

## CAPÍTULO SEGUNDO

### SOBRE LA TIPOLOGÍA DEL RÉGIMEN MEXICANO

|   |    |
|---|----|
| I. Acerca del autoritarismo . . . . .   | 55 |
| II. La clasificación del régimen mexicano en algunas tipologías del autoritarismo . . . . . | 58 |
| III. Los límites al pluralismo . . . . .  | 63 |
| IV. El partido y sus finalidades . . . . .  | 65 |
| V. El presidencialismo . . . . .  | 70 |
| 1. Los controles internos . . . . .   | 76 |
| 2. Los controles legislativos . . . . .   | 79 |
| 3. El control jurisdiccional . . . . .  | 84 |
| 4. Los controles derivados del Estado federal y de la autonomía municipal . . . . .         | 87 |
| 5. Un balance sobre el presidencialismo . . . . .   | 90 |
| VI. La legislación electoral . . . . .  | 92 |

## CAPÍTULO SEGUNDO

# SOBRE LA TIPOLOGÍA DEL RÉGIMEN MEXICANO

### I. ACERCA DEL AUTORITARISMO

La tipología de Linz señala, como se mencionó y explicó en el capítulo anterior, cuatro tipos de regímenes no democráticos: totalitarios, posttotalitarios, autoritarios y sultanistas. La discusión en nuestro país y fuera de las fronteras del mismo, es determinar a cuál de estos tipos pertenece si es considerado antidemocrático, admitiendo dos cuestiones previas: 1) que es muy difícil encontrar un tipo puro o ideal en la realidad, y 2) que cada tipo puede tener varias subclases. Para saber en qué tipología se encuentra el régimen mexicano, conviene detenerse en los significados más aceptados por la teoría de los regímenes democráticos y autoritarios. Esta es una tarea de primera magnitud, pues si el régimen mexicano es considerado democrático, entonces las posibilidades de hablar de transición en México desaparecen.

Si se acepta la definición poliárquica de Dahl, aunque no se siga totalmente porque a los presentes efectos podría ser maximalista dada la definición que aquí se expone, un régimen democrático es aquel que posee al menos las siguientes características: competencia en igualdad de circunstancias entre distintas élites políticas por el favor del electorado; la determinación de cuál elite gobernará se realiza a través de elecciones libres, imparciales, periódicas y transparentes; y el respeto y garantía de los derechos humanos.

Un régimen autoritario posee, por su parte, las siguientes notas distintivas:

- 1) Pluralismo político limitado y no responsable.
- 2) No cuenta con una ideología acabada, pero sí con ciertos comportamientos políticos (*distinctive mentalities*).
- 3) Movilización política casi inexistente a no ser porque el régimen la impulse al necesitarla.
- 4) El poder reside en un líder o en un pequeño grupo. El ejercicio del poder que realiza puede totalmente predecirse aunque aparentemente no estén bien definidos sus límites formales.<sup>1</sup>

El pluralismo político está limitado, es decir, hay espacios para el disenso y es posible en algunos casos constituir partidos políticos. Sin embargo, éstos nunca tendrán la capacidad de acceder al real y verdadero poder. La limitación del pluralismo no exige necesariamente normas jurídicas, puede producirse de facto y comprende tanto a los grupos políticos como a los grupos de interés. Las elecciones en este tipo de regímenes no tienen la misma finalidad lógica y normativa que las elecciones competitivas-pluralistas. Los objetivos de éstas pueden ser simbólicas, pedagógicas, de renovación de fidelidades y clientelas políticas, de manifestación de la lucha interna dentro del grupo dominante, etcétera;<sup>2</sup> pero no sirven como método para la elección de gobernantes y para la eventual alternancia en el poder.

