977**

El proceso de liberalización política tal como los conocemos, se puede escudriñar a todo lo largo de la década de los setenta, ya que se vio influenciado básicamente por los movimientos sociales de finales de los años sesenta; lo que forzó el proceso de apertura política del régimen, el cual se caracterizó por otorgar espacios de representación política a la izquierda radical, como una herramienta esencial que permitiría la “institucionalización del conflicto;” es decir, se trataba de canalizar la violencia y la disidencia social y política, por la vía de apertura a espacios de poder y de representatividad, vía el congreso. De ésta manera las reformas electorales de los años de 1971 y 1977, permitieron que el proceso de transformación, se diera gracias a la irrupción de la participación política de la mayoría de las fuerzas sociales no leales al sistema; sin embargo el proceso de liberalización siempre se mantuvo controlado desde la presidencia, lo que provocó como efecto inmediato el debilitamiento del partido oficial.

En el caso de la reforma política de 1977, ésta tuvo como uno de sus objetivos principales:

1. La modificación de la antigua *Ley Electoral Federal* por una nueva *Ley Federal Electoral*;
2. Facilitar a los partidos políticos el uso de medios de comunicación electrónica y escrita;
3. Disminuir el número de afiliados necesarios para otorgar el registro a un partido;
4. Permitir el

---

<sup>155</sup> Orozco Gómez Javier. El derecho electoral mexicano. Editorial Porrúa 1993. Págs. 106-107.

derecho a participar en los organismos electorales; 5. Otorgar la autonomía administrativa y brindar facultades para la depuración del padrón electoral; 6. Ampliar hasta un máximo de 25, el número de “*diputados de partido*” acreditados y disminuir el porcentaje requerido de la votación total para su acreditación; 7. Reducir la edad mínima para poder ser electo como diputado federal; 8. Modificar la cartografía electoral del país, ampliando a 194, el número de distritos electorales; 9. Integrar en el sistema electoral mixto; 10 Crear una “normatividad” para los partidos políticos elevada a rango constitucional; 11 Permitir que la suprema corte de justicia de la nación se encargará de investigar las violaciones al voto; 12. Institucionalizar el sistema de diputados de partido, además del principio de representación proporcional en ayuntamientos.<sup>156</sup>

En ese sentido, la presidencia trató de romper la unilateralidad central por la vía electoral, es por eso que se propuso crear, promover y alentar la participación social y la incorporación de fuerzas; es decir, promovió la apertura del régimen desde la propia presidencia evitando en la medida de lo posible, una crisis política o ruptura del régimen, y es por eso que fue tan trascendental éste primer intento; ya que más o menos combatió “la parálisis política”, “la corrupción partidista”, y “el monolítico poder presidencial”, ya que su objetivo primordial *fue siempre, la ampliación de las opciones políticas por la vía de la representación parlamentaria*, además de garantizar cierta manifestación plural de las ideas.<sup>157</sup> Pues en la medida que el régimen pudiera crear un “sistema pluripartidista”, en esa misma medida le permitiría asegurarse un cierto nivel de autonomía, al establecer una posición institucional a los partidos; lo que a su vez proporcionaba legitimidad al sistema. La creación de la reforma del 77, suscitó la modificación de 17 artículos constitucionales, 9 de ellos relacionados directamente con los procesos electorales, promoviendo la creación de una nueva *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* llamada LOPPE, que cobró vigencia, el 31 de diciembre de 1977.<sup>158</sup>

### **c) La Reforma de 1987**

En el caso de ésta reforma, tuvo como antecedente la crisis económica del sexenio de Miguel de la Madrid, durante éste sexenio se sentaron las bases del proyecto neoliberal; además se instrumentó un programa de saneamiento de las finanzas públicas del país en dos etapas: la primera, que consistió en aplicar una política económica recesiva caracterizada por *la elaboración de pactos de control político, social y económico*; y la segunda, un *decrecimiento y cambio estructural*.<sup>159</sup> Pero la aplicación de éste proyecto, cobró un alto costo social, ya que amplió los márgenes de desigualdad social, aunado al desgaste en la legitimidad del gobierno, motivos más que suficientes por los cuales se puede entender; tanto los resultados electorales de 1988, como la necesidad de elaboración de una reforma electoral. Con la cual se pretendió renovar una serie de instituciones estatales, que buscaban

<sup>156</sup> Murillo Soberanis Manlio Fabio. La reforma política mexicana y el sistema pluripartidista. Editorial Diana, 1979, Págs. 125-126.

<sup>157</sup> *Ídem*. Pág. 182.

<sup>158</sup> *Ídem*. Págs 195-198.

<sup>159</sup> Álvarez Arredondo Ricardo. Breve historia de la reforma electoral. Libro blanco de la reforma al Estado, grupo parlamentario del PRD, cámara de diputados LVIII legislatura. 2002. Pág. 82.

ampliar los márgenes de acción y de transparencia en materia electoral, tales como: la revisión estructural del *Registro Nacional de Electores* y la creación de un nuevo *Comité Superior Técnico de Vigilancia* para las treinta y dos comisiones estatales;<sup>160</sup> la necesidad de crear un *Tribunal de lo Contencioso Electoral*, que sustituyera el principio de la *Autocalificación Electoral*,<sup>161</sup> en el que se integraba como colegio electoral a la cámara de diputados para calificar las elecciones; también se propuso, la derogación del *recurso de reclamación* ante la Suprema Corte de Justicia y la creación del *Tribunal Electoral*.<sup>162</sup>

## 1.2 Las reformas electorales de Salinas de Gortari

### a) El escenario político 1988-1990

Después de lo controvertido que resultaron las elecciones de 1988 y su posterior secuela de ingobernabilidad, el grupo salinista necesitó una estrategia de negociación con la oposición, a fin de generar un ambiente de estabilidad política que el régimen requería. Para ello, se hizo necesario establecer una agenda básica de gobierno en temas como; establecimiento de un diálogo formal y directo con la oposición (en éste caso con el PAN); iniciar la negociación con la cámara de diputados para la resolución de las iniciativas presentadas; y por último establecer una agenda común de gobierno propuesta por el PAN, lo que consolidó el poder del llamado grupo *neopanista*.<sup>163</sup>

Al mismo tiempo Salinas puso en marcha un amplio programa de reformas económicas, las más importantes de gobierno; donde se establecieron una serie de objetivos básicos, tales como: a) La creación de una estrategia de apertura social y política, b) Proponer el establecimiento permanente de reformas políticas (electorales), c) El promover la actualización constante del régimen de representación política, por la vías de los partidos; y por último, e) Promover la modernización del Estado, a través de prácticas políticas democráticas incluyentes.<sup>164</sup> Para ello, fue decisiva la colaboración del PAN y el consecuente diálogo establecido por ambos partidos, lo que se vio recompensado el 2 de julio de 1989 con el triunfo en los comicios para gobernador en Baja California.

Sin embargo, las secuelas de los procesos electorales de 1988 se prolongaron a los primeros meses de 1990; debido a los graves problemas de ilegalidad que se presentaron en los estados de Michoacán, Baja California, Guerrero, Coahuila, Estado de México, Hidalgo y Yucatán.<sup>165</sup> A pesar de la enorme presión del régimen para no reconocer los triunfos de la oposición, resultaron ser muy significativas las estrategias implementadas por algunas ONG`s y del propio PAN para denunciar en el exterior, las irregularidades en los comicios en

---

<sup>160</sup> Pantoja Moran David; Consideración acerca de algunas novedades legislativas contenidas en el COFIPE de México de 1987, y la aplicación en el reciente proceso electoral; En ciencia política, democracia y elecciones (XVI, Congreso Mundial de Ciencia Política). UNAM, 1989. Pág. 55

<sup>161</sup> Álvarez Arredondo Ricardo. Óp. Cit. Pág. 86.

<sup>162</sup> *Ídem*. Pág. 87.

<sup>163</sup> Reformas Electorales del sexenio de Carlos Salinas de G. Instituto Federal Electoral. Octubre 1994. Pág. 3.

<sup>164</sup> *Ídem*. Pág. 5

<sup>165</sup> Peschard Jacqueline. Óp. Cit. Págs. 14-15.

esos estados.<sup>166</sup> Ante ello, la estrategia para la aprobación de la próxima reforma, fue la celebración de un pacto con AN, lo cual brindaba el apoyo necesario para aprobar las reformas constitucionales que requería el proyecto liberalizador del salinismo.

### **b) La reforma electoral de 1989**

De nueva cuenta el 1 de noviembre de 1989, se convocó a los partidos políticos a establecer un dialogo con el objetivo de reformar la legislación electoral, la convocatoria presidencial implicó por primera vez en la historia la participación directa de los partidos políticos, los cuales iban a tener un papel protagónico. Resultado de ello, fue la aprobación del nuevo *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), el cual, tuvo como primera tarea sustituir al sistema mixto de representación por un *sistema de representación proporcional simple*, con la finalidad de garantizar más fielmente la fuerza electoral de cada partido.<sup>167</sup> Entre otros aspectos relevantes que contemplaba la reforma constitucional estaban: la creación de un organismo público permanente dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio *el Instituto Federal Electoral* (IFE), donde estarían representados “los ciudadanos”, el poder legislativo, los representantes de los partidos y el ejecutivo.<sup>168</sup> Así mismo, se establecieron nuevas reglas generales para la asignación de los representantes a la asamblea de representantes del Distrito Federal por el principio de RP. Además de la creación del *Registro Federal de Electores*.<sup>169</sup>

Sin embargo a pesar de que se dieron algunos síntomas de apertura en ésta última reforma, también se presentaron una serie de limitaciones con respecto de algunos avances que se habían ganado con la reforma política anterior de 1977, ya que se eliminaron instrumentos de la democracia ciudadana, tales como: las candidaturas comunes e independientes; se limitó la celebración de las coaliciones electorales; se mantuvo el sistema de autocalificación; además se adicionó que si ningún partido alcanzaba el 55% de la votación nacional,<sup>170</sup> y si ningún partido alcanza con sus constancias de mayoría (la mitad más uno), el partido con más constancias de mayoría les serían asignados diputados de RP; y por último, se mantuvo la cláusula de gobernabilidad<sup>171</sup> en la cámara de diputados.

### **c) Escenario de la reforma electoral de 1993**

En octubre de 1991, el PAN propuso al gobierno y a las fuerzas políticas un *nuevo consenso nacional para la democracia y la justicia*, donde se incluyera el tema de una nueva reforma electoral como consecuencia de los problemas postelectorales de 1991; para lo cual, propusieron que se incluyeran temas como los siguientes: a) Establece una mayor equidad entre los partidos; b) Introducir una verdadera división entre partidos, gobierno y Estado; c) Suspender totalmente de recursos públicos hacia el partido oficial; d) Transparentar el manejo de los recursos de los partidos; e) Lograr una mayor regulación y limitación de los

---

<sup>166</sup> Las reformas del sexenio de Carlos Salinas de G. Óp. Cit. Pág. 8.

<sup>167</sup> Laurell Cristina Asa. Óp. Cít. Pág. 13.

<sup>168</sup> Orozco Gómez Javier. Óp. Cit. Pág. 119.

<sup>169</sup> *Ídem*. Pág. 114.

<sup>170</sup> Orozco Gómez Javier. Óp. Cit. Págs. 121-123.

<sup>171</sup> *Ídem*. Pág. 172.

gastos de campaña; f) Lograr mayor equidad de los órganos electorales; g) Revisar y reelaborar el padrón electoral, y h) Crear un nuevo *Registro Nacional Ciudadano*.<sup>172</sup>

#### **d) La reforma electoral de 1993**

Salinas propondría la siguiente reforma política debido al clima de conflicto pre y poselectoral que resultaron en varios estados, por lo que se tuvo que negociar una nueva reforma electoral basada en tres temas trascendentales para la oposición: a) transparencia, origen y el financiamiento de los recursos, b) imponer límites a topes de los gastos de campaña; y por último, c) brindar mayor acceso a los partidos a los medios de comunicación y garantizar la imparcialidad en los procesos electorales.<sup>173</sup> Después de una serie de acuerdos y de negociaciones intrapartidarias en junio y julio de 1993, el PRI de nueva cuenta presentó su propuesta de reforma electoral sobre los siguientes temas: a) La apertura al senado de la representación proporcional, b) La eliminación de la cláusula de gobernabilidad en la cámara de diputados, c) La eliminación del principio de auto calificación del poder legislativo, d) La regulación del financiamiento público, e) Mayores topes a los gastos de campaña, f) Mayor regulación al acceso de los partidos a los medios de comunicación. g) El otorgamiento al IFE de atribuciones para fijar topes a los gastos de campaña en los comicios presidenciales, y h) Mayor regulación a la integración de las coaliciones.<sup>174</sup>

Por su parte y después de una serie de negociaciones, el 27 de junio de 1993 los presidentes del PAN y del PRD, presentaron otra propuesta conjunta de reforma electoral, la cual, consistía esencialmente en: a) la creación de un Tribunal Electoral Autónomo con plena jurisdicción, b) la apertura del senado a la representación proporcional, c) la modificación a la estructura y al financiamiento del IFE, d) la regulación eficaz y equitativa al régimen de financiamiento de los partidos políticos, e) el establecimiento de órganos de vigilancia a las finanzas de los partidos, f) la definición de los criterios de equidad en el uso de los espacios y tiempos de medios de comunicación, y g) el restablecimiento de la figura de las candidaturas comunes y la simplificación en el registro de coaliciones.<sup>175</sup> Poco tiempo después el PAN adicionaría a la propuesta, el suprimir la autocalificación en ambas cámaras del congreso de la unión. Por su parte el PRD también demandaría: a) acabar con el control gubernamental sobre los procesos electorales, b) desvincular el programa solidaridad de las campañas electorales, c) ampliar las propuestas de designación de los consejeros ciudadanos y de los magistrados del tribunal, d) que la suma de los recursos privados, no rebase el monto del financiamiento público, e) el derecho de los partidos a formar coaliciones y presentar candidaturas comunes, f) modificar la integración de la cámara de diputados, g) eliminar la cláusula de gobernabilidad, y h) la adopción de la figura del plebiscito.<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> Las reformas electorales en el sexenio de Carlos Salinas de G. Óp. Cít. Pág. 19.

<sup>173</sup> *Ídem*. Pág. 23.

<sup>174</sup> *Ídem*. Pág. 25.

<sup>175</sup> *Ídem*. Pág. 26.

<sup>176</sup> *Ídem*. Pág. 27

Para septiembre de 1993, se publicaron las nuevas reformas en materia electoral, entre las propuestas que finalmente fueron aprobadas las siguientes: primero, se amplió el número a tres senadores por el principio de mayoría absoluta y uno más de representación proporcional; segundo, se eliminó la cláusula de gobernabilidad en la cámara de diputados; tercero, se redujo de 70% a 63% el número máximo de curúles que podían obtener los partidos,<sup>177</sup> en relación a la asignación proporcional; cuarto, el procedimiento de asignación de diputados tendría las características establecidas por el Art. 54 Constitucional;<sup>178</sup> quinto, la calificación de la elección presidencial se mantuvo como facultad exclusiva de la cámara de diputados,<sup>179</sup> en cuanto a las facultades sobre los organismos electorales; sexto, se ampliaron las atribuciones del consejo general; séptimo, se modificó la forma de integrar al tribunal federal electoral; octavo, se designó al tribunal federal como el órgano máximo de autoridad jurisdiccional en materia electoral federal; y noveno, se eliminó la autocalificación de la cámara. Hay que hacer notar que las tres reformas aprobadas por Salinas, tenían la clara intención de mantener el control en todo momento del proceso de liberalización por la vía electoral, las cuales propiciaron mayor apertura en el congreso para la oposición; pero también de forma indirecta, en una mayor independencia del congreso frente al ejecutivo.

#### **e) El escenario de la reforma política de 1994**

Durante el gobierno de Salinas se presentaron una serie de cambios en la vida institucional del país; ya que estos tuvieron un alto costo social, el cual, se reflejaría en el siguiente proceso electoral. Entre éstos destacaríamos a los siguientes acontecimientos: 1. El quebranto de uno de los pilares centrales del régimen, la llamada *paz social* del régimen priísta, 2. Surgimiento del movimiento guerrillero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas, 3. El quiebre del control político al interior del PRI-gobierno, y por último 4. La violación a la vieja regla no escrita del *no ejercicio de la violencia* al interior del régimen, ya que se dieron los asesinatos de Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Maseu. Esto claramente indicaba el agotamiento de las reglas no escritas, bajo las cuales se construyó el régimen posrevolucionario priísta.

### **1.3 La reforma electoral de 1994**

Tras el estallido del conflicto en Chiapas, los partidos de oposición encontraron la oportunidad de demandar una nueva reforma política que ampliaría temas que quedaron pendientes, tales como: a) Las limitaciones a las facultades del poder presidencial, b) La realización de elecciones equitativas, c) La creación de un gobierno de transición o provisional que garantizara el tránsito a la democracia, y por último d) La creación de una

---

<sup>177</sup> *Ídem*. Pág.29

<sup>178</sup> Además de participar con 200 diputados por el sistema de mayoría relativa y alcanzar el 1.5% de la votación nacional emitida, 1) Al partido que cumpla con todo lo anterior, tendrá derecho a que le sean asignados por el principio de representación proporcional, 2) Ningún partido podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios, 3) El partido que obtenga más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, sin rebasar el límite de 315, 4) Si ningún partido político obtuviera el 60%, o menos de la votación nacional, podrá contar con 300 diputados por ambos principios, 5) Existe una disminución en cuanto al número de diputados de un partido por ambos principios, de 350 a 315 en caso de tener más 60%, o si obtuviese el 60% o menos, no podrá contar con más de 300 curúles. Orozco Gómez Javier. Op. Cit. Págs. 222-223.

<sup>179</sup> *Ídem*. Págs. 196-222.

nueva Constitución. La respuesta de Salinas fue la de poner en marcha una nueva reforma política que garantizara mayores espacios de poder para la *izquierda cupular* del PRD; sin embargo los partidos por primera ocasión desarrollaron de manera conjunta un proyecto de reforma, el cual tendría cuatro puntos esenciales: primero la búsqueda de equidad y acceso a los medios de comunicación; segundo, la revisión a los topes de campaña; tercero, la vigilancia a los programas de gobierno; y cuarto, la creación de debates públicos entre los candidatos a la presidencia.<sup>180</sup>

La mayoría de estos temas fueron tratados en las mesas de negociación y fueron tomados en cuenta para ser incluidos en la reforma; sin embargo previamente a su aprobación, en enero de 1994 se dio a conocer un “*acuerdo para la paz, la democracia y la justicia*”, que fue tomado en cuenta como la principal plataforma para la *ciudadanización* del proceso electoral, lo que implicaba compromiso por sacar toda presencia del régimen del control electoral. Y finalmente el 16 de marzo de 1994, se dio el cambio trascendental en el órgano encargado de realizar los procesos electorales, el IFE; pues se le dotó de plena autonomía institucional, además de que desapareció todo rasgo de influencia del poder presidencial en su estructura institucional, ya que se dio paso al proceso de ciudadanización.<sup>181</sup> Sin embargo, a pesar de los recientes cambios electorales, éstos resultaron ser insuficientes; pues no se aplicaron varios de los mecanismo de control, que los mismos partidos se habían dado, ya que el uso de los recursos públicos se hicieron patentes; pues se descubrió el manejo de recursos públicos de los programas PRONASOL y de PROCAMPO en favor del PRI, para la compra del voto.<sup>182</sup> Motivos por los cuales, se generó de nueva cuenta la propuesta de la realización de una reforma electoral definitiva, que terminara de una vez por todas con los problemas de corrupción e ilegalidad de los procesos electorales.

#### 1.4 1996, la reforma electoral “la definitiva”

Al tomar protesta como presidente de la república el 1 de diciembre de 1994, Zedillo convocó de nueva cuenta a todas las fuerzas políticas del país para que se realizará una reforma política definitiva, que iniciara el proceso de construcción de un presidencialismo más equilibrado, y así en enero de 1995, se firmó *el acuerdo político nacional* con las dirigencias del PRI, PAN, PRD, y el PT;<sup>183</sup> a celebrar un nuevo *diálogo nacional para la reforma al Estado*, que abarcaría temas como: el nuevo federalismo, la reforma electoral y el respeto a los derechos humanos. Por lo que se iniciaron formalmente los trabajos para la

---

<sup>180</sup> Álvarez Arredondo Ricardo. Breve historia de la reforma electoral. Óp. cit. Pág. 91-92.

<sup>181</sup> Las observaciones más importantes a éste Código, con respecto al tipo de sanciones que se podrían aplicar serían las siguientes: a) las penas ya no son alternativas, b) multas y años de prisión aumentaron, c) cuando los delitos son cometidos en forma planeada y acordada, ya no tiene derecho a la libertad provisional, d) se amplía el ámbito de las conductas delictivas para los funcionarios públicos; condicionar obras o programas públicos a cambio de votos, usar vehículos y edificios oficiales para apoyar a un candidato, e) se definen como conductas delictivas: organizar desayunos para llevar ciudadanos a votar, ofrecer dinero por votos, introducir o sustraer votos lícitamente y obligar a los subordinados a votar por alguien. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y otros ordenamientos legales. Instituto Federal Electoral. 2005.

<sup>182</sup> García Sainz Ricardo. La denuncia del PRD, sobre los excesivos gastos electorales del PRI. Compilación. “Carpeta parlamentaria” N° 6 mayo-julio 1999. Pág. 136.

<sup>183</sup> Reforma electoral. Acuerdos entre los partidos, conclusiones alcanzadas en la mesa para la reforma electoral. El Nacional 16 de abril 1996. Pág. 3.

próxima reforma electoral, en el contexto del llamado *Diálogo Político Nacional para la Reforma del Estado*.<sup>184</sup>

Así, el 17 de enero de 1996 se firmó el acuerdo político nacional llamado “*acuerdo de los pinos*”;<sup>185</sup> pero dadas las condiciones de violencia en que se encontraba el país, y a pesar de la victoria del PRI en la presidencia, fue necesario buscar mayor gobernabilidad y estabilidad para retomar de nueva cuenta el proceso de transición. El establecimiento de las negociaciones se llevó a cabo debido a la serie de anomalías que se presentaron en la contienda electoral de ese año, los sucesos de Chiapas, el estallido de la crisis económica de diciembre de ese año y por los conflictos postelectorales en los estados de Tabasco y Yucatán. Por lo tanto, fue evidente que el último heredero directo del presidencialismo posrevolucionario, reconociera que era necesario acelerar el proceso de liberalización política y con ello ayudar a crear las condiciones necesarias para la estabilidad política, ante el déficit de gobernabilidad heredado de su antecesor, al llevar al límite la institucionalidad del Estado autoritario.

Lo anterior dio la oportunidad a los partidos de tomar el control político de la transición por la vía de las reformas electorales que los favorecían, de ésta manera, lograban monopolizar cualquier intento de transformación política en su beneficio. Así presentaron un documento denominado *la reforma electoral decisiva*, la cual, fue síntesis de las propuestas para la reforma electoral; que entre los temas más relevantes se pueden encontrar: 1. *Autonomía e independencia plena al IFE (con el cual, controlan los partidos desde ese momento)*; 2. *Mayor equidad en el financiamiento de los gastos de campaña para los partidos nacionales*; 3. *Mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación*; 4. *Mayor democratización (acceso) a la representación parlamentaria federal y locales*; 5. *Reconocimiento a las figuras de asociaciones políticas*; 6. *Facultad a los partidos para formar coaliciones y/o postular candidatos comunes*; 7. *Dotar de reconocimiento a las figuras del plebiscito, referéndum e iniciativa popular (esto último limitado)*; y por último 8. *Reconocimiento del derecho a votar de los mexicanos en el extranjero*.<sup>186</sup>

A éste intento de independencia partidista se le suma también, el primer intento de participación ciudadana que buscaba el reconocimiento de sus derechos políticos, a través de intentar hacer avanzar el proceso de transición hacia el sendero de la democratización política y de cambio de régimen; el grupo fue denominado *San Ángel*,<sup>187</sup> elaboró un

---

<sup>184</sup> Crespo José A. *Fronteras democráticas en México, retos peculiaridades y comparaciones*. Océano 1999. 134-137

<sup>185</sup> Fernández Santillán José. *Hacia una cultura política democrática en transición política y reforma del Estado*. Cámara de diputados grupo parlamentario del PRD, 1995. Pág. 135.

<sup>186</sup> Pérez Fernández del Castillo Germán, Puga Cisneros Arnulfo y Díaz-Santana Héctor. *Compiladores Memoria histórica de la transición a la democrática en México 1977-2007, documentos básicos para entender el cambio político*. Tomo III 10 puntos de realizada por organizaciones ciudadanas entregada a los partidos políticos. Cámara de Diputados LX legislatura, Senado de la República LX legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa. 2009. 10 puntos del PAN y PRD para la reforma electoral de 1995. Págs. 239-241.

<sup>187</sup> Fue uno de los primeros intentos que intentaron promover la participación de la “sociedad”, para influir en el proceso de la elaboración de la reforma electoral; el cual, no surgió propiamente de la sociedad civil organizada, sino de una parte de la sociedad política que buscaba de alguna manera influir directamente en la elaboración en la , y para ello, organizaron varios reuniones, donde se encontraban personajes que tiempo después cobrarían gran notoriedad por su vinculación al poder político. Entre ellos, destacan: José Ortíz Pinquetti, Sergio Aguayo,

documento denominado, *Seminario de Acuerdos Políticos del Castillo de Chapultepec*, donde se propusieron 60 puntos democráticos y de transición, muchos de los cuales, sirvieron de base para la reforma electoral de 1997 y otros quedarían pendientes, en temas de vanguardia para las postrimeras reformas electorales. Dentro de las propuestas más importantes que estarían: *el tema de los derechos políticos y electorales, la equidad y transparencia electoral, el respeto al federalismo político, las sanciones jurídicas por la violación de los derechos políticos, el mecanismo de participación ciudadana directa; la representación política de los ciudadanos del DF; y por último, las propuestas de la creación de una nueva Constitución y un nuevo constituyente*; entre otros importantes.<sup>188</sup>

## 1.5 Las elecciones de 2000

Las elecciones de 2000 y sus resultados, fueron hechos que intentaron cambiar la estructura política del país por la vía de las urnas, ya que la sociedad vislumbró la oportunidad de impulsar una opción política diferente al PRI, que pudiera concluir el proceso de cambio que se había iniciado desde 23 años atrás. Comprendiendo que la opción más viable se personificó en la figura de Vicente Fox, candidato alejado de la vieja clase política del poder y la cual, había entregado tan malos resultados en materia de política económica y social; con recurrentes episodios de crisis sexenales que afectaban el crecimiento y las inversiones nacionales y extranjeras. Es por eso que la sociedad y las élites optaron en dar la oportunidad a una opción “diferente” al PRI; la cual, continuará con las políticas de apertura comercial y económica, que continuará con la misma disciplina fiscal y monetaria del país y que finalmente, concluyera con la política de privatizaciones.

Para lograr esto, Fox dejó que los empresarios propusieran la agenda política del país y él paso a ser un simple espectador; ya que dejó pasar la transformación del régimen y sólo se dedicó a cuidar las formas, su imagen y a dejar intacto al régimen priísta que aún cogobernaría con él y con su sucesor. Pues el diseño de las políticas públicas fueron resultado de su banal personalidad, como bien mencionara Daniel Cossío Villegas en su obra, *El estilo personal de gobernar*, en la que detalla como los presidentes impregnan parte de su personalidad en la forma de tratar los temas de poder y esto se refleja muy bien, durante todo su mandato sexenal.<sup>189</sup> Por lo tanto las políticas públicas se impregnarían de esta misma dosis de superficialidad, que a Fox caracterizó; permitiendo que la corrupción se apoderara del Estado, pues dejó impunes a muchos actores políticos. Pero sobre todo a los líderes sindicales y los poderes fácticos, ya que dejó que éstos agentes privados entraran de

---

Tatiana Clouthier, Lorenzo Meyer, Luis Rubio, Amalia García Medina, Guadalupe Loeza, Laura Esquivel, Demetrio Sodi de la T; entre otros. *Ídem*. Págs. 196-197.

<sup>188</sup> Fueron 60 puntos básicos los que se propusieron para la reforma político electoral de 1997, en el castillo de Chapultepec, el 16 de enero de 1996. *Ídem*. Págs. 241-250

<sup>189</sup> El ideólogo más importante de priísmo manifestó en su obra, *El Estilo personal de Gobernar*. La forma en que Luis Echeverría, trató de imprimirle su estilo personal de gobernar a su sexenio; y de cómo éste, influenció a toda su administración en una especie de grandilocuencia de inventivas simples y de una retórica barroca vacía de contenido simbólico, que aumentaba conforme transcurría éste. Cossío Villegas, lo resume muy bien en estas líneas. “la suma enorme de poder que estos adquieren en cuanto reposan en la silla presidencial es capaz de volver al revés a un hombre transformándolo en otro diametralmente opuesto”. Cossío Villegas Daniel. *El estilo personal del Gobernar*. Cuadernos de Joaquín Mortiz 1974. Pág. 31.

lleno en el terreno de lo público; ya que por primera vez en la historia, las dos televisoras más importantes del país contaban con sus propios diputados, en la llamada *tele-bancada*, la cual, impulsaba su propia agenda política y privatizadora. Pero además, permitió un crecimiento desmedido y sin control del narcotráfico, vulnerando aún más el poder del Estado, ya que dejó amplios espacios de la federación, como una especie de islas o, de feudos donde reinaba la impunidad.

Durante el gobierno de Fox, no hubo cambios sustanciales en la conformación de las reglas electorales, principalmente por la forma y los resultados electorales que obtuvo el primer gobierno del cambio; ya que la contundencia de la participación ciudadana que dotó de una gran legitimidad al régimen presidencialista de Fox, no pudo evaluar la eficiencia e imparcialidad de su gobierno. En cambio, se permitió a los partidos y al sistema político que mantuvieran las condiciones de control y de monopolio de la representatividad; y por ende, se pudo presentar cierta facilidad en la alternancia partidista. Esto benefició de manera directa al PRI, ya que a pesar de haber perdido la presidencia de la república, éste siempre mantuvo, con el control de la mayoría de las gubernaturas y el control político del congreso. Pero lo más importante fue que se mantuvieron intactas gran parte de las estructuras de poder del Estado, y que el PRI controlaba; y sí a esto, le aunamos el control de los órganos electorales que se encontraban profundamente intervenidos por los partidos y sobre todo por el PRI. Tenemos la reunión de todos los elementos necesarios, que se hace imposible cualquier tipo de cambio.

## **1.6 El escenario electoral de 2006**

Así se llegó al proceso electoral del año 2006, el cual, disto de ser todo lo democrático que se esperaba, éste tempranamente se contaminaría de una serie de acontecimientos que fueron enturbiando todo el proceso hasta su culminación, ya que intervendrían muchos factores externos que influyeron en los resultados. En primer orden se presentaría la intervención de la presidencia del país, la cual, se propuso detener al principal candidato de oposición, Andrés Manuel López Obrador (AMLO); segundo, se presentaría la intervención de la Suprema Corte de Justicia De La Nación, la cual, intentó desaforarlo; y en tercer lugar, estaría la influencia de grupos fácticos de poder, tales como: los grupos empresariales más importantes del país y del extranjero, la iglesia y los medios de comunicación, que influenciaron de forma determinante en los resultados electorales.

Éstas acciones intentaron violentar e influir de forma directa el proceso electoral, el cual, había permitido al PAN hacerse de la presidencia en el 2000; sin embargo éste proceso fue empujado y depreciado, ya que después de que se intentó demostrarle a la sociedad, que la única forma por medio de la cual, se podría accezar al poder por la vía electoral, fue echada a la basura. Así, la contienda del 2006 de nueva cuenta hizo que se reencontraran dos fuerzas antagónicas que se confrontaron una vez más, sólo que ahora la derecha extrema, tuvo que echar mano del apoyo de todo autoritarismo y de la corrupción, para

validar el posible *fraude electoral*. Planteando una estrategia político-electoral en cuatro frentes: el primero, implicó la realización de una campaña de odio en contra del candidato del PRD; el segundo, se instrumentó una ingeniería electoral que imposibilitó la comprobación de la victoria de la izquierda; el tercero, fue la subordinación de todas las instituciones públicas que validaran los resultados; y cuarto, creó una estrategia de guerra sucia, y de desprestigio.<sup>190</sup> Hechos que influenciaron sin duda alguna los resultados de los procesos electorales del año 2006.

Éstas anomalías antidemocráticas están relacionadas con la imposibilidad de modificación del régimen, por la serie de intereses creados al amparo del poder político y por las instituciones presidencialistas que apoyaban; ya que al centrarse solamente en los procesos electorales, éstos no fueron suficientes para obligar a la transformación del régimen; simplemente, porque no se dio una corresponsabilidad entre los procesos electorales y el compromiso de transformación del régimen. Pero además, no hubo la suficiente organización ciudadana que obligara al régimen abrirse, ya que no encontró los causes suficientes para presionar hacia la apertura, ni el régimen estaba dispuesto a crear las condiciones de cambio; ya que para éste resultan ser ventajosas y lucrativas.

## 1.7 Las elecciones de 2006

Desde el inicio de las elecciones del 2006, éstas ya se encontraban contaminadas por una gran cantidad de recursos para el financiamiento de las estrategias de contra-campaña; y la cual, se apoyo en los grupos corporativos, específicamente en el Sindicato de Educación de la SNTE, para que la operara desde las urnas. Además se contó con la ayuda de las televisoras para la difusión de la campaña del miedo. Esto se realizó sin que de por medio hubiese alguna sanción por parte del IFE o del TRIFE, y es por eso que la legitimidad de los resultados, siempre se puso en duda. Ya que para una gran mayoría de la población el fraude existió y éste se podría haber documentado, sí se hubiera descubierto la manipulación de la votación, es decir, el fraude posiblemente estuvo en las urnas;<sup>191</sup> y ésta fue la gran variante en ésta elección. Y es por esa razón que el PAN, se negó en todo momento a la apertura de los paquetes electorales, por la posibilidad de encontrar graves inconsistencias entre los resultados de las actas y los votos emitidos.

Pero esto no se aclaró y la duda se mantuvo, lo que fue una evidente violación al respeto a las reglas electorales para aceptar sus resultados; pero además, fue una clara violación a la “normalidad” institucional”, ya que al haberse trastocado su funcionamiento, valor y fortaleza, éstas perdieron toda validez y vigencia, pues cambiaron *el principio de la representación mayoritaria por la representación clientelar y corporativa*, y además de que se alteró y transgredió la efectividad de éstas, pues se permitió la fabricación de una campaña sucia,<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Codevilla Ugo. México 2006-2009. La coyuntura adversa, Miguel Ángel Porrúa. 2008. Pág. 93.

<sup>191</sup> Codevilla Ugo. Óp. cit. Pág. 148.

<sup>192</sup> Aziz Nassif Alberto y Jorge Alonso. México una democracia vulnerada. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Miguel Ángel Porrúa 2009. Pág. 243.

en contra del candidato que lideraba las preferencias. Pues la ausencia de sanciones, puso de manifiesto la impunidad y el consentimiento del régimen por la violación a las leyes y por la propagación de las campañas sucias.<sup>193</sup> Ya que al imposibilitar que la izquierda llegara al poder, al mismo tiempo se hicieron inviables las condiciones de competencia equitativa, debido a la imparcialidad y la corrupción de las instituciones electorales, que jugaron a favor del posible fraude.

Es por eso que fue imposible, hacer creer a gran parte de la población que el margen de diferencia fuese de sólo 243 mil 934 votos, es decir, el 0.58%.<sup>194</sup> De ahí que la polarización fue la única respuesta ante la imposición de los resultados y fue la movilización social, el único camino. Sin embargo, los resultados se lograron imponer y las secuelas que produjo el proceso electoral del año 2006, aún se mantienen; pues se generó una clara y profunda división social entre dos grupos, cuyas posturas irreconciliables se trasladaron al terreno de la institucionalidad generando un conflicto permanente. Por ende, se ha producido un desprestigio de todo el aparato institucional, sobre todo en el electoral, debido a la manipulación y la falta de certeza, ya que perdura un ambiente social de impunidad, ante los graves delitos que realizaron los partidos y los grupos de poder en contra de la democracia. Esto demuestra, que ha existido una complicidad entre el régimen jurídico y el de gobierno, la cual, promueve el uso de la violencia como el mecanismo de legitimación del régimen y dobllega al “Estado de Derecho” ante el poder de los grupos fácticos. De ahí que se hayan generado los graves problemas de legitimidad para el Estado, ya que éste se ha vuelto presa de éstos poderes, pues tuvo que hacer grandes concesiones; sobre todo a su principal interlocutor, el PRI. Es por eso que éste gobierno, dependió en gran medida de su relación con éste partido.<sup>195</sup>

## 1.8 El escenario electoral de 2012

El tema electoral, es sin lugar a dudas la gran síntesis de la problemática que vive el país, principalmente porque gran parte del Estado mexicano se encuentra a merced de los poderes fácticos, en especial el poder del narcotráfico que abarca grandes espacios de éste, sobre todo a nivel municipal, donde su control es único. Esto permite que las autoridades públicas están a merced del poder corruptor del narco; lo que nos lleva a establecer que el país se encuentra bajo la convivencia de *dos tipos de Estados*: uno virtual, llamado “democrático y derecho” y otro real controlado por el narcotráfico, es decir un narco-Estado.<sup>196</sup> No es posible desligar el papel de los procesos electorales, de la influencia del narcotráfico como uno de los principales actores del poder electoral. En ese sentido, el tema de corrupción no es problema propio de los gobiernos priísta, pues la llamada *pluralidad política o, la alternancia política*, se ha visto involucrada en las complicidades de la ilegalidad, tanto en estados como en municipios. Lo cual, nos indica que el cambio en el sistema de

---

<sup>193</sup> Ídem. Pág. 245

<sup>194</sup> Ídem. Pág. 252.

<sup>195</sup> Codevilla Ugo. Óp. Cit. Pág. 149.

<sup>196</sup> Ídem.

representatividad y de pluralidad política, sólo implicó un cambio de partido; pero no de actitudes, ni mucho menos de rompimiento con el pasado, sino más de continuidad de prácticas autoritarias. Es por eso que la sociedad ha tenido que retirar su confianza en el sistema electoral y de ahí, que se haya dado el regreso al pasado. Esto se debe a que desde el sistema electoral no hay opciones posibles de participación ciudadana fuera del ámbito del control de los partidos, a pesar de la oferta de la *liberalización política permanente*; ya que las acciones legislativas y de gobierno, no han hecho cambiar la esencia del régimen, pues persisten las mismas actitudes intolerantes, corruptas y autoritarias del pasado.

## 1.9 Las elecciones de 2012

El año de 2012 demostró que las condiciones de la competencia electoral previa a las experiencias de los años 2000 y 2006; no cambiarían la forma de llevar a cabo las campañas electorales, ya que se permitió que el PRI que dispusiera de las mejores condiciones de competencia. Pues éste partido en la medida de lo posible, evitó repetir los fracasos del pasado; ya que se propusieron flexibilizar y adaptarse a los nuevos tiempos electorales. Y el mejor ejemplo de ello, ha sido Fox, ya que éste pasó por encima de las reglas electorales, sin ningún tipo de sanción. Así, lo primero que se propusieron fue dar especial énfasis en un personaje atrayente y atractivo, que pese a su artificialidad, fuera novedoso y fresco para el mercado electoral,<sup>197</sup> además de que prepararon con mucha anticipación su candidatura. El elegido resultó ser el joven gobernador del estado de México, cuya carrera ascendente se gesto al amparo de la impunidad y del tráfico de influencias.

Para ello, el PRI preparo toda una serie de acciones electorales que buscaron crear condiciones de ventaja sobre sus adversarios, muchas de las cuales, violaban las regulaciones electorales; entre las más evidentes y documentadas se encuentran: la celebración de un contrato de publicidad con Televisa, la cual, promovió su imagen en todo el país y en el extranjero, por un monto cercano a los 742 millones de pesos; así mismo, éste grupo se hizo del control del partido, a través de la presidencia del profesor Humberto Moreira, ex gobernador del estado de Coahuila; el cual, fue acusado de sobre endeudar a su estado por un monto superior de 30 mil millones de pesos,<sup>198</sup> muchos de los cuales, se destinaron a la precampaña de EPN. Así mismo, se estima que gastaron alrededor de 374 millones, 920 mil, 338 pesos, en anuncios publicitarios y espectaculares en todo el país,

---

<sup>197</sup> Según Sartorí, la formación cultural del ser humano a lo largo de la historia, ha sido el paso de la conformación del mundo de las ideas abstractas que se definen por conceptos, capaces de ser entendidos gracias al mundo de la palabra escrita, que nos ayuda a comprender el mundo a través de la abstracción; lo que se complementa con el mundo de lo sensible, el mundo de las imágenes que nos proporcionan información y sensaciones a distancia por medios esencialmente electrónicos. Ambas son complementarias y nos ayudan a comprender mejor la realidad. Sin embargo en tiempos muy recientes, la mayoría de la formación ciudadana de las grandes masas, se realiza preponderantemente por la vía de los medios, porque en el mundo de las imágenes, es más rápido conocer la realidad por éste medio, no se necesita pensar la realidad, ya que la información es instantánea, no se necesita diseñar pensamientos para decodificar las imágenes éstas hablan por sí mismas. Lo que hace que sean más fáciles de manipular o de intencionalidad y dependiendo de quién las genera. Esto se vuelve más evidente en la sociedad más joven, ya que su formación se realiza preponderantemente por los medios electrónicos. Sartorí Giovanni. Videopolítica medios, información y democracia de sondeo. Fondo de Cultura Económica e Instituto Tecnológico de Estudios superiores de Monterrey. 2005. Págs. 37-40.