La ideología no es un elemento dominante en los regímenes autoritarios ni en los regímenes totalitarios. Linz usó la distinción del sociólogo alemán Theodor Geiger, quien sostendía que la ideología es un sistema de pensamiento más o menos intelectualmente elaborado y organizado, a menudo en escritos de intelectuales, pseudointelectuales o sus asistentes; en cambio, *mentalities* es una vía de pensamiento y de sentir más emocional que racional, más pragmática, y que provee vías no codificadas para rectificar en diferentes situaciones, esto es, no es totalmente rígida como la ideología. En alemán la

<sup>1</sup> Linz, Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greensteinan, Fred I. (ed.), *Handbook of Political Science*, vol. 3, Berkeley, University of California, 1975, p. 24.

<sup>2</sup> Véase, al respecto, los interesantes estudios de Hermet, Guy; Rouquie, Alain y Linz, J. J., en *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

expresión *subjektiver Geist* se emplea para designar *mentalities* y *objektiver Geist*, para ideología. Las mentalidades del autoritarismo son “ideologías” menos formales, de fluctuantes contenidos; no son conceptos de sociología de la cultura, sino elementos para el estudio del carácter social de un país; no poseen como la ideología fuertes componentes utópicos proyectados al futuro para organizar y manipular a las masas como en el totalitarismo.<sup>3</sup> Los regímenes autoritarios no han servido como modelo utópico para construir otras sociedades, excepto “por históricas y especiales razones”, como en los casos, según Juan Linz, del Egipto de Nasser y el de México; este último por su combinación de mito revolucionario y por la pragmática estabilidad del partido hegemónico. No obstante, lo que debe quedar claro es que los regímenes autoritarios no tienden a encender la imaginación de los activistas y de los intelectuales más allá de las respectivas fronteras nacionales.

La movilización de las masas es muy baja. Siempre es generada desde arriba, y cuando se produce, su intención es manipuladora, a fin de servir a los intereses y deseos de los gobernantes. Se ha distinguido entre movilización extensiva e intensiva. La última es sumamente cualificada e invade todos los espacios de la vida pública y privada como en el totalitarismo. La característica de la movilización extensiva reside en la cantidad de los participantes más que en la profundidad e ideologización de su participación. La carencia de ideología del régimen autoritario limita la capacidad de movilización de las personas. No se crea una identificación psicológica y emocional de las masas con el régimen.

Los mal definidos límites del poder del líder o de los líderes, en caso de darse esta circunstancia, no implican que las conductas políticas y los mecanismos de poder sean impredecibles. Los dirigentes del régimen no tienen un sentido tan patrimonialista del poder como en los regímenes sultánistas, aunque el gobierno funciona como variable independiente de

<sup>3</sup> Linz, Juan, *op. cit.*, nota 1, pp. 266 y 267.

los grupos de la sociedad a quienes coopta y los relega a jugar un papel reactivo y pasivo ante sus directrices. A diferencia de un régimen totalitario puede existir, no siempre, algún grado de autonomía en la burocracia y en las carreras militares, esto en el caso de que se tenga previsto institucionalmente un servicio civil de carrera.

## II. LA CLASIFICACIÓN DEL RÉGIMEN MEXICANO EN ALGUNAS TIPOLOGÍAS DEL AUTORITARISMO

Es evidente que el régimen político mexicano a partir de 1929 ha sufrido cambios, ha evolucionado. No es comparable el México de los años treinta, donde el régimen estaba en proceso de consolidación, al México de los años cincuenta, del esplendor autoritario; al de finales de los sesenta, en donde el proceso de liberalización, efecto de los conflictos estudiantiles de 1968, inició un proceso de apertura. Dicho proceso se acrecentó con la reforma electoral de 1977 y después de 1988 posee características muy cercanas a las de la democracia, sobre todo porque uno de los partidos de la oposición, el PAN, comenzaba a ser partido en el gobierno a nivel local, y porque importantes reformas constitucionales han exigido un pacto entre este partido y el PRI. Por ello, la utilización de cualquier tipología en el caso mexicano debe atender al periodo al que nos refiramos. En este libro se sostiene la tesis de que el régimen nacional vive un importante proceso de liberalización política, pero aún no puede afirmarse que haya democracia, pues no existen las tres condiciones básicas que se señalan en el inicio de este capítulo.