<sup>198</sup> Cuando Humberto Moreira dejó el gobierno de Coahuila, el 3 de enero de 2011, manifestando que dejó una deuda en el estado de 31 mil 973 millones de pesos, de los cuales 5 mil millones de pesos fueron adquiridos por créditos en tres bancos Santander, Bancomer y Banco del Bajío con documentos apócrifos del Congreso. Nota de Animal Político, el noviembre 21 de 2012. En [www.animalpolitico.com/2012/11/](http://www.animalpolitico.com/2012/11/).

rebasado por diez los gastos totales de campaña.<sup>199</sup> Además quedaba el caso de la gran cantidad de dinero que respaldaba la emisión de tarjetas de prepago Monex (cerca de 7 mil 800) con las que realizaron la operación de compra de votos, por un monto de 66 mil 600 millones de pesos;<sup>200</sup> y las tarjetas de débito (Soriana) que se entregaban a los operadores, simpatizantes y votantes del PRI. La izquierda consideró que la coalición *compromiso por México*, que apoyó a Peña Nieto, gastó en toda la campaña presidencial, la cantidad de 4 mil 599 millones 947 mil 834 pesos, que equivalen alrededor de 368 millones de dólares; cifra que resulta viable de creer, pues en éste dispendio de recursos participaron todos los gobernadores, presidentes municipales, funcionarios públicos y sectores empresariales simpatizantes del PRI. Lo que refleja la persistencia de una amplia red de complicidades, que se gestaron desde el surgimiento del régimen autoritario priísta.<sup>201</sup>

Esto lo que exhibe históricamente, es el nulo valor que se tienen por los procesos electorales como instancias de legitimación del poder, ya que a final de cuentas, sólo representaban un medio por el cual, se puede conseguir y legitimar el poder presidencial, sin importar el costo; pues es parte de la naturaleza del poder autoritario, que no se aprecien y respeten las reglas electorales, ya que es la compra de conciencias; donde podemos encontrar la respuesta del porqué la sociedad optó por el regreso del PRI, pues una buena parte de la población, especialmente aquella que incluye a los jóvenes y a los más pobres del país, que fueron los que “decidieron” su regreso al poder; pero además, éste partido contaba con la ayuda de los medios masivos de comunicación,<sup>202</sup> que jugaron en favor de EPN y del PRI.

En el caso de su adversario, de nueva cuenta fue Andrés Manuel López Obrador (AMLO); el cual, impulsó su candidatura de una manera diferente a lo que había implementado seis años antes, ya que evitando en la medida de lo posible los errores que había cometido en el pasado, pues se dedicó a construir una estructura ciudadana alterna a los partidos que lo apoyaban, además propuso un programa de política, social y económica diferente, retomando muchas de las doctrinas del modelo nacionalista posrevolucionario, en la que se buscaba mayores equilibrios entre mercado y Estado. Sin embargo, su campaña careció del seguimiento necesario de los medios de comunicación, reiterando la enorme disparidad de recursos en favor del candidato del PRI; ya que existió un apoyo explícito y directo del sector empresarial en favor de éstos, y a final de cuenta, toda la estructura gubernamental federal y local se volcó en contra de AMLO. Lo que dio como resultado que las condiciones de competencia electoral fueran inviables, ya que la inequidad, dispendio, parcialidad e ilegalidad no se pudieron erradicar, pues el problema no tiene que ver con el diseño

---

<sup>199</sup> Paco Ignacio Taibo II, Elena Poniatowska, Héctor Díaz-Polanco, Fabrizio Mejía, Héctor Vasconcelos, Sanjuana Martínez, Pedro Miguel, Jesús Ramírez y José Alfonso Suárez del Real. *Fraude 2012. Morena, Movimiento Ciudadano, PRD y PT.* 2012. Págs. 8-9.

<sup>200</sup> [www.elsiglodetorreon.com.mx](http://www.elsiglodetorreon.com.mx). Eximen al PRI por el caso Monex. 24 de enero de 2013.

<sup>201</sup> Sartori Giovanni. *Op. Cit.* Págs. 12-13.

<sup>202</sup> Hay que hacer una distinción al respecto de alguna manera los medios más tradicionales, controlables, más accesibles, los que tienen una concesión directa para su explotación son los que se orientaron a su favor; sin embargo las más recientes, menos controlables y de respuesta inmediata como el internet y las comunidades electrónicas, son las más críticas y contrarias a los intereses del sistema, aunque son menores en número, están tomando más importancia por el tipo de ventajas que poseen, sobre todo porque una gran cantidad de población, preferentemente los jóvenes son quienes acceden, difunden y promueven a toda la sociedad.

institucional; sino más bien, con las actitudes de quienes aplican y vigilan su observancia y es ahí, donde radican sus debilidades y deficiencias.

### **1.10 Distancia entre reformas electorales y sus resultados**

Desde 1977, se dieron los primeros pasos serios por intentar abrir el sistema electoral desde el propio régimen; como bien lo calificó Giovanni Sartori, “Fue la cualidad pragmática del propio sistema para flexibilizar sus posiciones, sin deshacerse del poder de manera inmediata, y lograr con ello, diversos cambios que eventualmente terminaron con una serie de reformas electorales que permitieron una verdadera competencia política y la alternancia electoral”.<sup>203</sup> Pero ésta necesidad de apertura del régimen, se debió originalmente a dos factores sistémicos esenciales: el primero se debió al proceso de crisis que experimentó el régimen por la falta de representatividad política, es decir, la ausencia de partidos políticos competitivos, aunado al desgaste en el control del poder unipersonal del presidencialismo; y segundo, los cambios del modelo económico de intervención estatal (*el estado de bienestar*), para pasar a un modelo de “libre mercado” (*modelo liberal*), lo cual implicó una reestructuración y una modificación del tipo de relaciones político-sociales que existían, lo que afectó de manera directa al sistema político y al sistema de partidos.

De ésta forma el proceso de liberalización política que se emprendió desde finales de los setenta y que aún continua, siempre ha tenido como base el acuerdo político entre los grupos, la negociación y el intercambio político; en ese sentido, la serie de reformas electorales han sido una especie de acuerdos cupulares entre las élites, que tienen como propósito el abrir a la representación política por la vía, casi exclusiva de la materia electoral, como una especie de democratización institucional, dirigida por los partidos.<sup>204</sup> Ya que éstos son los únicos actores autorizados para su intervención y por ende, son los únicos beneficiarios de esos acuerdos. Lo que se puede resumir en una serie de características esenciales que han ayudado a la transformación del sistema electoral, ya que: *se han caracterizado por ser reglas de carácter netamente “formales” y más o menos “avanzadas” con respecto a las anteriores; son “más eficaces”, elásticas, técnicas, ambiguas y complejas, que las anteriores; los partidos políticos han sido los únicos actores autorizados para su elaboración y son los beneficiarios directos de éstas; y por último, son periódicas y constantes y son resultado de los conflictos electorales.* En ese sentido éstas reglas son producto del acuerdo, negociación y de la realidad de acontecimientos políticos coyunturales de los últimos 40 años; lo que demuestra que *son más una serie de reajustes y remozamientos, que una verdadera serie de mecanismos de control, vigilancia y sanción para la competencia partidaria; pero además no logran ampliar la capacidad de la participación ciudadana abierta y directa, pues el sistema de representación, está controlado por los tres partidos principales,*<sup>205</sup> los cuales, *monopolizan la capacidad de reforma a su*

<sup>203</sup> Sartori Giovanni. Óp. Cit. Pág.14

<sup>204</sup> José Woldenberg, coincide en la afirmación de que son los partidos políticos los únicos beneficiarios directos de proceso de apertura política en el país, ya que según él, se construyó un sistema de partidos (que no existía en el pasado) y como estos se han insertado (secuestrado usurpado) en las decisiones fundamentales, ya no del gobierno, sino del Estado mexicano. Óp. Cit. Attili Antonela. Pág. 47.

<sup>205</sup> Cansino César; retóricas de la intransigencia. En transición política y reforma del Estado. Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD. 1996. Pág. 5.

*favor*, dependiendo de las condiciones de poder en las que se encuentren en un momento determinado.

En éste sentido, el proceso de transformación ha buscado de alguna forma ampliar la participación política; pero en el fondo la competencia electoral busca más disminuir y disimular el conflicto social y las crisis, a través del refrendo político y la promesa electoral; en vez de resolver de fondo los problemas del régimen y es éste sentido, que la participación de la sociedad, sólo es requerida para legitimar el rito electoral de la renovación, sin que exista de por medio algún compromiso, a cambio del voto.<sup>206</sup>

Entonces, se podría decir que las reformas electorales siempre han tenido más un carácter de liberalización de la tensión política en los momentos de crisis y tensión; ya que son los puntos de quiebre en los que el régimen se ve obligado a negociar políticamente, concesionando a la sociedad pequeños espacios de participación, sin embargo los principales beneficiados han sido los grupos de poder a través de: 1. La negociación de la “autonomía de los órganos electorales” con beneficio partidista; 2. Se ha negociado el fortalecimiento de régimen legal de los partidos políticos; 3. Se han mejorado las condiciones de competencia para los partidos en términos de una mayor equidad, distribución de recursos públicos y de un mayor acceso a los medios masivos de comunicación;<sup>207</sup> 4. Se ha restringido cada vez más los derechos de participación ciudadana; 5. Las constantes reformas electorales han permitido la alternancia política, pero han sido superadas constantemente; 6. La falta de resultados claros ha generado polarización social; 7. Se han contaminado los resultados y la calificación del proceso, debido a la imparcialidad de los órganos electorales.

### **a) Principales déficits en materia electoral**

En la medida en que el régimen se fue haciendo más competitivo, plural y que el conjunto de reglas electorales fueron más claras, precisas y específicas, en ese misma medida los espacios de poder se fueron ampliando. Esto permitió la creación de nuevos tipos de relaciones, sobre la base de la negociación política; pero también implicó que los problemas electorales siempre estén presentes; ya que no se han podido consolidar los mecanismos de sanción y de rendición de cuentas, pues sus medios de condena son muy laxos, lo que se hace evidente por dos factores esenciales: *lo defectuoso de su diseño institucional y el pobre desempeño de quienes conforman a las instituciones*. Para comprobarlo, contamos con el ejemplo más claro que ha puesto en evidencia su valor y desempeño, la elección del 2006; ya que ésta comprobó: *la falta de sanciones a la intervención estatal directa; la judicialización del proceso electoral al intentar excluir de la contienda al adversario; la ausencia de sancionados por actos anticipados de campaña; la concurrencia excesiva de dinero en los gastos de campaña; la falta de regulación en el manejo de la publicidad negativa y de la propaganda electoral pública y privada; falta de control en la intervención parcial y facciosa de los grupos empresariales, la intervención clara y directa de grupos violentos y facciosos;*

---

<sup>206</sup> Sartori Giovanni. Óp. Cit. Pág. 16.

<sup>207</sup> José Woldenberg. Óp. Cit. Págs. 63-67.

*la falta de certeza, descontrol, incertidumbre y opacidad en el manejo técnico de la información; la operatividad electoral; y por último, la manipulación y parcialidad de los órganos encargados de las resoluciones judiciales y electorales.*

### **b) El problema de la federalización electoral**

El proceso de democratización política del régimen, trajo consigo también una descentralización del poder, lo que afectó necesariamente la estructura del poder del presidencialismo ya que extrajo muchas de las facultades que antes se decretaban desde la cúpula del poder, es decir, muchas de las facultades electorales que controlaba el presidencialismo, ahora están en manos de los gobernadores de los estados. Esto vino a fortalecer las estructuras del poder de la periferia, en este caso de los poderes locales; ya que se trató de crear una nueva conformación del federalismo político del país. Lo que implicaba necesariamente una serie de reformas a los acuerdos federales entre el presidente y los gobiernos, lo que conlleva a su vez a la creación de una nueva forma de poder, que podría decirse que establece un nuevo tipo de empoderamiento de los poderes locales, a expensas del debilitamiento del poder presidencial. Ya que al retomar sus facultades los gobiernos estatales han puesto fin a la intervención directa del presidente en la resolución de los asuntos locales, debido a la fuerza que representa la “pluralidad y la competencia”.<sup>208</sup>

Pero esta nueva relación no se ha dado en forma pacífica, ni tampoco se ha dado bajo el esquema de las reglas democráticas, ya que se ha vuelto violenta, ríspida y rijosa; debido a que por un lado, los gobernadores rechazan cualquier tipo de imposición que limite su poder, y por otro lado, el regreso del presidencialismo priísta ha resultado contraproducente a sus intereses, ya que la competitividad por los espacios de poder hacen más arduas y complejas las relaciones de convivencia política entre las partes; pues el presidencialismo intenta recuperar parte de sus metafacultades. Lo que implica debilitar al federalismo y por ende, a las reglas electorales;<sup>209</sup> es por eso que las elecciones tienen una mayor connotación e importancia para los partidos, ya que su influencia se deja sentir a nivel federal.<sup>210</sup>

Otro fenómeno que se ha presentado con el regreso del federalismo electoral, es que los gobiernos estatales poseen profundos ánimos de regresión, específicamente *manteniendo claros retrocesos en materia de las leyes electorales*; merece especial atención el caso de la Ciudad de México, la cual, fue de los primeros “estados” que transitó a un gobierno de oposición, controlado completamente por la izquierda perredista, desde el año de 1997. Esto ha implicado que el control del aparato institucional de toda la ciudad corra a cargo del mismo partido; es decir, el gobierno, congreso y la procuración e impartición de justicia son controlados por éste partido y por ende, el control de la legislación electoral responde a los intereses de ésta mayoría legislativa, que se mantiene gracias a la manipulación de las

---

<sup>208</sup> Peschard Jaqueline; la dimensión federal de la democratización electoral. En el federalismo electoral en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa. 2008. Pág. 40.

<sup>209</sup> *Ídem*. Pág. 43.

<sup>210</sup> *Ídem*. Pág. 45.

reglas.<sup>211</sup> Pues se trata de mantener las condiciones de parcialidad a través de la manipulación, a fin de mantener una perpetua hegemonía partidista.

### **c) La debilidad del órgano electoral (IFE e INE)**

Uno de los pilares más importantes de la alternancia política en México fue el instituto Federal Electoral IFE (ahora INE), que desde su creación en 1990, fue la piedra angular sobre la que se sustentó toda la transición; ya que comenzó por descentralizar las facultades del ejecutivo hacia la sociedad en materia electoral, mediante la “ciudadanización” que fue un antídoto para generar confianza y credibilidad en los resultados electorales; pero en corto tiempo ha perdido credibilidad y confianza, poniendo en duda su imparcialidad institucional desde el momento que se ha contaminado su conformación; la cual, se debe única y exclusivamente a los partidos políticos. Lo afecta necesariamente cualquier tipo de resoluciones que se tengan en el futuro.

El motivo de ésta regresión se debe principalmente, porque muchas de sus resoluciones en el pasado, de alguna manera intentaron impulsar su independencia y autonomía, queriendo fortalecer a la democracia formal,<sup>212</sup> lo que no se pudo realizar; pues los primeros intentos de insubordinación fueron severamente cuestionados, debido a que afectaron directamente los intereses de los partidos, así lo demostraron las resoluciones tomadas en los casos de los Amigos de Fox y el financiamiento de Pemex a la campaña del PRI en el año 2000;<sup>213</sup> es por eso que los partidos decidieron poner un control más estricto sobre los mecanismos de elección y en la designación del consejo. Ya que además *las propuestas están fuertemente determinadas por cuotas partidistas, que no son más que determinaciones directas del tamaño parlamentario para la asignación de un número determinado de consejeros que hacen los partidos.*<sup>214</sup> De esta manera la recientemente ganada ciudadanización queda supeditada a la dependencia de los partidos políticos.<sup>215</sup>

Y adicionalmente a esto, se ha presentado el quebrantado de los valores rectores del IFE-INE, quedado seriamente dañado su prestigio “ciudadano” ganado, *pues ha quedado como rehén de los partidos que lo moldean a sus deseos e intereses, principalmente del PRI;*<sup>216</sup> el cual, decidió desaparecer todo vestigio del pasado y crear una institución a sus deseos e intereses; ya que de ésta manera, los logros partidistas lapidaron todo propósito de buscar calidad en la selección,<sup>217</sup> e imparcialidad en la designación de un consejo imparcial y ciudadano; ya que además todo posible acto de autonomía en favor de la ciudadanía, será seriamente castigado en el futuro. Y finalmente hay que sumar un nuevo elemento que enturbia aún más las cosas en los procesos electorales que se avecinan, y que son los poderes de *la mediocracia;*<sup>218</sup> *ya que éstos, juegan un papel decisivo en las elecciones.*

<sup>211</sup> *Ídem.* Pág. 53.

<sup>212</sup> Aziz Nassif Alberto y Alonso Jorge. México, una democracia vulnerada. Óp. Cit. Pág. 170.

<sup>213</sup> El 14 de marzo de 2003, el IFE multo al PRI con 1000 millones de pesos por irregularidades en el 2000. *Ídem.*

<sup>214</sup> *Ídem.* Pág. 171.

<sup>215</sup> Crespo José Antonio. Artículo, IFE contra los partidos. El Universal Sección Opinión, 21 de febrero 2005. Pág. A-36.

<sup>216</sup> Aziz Nassif Alberto y Alonso Jorge. Óp. Cít. Pág. 178.

<sup>217</sup> *Ídem.* Pág. 185.

<sup>218</sup> *Ídem.* Pág. 195.

### 1.11 La reforma electoral de 2013

La serie de enseñanzas que dejó la primera experiencia de alternancia democrática en materia electoral, fue de un rotundo fracaso, pues nunca pudieron llevar a cabo la construcción de acuerdos partidistas que crearan nuevas reglas electorales que transformarían el sistema político priísta; ya que omitieron todo cambio profundo brindando la oportunidad para que los poderes fácticos se fortalecieran y no solo eso, sino que además estos poderes reclamaron para sí, una gran parte del poder público, lo que amenaza de lleno a la democracia; además de poner en riesgo la propia sobrevivencia del Estado-nación, al someterse a los dictados de éstos. Por esa razón al regreso del PRI, se propuso retomar el único compromiso de campaña que verdaderamente les interesaba, la liberalización del sector energético a la inversión privada; para ello, estratégicamente planteo la necesidad de realizar la gran *reforma de Estado*, que no es otra cosa que la continuidad *at infinitum*, de la estrategia de liberalización política, la cual, pone fin al último de los vestigios del nacionalismo revolucionario y de paso a los principales dogmas ideológicos que dieron forma al régimen posrevolucionario priísta y los cuales, muy poco significado tienen para el nuevo régimen tecnocrático.

Al retomar la vieja estrategia de liberalización, ésta le permitió al sistema conceder ciertos espacios para la ampliación de las “libertades políticas” que la oposición demandaba, a cambio de respaldar su programa de privatizaciones. Como bien lo refrendan las declaraciones del presidente de Acción Nacional, Gustavo Madero; el cual, hizo público que su partido negoció la reforma energética a cambio de la aprobación de la reforma electoral, con la esperanza de contar con un grupo parlamentario más numeroso. Manifestando (Madero) que su partido negoció primero, que se desahogara la reforma electoral, para después negociar la energética y la hacendaria. Afirmando: “Tenemos que garantizar que los gobiernos estatales no tengan una injerencia indebida en los procesos electorales del 2015, tenemos que regular los gastos de las campañas, los techos, la forma de contratar la publicidad y sobre todo, los utilitarios; todos estos temas se encuentran subrepticamente contenidos en el pacto por México”.<sup>219</sup> Mecanismo que funcionó eficazmente para negociar con los partidos políticos la reforma económica del Estado, del cual, poco tiempo después perdería toda su importancia.