En cuanto a la primera característica, puede decirse que no existe competencia política en igualdad de circunstancias entre las élites: el PAN no puede acceder a la disputa por el poder fundamental que es la presidencia de la República; una de las fuerzas políticas, el PRD, ha estado excluida del acceso al poder, y los mecanismos jurídicos y no formales siguen favoreciendo al PRI sobre los demás partidos. La segunda característica de un concepto de democracia mínimo tampoco re-

sulta verificable, en principio, porque las actuales reglas de la competencia electoral no son aceptadas por las principales fuerzas, son cuestionadas, y en ese sentido, hay sospecha sobre la transparencia e imparcialidad de las elecciones. En cuanto al tercer elemento, aunque hubo una importante reforma constitucional y legal en este sexenio para garantizar los derechos humanos, esos mecanismos son endebles, dependen del Ejecutivo y no protegen todos los derechos humanos, pues en el campo estrictamente político no hay un mecanismo procesal de carácter constitucional que proteja de manera directa los derechos electorales.

Las tipologías de los régímenes autoritarios suelen ser muy vastas y mucho depende obviamente de la variable que se utilice para clasificar. Si utilizamos la variable *mentalities* el régimen mexicano podría clasificarse, aun hoy, dentro de aquellos que tienen por misión un proceso de modernización y que están inspirados por un hecho fundante básico; en este caso, la Revolución mexicana y su proyecto.

Uno de los estudios que abundó en este asunto es el de Susan Kaufman Purcell.<sup>4</sup> Para la autora —su estudio es de 1975— el régimen mexicano es autoritario, inclusivo y esencialmente no represivo. Pasa revista a distintas tipologías y su posible aplicación al caso mexicano. Por ejemplo, siguiendo a Guillermo O'Donnell y su triple tipología:<sup>5</sup> *bureaucratic-authoritarian*, *populist-authoritarian*, y *traditional-authoritarian*, manifiesta que el régimen mexicano está más cerca de los régímenes populistas-autoritarios por su carácter no excluyente de los sectores populares. Admite, como ya Juan Linz lo había sostenido, que la exclusión no necesariamente se basa en consideraciones económicas, sino que, como en el caso de algunos régímenes europeos, puede estar apoyada en consideraciones étnico-nacionales. En Latinoamérica la exclusión o inclusión

<sup>4</sup> Kaufman Purcell, Susan, *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley, University of California Press, 1975.

<sup>5</sup> O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

puede estar basada en razones de clase, regionales, históricas y, evidentemente, económicas. No obstante, a diferencia de O'Donnell, Kaufman señala que más importante que las masas en la caracterización de los régímenes autoritarios son las élites; esto es, su grado de cohesión y por supuesto el nivel de competencia entre ellas, como ya Philippe Schmitter lo había sostenido refiriéndose al ejemplo brasileño antes de 1964, al que había clasificado como *semi-competitive authoritarian regime*.<sup>6</sup>

La clasificación que Kaufman da al régimen mexicano sigue, como ella misma lo reconoce, los estudios de Juan Linz, y la idea de cohesión entre la élite es cercana a los planteamientos de Huntington<sup>7</sup> cuando este autor determinó los elementos del régimen pretoriano. A diferencia de México, un régimen pretoriano cuenta con poca cohesión en la cima, las élites son muy débiles; esto provoca inestabilidad, indecisión, y la posible desintegración de las instituciones existentes. El régimen mexicano ha sido inclusivo,<sup>8</sup> en el sentido de que utiliza la manipulación y la cooptación respecto a los sectores populares más que la violencia; por eso, la represión no se emplea de manera generalizada. Además, el hecho de que las clases populares no tengan igual participación que los ricos en los beneficios no significa, para el caso de México, su exclusión porque estos sectores han sido incorporados al régimen y han aceptado su legitimidad.

En un estudio más reciente (1988), John Bailey sostuvo que el concepto "autoritario" no es completamente adecuado para

<sup>6</sup> Schmitter, Philippe, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971.

<sup>7</sup> Huntington, Samuel P., "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems", en Huntington, Samuel P. y Moore, Clement H. (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems*, Nueva York, Basic Books, 1970.