En ese sentido, la intención de las reformas propuestas por el PAN, asumieron más una orientación de negociación política de inmediatez y de posible empoderamiento, que de un verdadero cambio de régimen; ya que los acuerdos se establecieron a cambio de negociar la aprobación de la reforma energética, que era lo que al PRI le importaba. Es por eso que ésta es considerada más como un tema de cosmética electoral parcial y de continuidad con el *estatus quo*, que de un verdadero sentido de transformación del régimen; pues el tipo de reformas que se aprobaron, fueron las siguientes: a) *ratificación del gabinete presidencial*, b)

---

<sup>219</sup> Brito Omar y Mercado Angélica. Reforma electoral, ya; la política, para 2018: PAN. 01/08/2013. [www.milenio.com/politica/Reforma-electoral-politica-PAN\\_0\\_127187576.html](http://www.milenio.com/politica/Reforma-electoral-politica-PAN_0_127187576.html)

*la reelección de senadores y diputados por consecutivos, c) se estableció un sistema de nulidades a las elecciones federales o locales por violaciones a los gastos de campaña, utilización de recursos de procedencia ilícita, d) se optó por un gobierno de coalición con uno o algunos partidos políticos, e) la procuraduría general de la república (PGR), se transformará en una fiscalía general de la república y su titular podrá ser removido por el ejecutivo federal, f) las entidades federativas podrán establecer la elección consecutiva para presidentes municipales, regidores y síndicos, g) se crea el instituto nacional electoral (INE), en sustitución del IFE, h) se establece que el porcentaje de votación para mantener el registro como partido político pasará de dos a tres por ciento, i) habrá candidatos independientes que tendrán acceso a las prerrogativas para campañas, j) es a partir de 2024, que el presidente electo tomará protesta el 1 de octubre, y no el 1 de diciembre.<sup>220</sup>*

Debido a la forma en que se dio la negociación de ésta última reforma electoral, fue que se generaron muchas críticas, especial consideración fue la que realizó la ex-consejera del IFE, María Marván Laborde, la cual, aseguró que ésta última reforma electoral, nada tiene que ver con la democracia, sino que fue una “ficha de cambio”, a condición de aprobar la reforma energética; ya que ésta responde al interés de las clientelas partidistas y no, al perfeccionamiento de la democracia.<sup>221</sup> Otra crítica severa fue la que realizó Jesús Silva Herzog-Márquez, ya que la calificó como la peor reforma en la historia moderna de México; pues lo importante para los panistas (principales promotores), fue presumir que le habían arrancado una reforma política al PRI; y el argumento central para su aprobación, se basó en la simplicidad de ésta premisa, ya que se supone que con su obtención, de alguna manera se le hizo pagar el costo a los priístas por la aprobación de la reforma energética. Ya que para los panistas eliminado al IFE y creando el INE, se preservan mucha de las funciones y de los órganos. Sin embargo algo muy importante que omitieron, fue que entre muchos otros problemas y conflictos que se generaron en las elecciones del 2006 y 2012 y que debilitaron al IFE; es que éste se encuentra aún fuertemente controlado a nivel estatal por los gobernadores y por los poderes fácticos.

Finalmente, especial énfasis refiere el tema de la reelección legislativa Herzog-Márquez comentó, que la reelección tendrá altos costos democráticos debido a que los partidos seguirán manteniendo el control sobre las candidaturas, lo que bridaré igual oportunidades a los vicios de la rigidez partidocrática;<sup>222</sup> pues no es otra cosa que la perpetuación de una clase política, la cual seguirá manteniéndose como una enfermedad parasitaria que vive a expensas de la ciudadanía. Ya que según él, la politiquería se ha convertido en motor constituyente de la institucionalidad democrática del país, porque es la politiquería la que legisla con adjetivos, proclamas, trivialidades y nulifica principios democráticamente.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Artículo. Reforma política 2013: ¿Qué se aprobó? ¿Qué cambios habrá con la Reforma Político-Electoral? 03 de diciembre de 2013. [www.terra.com.mx/mexico/politica/reforma-politica-2013](http://www.terra.com.mx/mexico/politica/reforma-politica-2013)

<sup>221</sup> Zepeda Aurora. Artículo María Marván ve “estructura bizarra” en INE. 05/12/2013. [www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/05](http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/05).

<sup>222</sup> Silva Herzog-Márquez. Artículo, Politiquería constitucional. 09 de diciembre 2013. [www.reforma.com/blogs/silvaherzog/](http://www.reforma.com/blogs/silvaherzog/)

<sup>223</sup> *Ídem.*

# Capítulo V

## 1 El Sistema de Partidos y la Transición a la Democracia en México

### 1.1 Antecedentes

Retomando parte de los cuestionamientos que quedaron pendientes en el apartado anterior, y que están relacionados con el problema de cómo se pueden ver influenciados los sistemas de partidos en su construcción y estabilidad por otros factores. Hasta el momento han surgido dos líneas de análisis que intentan explicar desde dos perspectivas diferentes como se da la conformación de los sistemas de partido; el primero trata de relacionar los factores de tipo *político*; y el segundo, con unos de tipo *técnico* que se relacionan con aspectos de tipo legislativo. Es lo que se ha dado en llamarse ingeniería constitucional, que según Sartorí, se trata de una gran tarea extra jurídica que involucra a dos elementos esenciales; el método y los partidos políticos.<sup>224</sup> En el caso de México, han sido *los factores políticos los que han forjado su sistema electoral a través del tiempo*; primero sobre las bases de un sistema de partido único, forjado a través de las negociaciones con las fuerzas revolucionarias y con el paso del tiempo, se ha transformado a uno de tipo *hegemónico autoritario*; y segundo como los factores técnicos-jurídicos han sido las materias de negociación más frecuentes y mediante los cuales, se ha mantenido el control del poder a pesar de la alternancia en el poder.

Se podría decir entonces, que la creación del sistema de partidos en México propiamente se inicia a partir de 1948, cuando se presentan a la contienda tres partidos nacionales registrados; el Partido Acción Nacional (PAN), el Revolucionario Institucional (PRI) y el Popular Socialista (PPS), además de la existencia del Partido Sinarquista, también llamado “Fuerza Popular” que hasta ese momento, no contaba con registro oficial; sin embargo fue hasta 1956, que propiamente ya estaba integrado el sistema como tal, pues estos partidos participaron formalmente en la contienda electoral por la presidencia en el año de 1952, cada uno proponiendo un candidato a la presidencia. De ésta manera se dio el paso a un sistema de partidos institucional que dejó atrás “al tipo personalista”, lo que contribuyó de alguna manera al surgimiento de una oposición más o menos estructurada; pues formalmente ya contaban con algún tipo de representatividad reconocida, los partidos Acción Nacional, el Auténtico de la Revolución Mexicana y el Popular Socialista. En resumidas cuentas se podría decir *que el surgimiento, creación y mantenimiento de un partido político, dejó de obedecer a ciertas medidas y necesidades personales, para pasar a encauzar determinadas causas sociales y de sectores*, que al gobierno no le interesaba resolver formalmente.

Así, el sistema de partidos se mantuvo estable hasta inicios de 1977, ya que los partidos hasta ese momento eran calificados como “*ficciones partidistas*”, pues la competencia

---

<sup>224</sup> Sartorí Giovanni; El Nacional, 5 de julio de 1996, sección El país. Págs. 10.

política sólo era mantenida y auspiciada por el propio sistema político al permitirles la participación, pero no competencia electoral. Ya que el PRI, actuaba de forma solitaria en la vida política del país, básicamente como un único partido, debido a que su existencia permitía ciertos grados de “legitimidad”, “legalidad” y “governabilidad política”. Pues objetivamente en la mayoría de los casos (y a excepción del PPS), ninguno de los partidos de oposición tenían la posibilidad, ni la capacidad de llegar al poder; ya que su estrategia se centraba siempre en ser parte de la estructura del poder y estar cercano a éste.

## 1.2 La creación del partido revolucionario institucional

Las formas de perpetuación del poder político y sus intentos de instalación de los llamados Maximatos,<sup>225</sup> obligaron a enfrentar un problema mayúsculo. ¿Cómo encauzar la violencia revolucionaria para institucionalizarla e impedir su perpetuación en el poder? Lo primero que se tenía que resolver, era dejar atrás el método de la violencia para acceder al poder; sin embargo ante la falta de prácticas democráticas en la incipiente República, plagada de violencia y corrupción, inestabilidad política y de ausencia de una institucionalidad, en la que pudiesen dar causas a las demandas generadas durante el proceso revolucionario. Por lo tanto, se hizo necesario crear una estructura política que fuera un instrumento privilegiado para lograr la realización de los acuerdos cupulares y así, canalizar las demandas sociales y políticas, e incluso para lograr la cooptación de los grupos disidentes revolucionarios por medio de la negociación y la concertación y así, consolidar su proyecto político.

**a) Génesis del partido nacional revolucionario PNR.** La creación de un instrumento de control político que permitía márgenes de gobernabilidad aceptables para el país, sería un ejemplo claro para dejar atrás la violencia que los predecesores de Calles realizaron en sus intentos por conservar el poder. Con esto, se abrió un nuevo medio para determinar el proceso de sucesión del poder.<sup>226</sup> La idea era terminar definitivamente con la reelección presidencial e iniciar el proceso de construcción institucional dejando atrás al caudillismo; sin embargo, fue necesario crear ciertas condiciones que se instauraran por encima de los protagonismos personales y de grupo. Haciendo imprescindible llegar a la negociación, al acuerdo y la pacificación política de manera inmediata, ya que el descontento y la imposición de los caciques provocaba inestabilidad política y ponía en entredicho, la vigencia de las reglas políticas; sobre todo, en el tema de la sucesión presidencial, que era la instancia de máximo poder a la que todo revolucionario aspiraba.<sup>227</sup> Es por eso que la creación del PNR, fue el medio ideal para cooptar a la mayoría de los grupos y sectores que acarrearán demandas de “reivindicación social” y política, y por lo tanto, se hacía necesario algún tipo de control social interno; lo cual se realizó a través de una serie de organizaciones de tipo

---

<sup>225</sup> El término hace referencia a Calles, como el jefe máximo de la Revolución, y quien controlaba el poder político aún fuera de su administración, pues designó con ayuda del congreso a tres presidentes de 1928 a 1934. Jiménez Badillo Margarita. La oposición parlamentaria en México. Cámara de diputados LIX legislatura y Miguel Ángel Porrúa; serie conocer para decidir. 2006. Pág. 87.

<sup>226</sup> La ideología del partido de la revolución, Coordinación nacional de estudios históricos, políticos y sociales, 1993. Pág 4.

<sup>227</sup> Sin embargo en ese periodo, no dejaron de presentarse momentos de ingobernabilidad, violencia generada en el seno propio del régimen político; desafueros y desaparición de poderes locales, hasta la imposición de gobernadores; síntoma de primer fracaso político del proyecto institucional de la revolución. Generando a su vez, desacuerdos, impopularidad y escepticismo político.

vertical con características corporativas-autoritarias, que evitaban en la medida de lo posible, la existencia de relaciones horizontales y autónomas, que pudieran poner en peligro la vigencia y validez de sus interlocutores.

**b) La transformación del PNR al PRM.** El cambio de siglas del partido no sólo obedeció a un cambio de nombre, sino más bien, a un proceso de transformación y de adaptación política que reflejaba la situación del país y del mundo en ese momento. Cárdenas comprendió bien el momento de convulsión que el mundo vivía y por lo tanto, vislumbro la oportunidad de fortalecer el control del Estado, a través de la organización y fortaleza de una serie de estructuras de poder que le permitieran, concentrar todo el poder social emergente de la revolución y utilizarlo en beneficio del proceso de transformación estructural del Estado, por la vía de un modelo de desarrollo, que el país implementaría durante gran parte del siglo XX. Esto obligaba a transformar no sólo el modelo de desarrollo, sino también, el tipo de relaciones políticas y sociales necesarias para llevarlo a cabo.

Primero, la estructuración del poder de los campesinos por medio de la una reforma agraria, que provocaría estabilidad en el sector y después su integración de forma organizada a la institución partidista; segundo, organizó y estructuro un sólido y único movimiento obrero, de tipo populista, al cual le brindó representatividad nacional; y tercero, se sentaron las bases institucionales para la creación de organismos de carácter social. Así, nacería el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que entró en una dinámica política diferente a los organismos pasados; ya que a partir de las elecciones de 1937, se llevaron a la representación política de las cámaras a nuevos actores políticos agrupados en los sectores que integrarían al PRI desde ese momento; lo que se aunaba a las nuevas y recién adquiridas facultades metaconstitucionales del presidencialismo. Dando necesariamente como resultó, la transformación del partido; es por ello que se decidió cambiarle de nombre.

**c) La transformación del PRM en el PRI.** El tercer proceso de transformación que vivió el PRI, se encuentra necesariamente relacionado también, con las transformaciones que estaba sufriendo el mundo después de la Segunda Guerra Mundial; pero al mismo tiempo se dió también un relevo generacional en el grupo de los militares, y esto abrió paso a una nueva generación de civiles que llegaron al poder; iniciando necesariamente un nuevo tipo de relación en el modelo de país; afectando necesariamente el tipo de relaciones de poder con el Estado. Y debido a muchos de los postulados de la revolución quedaron inconclusos, también tuvieron que cambiar sus paradigmas y objetivos de legitimación; ya que las nuevas formas de representatividad política de los sectores sociales en el partido, estaba dando cabida a sectores, tales como: los profesionistas, maestros, empresarios, comerciantes, etc... que requerían de espacios de poder. Sin embargo con el paso del tiempo la integración resultó en una mayor cantidad de burocratismo y corrupción política y partidista. Pues nunca se dio una verdadera representatividad de los intereses sociales y jamás se dieron los suficientes canales de comunicación entre los sectores y el Estado, lo que propició necesariamente, la formación de movimientos sociales alternos o disidentes. Así para la

contienda de 1946, el partido se encontraba ya en una etapa temprana de desgaste y en una creciente debilidad de gestión; sin embargo, se mantenía como el único instrumento por donde se podía encauzar la vida política del país.

Es por eso que el partido debió tomar medidas determinantes para que el sistema fuese más incluyente y más flexible, permitiendo, en comparación con otro tipo de régimen autoritarios, el que se diera la creación de movimientos políticos plurales, críticos, dependientes y supeditados, ya que: *1 permitió la resolución pacífica del poder, sin poner en riesgo su hegemonía partidista; 2 permitió y auspició las creación de instituciones generalizadas que incorporaron a grandes sectores organizados de la población; 3 permitió y posibilitó espacios de participación, disidencia y crítica, sin que pusiera en riesgo al viejo sistema; 4 permitió apertura política sin tener que recurrir a la violencia y a la represión exacerbada; 5 creó un modelo de desarrollo que le permitió tener las condiciones económicas para brindar cierta estabilidad a su proyecto político; y 6 logró subordinar a las fuerzas militares al mando de civiles, reduciendo la autonomía de acción del ejército.*<sup>228</sup> Es decir, el régimen realizó una estrategia de liberalización de las tensiones políticas y sociales, con el fin de evitar su colapso y una crisis por la sobrecarga de demandas sociales pendientes desde la Revolución.

### **1.3 El papel del PRI en el proceso de transición a la democracia**

Desde 1994, se llegó a la conclusión de que la *estrategia de liberalización* no podía avanzar en la misma lógica en la que se venía realizando, pues ya existían fuertes indicios de que el proceso se saliera de control, pues cada vez más los partidos de oposición mostraban una capacidad de independencia y autonomía, lo que se tradujo en un incremento de su capacidad de presión; ya que en cada proceso electoral se convirtieron en entes más competitivos y poderosos, posibilitando una disputa real por el control del poder. Esto obligó al PRI, a proponer una transformación más radical, con la cual, se dejaban atrás sus principios ideológicos e históricos,<sup>229</sup> revolucionarios; para transformarse en un partido más acorde a los tiempos que dictaba el *neoliberalismo*, y que esencialmente provinieron desde la propia cúspide del poder (el presidencialismo).

A lo anterior, se incorporó el proceso de transformación que el propio presidencialismo experimentó, al perder muchas de sus facultades extralegales, también conocidas como metaconstitucionales; con lo cual se afectaría de manera determinante la estructura y el comportamiento de uno de sus más importantes pilares del sistema, el PRI; ya que éste partido se vio obligado a iniciar un proceso de transformación, con el cual se eliminó de manera definitiva la intervención directa del presidente en la vida interna del partido.

---

<sup>228</sup> Crespo José A. Fronteras democráticas en México, retos peculiaridades y comparaciones. Océano 1999. Págs. 45-47.

<sup>229</sup> Carlos Montemayor; explica la transformación del partido a partir del sexenio de José L. Portillo, y lo entiende como un proceso de transformación que comenzó por debilitar la estructura estatal; mediante la privatización del sector público, y por ende en el debilitamiento del aparato de seguridad social. Lo que generó una crisis al interior del país y una reestructuración, que se percibía afuera como "necesarios" para la consolidación del modelo. Montemayor Carlos; ¿Ganó el PRI?, la Jornada 21 de agosto de 2003. Pág. 19.

Comenzando por la designación directa de su candidato a la presidencia, la autonomía en el manejo de las listas a diputados y senadores y finalmente en la independencia del partido para la designación de sus candidatos a gobernadores en los estados; sin embargo, no fueron suficientes los cambios efectuados por el PRI, pues continuó con su misma esencia, pues se mantenían las mismas actitudes autoritarias y la misma estructura política y social autoritaria. Fue por eso que jamás se dio la *gran ruptura del partido y del régimen*, pues los controles internos se mantuvieron; ya que controlaban una parte importante de municipios y estados del país, también tenían la mayoría simple en el senado y la primera minoría en el congreso y éstos, fueron suficientes alicientes como para seguir unidos, a pesar de haber perdido la presidencia en el año 2000.

Para lograr el regreso a la presidencia, se debían de evitar los graves errores que se cometieron en los fallidos intentos de los años 2000 y 2006; pues debían de realizar antes que nada, una serie de negociaciones que permitieran contar con las condiciones que pudiesen asegurar la victoria, éstas contemplaban: *controlar el proceso de designación del candidato, a través de una candidatura de unidad, previo acuerdo de las élites,<sup>230</sup> estatales; ganar y controlar más gubernaturas y diputaciones; obtener los recursos necesarios para financiar las campañas; mantener y construir nuevos liderazgos locales, que les proporcionaran mayor poder e influencia política; y por último, controlar la agenda política del congreso federal y los locales.*

#### **1.4 Las fortalezas del PRI**

Existen otros elementos que contribuyeron en cierta manera a que el PRI, no haya perdido el control o su influencia en el sistema político mexicano, mencionaremos los más importantes y trascendentales que ayudaron a consolidarse como un partido político predominante, sin contar con el apoyo del poder presidencial y así mismo, estos han ayudado a consolidarse como la principal fuerza política con la capacidad de mantenerse en el poder durante un largo tiempo:

##### **a) El control y el manejo de los programas sociales**

Éste partido desde siempre se ha caracterizado por utilizar, controlar y manejar los programas sociales con fines electorales; pues a todo lo largo de su historia, ésta fue siempre una de la más severas críticas que se hicieron al sistema, por hacer uso indiscriminado de los programas sociales. Sin embargo, con la pérdida de la presidencia sus operadores se fueron perfeccionando en sus prácticas, a tal grado de convertirse en verdaderos profesionales y en constructores de maquinarias operadoras de votos, sobre todo, en los estados gobernados por el PRI; pues han sido muy eficaces en el manejo de los recursos. Y mucho de su regreso al poder, se debe a la labor indiscriminada de sus operadores, así como de los recursos públicos que utilizan para la compra y coacción del voto.

---

<sup>230</sup> Que al final de cuentas perdió el candidato local porque hizo uso de mecanismos ilegales para que perdiera de una forma drástica y tajante. A través de la denuncia de corrupción.

## b) El control de los procesos electorales

Otro de los factores que ha contribuido a su regreso al poder, ha sido su relativo éxito electoral en los últimos años, basado extraordinariamente en estrategias electorales conservadoras, cuyas prácticas en muchas de las ocasiones rayan en la ilegalidad electoral. Pues es el PRI a diferencia de los otros dos partidos; éste fue construyendo una base de apoyo social y político en todo el país, que se ha sustentado en una red de intereses y complicidades. Sin embargo a pesar de ello, los índices de votación del partido han ido a la baja, por ejemplo en 1991 la votación que obtuvo fue del 58.47%, en 1994 del 48.58%, en 1997 del 38.00%, en el 2000 del 36.89%, en el 2003 fue del 23.17%, que sumado al 13.65% de la coalición con el PVEM; dio un total 36.82%;<sup>231</sup> para el año 2006 fue de cerca de 22.6%, para el año de 2009 fue del 36.75%, y finalmente para la elección del 2012 fue del 28.94% que aunado al 7.36% del PVEM, dio un total del 36.3%.<sup>232</sup> Lo que demuestra una caída gradual del partido.

Es por eso que la nueva estrategia electoral que ha guiado a éste partido, parte en primer lugar; de una combinación de voto por candidato y por partido, el cual es una especie de ventaja para el PRI, ya que posee una base dura de votantes (el llamado voto verde), que depende en buena medida del desempeño de los gobernadores.<sup>233</sup> Pero un hecho que ha puesto en duda la certeza de éste voto, ha sido la disminución que se presentó en varios estados considerados sus bastiones; como por ejemplo, el caso de Guerrero donde el PRI perdió por casi 11% en el 2005 y por 16% en el 2011. Ésta disminución de los índices de votación indican que el partido, ya no tiene garantizado el voto rural y pobre,<sup>234</sup> pues éste ahora lo comparte con otros partidos, sobre todo con el PAN, debido a la operación de los programas sociales a su llegada al poder en el año 2000. Así para la elección del 2012, las estrategias electorales se fundamentarían en nuevas tácticas, tales como: *la captura del voto de los pobres en los estados gobernados por el PRI; la política del miedo para desincentivar la participación electoral*; y el uso indiscriminado de los medios masivos de comunicación, en especial de la televisión,<sup>235</sup> en favor de sus candidatos.

## c) La unidad partidista

Para mantener su reserva de votos y para continuar con la posibilidad de regresar a la presidencia del país, el PRI debió de conservar la unidad interna a toda costa, como una condición necesaria para su propia existencia. Es por eso que como en ninguno otro partido, su meta fue la mantener la unidad partidista y su objetivo central fue sostener la mayor estructuración de poder entorno a los gobiernos de los estados, municipios y el congreso; ya que desde este último, se podría controlar la agenda política nacional y los recursos públicos por la vía del presupuesto. Es por eso que fue tan importante la creación de unidad entorno

<sup>231</sup> Bastidas Colinas Sabino. ¿el PRI, regresará a los Pinos? Sección contextos, Milenio Diario 6 de marzo de 2005. Pág. 18.

<sup>232</sup> Resultados obtenidos del IFE en la dirección electrónica: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012>.

<sup>233</sup> Daniela Pastrana. El dinosaurio no estaba muerto, diario la Jornada. Suplemento Masiosare, 278, 20 de abril 2003. Pág. 5.

<sup>234</sup> Merino José. El PRI en una semana. Sección Contextos; Diario Milenio, 13 de febrero 2005. Pág. 22.

<sup>235</sup> Díaz Cayeros Alberto, Magaloni Beatriz, Olarte Jorge y Franco Edgar. La geografía electoral 2012. Centro de Análisis de Políticas Públicas Evalúa México, el Programa de Pobreza y Gobernanza de la Universidad de Stanford y el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Escuela de Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico de California en San Diego. Págs. 1-17. [www.iis-db.stanford.edu/res/3016/pdf](http://www.iis-db.stanford.edu/res/3016/pdf)

al liderazgo de los gobernadores, ya que fueron éstos los que controlaron al partido y al congreso; y jugaron un papel determinante en la interlocución con el poder presidencial, en el periodo de la alternancia. Finalmente esto no tuvo nada que ver con la ideología priísta, sino más bien, fue por simple sobrevivencia y pragmatismo político; ya que éstos son los mejores atributos que permanecen como los activos más esenciales del partido.

## 1.5 Los retos del PRI

Los grandes retos que tiene el partido para el futuro están relacionados con los acontecimientos recientes; ya que de su resolución dependerá su futuro en los próximos años. Es por eso que los grandes temas que tendrá que resolverse de manera casi inmediata son muchos, pues su acumulación puede generar una situación de ingobernabilidad y a crear condiciones similares a las de un *estado fallido*, como lo ejemplifican los casos de Michoacán, Guerrero o Morelos o los municipios como Acapulco, Ciudad Juárez o Cuernavaca. Es por eso que los primeros retos que tendrá que resolver serán los siguientes: 1. Una disminución de la violencia en estos estados y municipios, principalmente en los que presenta altos niveles de violencia; 2. Lograr la activación de la economía que se encuentra en recesión desde los años 70's; 3. Generar por lo menos medio millón de empleos, sobre todo para jóvenes; 4. Detener la brecha de desigualdad que aqueja a más de la mitad de los mexicanos que están en pobreza extrema; 5. Terminar de consolidar el régimen de Estado de derecho; y 6. Terminar con las zonas de impunidad sobre todo en materias como medios de comunicación y monopolios públicos que atentan contra los derechos de los ciudadanos.<sup>236</sup> Estos son los verdaderos retos para el PRI en los próximos años.

## 1.6 La creación del PAN

La falta de representatividad social de los grupos de extrema derecha dentro del proyecto de nación Cardenista, obligaron a un pequeño grupo de ciudadanos de clase media, grupos católicos y de un pequeño núcleo de comerciantes e industriales sobre todo del norte del país; aglutinarse en una nueva propuesta política más de corte ultra conservadora, que discrepaba seriamente del proyecto de gobierno de Cárdenas; pues observaban en él, una seria amenaza a sus intereses, debido a sus subterráneas orientaciones socialistas. Es por eso que en el año de 1939, se convocó a la organización de una nueva opción política, cuyo objetivo esencial, fue la generación de una continua crítica al régimen cardenista y la cual, se consolidó bajo la creación del Partido Acción Nacional (PAN). Éste partido en su primera etapa, presentó un proclive pragmatismo partidista, pues recurrió a postular a un candidato surgido del propio sistema (como fue el caso del General Juan Andrew Almazán), y sólo hasta el año de 1952, fue que el partido postuló a su primer candidato a la presidencia en la figura de Efraín González Luna.

---

<sup>236</sup> Merino José. El PRI en una semana. Sección contextos; Diario Milenio, 13 de febrero 2005. Pág. 22.

Dos elementos nos permiten definir, cuál ha sido el papel del Partido Acción Nacional, en la historia del sistema de partidos en México; el primero, porque ha ayudado *al sostenimiento constante de los niveles de votación, sobre todo en sus primeros años*; y segundo, ha sido su *constante creación de una estructura partidista nacional*; que se puede interpretar como la creación constante de comités partidistas en las principales capitales de los estados. Lo que indica que el partido durante mucho tiempo se convirtió en una pieza fundamental para justificar el supuesto estado de democratización que existía en el país, ya que al mantener y al auspiciar la pluralidad social y política, ayudaba cumplir con el formalismo de la existencia de un sistema democrático en el país. Sin embargo, a finales de la década de los ochentas con la presencia de las recurrentes crisis económicas, el aumento de las demandas sociales, el surgimiento de los nuevos movimientos sociales, además del inicio en la alternancia política, facilitó que el partido creciera de manera significativa, sobre todo en la parte norte del país, ya que ésta era la región más afectada por su relación comercial con los Estados Unidos.

Para la década de los noventa, al partido se le incorporó un nuevo grupo de políticos que procedían del norte del país, cuyos vínculos estaban relacionados con la pequeña industria, el comercio y el campo, todos, víctimas directas de las crisis económicas provocadas por el priísmo; los cuales a la postre se hicieron del control del partido. Ya que desde éste, propugnaron para que el gobierno desarrollara una visión más liberal de la economía; es decir, más próxima a los intereses de los Estados Unidos y del liberalismo. Pues la dirigencia se ubico en una línea política más abierta, más pragmática, menos tradicionalista y menos moderada, en comparación con el viejo panismo de corte católico de sus fundadores; esto les permitió trazar nuevas propuestas de país y extenderse a nuevos sectores electorales, que les permitieron crecer electoralmente, convirtiéndolo en un partido exitoso frente al régimen; pero esto les llevaría a enfrentar su primera crisis interna, debido al enfrentamiento directo entre dos grupos en su interior: *el de los pragmáticos*, cercanos ideológicamente al neoliberalismo y al PRI; y *los tradicionalistas*, fundadores del partido. Esto los situó en una profunda encrucijada ideológica; ya que se enfrentaban dos visiones partidistas, la que contenía los valores demócrata-cristianos y la otra profundamente pragmática, liberal e individualista.

El producto de éste conflicto, se resolvió en el año de 1993 con la salida de militantes como; Jesús González Shmall, Bernardo Batíz, y Pablo Emilio I. Madero, que dejaron el partido a personajes como: Luis H. Álvarez, Diego Fernández y Carlos Castillo Peraza. Estas dos visiones con el paso del tiempo, traerían como disyuntiva el debate de hacer a un lado la vigencia de los principios, a cambio del pragmatismo de negociar con el poder a toda costa; lo que finalmente se impuso. Ya que sí bien es cierto, desde ese momento el partido experimentó un crecimiento espectacular en menos de quince años, con el reconocimiento de la primera gubernatura de oposición en Baja California, Chihuahua y Guanajuato, la convocatoria del primer secretario de estado de oposición Antonio Lozano Gracia en la PGR. Nunca ha existido una crítica real al desempeño de éste grupo en el poder y sobre todo, por

los errores cometidos y por los excesos de sus gobiernos; tanto a nivel estatal, como en la presidencia.<sup>237</sup> En resumidas cuentas, se podría decir que los “noepanistas”,<sup>238</sup> en su búsqueda por el poder, dejaron atrás la parte más valiosa del viejo panismo, su acatamiento a las tradiciones liberales-cristianas y su compromiso con el estado de derecho, y la justicia; los cuales, le dieron sustento y estructuración partidista. A cambio, se volvieron más pragmáticos y más corruptos, con nulo sentido de la responsabilidad y de la honestidad pública.

## 1.7 Acción nacional y su llegada al poder

La llegada del foxismo al poder, no aseguro a los neopanistas ser parte del poder, ni a los primeros cuadros de la administración, ni tampoco espacios en las secretarías de estado; ya que el gobierno se conformo de personas que se incorporarían en las mejores estructuras de la administración pública, sobre todo, de personajes provenientes de la iniciativa privada; también se intentó incorporar a parte de la izquierda cupular del PRD al poder, no obstante éstos no aceptaron la invitación del foxismo. Así la estructura de gobierno sólo respondió a los intereses de grupo que apoyo financieramente la campaña presidencial, por ende, la incorporación del PAN a la estructura de poder, no fue una prioridad para Fox, ya que éste no tenía la obligación de incorporar a los panista a su gobierno, ya que con muy poco contribuyeron a la victoria presidencialista, pues después de todo, el gran esfuerzo corrió a cargo de los “Amigos de Fox”.<sup>239</sup>

Así en el gobierno del cambio, el PAN fue un pasajero más; debido a que nunca intentaron llevar al partido más allá de los espacios y sectores tradicionales del panismo, ya que la victoria fue verdaderamente un esfuerzo del propio candidato y de su estructura alterna, que pudo ponerse a la par en poder y recursos al PRI. Por lo tanto aunque muchos neopanistas solicitaran mayor presencia en el gobierno federal y de que el partido insistiera en reclamar posiciones en el gobierno;<sup>240</sup> nunca fueron resueltos todos sus reclamos, ya que Fox tenía muy en claro, cuál fue el papel del PAN en su campaña y nunca consideró incorporarlos de lleno al poder. Así durante la presidencia de Fox, el formalismo partidista que apoyó a su candidatura, resultó contraproducente para el PAN y para el Verde Ecologista, ya que la interlocución partidaria no se apoyo en ninguno de éstos dos partidos; sino que fue el PRI. Es por eso que mucho del control político y de la agenda legislativa, corrió a cargo de éste partido y por lo tanto, el panismo perdió mucho de su carácter crítico al sistema, además de su carácter formal de oposición, su estructura y orientación política; ya que haber “llegado al poder” en ese esfuerzo, el partido inició su proceso de crisis política y moral.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> Reyes del Campillo Juan F. y Hernández Vicencio Tania. Óp. Cít. Pág. 82.

<sup>238</sup> *Ídem.*

<sup>239</sup> *Ídem.* Pág. 89

<sup>240</sup> Torres Alejandro y Nayeli Cortés; “Faltaron panistas en el gabinete”, El Universal Sección México, 31 de enero 2005. Pág. A 11.

<sup>241</sup> Reyes del Campillo Juan F. y Hernández Vicencio Tania. Óp. Cít. Pág. 90.

Así con el apoyo de la mayoría que voto por Fox y con el bono democrático a su favor, éste nunca se propuso deshacerse del sistema autoritario que impedía el desarrollo de la democracia del país; pero tampoco la poca estructura del partido que se instaló en el gobierno, ayudo con mucho a influir en el proceso de cambio. Ya por ejemplo en las elecciones intermedias no crearon puentes de acuerdos con la oposición para generar una mayoría en el congreso que evitará la imposición y las trabas del PRI; lo que dió como resultado que en la segunda etapa de su sexenio, se tuviera que abrir y distribuir la responsabilidad de gobierno con parte de las estructuras partidista del PAN y así, desviar algo de la responsabilidad por los errores cometidos.<sup>242</sup> Sin embargo, esto de poco sirvió pues el tiempo para actuar políticamente y para dar resultados, ya se había pasado; y así decidieron no entrar más en problemas y mejor dieron paso al proceso anticipado de la sucesión presidencial.

## 1.8 La presidencia de Felipe Calderón

Después de darse por vencido una segunda vez para impulsar su programa de reformas estructurales, el grupo de Fox tuvo que tomar la única salida más o menos decorosa que les quedaba; está era, la de adelantar el proceso de sucesión presidencial y para ello, las estructuras de poder se coordinaron para impulsar una propuesta que asegurara continuidad en el modelo de desarrollo liberal. Ésta continuidad la aseguran de nueva cuenta los candidatos del PAN, pues su discurso de estabilidad, se basó en un mayor compromiso y apertura a los sectores energéticos y financieros que el Estado aún controlaba. Lo que resultaba muy atractivo para los poderes fácticos para condicionar su apoyo a la prolongación del panismo en el poder. Pero la candidatura del PAN a diferencia de los otros dos grandes partidos, no fue tan fácil para la designación; ya que se creó la convicción de que había un candidato oficial, Santiago Creel; el cual, perdió la designación ante Felipe Calderón, quien poseía un perfil más “adecuado” a los intereses del partido; ya que además, tomo sana distancia del pésimo desempeño del foxismo, siendo éste uno de sus mayores aciertos.

Calderón llegó posiblemente a la elección con un currículum sensiblemente “menos sucio” que los demás candidatos, esto lo hacía lucir sólo un poco mejor; pero el elemento que más estuvo a su favor, fue que conocía a profundidad el método de elección,<sup>243</sup> de su partido; lo cual, le brindó ventajas sobre sus demás adversarios. Además, Calderón tenía dentro de sus más grandes cualidades, el que se le conociera como un político muy pragmático y oportunista, que sabía muy bien aprovechar el momento para sacar beneficios personales, sabía escuchar bien cuando habían errores y sabía rodearse de personas ávidas de poder y

---

<sup>242</sup> En la segunda mitad del gobierno foxista, se incluyo a varios panistas distinguidos en la secretaría de energía al antiguo presidente del partido, Felipe Calderón Hinojosa; en la secretaría del medio ambiente al exgobernador de Jalisco Alberto Cárdenas; a un militante distinguido como Rodolfo Elizondo en la secretaría de turismo y a un panista de abolengo como Carlos Abascal en la secretaría del trabajo y en después en la secretaría de gobernación.

<sup>243</sup> Ya que ésta tendrá en primer lugar la elección en 10 estados, lo que representan el 40% de los votos nacionales del PAN, entre ellos figuran: el Estado de México, Guanajuato y Nuevo León. Y las entidades con mayores inclinaciones para a uno de los candidatos se dejaron para la tercera etapa (Jalisco, Michoacán, Chihuahua y el Distrito Federal), con una predilección para dos de los candidatos Creel y Calderón.

dinero; pero además, no tenía una historia personal conocida y más bien, era un político gris que se forjó a la sombra de los neopanistas como Carlos Castillo Peraza. Ya que no era políticamente competitivo, nunca había ganado una elección, y como funcionario público no logró gran cosa y más bien su vida pública era mediocre.

Calderón sustentó toda su fuerza política en el apoyo de los poderes fácticos que lo llevaron a la presidencia de la República; aunado al apoyo del PRI, que lo respaldó para mantenerse en el cargo, por lo menos durante los primeros años de su presidencia. El hecho de que no tuviera un prestigio político y de que no fuera respaldado por una carrera pública, se convirtieron en sus mayores déficits en la presidencia, ya que nunca pudo suplir esa deficiencia, a pesar de contar con el apoyo de los poderes fácticos e intentó suplir su déficit de gobernabilidad con la creación de un *estado de terrorismo político*, con el cual, impregno toda su administración y de la que no pudo deshacerse, ya que violentó la institucionalidad pública al imponer los resultados fraudulentos. Pero además, su equipo acarreaba profundos señalamientos de corrupción y de tráfico de influencias, tal vez más que los propios priístas. Por último, nunca pudo erradicar y combatir el descrédito electoral, la polarización social y el estado de violencia permanente que vivió su sexenio; fracasos que sentaron las bases para el regreso del priísmo al poder.

## 1.9 La creación del PRD

La llegada del Neoliberalismo en la década de los ochenta, representó una serie de conflictos y pugnas entre dos grupos políticos muy identificados, que debatían sobre lo crítico e importante que resultaban la continuidad o no, de las políticas económicas liberalizadoras en el país. Hecho que finalmente se resolvió con la designación de Carlos Salinas a la presidencia y con el desplazamiento y posterior escisión de corriente tradicional revolucionaria, encabezada Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo en 1988;<sup>244</sup> sin embargo otro hecho que fue trascendental para la historia reciente del país, y que marco profundamente a la sociedad mexicana, fue la crisis económica de 1986, la cual, contribuyó de manera determinante a la fractura más importante que se ha presentado al interior del PRI. Así, ambos acontecimientos permitieron la creación de una oposición encabezada por expriístas que se integraron en el Frente Democrático Nacional (FDN), con el registro de tres partidos; el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Popular Socialista (PPS), el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN), y el último en incorporarse fue el Partido Mexicano Socialista (PMS). Los cuales ayudaron a la construcción de un *amplio frente de partidos de oposición*, que compitió en el mismo terreno ideológico del régimen.

Cuauhtémoc Cárdenas pronto se ganó el apoyo de las llamadas oposiciones leales o “partidos paraestatales”, que apoyaban al régimen; así como una gran variedad de

---

<sup>244</sup> Con la salida de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo en 1986, se formó el movimiento de Renovación Democrática que más tarde constituyó la corriente democrática, el 4 de octubre de 1987. Fecha crucial para que la corriente democrática abandonaría el PRI, con la nominación de Carlos Salinas como candidato a la presidencia.

agrupaciones de la llamada “izquierda social”, a los que se aunaron otros partidos de la llamada *izquierda radical*. Que finalmente postularían a Cárdenas en una fórmula que resultó exitosa como estrategia electoral, *la construcción de un frente amplio opositor al régimen*, que rindió frutos en las elecciones de julio de 1988, y a pesar del presunto fraude realizado por el régimen. Éste oficialmente le reconoció el 30.9%<sup>245</sup> de la votación nacional, lo que se transformaría en 139 diputados para FDN. Ubicándolo como la segunda fuerza política del país; sin embargo poco tiempo después el FDN, fue abandonado por los partidos PARM, PPS y PFCRN, obligando a la mayoría de las organizaciones a construir una nueva opción política, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en mayo de 1989, utilizando el registro del PMS.<sup>246</sup> Algo que es muy importante recordar es que tiempo atrás, ya se habían presentado otras escisiones del PRI; sin embargo ésta fue la más importante; ya que pudo competir a nivel de opción electoral viable. Lo que se convirtió en un problema para el régimen, ya que tuvo que reconocer por primera vez en su historia, la existencia de una oposición partidista e interlocutora en un partido de oposición.

Sin embargo, sólo después de ocho años de su fundación y de un gran hostigamiento de parte del régimen salinista, el partido obtendría una de sus victorias más importantes, la gubernatura de la Ciudad de México, poco tiempo después ganaría las elecciones en estados como: Baja California, Tlaxcala y Zacatecas; lo que representó un crecimiento sin precedentes en la historia de la “izquierda” mexicana. El siguiente paso que dio el partido en su proceso de estructuración y consolidación política, fue el de agrupar a gran parte de los grupos sociales radicales; y después de las derrotas electorales en las elecciones presidenciales de 1994 y 2000; comenzó a dotarse de un carácter institucional dentro del sistema de partidos, incorporando a gran parte de las fuerzas de la izquierda del país, las cuales, buscaban representatividad política a toda costa.

No obstante la convergencia ideológica de éstas fuerzas, siempre fueron sus divergencias por la distribución de poder, lo que las convirtió en enemigos irreconciliables en sus relaciones internas y de convivencia; ya que no fue *su carácter “ideológico”, lo que los aleja de sus principios, sino fue su carácter pragmático, el que los distancio*. Sin embargo a pesar de esto, se dio una estructuración más o menos partidaria, que los llevó a obtener sus primeras victorias electorales y esto con el tiempo, se convirtió en su peor problema; pues aceleró el proceso de debilitamiento de sus liderazgos caudillistas.<sup>247</sup> Sin embargo pese a todo, éste partido ha podido surgir una oposición formal, con cierto carácter “social”. Que desde sus inicios, ha mantenido una distancia crítica con el gobierno, pues fue tratada como una *oposición radical o desleal* al régimen; sin embargo muchas de sus corrientes mantenían un nexo de interés con el sistema y en ese sentido, se comportaban como una *oposición oportunista*.<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup> Reyes del Campillo Juan F y Hernández Vicencio Tania. Óp. Cít. Pág. 91.

<sup>246</sup> Arce Islas René. Transición democrática, ante la crisis del presidencialismo, Plaza y Valdés 1999. Págs. 56-60.

<sup>247</sup> Reyes del Campillo Juan F. y Hernández Vicencio Tania. Óp. Cít. Pág. 94.

<sup>248</sup> Crespo José A. Óp. Cit. Pág. 104.

En lo que respecta a sus relaciones interiores, la agenda política es dictada desde sus orígenes por el Caudillo en turno; sin embargo muchas de las corrientes mantenían cierto grado de autonomía, pues controlan una parte importante del partido para realizar sus intereses particulares, al amparo de la institución; los casos más conocidos son los de Jesús Ortega y René Bejarano. Sin embargo, éstos personajes siempre reconocieron el papel central que tuvieron los caudillos como Cárdenas y AMLO, ya que los definen de la siguiente manera: “Con Cuauhtémoc Cárdenas iniciamos la constitución de éste partido y él, dio a éste un rasgo de ética y moralidad a la lucha perredista.”<sup>249</sup> Sin embargo, ellos jamás harían suyos éstos “atributos y cualidades” de Cárdenas, sino todo lo contrario; ya que con el paso del tiempo reproducirían y harían suyas las viejas prácticas del sistema político priísta, a tal grado, que poco a poco se estarían convirtiendo en un nuevo tipo de PRI; es decir, sufrirían un tipo de priización del PRD,<sup>250</sup> a través de la realización de prácticas clientelares y la distribución de prebendas que es dota de poder político.