<sup>8</sup> Knight, Alan, "Mexico's Elite Settlement: Conjuncture and Consequences", en Higley, John y Gunther, Richard (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, pp. 113-145. Este autor considera que el régimen mexicano es tanto inclusivo como excluyente. Inclusivo respecto a sus sectores y excluyente en cuanto a la Iglesia y algunos sectores de la clase media y empresarial.

estudiar la realidad mexicana. Para él, México es un sistema centralista, estatista, inclusivo con rasgos corporatistas, en el cual la presidencia confronta un número de fuerzas a las que puede manipular de varias formas y grados. El régimen pertenece a la familia de los movimientos populistas latinoamericanos y está basado en una multicoalición de grupos; el énfasis ideológico se pone en el nacionalismo, en el antiimperialismo, en el constitucionalismo y en una agenda reformista. Reconoce que es autoritario en la medida que la oposición no puede contender realmente por el poder y sus recursos están cuidadosamente controlados. Es inclusivo porque los espacios políticos son creados por el gobierno para los campesinos y los obreros. Su fuerza y debilidad estriba en sus proclamaciones al liberalismo democrático que intensifican contradicciones internas e intensifican los problemas de legitimidad.<sup>9</sup>

Otros, como Daniel C. Levy, piensan que no es adecuado denominar al régimen mexicano como burocrático-autoritario o gobierno personalista, ni tampoco como coercitivo. El autoritarismo mexicano tiene mucho de institucionalización, de tolerancia, de formas y de pactos; características éstas de un régimen democrático. Sin embargo, México fracasa en su consideración de democracia por tres razones: *a)* carece de una importante competencia entre los grupos, aunque ésta tiende a aumentar; *b)* las elecciones no se realizan de manera limpia y justa; *c)* las libertades civiles y políticas con las que se cuenta son insuficientes para garantizar la integridad de la competición y participación. Las notas distintivas del autoritarismo mexicano son, a juicio de éste autor: que las relaciones con la sociedad se aproximan al corporativismo más que al pluralismo, aunque hay una tendencia al nacimiento de nuevos grupos no controlados por el Estado; que la centralización gubernativa significa la centralización de casi todo el poder en el presidente; que el sistema electoral no permite la libre y justa competencia, pues el partido hegemónico no tolera genuinos

<sup>9</sup> Bailey, John, *Governing Mexico. The Statecraft of Crisis Management*, St. Martin's Press, 1988, pp. 10-28.

desafíos; y que el papel de las elecciones no es seleccionar partidos, líderes, sino más bien ofrecer esperanza, demostrar la capacidad de movilización del régimen, y renovar el apoyo al mismo.<sup>10</sup>

Estas caracterizaciones del autoritarismo mexicano y su inclusión en algunas tipologías, no explican, muchas veces, las razones que propiciaron y han mantenido de manera estable y perfeccionada —en relación con otros regímenes autoritarios— al régimen mexicano. No cabe duda que la historia de México, su cultura y sus condiciones sociales han influido en la determinación del régimen. Numerosos estudios han puesto el acento en ello, aunque generalmente generan confusión. Se ha explicado, por ejemplo, que la Revolución mexicana no fue un movimiento ideológicamente coherente y homogéneo: no hay acuerdo general acerca de los objetivos de la Revolución. Como Scott notó, la Revolución significó resultados diversos para cada uno de los contendientes<sup>11</sup> y para los intérpretes posteriores. Algunos componentes ideológicos se pueden denominar comunes: el nacionalismo, algunos principios de democracia liberal heredados de los liberales mexicanos del siglo XIX, el deseo de mayores cuotas de justicia social y una aspiración al desarrollo económico. La Constitución de 1917, considerada por algunos como la única guía ideológica válida de la Revolución,<sup>12</sup> es un código jurídico que denota la tensión estructural del régimen: la difícil conciliación de principios liberal-democráticos y los principios reconocidos de la justicia social; estos últimos han servido al régimen para elaborar su posterior política populista, paternalista, corporativista, clientelar y poco democrática.