Y sin embargo, ésta “izquierda” caracterizada por su corporativismo y su sectarismo no acepta los valores de la democracia; ya que el partido ha solapado muchas prácticas antidemocráticas en animo de evitar el descredito partidista a nombre de la “*unidad partidista*”; pero los más graves excesos cometidos, han sido los que se han realizado al interior del propio partido, básicamente en los procesos electorales internos. Para situar el contexto de lo expresado, están las fraudulentas elecciones internas del 19 de marzo de 1999; en donde Amalia García fue electa presidenta y donde salieron a relucir hechos muy oscuros, donde estaban involucrados todos los participantes; ya que es el tema de lo electoral, el peor problema que vive éste partido, principalmente porque muchos de sus militantes hacen uso habitual de prácticas antidemocráticas.

Así el tema de lo electoral, es un asunto de gran importancia y de relevancia para el partido; pues desde el año 2000 y hasta el momento actual, el PRD ha vivido su mejor momento histórico, el cual, ha sido producido indirectamente por el carisma de Andrés Manuel López Obrador, ya que éste ha sido el principal líder de izquierda a nivel nacional y el cual, logró sacudirse el lodazal de los video-escándalos y de los fraudes de las elecciones internas. Pues logró recomponer al PRD, al convertirlo en la tercera fuerza a nivel nacional, lo cual significó contar con alrededor del 20% del total, además de conseguir un buen número de gubernaturas.<sup>251</sup> Reconociendo que gran parte de su fuerza es originada, desarrollada y asentada en la Ciudad de México, y muchos de esos votos son producto exclusivamente de la fuerza e imagen de AMLO.

Sin embargo, éste éxito electoral ha contribuido en gran medida en aumentar el pragmatismo de sus dirigencias, ya que al sustentarse en torno al carisma del líder, esto les ha brindado una gran oportunidad gracias a que cuentan con una buena cantidad de poder político para negociar, lo que ha dejado relucir, lo peor de la cultura política mexicana que es:

<sup>249</sup> Mora Loyo Mónica. PRD, antesala del 2000. El Financiero Diario 13 de marzo de 1999. Pág. 22.

<sup>250</sup> Ídem Pág. 13

<sup>251</sup> Datos tomados de la página, [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_tipo_elec.php)

la corrupción, el tráfico de influencias, la intimidación y los negocios sucios al amparo del poder. Esto es resultado de una élite emergente de “izquierda”, que se ha transformado en una especie de burguesía política de tipo *gulasch*,<sup>252</sup> a la mexicana; que muy poco le ha importado el tema de la democracia, cuando de por medio está el poder y el dinero. Ya que siempre se han aprovechado de la oportunidad de contar con un líder que les garantiza una buena cantidad de votos y por ende, de espacios de poder. Ya que nunca les ha importado su origen o ideología, siempre y cuando éste recién converso de izquierda,<sup>253</sup> les distribuya parte de aparato y de sus beneficios a sus corrientes. Sin embargo, con el paso de tiempo esto ha significado *una pérdida de la orientación política, además de quebranto en sus valores ideológicos de sus militantes*, originando no sólo descontento al interior, sino que ha creado, un profundo descrédito político en su militancia, por el pragmatismo con el que han tomado muchas de sus decisiones en su beneficio. En síntesis, se podría decir que el papel de la izquierda dentro del proceso de transición, ha sido el de una izquierda profundamente pragmática que ha decepcionado por la falta de impulso a la transformación del sistema, ya que sus intereses siempre están por encima de la sociedad, pues al mantener y al arropar al *status quo*, éstos se benefician de la negociación política y de las prebendas que obtienen.

### **1.10 Andrés Manuel López Obrador, el principal líder de izquierda**

Al hablar del principal líder de la izquierda en México, es importante reconocer su papel al frente del gobierno del Distrito Federal, desde el cual, construyó una figura a nivel nacional que se distinguió por retomar la orientación de políticas públicas de carácter social con visión de izquierda; las cuales se diferenciaron de las políticas sociales focalistas que se venían aplicando desde el gobierno de Salinas y en los gobiernos del PAN. AMLO tuvo como uno de sus objetivos prioritarios atender las demandas más inmediatas de la población en materia de lo social.<sup>254</sup> También orientó parte del aparato institucional a la creación de condiciones del desarrollo de infraestructura urbana en los Segundos Pisos; pero lo que más se destacó de su gobierno, *sería el diseño de su política social como el eje articulador y de proximidad con la población.*

La efectividad en la aplicación de las políticas “asistenciales”, tuvo un efecto positivo en la percepción ciudadana, y esto ayudo a distinguir al gobierno del DF de las políticas y de los programas que implementaba en la misma materia el gobierno federal, básicamente se diferenciaban por su diseño e instrumentalización, ya que hasta ese momento no se había implementado programa alguno bajo el mismo esquema de atención a grupos marginados. Pero además AMLO, relacionó muy eficazmente sus acciones políticas, a la par de un discurso de honestidad y de cumplimiento; pero también logro demostrar un carácter

---

<sup>252</sup> Przeworski, se refirió a las élites del partido soviético, que creó una cultura política distinta a la que promulgaba la revolución rusa. Ya que los líderes no estaban más dispuestos a seguir usando uniformes, ni a marchar o, gritar consignas; ni mucho menos abstenerse de los lujos de occidente, ya que estos se habían aburguesado. Adam Przeworski; *democracia y Mercado*, Cambridge 1995. Págs. 2-3.

<sup>253</sup> Éste reciclaje de candidatos, también llamado fenómeno del “Monrealazo”; como tal es de muy reciente creación, ya que con el paso del tiempo se ha convertido en el mejor ejemplo de pragmatismo político que han experimentado todos los partidos políticos en México.

<sup>254</sup> Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006, del C. Jefe de Gobierno Andrés Manuel López O. 5 de diciembre de 2000. Pág. 23.

autoritario intransigente por su falta de capacidad ante las discrepancias internas, lo que con el tiempo, se convertirían en sus mayores virtudes, pero también en sus mayores debilidades. Con todo ello, López Obrador pudo controlar e influir en el proceso político nacional, de tal modo, que logró el control político de su partido desde el año 2003 y sometió toda acción política de éste, en la construcción de una candidatura sin obstáculos partidistas; pero además, obtuvo el control total de otros dos partidos de izquierda, el PT y Convergencia gracias al poder de su popularidad.<sup>255</sup> Sin embargo, esto le generó profundas rivalidades en muchas de la esferas de poder, generando resentimientos y celos por su posibilidad de acceder al poder presidencial.

Y así fue como en el año del 2004,<sup>256</sup> fue colocado contra la pared, ya que sus adversarios implementaron una serie de acciones para desprestigiarlo y para minar su capital político; primero, *atacaron su principal virtud, la "honestidad"*; a través de una serie de videos donde pusieron en evidencia a su principal operador político recibiendo dinero; en segundo lugar, *vendría el desafuero*; y tercero, *la marcha contra la inseguridad*, donde se puso en evidencia su intolerancia. Todo ello creó las condiciones adversas para que no pudiera llegar a realizar su cometido, pues se confabularon los factores reales de poder que controlan al país y que impidieron, una vez más que la izquierda pudiera llegar al poder presidencial, ya que era considerado un personaje extraño al poder, un *outsider*, un marginado, cuya presencia resultaba amenazante. Y es por eso que se utilizaron todos los medios alcance para tratar de evitar que éste llegara al poder bajo cualquier medio.

### 1.11 Rompimiento del PRD y AMLO

López Obrador siempre tuvo una relación distante con la estructura de grupos que conforman al PRD, si bien fue presidente del partido, durante ésta no prestó mucha atención a la estructura de los grupos y la forma en cómo se distribuían el aparato partidista. Pues sus objetivos estaban distantes del partido, ya que éste, sólo era un instrumento que formaba parte de un proyecto más amplio que la estructura del PRD; ya que los planteamientos de la agenda legislativa y partidaria fueron divergentes. Y ante tales circunstancias, estableció una serie de acuerdos con diversos grupos, sobre todo uno que aglutinaba una buena parte de los grupos clientelares en el DF y sin el cual, hubiera sido muy difícil que ganara la elección del 2000 en la ciudad; sin embargo después de su llegada al gobierno de la ciudad, tomó de nueva cuenta sana distancia de la estructura partidista, se distanció de Cárdenas y su grupo, y de los perredista cercanos que lo apoyaron incondicionalmente. Y sólo abocándose a desarrollar su proyecto de gobierno, controlado por él y su grupo.

---

<sup>255</sup> Meyer Lorenzo. El espejismo democrático. Óp. Cit. Pág. 84.

<sup>256</sup> Es considerado el año de la puesta en evidencia de la degradación de la política mexicana y fue el año de los videos que pusieron en evidencia a: Jorge E. González del PVEM, Gustavo Ponce secretario de finanzas del GDF, René Bejarano secretario particular de jefe de gobierno, Carlos Ímaz delegado político en Tlalpan en hechos delictivos. Pues se innovó de forma paralela un nuevo género de la lucha por el poder, en el que se exhibió de manera mediática, los vicios y las debilidades de manera mediática, los vicios y las debilidades del adversario. Monreal Ávila Ricardo; el año de la degradación, sección Acentos. Diario Milenio 29 de diciembre 2004. Pág. 16.

Así el perredismo poco a poco tuvo que sucumbir a la creciente popularidad de AMLO y tuvo que alinearse a los dictados del nuevo líder, al tener que aceptar su línea política y evitando generar presiones sociales, demandas políticas y acciones de violencia sobre la ciudad. Esto le permitió a López Obrador dedicarse a construir una red de organizaciones ciudadanas con grupos de la sociedad civil, a través de los cuales se pudiera *construir una red informal de apoyo a futuros*; a los cuales era factible recurrir, cuando se presentara el momento, como fue en el caso del desafuero.<sup>257</sup> Pero también, la creación de un movimiento de éste tipo era necesario porque debía de pasar por encima de las estructuras de los partidos, tratando de disminuir así, su protagonismo político; es decir, se trataba de configurar un movimiento que orientara y potenciara la movilización social, más allá del PRD y de los partidos de izquierda, y que además lograra consolidar como única figura a AMLO. Como bien lo explicara Jorge Fernández Menéndez, el cual, reconocía su gran poder de convocatoria, al tomar varias veces la plaza pública más importante del país, ya que de esa manera, éste tomaba el control político de la agenda pública<sup>258</sup> del país; evitando así, cualquier futura disputa por la candidatura presidencial.

Es por eso que una parte de la élite perredista, se sintió siempre menospreciada por AMLO y cuando encontró la posibilidad de deshacerse de él, lo hicieron, como anteriormente lo habían hecho con Cárdenas. Ya que el poder de las tribus desde 1997, se había acrecentado, lo mismo que su protagonismo, convirtiéndolos en verdaderos actores de poder, además de que contaban con recursos públicos que les fluían a través de sus propios canales políticos, transformándolos en verdaderas maquinarias políticas muy eficaces, que constantemente buscan espacios de representatividad bajo la imagen de luchadores sociales.<sup>259</sup> Pues cuentan con el logotipo del PRD, el cual, les proporciona dinero y les autoriza a realizar grandes negocios al amparo del poder. Y éste es el verdadero asunto y la razón del porqué no estaban dispuestos a dejarle el partido a AMLO, y fue por eso que éste personaje, dejó el partido en septiembre de 2012: declarando *considero que les di lo mejor de mí y los representé con entrega y dignidad. Estamos a mano y en paz*".<sup>260</sup> Lo que resultó muy beneficioso para las tribus, ya que a pesar de las diferencias internas, éstas lograron imponer su mayoría y su control político para negociar con el sistema, a costa de la crítica interna, el descrédito y el reclamo de su militancia. Sin embargo esto representa un costo demasiado alto, ya que el PRD podría dejar de ser la tercera fuerza política nacional.

Al final fue la mejor decisión que pudo tomar AMLO, ya que no era posible continuar bajo la lógica de la perpetua amenaza y el chantaje; y de cargar con el lastre de un partido que dependía netamente de su figura y arrastre, a pesar de no aceptarlo. Pero también hay que reconocer, que AMLO tuvo gran parte de culpa en el proceso de crisis política que vive el

---

<sup>257</sup> Lorenzo Meyer, describe muy bien el proceso de desafuero de AMLO, argumentando como la estructura social que se fraguó a través de sus programas sociales de la ciudad y aunado a la simpatía de sectores marginados de la sociedad a nivel nacional, brindaron su apoyo para con el jefe de gobierno del DF, e hicieron patente su repudio a las acciones emprendidas por Fox, una parte de las instituciones públicas, y los poderes facticos que estuvieron en el trasfondo del asunto. Meyer Lorenzo. El espejismo democrático. Óp. Cit. Págs. 89-114.

<sup>258</sup> Fernández Menéndez Jorge; el desafuero, la estrategia y la indignación. Diario Milenio, 5 de abril 2005, Pág. 8.

<sup>259</sup> Zavala Juan Ignacio; la política manchada, Milenio Diario, 27 de abril de 2005. Pág. 23.

<sup>260</sup> Nieto Francisco. Artículo AMLO creará partido; deja a PRD, PT y MC. Lunes 10 de septiembre de 2012. El Universal. [www.eluniversal.com.mx/notas/869340.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/869340.html)

perredismo; ya que nunca se preocupó por formar nuevos cuadros políticos con cierta formación partidista de principios y valores, dependió netamente de las tribus y sus huestes, para llenar el vacío, recicló muchas de las figuras con un pasado muy oscuro; etc... Pero además, las señales que nos adelanta en la conformación de su nuevo partido Movimiento de Regeneración Nacional MORENA; el cual, tiene muchos resabios de autoritarismo, corrupción y clientelismo político que siempre lo han acompañado. Muchos de estos personajes, comparten las mismas actitudes autoritarias, ya que su pasado público los estigmatiza. Pero además, muchas de las organizaciones sociales que lo acompañan poseen una dudosa reputación pública como por ejemplo, el *Movimiento Nacional por la Esperanza* que encabeza René Bejarano y demás grupos. Pero lo más grave aún, es que López Obrador, a medida que se acerquen los momentos electorales definitivos, tendrá que echar mano de muchos de éstos grupos, que tal vez, no sean muy de su agrado; sin embargo, tendrá que darles acogida en el nuevo partido, con tal de que lleven votos a las urnas, y le ayuden a mantener el registro del partido en los primeros años de vida. Esto a final de cuentas puede llevar de nueva cuenta a la derrota de la esperanza de millones de mexicanos, que no encuentran en otros partidos una opción de política viable y que a final de cuentas, sólo quedará en otro buen intento de democratización del país.

# Conclusiones

## Propuestas de reformas institucionales

### 1 Sistema presidencial

A todo lo largo de su vida independiente México ha sido un país de un sólo hombre, sin embargo desde 1997, algunas cosas han cambiado la forma en que se daba la relación entre poderes y sus élites, recobrando algo del equilibrio de poderes, lo que implica una disminución del poder presidencial. No obstante ésta descentralización muy poco contribuyó al proceso de transición, pues una de las principales debilidades, es que se ha permitido al presidencialismo, adaptarse a las nuevas condiciones de fragmentación del poder. Es por eso que nos encontramos en una especie de *limbo político*, en el cual, aún no nos deshacemos completamente del viejo autoritarismo institucional del régimen, para adquirir una institucionalidad democrática que necesitamos; ya que el país no ha dejado de ser autoritario, pero tampoco es democrático. Y en ese sentido, el presidencialismo mexicano no se ha ido del todo y muchas de sus actitudes aún son autoritarias a pesar de haber llevado a cabo la alternancia en el gobierno, la división de poderes y la pluralidad política; sin embargo actores como el PRI, rehúsan realizar cambio alguno, pues posee una gran cantidad de poder, el cual contribuye a que el presidencialismo no termine por desaparecer.

Esto supondría que la transición debió de acabar con esto, pero cuando se decidió continuar con el proceso interminable de liberalización, lo único que se consiguió fue que se diera una competencia política desenfundada por el poder, ya que nunca se dieron cuenta que la descentralización del poder, nunca se extendió más allá de ciertos límites de control; es decir que nunca se democratizó el régimen, lo que imposibilitó que la incipiente institucionalidad soportara los embates del poder partidista y presidencial, constantemente amenazado y acosado por los partidos.

Y en ese sentido, la enseñanza que nos ha dejado el regreso del PRI, es que *lo único que se necesita es ganar bajo cualquier esquema y estrategia, de la forma más contundente posible*, sin importar leyes, ni normatividad; pues después de todo, es muy factible negociar las irregularidades a cambio de un poco más de poder. Ésta afirmación nos lleva a pensar, que después de todo éste tiempo, la conclusión final: *es de rotundo fracaso para la democracia y para toda la generación que impulso la transición*, ya que se careció de la fuerza necesaria para instaurar un nuevo tipo de régimen y en ese sentido, el resultado final *es de una derrota contundente para la vida democrática del país*. Pues la sociedad le apostó a la transformación del régimen y fracaso; por su apatía, su delegación y por haber comprometido todas sus esperanzas en la senda de los partidos.

## 1.1 Propuestas de reformas para el inicio del cambio de sistema de gobierno

En ese sentido, la serie de reformas electorales e institucionales que se han llevado a cabo como intento de transformación del sistema político, han resultado ser de profunda ambigüedad, ya que no han modificado el régimen presidencialista, ni han creado las condiciones para la instauración de otro tipo de régimen, y esto ha devenido en una especie de debilidad y una anarquía en el funcionamiento del sistema, al trasladar el poder a otros actores que lo han monopolizado. Es por eso, que se considera que lo primero que se tiene que hacer para iniciar de nueva cuenta el proceso, es construir un nuevo pacto político, uno verdadero que permita la posibilidad de establecer líneas de acción para los principales actores políticos, y los obligue a desarrollar el compromiso por la democratización del sistema. Por ello se debe de definir claramente una serie de cambios estructurales que guíen la construcción de un sistema político idóneo a las necesidades y las expectativas del país, como ya lo han propuesto las múltiples reformas al Estado que se han realizado. A continuación se enlistan una serie de propuestas que se consideran necesarias para el cambio de régimen.

**a) La necesidad de dar inicio al tránsito a un sistema parlamentario.** Se trata de pasar de ser netamente presidencialista a un régimen más de tipo parlamentario, para pasar después a uno de tipo semipresidencial, contando con la posibilidad de tener un gobierno de gabinete.

**b) Jefe de gabinete.** Consiste en que el jefe de gabinete sea propuesto por el presidente ante las principales fuerzas políticas representadas en el congreso, ya que la existencia de un jefe de gabinete permitirá la interlocución directa con el congreso, legitimando su nombramiento, ya que al ser cabildeado por los partidos, en esa misma medida se podrá evitar la posibilidad de que se presenten diferencias que posiblemente generen los integrantes del gabinete, que no cuenten con los suficientes incentivos para someterse. Ésta figura tiene una doble función; la primera, es un mecanismo para la conformación de mayorías y segunda, es un mecanismo de delegación de responsabilidades de gobierno.

**c) La posibilidad de la disminución del periodo en el cargo.** Se debe de reducir a cuatro años la presidencia de la república en México y así mismo, se debe de establecer la posibilidad de la reelección en el cargo. Por lo tanto, también se deberá incluir la figura de la revocación del mandato.

**d) La segunda vuelta presidencial.** Ante un escenario de conflicto y descrédito de los resultados electorales que se han presentado y que la participación política en las urnas es cada vez menor. Se hace imprescindible la búsqueda de mecanismos institucionales que permitan la estructuración del poder, lo más cercano a la preferencia de los ciudadanos; por lo que se hace necesario, la implementación del mecanismo de la segunda vuelta para elegir presidente y gobernadores

**e) Formación de un gabinete de coalición, con voto de censura.** Debe existir la posibilidad de la distribución de las principales carteras de la administración pública entre las distintas fuerzas políticas, a modo de que las responsabilidades sean distribuidas de forma equilibrada, y se logre conformar un gobierno de coalición y de mutua responsabilidad, buscando en todo momento la gobernabilidad; así mismo se debe de incluir la facultad para vetar a los miembros del gabinete en cualquier momento en que se compruebe presumiblemente que incurran en delitos contra el patrimonio del Estado.

**f) Formación de un consejo de estado.** Es importante que se refrenden las decisiones más trascendentales del jefe de estado y del gobierno, sobre todo en aquellos asuntos de suma importancia para la Nación como; la ratificación de tratados internacionales y de comercio, la participación de las fuerzas armadas en conflictos, desastres naturales fuera del país, la contratación de deuda, etc... Y que esto corra a cargo del senado y de la cámara de diputados en conjunto.

**g) El nombramiento del procurador de la Republica o fiscal general.** Se propone la independencia y autonomía del procurador de justicia de la Nación o del Fiscal General; el cual, debe provenir de ámbito de la sociedad civil, y deberá de contar plena autonomía en materia judicial y finalmente, cuya propuesta sea de exclusiva competencia de la cámara de senadores y ratificado por la cámara de diputados.

## **2 Reformas al poder legislativo**

Para el régimen priísta es una acertada estrategia política, el que exista un sistema de partidos fragmentado y con un excesivo enfrentamiento, tanto externo como interno; pues cada una de sus élites intentan controlar o influir y por ende, intentan ser los principales interlocutores con la presidencia, ya que esto les brinda un poder político excesivo, además de un acceso casi ilimitado a recursos públicos y privados a los que puede llegar, sin ningún control de por medio. Ya que el control partidista permite que muchas de las negociaciones a las modificaciones institucionales, pasen por sus manos; esto implica la necesaria interlocución; la cual a su vez depende de qué tan representativa sea su presencia en el congreso. Y esto los vuelve en verdaderas maquinarias de poder, de tráfico de influencias y de corrupción política, pues al ser los únicos autorizados para hablar en nombre de la sociedad han pervertido su representatividad, ya que la han extraído en su provecho; y esto se ve reflejado en la poca credibilidad que se tiene de ellos, y en los bajos niveles de participación ciudadana, lo que lleva a la democracia representativa a estar en serios problemas de crisis.

Por ende, el tema radica en que la mayor parte del proceso de apertura se realizó a través de los partidos, lo que resultó nocivo para la sociedad, pues la esperanza de transformación del sistema político debía realizarse a través de ellos, lo cual, no se hizo. Es por eso que nos estamos acercando a la antigua tendencia concentradora del poder presidencial, pues al

alejarse del respaldo social, se abrió la puerta a dos tendencias regresivas: la primera es intentar recuperar algo del poder perdido, ya que el presidencialismo pretende recuperar gran parte de su poder, como bien lo demuestra su injerencia directa por la vía de las reformas al INE, SCJ, IFAI, IFT; y la segunda está en la apertura económica indiscriminada, por la vía de las concesiones públicas. Por lo tanto, para salir del problema se necesita trazar una línea de acción a la clase política, que eleve los costos de su inacción y de su irresponsabilidad política; y cuyo elemento fundamental sea el poder ciudadano, a través de la representación en el congreso, y así poder castigar a los partidos con el voto en las urnas.

Pero si bien es cierto, el poder legislativo “ha ganado mayor fortaleza” y hasta el momento, tenemos lo peor de dos mundos. Ya que por un lado tenemos un sistema presidencialista en franca recuperación y por otro, un congreso dividido y confrontado; con partidos con mucho poder, pero poca responsabilidad; con diputados cuyo destino depende más de sus dirigentes, que de los votos de las urnas; y por último, con un alto grado de autonomía y con una cantidad excesiva de recursos. Y por otro lado, con una sociedad que está limitada para exigirles cuentas, tanto de sus actos, como de los recursos; ya que es casi imposible fincarles responsabilidades porque existen grandes vacíos legales, que posibilitan el delito partidista. En resumen, como solución de lo que se trataría es de crear una reforma política a fondo, que incentive y premie las alianzas estables y de largo plazo, que promueva mayorías en el congreso, y que castigue la apatía y la parálisis legislativa; así como castigar a los malos representantes que no cumplen con sus obligaciones.

## **2.1 Propuesta para fortalecer al poder legislativo**

Por lo tanto, se proponen las siguientes reformas que son más de tipo estructural, que funcional, y suponemos que nos aproximan lo necesario para poder transitar, de un sistema de gobierno presidencial a uno de tipo semiparlamentario; ya que además éstas, son valiosas herramientas de control, pues obligan a los partidos a realizar sus tareas.

**a) Rediseño de la operación interna del congreso.** Se deberá de establecer una agenda parlamentaria con fechas fatales de discusión y obligación de dictaminación de las leyes de manera mensual.

**b) Establecer el sistema de jefe de gabinete.** Que deberá de ser propuesto por el presidente de la república, pero ratificado por el congreso de la unión; que podría ser un secretario sin cartera y que podría salir de la cámara de diputados

**c) Ratificación del gabinete por parte del congreso.** Se propone la ratificación del gabinete del presidente, a través de la mayoría simple de legisladores con la facultad de vetar a uno o varios, conforme se presenten cada una de las propuestas.

**d) Ampliación de los períodos de sesiones.** Se propone ampliar los periodos ordinarios de sesiones a ocho y nueve meses.

**e) En cuanto al presupuesto y la cuenta pública.** Se propone establecer que se compartan o concurran las dos cámaras para aprobar el presupuesto y la cuenta pública (hasta el momento facultad exclusiva de la cámara de diputados); y anticipar la fecha en la que el ejecutivo debe presentar al congreso, su proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos, por lo menos al 1 de julio de cada año.

**f) Responsabilidad política de los secretarios.** Someter su ratificación a la cámara de senadores por mayoría simple, el nombramiento del gabinete.

**g) De la presentación del informe de gobierno.** Se propone que la fecha de presentación del proyecto de informe de gobierno, sea en el mes de febrero de cada año. Y que la presentación del informe sea ante el congreso y ante la Nación, que se escuchen todos los posicionamientos de los partidos antes de la rendición del mismo, y que exista la capacidad de ser interrogado.

**h) Facultades de investigación de las comisiones legislativas.** Dotar a las comisiones legislativas el poder de solicitar coactivamente al poder ejecutivo o a cualquier otra oficina de gobierno, los documentos o la información requerida que a juicio de la comisión sea necesario para revisar y dar seguimiento a una investigación. Incluyendo a órganos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y a cualquier entidad de la administración pública federal, centralizada o descentralizada; y que sus resoluciones sean materia de investigaciones jurídicas y penales en caso de delito.

**i) El Veto Presidencial.** Revisar específicamente la improcedencia de la posibilidad de veto presidencial en materia presupuestal o de cualquier otra naturaleza, y en todo caso, deberá de especificar los plazos y procedimientos, a que deberá sujetarse su ejercicio.

**j) Disminución del número de diputados plurinominales y del sistema de lista de senadores de representación proporcional.** Consideramos que no existe una lógica para la existencia de senadores y diputados de representación proporcional en el número actual, por lo que el tipo de representación proporcional deberá de cambiar, reduciendo su número.

**k) Legislar la función del cabildeo.** Se trata de impedir en la medida de lo posible, que los legisladores cuenten con otra fuente de ingresos que no sean sus dietas. Por lo tanto se debe de revisar de forma exhaustiva la situación patrimonial de cada legislador, y que aquello que no sea adquirido por las vías del ingreso público, sea motivo de sanción e incautación.

**l) Conferir al poder legislativo la facultad de dictaminar, apoyar y evaluar el plan nacional de desarrollo.** En este sentido, la ley de planeación debe reformarse y el congreso deberá tener la facultad de examinar y de ser necesario, modificar al Plan Nacional de Desarrollo; ya que el poder legislativo dictaminará, aprobará y evaluará a éste y sus programas, los cuales tendrán carácter obligatorio para la administración pública federal.

**m) Acotación del fuero y del juicio político.** Se debe de limitar esta figura, para que los diputados y senadores puedan ser reconvenidos o llamados a rendir cuentas por sus acciones, declaraciones o delitos cometidos dentro de sus responsabilidades como representantes populares.

**n) Dotar de mayores facultades de investigación al poder legislativo.** Constituir una supervisión permanente y más rigurosa sobre la administración pública federal, que le permita señalar públicamente errores, abusos e injusticias que cometan los servidores públicos, secretarios del despacho, el procurador general de justicia, los jefes de los departamentos administrativos y los titulares de los organismos descentralizados, bajo cualquier denominación.

### **3 Reformas al sistema de partidos**

El sistema de partidos en el caso de México, fue forjado bajo el amparo de un sistema de partido hegemónico o de Estado, y que operó gracias al conjunto de condiciones que la propia cúspide del poder presidencial le proporcionaba para brindarle estabilidad al proceso de sucesión de poder controlado y estabilizado políticamente, originando “beneficios” a un sistema autoritario y monolítico presidencialista. Pero la implementación del proceso de *liberalización política* resultó ser el principal instrumento de “institucionalización del conflicto.” Lo que justificó las sucesivas reformas políticas, que permitieron el proceso de transformación del régimen de partido único, aceptando una apertura controlada desde la presidencia misma; sin embargo, cuando las elecciones cobraron relevancia con el tiempo, dispararon cualquier cálculo o proyección de lo sucedido. Así el uso de las urnas se convirtió en la fuerza política que demostró que se podía construir una serie de opciones partidista fuera del PRI; no obstante, la normatividad electoral siempre fue limitada y escatimada por el control que el régimen mantenía, y esa fue una de las razones por las que fue posible llevar a cabo los recurrentes fraudes, gracias al apoyo del régimen que logró imponerlas.

Esta recurrencia de reformas electorales permitieron a los partidos ganar terreno e influencia, esto supondría que debía de existir cierta corresponsabilidad en la representatividad a los intereses de la ciudadanía, lo que no fue así; ya que los partidos políticos se volvieron más pragmáticos, sectarios y ambiciosos y sucumbieron al poder y la corrupción, cometiendo los mismos vicios del poder que el PRI. Pues sobrepusieron los intereses de su grupo y de su partido, por sobre los de la sociedad. Lo que paulatinamente fue generando una crisis de representatividad y una nefasta idea de ésta, alimentando una

idea social de que la democracia no sirve y no responde a los intereses de la mayoría; por lo que sería más factible y viable, el regreso al pasado autoritario que representa cierta certidumbre política, sólo después de que una pluralidad política y una alternancia muy poco demostraron.

Debido a esto, es necesario dar sustento y herramientas a la democracia, para que le posibiliten permanencia y vigencia. Necesitamos llevar más allá a las reformas electorales que fueron acordadas. De lo que se trataría es de mantener y controlar a la pluralidad, para no caer en sus excesos (*la partidocracia*); se necesita mayor control de poder, obligando a los partidos a la rendición de cuentas. Ya que éstos, no han sabido estar a la altura de la condiciones que les marcó la transición, pues se han corrompido por el poder y por sus recursos, ya que se han convertido en verdaderas maquinas electorales; llevándolas a cometer los mismos vicios del viejo régimen, tales como: excesivo protagonismo de sus élites partidistas, una ausencia de ofertas programáticas, factibles y realizables, una profunda debilidad e inoperancia política, falta de representatividad y carencia de programas sociales efectivos, una intolerancia a la pluralidad interpartidista, una creciente cultura de sectarismo social, una ausencia de controles sobre la autonomía política y financiera partidista.

### **3.1 Propuestas de reformas al sistema de partidos**

Se necesitan generar nuevas fórmulas constitucionales para crear un sistema de control partidista, es decir, se trata de sujetarlos a los parámetros del Estado de Derecho. Por lo tanto, las materias a regularizar deben de comprender la existencia de órganos de fiscalización de la actividad de los partidos, pasando por los requisitos de su constitución y el registro de sus derechos y obligaciones, de su democracia interna y sus formas de financiamiento; así como la regulación de las figuras semejantes o próximas a la creación de frentes, asociaciones políticas y coaliciones. Las propuestas de reformas serían las siguientes:

**a) La Constitución y el registro de los partidos.** Es necesario crear dentro de las facultades del INE, un organismo o instancia que revise algunos de los siguientes aspectos: el derecho a limitar el registro de algunos partidos, el tema de la elevación de los umbrales electorales de forma frecuente, que se trate el tema de la pérdida de registro de los partidos y sus bienes, de la constitución de los organismos internos y de representación partidista, y de la forma en que se puede sancionar en caso de violación de los estatutos del partido que afecten a los militantes y de sus derechos.

**b) Los derechos y las obligaciones de los partidos.** En el tema de los derechos y las obligaciones es fundamental. Por ejemplo; en el ámbito interno, los partidos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no afecten los derechos fundamentales de los militantes, ni de otros ciudadanos y no lesionen los principios democráticos del Estado de derecho; y en el ámbito externo, siempre estarán obligados a

respetar la vigencia del Estado de derecho y la democracia institucional, so pena de ser sancionados hasta con la pérdida del registro de forma real y creíble.

**c) La necesidad de la intervención del INE en la vida interna de los partidos.** Se debe permitir al INE que intervenga en el desarrollo de las actividades de los partidos, sobre todo, en temas que tienen que ver con los beneficios que les otorga la ley en materia de los recursos públicos, a tal grado, que en cuanto les falte transparencia existan sanciones judiciales y administrativas ejemplares. Se le debe de facultar para que intervenga en los partidos, a solicitud de sus militantes, por instituciones públicas o del propio Estado.

**d) Sobre los derechos de los militantes.** La propuesta es asegurar la vigencia de los derechos de los militantes en materias como: la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales; el asegurar la calidad de elector tanto activo como pasivo para todos los cargos al interior del partido; la posibilidad periódica de ocupar cargos en los órganos de dirección y de responsabilidad; la posibilidad de revocar los mismos cargos; asegurar el ejercicio de la libertad de expresión en el seno interno; la de acceso a la afiliación en todo momento; de permitir el acceso a la información sobre cualquier asunto que le afecte en sus derechos de militante o ciudadano; así como la posibilidad de crear o pertenecer alguna corriente de opinión; y por último, la existencia de mecanismos de democracia en el interior del partido, tales como: el referéndum o consulta para reformar normas u organismos partidistas.

**e) Organización, procedimientos y estructura de los partidos.** Es necesario que precisen los contenidos mínimos de la organización y los procedimientos democráticos para que se manifiesten cuales son los mecanismos de renovación y de movilización de las diversas corrientes al interior de los partidos.

**f) Las corrientes internas.** El objetivo es someter a éstas a mecanismos institucionales de control partidario, para que se pueda aspirar a puestos de elección popular, así como limitar el número de puestos de representación, entre cada una de las distintas corrientes que componen al partido. Esto haría necesario solicitar la elaboración de un padrón de afiliados o simpatizantes de éstas, y someterlas a una fiscalización de los recursos similar a las del partido político al que pertenecen, revisando sus bienes y el régimen al que están sometidos.

**g) Los controles sobre la actividad interna.** Es muy conveniente que exista un órgano imparcial e independiente del propio partido o del Estado, que se den a conocer las posibles irregularidades que se pudieran cometer por la violación de los estatutos o por afectar a los derechos fundamentales de los militantes.

**h) El financiamiento.** La legislación de los partidos ha establecido mecanismos para obligar a la transparencia, el reparto equitativo del financiamiento y al financiamiento de instancias de control y fiscalización de los recursos; por lo que se estaría obligado a realizar

fiscalizaciones periódicas e imprevistas a los partidos por parte del INE, e incrementar las sanciones a las que se puede hacer acreedor un partido, y que no sólo sean multas financieras; sino que se sancione por recurrentes faltas de comprobación de gastos, hasta con el 50% de la pérdida de los recursos públicos y hasta por un periodo de tres años.

#### **4 Reformas al sistema electoral**

Desde hace poco tiempo los procesos electorales han sido tema esencial del debate político y el factor de una mayor discusión, pues con el resurgimiento de la democracia a nivel global a través de las transiciones, cada vez más han llevado a crear condiciones de competencia reñida. En México, el régimen necesitó abrirse a la participación política por medio de las reformas electorales desde 1997; y desde ese momento, los procesos electorales comenzaron a desarrollar un mayor grado de certidumbre sobre los resultados. Esto indicaba que México, ya se encontraba en el camino de ser democracia liberal moderna. Es por eso que las reformas electorales con el paso del tiempo, fueron el mecanismo preferido a través del cual, el sistema pudo “transformarse”; pues permitieron liberar la presión política de las crisis. Sin embargo, éste proceso de transformación constante y pausado pareció una especie de *referéndum* perpetuo del conflicto y de la crisis del sistema; cuyo control político es mantenido a través de los grupos de poder y de las dirigencias partidistas, donde el papel de la competencia electoral tiene más el objeto de disimular el conflicto, que de una verdadera opción de cambio; ya que además la renovación del poder de los grupos, es la formalización de un control político que alimenta el autoritarismo y la corrupción; pues sólo es una forma cosmética y parcial de refrendos que han perdido gran parte de su valor como herramientas de poder.

A pesar de que las contiendas electorales han incrementado la competencia política, éstas no han impedido la realización de las prácticas fraudulentas e ilegales, lo que ha llevado constantemente a quebrantar la normatividad de los acuerdos electorales, generando daños colaterales en la institucionalidad por varias vías; *primero, ha generado una depreciación de las reglas electorales, al ser demasiado laxas para controlar la competencia política; segundo ha desechado toda la construcción técnico-electoral que brindaba cierto margen de certeza y control en los resultados; tercero, ha debilitado y desacreditado al activo más importante de la transición, la autonomía de las instituciones como el IFE; y por último cuarto, se han solapado las prácticas antidemocráticas de los partidos, sobre todo del PRI.* En ese sentido la eficacia de los mecanismos de control institucional, han sido rebasados; pues las instituciones encargadas de la normatividad han perdido todo valor, ya que carecen de poder pues se encuentran profundamente penetradas por el desprestigio partidista.

##### **4.1 Las propuestas de solución**

De lo que se trata en éste apartado, es básicamente de proponer la protección de la legitimidad de los procesos electorales, que son la base del poder mismo; se trata de superar

la estructura autoritaria del sistema presidencial y adoptar institucionalmente la equidad social, jurídica y democrática de la competencia electoral. Pero lo más imperioso, es evitar que el regreso del presidencialismo, fracture irremediablemente a la democracia que tenemos, por lo que planteamos una serie de propuestas que subsanarían las debilidades en las que se encuentra nuestro sistema electoral vigente:

**a) Propuestas sobre el tema de las coaliciones.** Se debe proponer la derogación de todo obstáculo legal para permitir la realización de coaliciones, sin límites y restricciones; siempre y cuando éstas se mantengan a todo lo largo de una legislatura como una coalición parlamentaria.

**b) Formas de participación directa.** Se deben de implementar formas de democracia directa como: el referéndum, la iniciativa legislativa popular, el plebiscito y la revocación del mandato (*imperativo*); facultando al INE, como la autoridad encargada de organizar y vigilar los procesos de referendos y plebiscitarios; estableciendo como obligatoriedad el referéndum para toda reforma constitucional por demanda ciudadana.

**c) La fiscalización efectiva a los partidos y a las agrupaciones políticas nacionales.** Se propone realizar plenamente la fiscalización a los recursos que se empleen en las precampañas y campañas de los partidos y de las agrupaciones; así como ordenar auditorías y visitas de verificación a éstos, con el fin de corroborar el cumplimiento de sus informes fiscales, durante todo momento, sea electoral o no; y que cualquier anomalía sea sancionada de forma legal y no sólo monetaria.

**d) Sobre los mecanismos de sanciones y defensa del voto.** Se propone sancionar a toda costa cualquier mecanismo que corrompa el voto, ya sea en su valor, intención y en su voluntad; como por ejemplo, la coacción y la compra. Por lo tanto, se debe de regular de manera expresa como causal de nulidad de toda elección, la compra o coacción del sufragio en todas sus formas.

**e) Las precampañas.** Deben de ser sancionados los candidatos, precandidatos o aspirantes a cargos públicos que reciban recursos privados de cualquier naturaleza, y que no contemple la ley, a través de ellos o por interpósita, con el fin de limitar las consecuencias in-equitativas de la contienda.

**f) El financiamiento a los partidos.** Proponer que sea de manera más equitativa la distribución del dinero en la formula de 50% en forma proporcional a los votos obtenidos y el otro 50% en forma equitativa entre las fuerzas políticas; evitando así la desproporción entre los partidos grandes y los pequeños.

**g) Revisión del sistema de partidos nacional.** Se propone reducir el número de partidos con registro, aumentando los elementos que condicionen su registro para forzarlos a crear

una estructura partidista más amplia, en específico que para la obtención del registro permanente, se aumente *la barrera legal* al 3.5% para tener derecho a diputados federales por RP. Además que se cree una exclusiva *Ley de Partidos Autónoma*, fuera del apartado especial que tiene en el código electoral vigente de la Fiscalía Especializada para Atención contra Delitos Electorales FEPADE, que garantice el establecimiento de una democracia interna partidista.

**h) Delitos electorales y la fiscalía especializada para delitos electorales.** Se propone adscribir a la FEPADE como un órgano verdaderamente autónomo, que no dependa de la PGR, para que ésta fiscalía persiga los delitos electorales que se cometan en los procesos electorales federales, estatales y municipales. Así mismo, se propone revisar mejor la tipificación de los delitos electorales y en su caso, endurecer las penalidades más frecuentes, a fin de inhibir éstas prácticas; incluyendo al propio presidente de la República.

**i) Revisión del sistema de impugnaciones en materia electoral.** Se propone específicamente que haya casos de nulidad de la votación, cuando se presenten en las casillas delitos electorales que afecten el resultado de la votación de una casilla o de una elección; establecer un procedimiento sumario que haga concordar el seguimiento de los delitos con los tiempos electorales.