<sup>10</sup> Levy, Daniel C., "Mexico: Sustained Civilian Rule Without Democracy", en Diamond, Larry; Linz, J. J. y Lipset, Seymour Martin (eds.), *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, vol. 4, 1990, pp. 135-173.

<sup>11</sup> Scott, Robert, *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1964.

<sup>12</sup> Sobre cómo el proyecto de la Revolución ha permeado la vida política de México, se puede ver en Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución mexicana*, Mexico, Cal y Arena, 1990.

Cuando se aborda el análisis del régimen autoritario mexicano desde premisas sociales, culturales o hasta económicas, el resultado se complica de cara a la posibilidad de encontrar soluciones hacia la apertura democrática. No en balde algunos autores han conceptuado al régimen como una “democracia esotérica”.<sup>13</sup> Aquí se prefiere el otro camino, el del análisis de aquellos mecanismos jurídico-institucionales que han permitido la consolidación autoritaria.

### III. LOS LÍMITES AL PLURALISMO

Los principios liberales del siglo XIX y la influencia francesa y norteamericana de democracia liberal<sup>14</sup> tuvieron pocas posibilidades de florecer en México. La revolución social triunfante tampoco fue el mejor abono para ella después de 1917. Al nacer el PNR en 1929, entre la élite revolucionaria no había conciencia de crear un sistema político competitivo. Como se ha señalado muchísimas veces, el PNR surgió para institucionalizar las luchas entre las facciones posrevolucionarias y cohesionarlas a través de distintos mecanismos pacíficos para el reparto del poder.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Johnson, Kenneth F., *Mexican Democracy. A Critical View*, Nueva York, Praeger Publishers, 1984, pp. 116 y ss.

<sup>14</sup> Un artículo que polemiza sobre la influencia político-científica francesa en el México del siglo XIX y principios del XX, es el de Hale, Charles A., “Fundación de la modernidad mexicana”, *Nexos*, México, núm. 170, febrero de 1992, pp. 45-54.

<sup>15</sup> Según Daniel Cosío Villegas, el Partido Nacional Revolucionario tuvo tres importantísimas funciones: “contener el desgajamiento del grupo revolucionario, instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas electorales y dar un alcance nacional coherente a la acción político-administrativa encaminada al logro de las metas de la Revolución mexicana”. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Austin, Texas, Institute of Latin American Studies, 1972, p. 28. Las razones de las tres funciones son analizadas en ese libro y son tanto históricas como político-coyunturales (pp. 29 y ss.). Las escisiones importantes en el partido desde 1929 han sido la del general Juan Andrew Almazán en 1940, la de Ezequiel Padilla en 1949, la del general Miguel Henríquez Guzmán en 1952, y la de Cuauhtémoc Cárdenas en 1987; todas con motivo del proceso de sucesión presidencial y con reivindicaciones a la apertura democrática. En todas estas escisiones el partido ha sido capaz de llevar a su candidato a la silla presidencial.

Los mecanismos de cohesión que dan lugar al autoritarismo mexicano en el México posrevolucionario son: la constitución de un partido político capaz de cooptar a la mayoría de los grupos y sectores con reivindicaciones políticas y sociales; el paulatino fortalecimiento de la figura presidencial, y una legislación electoral que fue cerrando o dificultando las vías de expresión política de los sectores opositores al régimen. Cada una de estas variables (partido, presidencialismo y legislación electoral) ha jugado un papel en las diferentes etapas históricas del siglo. En sus primeros momentos el partido fue el mejor instrumento por permitir la cohesión y la estabilidad política. El siguiente paso consistió en fortalecer la figura presidencial para eliminar todo vestigio de fraccionamiento y para centralizar la vida política. Logrado esto, el partido y el resto de las variables han jugado un papel secundario. Como Lorenzo Meyer señala, bien puede decirse que

el Poder Ejecutivo es la variable independiente y la red de grupos y organizaciones que representan los diversos intereses sociales son la dependiente... la unidad básica del sistema no es el individuo sino el grupo o corporación... el control de esas organizaciones políticas y sociales es vertical y el centro político trata de evitar la existencia de relaciones horizontales. Los liderazgos intermedios deben su posición menos al consentimiento de las bases y más a la aprobación y apoyo del poder central. La función central de esos líderes intermedios no es tanto expresar las demandas de su membresía sino moldearlas y controlarlas según los intereses y proyectos de la cúpula de la pirámide de poder. En esas circunstancias, el ejercicio del poder es básicamente patrimonial y clientelístico.<sup>16</sup>