**j) Rediseño de las formulas electorales para el escrutinio.** Se propone la adopción de una serie de nuevas propuestas de escrutinio como: *Multidistrital*, y que se haga el conteo de votos en varios distritos y no en un sólo distrito nacional; ya que sí alguien tiene la capacidad de incrementar artificialmente la votación en alguna zona, esos votos no van a influir en el resultado final, pues sólo influirán en la demarcación donde se “sufragaron”. Así mismo, se debe de actualizar en cada elección la redistribución de las circunscripciones del país, para evitar la creación de pequeños feudos de los partidos en varios estados del país, a través de mecanismos que vayan más allá de los criterios poblacionales; y reducir el número de diputaciones de representación proporcional de 200 a 100.

**k) La revocación del mandato legislativo.** Es conveniente que se revisen y actualicen las causales y procedimientos para fincar responsabilidades a los representantes populares y servidores públicos, para que se aplique la revocación de mandato, y se encauce a través del juicio político al indiciado; se deberá incluir entre otras sanciones, la destitución de su cargo, incluyendo al presidente de la República.

**l) Supresión de la representación plurinominal en las cámaras.** Se debe de considerar la conveniencia de la eliminación de presentación minoritaria en la cantidad existente de 200, ya que se puede considerar que hay suficiente espacio político de representación para cada entidad directa de 400 diputados, en consecuencia también se propone la supresión de los senadores de representación proporcional en la cantidad de 32; porque éstos, ya no corresponden a la situación política del país en la cantidad actual de 128; por lo que se

deberán de conservar a los dos senadores por mayoría relativa y conservar la senaduría de primera minoría reduciendo a 96 senadores, además de la posibilidad de contar con listas abiertas en ambos casos.

**m) La posibilidad de realizar una segunda vuelta en la elección para presidentes y gobernadores.** Se debe de considerar la posibilidad de aplicar la segunda vuelta con las opciones del *método tradicional* y del *método tradicional con el requisito de la diferencia porcentual*, en el caso de presidente y gobernadores.

**n) Sobre los programas gubernamentales y sus usos partidistas.** Se hace necesario prohibir a toda autoridad que haga proselitismo a favor o en contra de algún partido político o candidato, a través de sus programas de gobierno estatal o federal; además de prohibir la realización de campañas propagandísticas del quehacer gubernamental durante todo el periodo gubernamental. Bajo la advertencia de que aquél servidor público que sea sorprendido realizando dichos actos, será sancionado de manera severa, no sólo con pena administrativa, sino bajo la sanción judicial incluyendo el restituyente de los bienes públicos y privados utilizados.

#### **4.2 Sobre la creación del instituto nacional electoral INE**

Para generar credibilidad y confianza en la ciudadanía, es fundamental que en la creación del Instituto Nacional Electoral, se asegure su total autonomía, a través de una Imparcial Ley Federal Electoral Única que contribuya a homogeneizar los procesos electorales en todos los niveles, para ello debe de superar los problemas que se presentaron en el anterior organismo, sobre todo en materia como:

- I. El fortalecimiento de la Ley Orgánica del INE.
- II. Eliminar los mecanismos existentes de designación de los consejeros electorales y del consejero presidente.
- III. Hacer un órgano más pequeño, menos costoso y temporal.
- IV. Revisar la duplicidad de las estructuras electorales, evitando duplicar las estructuras en la misma jornada electoral (la federal y la estatal). Se debe de construir una autoridad nacional, encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales en todos los niveles de la federación, además de realizar obligatoriamente las elecciones internas de los partidos y en consecuencia desaparecer los Organismos Públicos Electorales OPLES y de los partidos.
- V. Homologar el calendario electoral, para que en una exclusiva y única jornada se renueven todos los poderes federales, estatales y municipales.
- VI. Aplicar las disposiciones electorales y penales de ciertos tipos de acciones delictivas que contemplen como sanciones: la nulidad de una elección, la pérdida de registro de un partido de forma parcial o permanente, y las formas de financiamiento diferente a lo que expresa la Ley Electoral.

- VII. Ampliar las facultades de fiscalización y de sanción del INE, sobre todo, en las precampañas y las campañas electorales. Se debe facultar al INE para ordenar auditorias y visitas de verificación a los partidos y agrupaciones políticas nacionales y locales; incluso durante el curso de las precampañas y elecciones federales. Habilitar al Instituto para intervenir a petición de los partidos; en la organización y vigilancia de sus procesos de selección interna.

## Obras Consultadas

- Aguirre Pedro. Japón. Sistemas Políticos y Electorales contemporáneos, número 1. IFE. 2001. Rusia. Sistemas Políticos y Electorales contemporáneos, número 13. IFE. 2001.
- Álvarez Arredondo Ricardo. Breve historia de la reforma electoral. Libro blanco de la reforma al Estado, grupo parlamentario del PRD, cámara de diputados LVIII legislatura. 2002.
- Animal Político, noviembre 21 de 2012. [www.animalpolitico.com/2012/11/](http://www.animalpolitico.com/2012/11/).
- Arce Islas René. Transición democrática, ante la crisis del presidencialismo, Plaza y Valdés 1999.
- Arnaldo Córdoba. La formación del poder político en México. Ediciones Era. México 1989.
- Arredondo Félix. Artículo. El balance azul. Reporte Índigo. Martes 26 de junio de 2012. [www.reporteindigo.com.mx](http://www.reporteindigo.com.mx)
- Artículo. Reforma política 2013: ¿Qué se aprobó? ¿Qué cambios habrá con la Reforma Político-Electoral? 03 de diciembre de 2013. [www.terra.com.mx/mexico/politica/reforma-politica-2013](http://www.terra.com.mx/mexico/politica/reforma-politica-2013)
- Attili Antonella. Treinta años de cambio políticos en México., Cámara de Diputados LIX Legislatura, Universidad Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa. México 2006.
- Aziz Nassif Alberto y Alonso Jorge. México, una democracia vulnerada. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Miguel Ángel Porrúa. 2009.
- Barba Solano Carlos y Barros Horcasitas José L. Transiciones a la democracia en Europa y América Latina. Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, Miguel A. Porrúa y Universidad de Guadalajara, 1991.
- Bastidas Colinas Sabino; ¿el PRI, regresará a los Pinos? Sección contextos, Milenio Diario 6 de marzo de 2005.
- Bauman Sygmunt. Modernidad líquida. Fondo de Cultura Económica 2004. En busca de la política. Fondo de Cultura Económica. 2001.
- Béjar Algazí Luisa. Coordinadora, En qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones. Cámara de diputados LX legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencia Políticas y Sociales y Miguel Ángel Porrúa. 2009.
- Bobbio Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica 1996. Estado gobierno y sociedad, por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. Breviarios 1999. Liberalismo y democracia, Fondo de Cultura Económica Breviarios FCE 2000.
- Bovero Michelangelo y Ferrajoli Luigi. Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas. Instituto Federal Electoral, colección temas de la democracia, serie conferencias magistrales. 2001.
- Brito Omar y Mercado Angélica. Reforma electoral, ya; la política, para 2018: PAN. 01/08/2013. [www.milenio.com/politica/Reforma-electoral-politica-PAN\\_0\\_127187576.html](http://www.milenio.com/politica/Reforma-electoral-politica-PAN_0_127187576.html)

- Cabada Huerta Marineyla. Naturaleza del Acuerdo Parlamentario. Revista Quórum. Cámara de Diputados. [www3.diputados.gob.mx/.../c\\_publicaciones/a\\_revista\\_quorum\\_legislativo\\_\\_1](http://www3.diputados.gob.mx/.../c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo__1).
- Cámara de Diputado. [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_tipo_elec.php)
- Cansino Cesar. Democratización y liberalización. Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación del cultura democrática, numero 14 1997.
- Carbonell Miguel. Dilemas de la democracia constitucional. Cámara de Diputados LX Legislatura, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes y Miguel Ángel Porrúa 2009.
- Cárdenas Gracia Jaime. Partidos políticos y democracia, Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 8 1996. Transición política y reforma constitucional en México Universidad Nacional Autónoma de México 1994. El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). Págs. 100-102.
- Carpizo Jorge. El presidencialismo mexicano. Secretaria de la Defensa Nacional, biografías del mando 1999.
- Casar María Amparo y Marván Ignacio. Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Número 247, diciembre 2012. México DF, México. [www.cide.edu](http://www.cide.edu).
- Casteñeda G. Jorge. Somos muchos, ideas para mañana. Planeta 2004.
- Codevilla Ugo. México 2006-2009, la coyuntura adversa. Miguel Ángel Porrúa 2008.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y otros ordenamientos legales. IFE. 2005.
- Colom González Francisco. La transición española: del autoritarismo a la democracia, Instituto Federal Electoral, colección temas de la democracia 1997.
- Córdova Arnaldo. La formación de poder político en México. Ediciones Era. 1989. La política de masas del cardenismo. Era serie popular 1984.
- Cosío Villegas Daniel. El estilo personal de gobernar, cuadernos de Joaquín Mortiz. 1974. El sistema político mexicano, cuadernos de Joaquín Mortiz. México 1974.
- Cossío D. José Ramón. Concepción de la democracia y justicia electoral, Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación del cultura democrática, número 22 2002. Régimen Autoritario y Dogma Constitucional. Fontarama 1998.
- Crespo José Antonio. Elecciones y democracia, Instituto Federal Electoral cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 5. 1995. Artículo, IFE contra los partidos. El Universal Sección Opinión, 21 de febrero 2005. Pág. A-36.
- Crespo José Antonio. Fronteras democráticas en México, retos, peculiaridades y comparaciones. Océano 1999.
- Cueva Agustín. Ensayos sobre una polémica inconclusa; la transición a la democracia en América Latina. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes 1991.
- Cupolo Marco. Sistema políticos: términos conceptuales temas del debate italiano. Universidad Autónoma de México, División de Ciencias Sociales y Humanidades. 1986.

- Dalh. Robert. Los dilemas del pluralismo democrático. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial 1991
- Daniela Pastrana; El dinosaurio no estaba muerto, diario la Jornada. Suplemento Masiosare, 278, 20 de abril 2003.
- Democracia y Elecciones (XVI, Congreso Mundial de Ciencia Política). UNAM, 1989.
- Diamond Larry y Plattner F. Marc. El resurgimiento global de la democracia. Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de investigaciones sociales. 1996.
- Díaz Cayeros Alberto, Magaloni Beatriz, Olarte Jorge y Franco Edgar. La geografía electoral 2012. Centro de Análisis de Políticas Públicas Evalúa México, el Programa de Pobreza y Gobernanza de la Universidad de Stanford y el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Escuela de Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico de California en San Diego. [www.iis-db.stanford.edu/res/3016/pdf](http://www.iis-db.stanford.edu/res/3016/pdf).
- Escobedo Delgado Juan F; Ataduras Históricas de la democracia en México, ensayos de los ganadores del primer certamen del ensayo Francisco I. Madero, los valores de la democracia. Instituto Federal Electoral 1998.
- Fernández Menéndez Jorge. El desafuero, la estrategia y la indignación. Diario Milenio, 5 de abril 2005. El IFE bajo el volcán partidario. Diario Milenio sección México 11 de febrero 2005. Artículo, el IFE bajo el volcán partidario. Diario Milenio Sección México. 11 de febrero 2005.
- Fernández Santillán José F. La democracia como forma de gobierno, Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 3 1995. Hacia una cultura política democrática en transición política y reforma del Estado. Cámara de diputados grupo parlamentario del PRD, 1995.
- Fernández-Vega Carlos. Artículo. El de Calderón, sexenio perdido.. México SA. La Jornada Sección Opinión. Jueves 22 de marzo de 2012.
- García Imelda. 6 reformas clave de Peña aprobadas por el Congreso en 2013. *Diciembre 25 de 2013*. [www.adnpolitico.com/congreso/2013/12/19/las-6-reformas-aprobadas-por-el-congreso-que-presume-pena](http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/12/19/las-6-reformas-aprobadas-por-el-congreso-que-presume-pena).
- García Sainz Ricardo; La denuncia del PRD, sobre los excesivos gastos electorales del PRI. Compilación. "Carpeta parlamentaria" N° 6 mayo-julio 1999.
- Gómez Leyva Ciro; ¿Que hace tan horroroso a Roberto Madrazo? sección México, Diario Milenio, 14 de enero de 2005.
- González María del Refugio y López Ayllón Sergio. Transiciones y diseños institucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1999.
- González Ulloa A. Pablo Armando. Declive y reconfiguración de la democracia representativa. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados LX Legislatura serie conocer para decidir 2009.
- Hernández Ochoa César E. Madrazo madrugado. Sección Contextos, Milenio Diario. 8 de mayo de 2005.

Herrera Beltrán Claudia. Calderón propone al mundo un Fobaproa para *salvar* la crisis. La Jornada Diario. Domingo 1 de febrero de 2009. <http://www.jornada.unam.mx/2009/02/01/index.php>

Hurtado Javier. Sistemas de gobierno y la democracia. Instituto Federal Electoral IFE cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 19. 1999.

Ideología del Partido de la Revolución; la esencia de la Nación, coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales. PRI. 1993.

Instituto Federal Electoral. <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012>.

Jesús Rodríguez Alejandro Bonvecchi. El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada. CEPAL - SERIE Macroeconomía del desarrollo Santiago de Chile, Número 51. Julio de 2006.

Jiménez Badillo Margarita. La oposición parlamentaria en México, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida. Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados LIX Legislatura, "serie conocer para decidir", 2006.

José Luis Reyna. Los legisladores y su botín: las comisiones. Milenio Diario. Sección Acentos. Martes, 20 de noviembre de 2012. [www.milenio.com](http://www.milenio.com).

Krauze Enrique. Por una democracia; la democracia difícil. Joaquín Mortíz, Planeta 1986.

La ideología del partido de la revolución, Coordinación nacional de estudios históricos, políticos y sociales, 1993.

Linz J. Juan, El factor tiempo en un cambio de régimen. Instituto de Estudios para la Transición Democrática México 1994. La quiebra de las democracias, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial. 1990

Lomelí Víctor. Las deudas que deja el sexenio de Felipe Calderón. Martes 21 de Agosto de 2012. El Financiero.

Luis Salazar y José Woldenberg. Principios y Valores de la Democracia. Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 1. 1995.

Martin Meter-Hans y Schmann Harold. La trampa de la globalización, el ataque contra la democracia y el bienestar. Taurus 2002.

Mayoral Jiménez Isabel. Los claroscuros del sexenio de Calderón. CNN. Expansión con datos de la SHCP, Banco de México, Secretaría de Economía, UNCTAD, STyPS, Coneval. Jueves, 01 de septiembre de 2011.

Merino José. El nuevo PRI: ¿el viejo PNR? Sección contextos Milenio Diario, 6 de febrero de 2005. El PRI en una semana. Sección contextos; Diario Milenio, 13 de febrero 2005. El PRI en una semana. Sección Contextos; Diario Milenio, 13 de febrero 2005.

Merino Mauricio. Lo bueno, lo malo y lo feo. Redacción. El Universal. [www.calderon.especial.eluniversal.com.mx/2012/11/27/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo](http://www.calderon.especial.eluniversal.com.mx/2012/11/27/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo).

Meyer Lorenzo. El espejismo democrático, de la euforia del cambio a la continuidad. Océano. 2007.

Moguel Julio. ¿Pena de muerte la cardenismo?, suplemento Masiosare N° 293 3 de agosto de 2003.

Monreal Ávila Ricardo. El año de la degradación, sección Acentos. Diario Milenio 29 de diciembre 2004.

Montemayor Carlos. ¿Ganó el PRI?, la Jornada 21 de agosto de 2003.

Mora Loyo Mónica. PRD, antesala del 2000. El Financiero Diario 13 de marzo de 1999.

Moreno Pérez Salvador. La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 123, 2011. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

Murillo Soberanis Manlio Fabio. La Reforma Política Mexicana y el sistema pluripartidista. Editorial Diana, 1979.

Nieto Francisco. AMLO creará partido; deja a PRD, PT y MC. Lunes 10 de septiembre de 2012. El Universal. [www.eluniversal.com.mx/notas/869340.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/869340.html).

Nohlen Dieter. Los sistemas electorales en América latina, debate sobre reforma electoral. Fundación Friedrich Ebert. Perú 1993. Sistemas electorales de Europa del Este, génesis, crítica reforma. Instituto Federal Electoral, serie ensayos número 3 1997.

Orozco Gómez Javier. El derecho electoral mexicano. Editorial Porrúa 1993.

Óscar Ochoa González. H. La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México; una reflexión sobre sus instituciones. Cámara de Diputados LIX legislatura, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey y Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Paco Ignacio Taibo II, Elena Poniatowska, Héctor Díaz-Polanco, Fabrizio Mejía, Héctor Vasconcelos, Sanjuana Martínez Pedro Miguel, Jesús Ramírez y José Alfonso Suárez del Real. Fraude 2012. Morena, Movimiento Ciudadano, PRD y PT. 2012.

Paoli Bolio José F. La cámara de diputados en la LVII legislatura; serie, debatir para construir. Cámara de diputados LVII legislatura.

Patersen Farra Diego. Estampitas de la irresponsabilidad, Milenio Diario, 20 de noviembre 2004.

Peña Ahumada José Antonio. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED. México 2011. [www.congresoson.gob.mx/transferencias](http://www.congresoson.gob.mx/transferencias).

Pérez Fernández del Castillo Germán, Puga Cisneros Arnulfo y Díaz-Santana Héctor. Compiladores. Memoria histórica de la transición a la democrática en México 1977-2007, documentos básicos para entender el cambio político. Tomo III. Cámara de Diputados LX legislatura, Senado de la República LX legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa. 2009.

Peschard Jaqueline. El federalismo electoral en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados LX Legislatura, serie conocer para decidir 2008. La cultura política democrática, Instituto Federal Electoral cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 2 1995.

Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006. Jefe de Gobierno Andrés Manuel López O. 5 de diciembre de 2000.

Przeworski Adam. Democracia y Mercado. Cambridge University. 1995.

Raymond Aarón. Ensayo sobre las libertades. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial, colección los noventas 1991.

Reforma electoral. Acuerdos entre los partidos, conclusiones alcanzadas en la mesa para la reforma electoral. El Nacional 16 de abril 1996.

Reformas Electorales del sexenio de Carlos Salinas de G. Instituto Federal Electoral. Octubre 1994.

Reporte Legislativo. Número Tres. LXI Legislatura (2009 - 2012). [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx).

Respuesta al IV informe de gobierno rendido por Ernesto Zedillo, ante la Cámara de Diputados 1 de Septiembre de 1997.

Reyes Heróles Federico. El poder, la democracia difícil. Grijalbo 1991.

Rodríguez García Arturo. Artículo. El presidente del “empleo”, un anti-obrerista. Revista Proceso. 11 de mayo de 2012. [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

Rodríguez Zepeda Jesús. Estado de derecho y democracia, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE. 1996.

Rousseau Juan Jacobo. El contrato social. Porrúa Colección sepan cuántos. 1989.

Sartori Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, 1994. ¿Qué es la Democracia, Tribuna Federal Electoral y Editorial Patria 1997. Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica. 1994. Teoría de la democracia tomo 1. Alianza Editorial. 1994. Videopolítica medios, información y democracia de sondeo. Fondo de cultura económica e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. 2005. Artículo, Diario El Nacional Sección el país, 5 de julio de 1996.

Silva Herzóg-Márquez. Artículo, Politiquería constitucional. 09 de diciembre 2013. [www.reforma.com/blogs/silvaherzog/](http://www.reforma.com/blogs/silvaherzog/)

Torres Alejandro y Nayeli Cortés. “Faltaron panistas en el gabinete”, El Universal Sección México, 31 de enero 2005.

Touraine Alain. ¿Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económica. 2000.

Transición política y reforma del Estado. Grupo parlamentario del PRD, LVI Legislatura, Comité Ejecutivo Nacional del PRD, Fundación para la Democracia, alternativa y debate AC y Cámara de Diputados 1996.

Valdés Castellanos Guillermo. ¿El PRI a la vuelta de los Pinos?. Sección Acentos, Milenio Diario. 13 de enero de 2005.

Valdés Leonardo. Sistemas electorales y de partidos; Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 7 IFE. 1995.

Valdés Robledo Sandra. La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo. Cámara de Diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, serie conocer para decidir 2006.

Valencia Juan Gabriel. Madrazo: otra candidatura inexplicable, Milenio Diario. 21 de mayo de 2005.

Viridiana Ríos. Revista Este País. 09.10.2009. <http://estepais.com/site/?p=25161>  
[www.apartados.hacienda.gob.mx/PresupuestoCiudadano/temas/pef/2012/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/PresupuestoCiudadano/temas/pef/2012/index.html)  
[www.elsiglodetorreon.com.mx](http://www.elsiglodetorreon.com.mx). Eximen al PRI por caso Monex. 24 de enero de 2013.

Zavala Juan Ignacio. La política manchada, Milenio Diario, 27 de abril de 2005.

Zepeda Aurora. Artículo María Marván ve “estructura bizarra” en INE. 05/12/2013. [www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/05](http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/05).