En el esquema partido-presidencialismo, la legislación electoral y las normas jurídicas de carácter político han tenido un cometido fundamental y no de mera consecuencia, como equivocadamente han sostenido muchos científicos sociales mexicanos.<sup>17</sup> Las áreas reguladas por esta legislación han sido y

<sup>16</sup> Meyer, Lorenzo, "El límite neoliberal", *Nexos*, México, núm. 163, julio de 1991, p. 27.

<sup>17</sup> En el mismo sentido de lo que aquí se expresa, véase Salcido, Andrés, *La crisis estructural del sistema político mexicano*, 1983, pp. 17 y 18. Salcido dice que detrás de un presidencialismo fuerte opera el unipartidismo.

son el mejor expediente para la cohesión autoritaria y la inclusión corporativa. Ciertamente hay áreas y procedimientos no juridificados porque hacerlo hubiera sido aún más absurdo y hubiera evidenciado con mayor claridad lo que aquí se manifiesta; tal es el ejemplo del procedimiento de nominación presidencial.<sup>18</sup> En otras situaciones la ausencia de normatividad responde a la falta de voluntad para democratizar el régimen, como se verá más adelante cuando nos refiramos a las últimas reformas electorales de carácter constitucional. Los límites al pluralismo son en gran medida obra del diseño jurídico-institucional de México.

#### IV. EL PARTIDO Y SUS FINALIDADES

Además de la pacificación del país y de evitar la lucha armada entre las élites, el partido<sup>19</sup> ha tenido como función, desde su nacimiento en 1929, ser un medio para legitimar electoralmente a las autoridades en un clima de nula o de semicompetencia política. Este clima se explica en gran medida porque el partido tuvo y ha mantenido un objetivo fundamental: el de la inclusividad, el de corporatizar a los sectores de la sociedad que potencialmente hubieran significado, de ser más independientes y de no haberse logrado la cohesión, la posibilidad de disentimiento real, y probablemente la creación de fuerzas y partidos políticos que hubiesen participado activamente en la arena electoral y política. El partido oficial incluyó en él a los más importantes sectores de la sociedad con la expresa finalidad de controlarlos. José Luis Reyna explica que a finales de los años veinte ocurrió un proceso paulatino en donde el control político pasa de los caudillos a las instituciones, y que

<sup>18</sup> Una descripción del destape de Carlos Salinas de Gortari puede verse en Rubio, Luis, "The Presidential Nomination Process", en Grayson, George W. (ed.), *Prospects for Democracy in Mexico*, Nueva Jersey, Transaction Publishers, 1990, pp. 75-81.

<sup>19</sup> Tal vez el mejor libro histórico sobre los antecedentes y formación del actual PRI sea el de Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

...con la fundación del PNR, aunque no desde el momento en que se crea, se inicia un proceso de centralización política ya que empieza a diluirse el amplio conglomerado de facciones políticas existentes, al tiempo que se crea una estructura institucional a través de la que se facilitaba el ejercicio del poder. Por otra parte, los cambios que experimenta el PNR entre el momento de su fundación y el de su redefinición como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 (cuya innovación principal fue su constitución sectorial), permitió tener un control directo sobre los grupos organizados y a la vez una fuerte base de apoyo a las políticas de los régimes posteriores.<sup>20</sup>

Partir de esta premisa hace lógicos los comentarios de algunos politólogos que han aludido a otros mecanismos complementarios del proceso de centralización y estabilidad política a partir de esa época y hasta antes del inicio de la crisis del régimen. Me refiero a la obra de Padgett, que aborda la interiorización de la historia de México en la sociedad como fundamento de legitimidad; a Robert Scott cuando precisa que el régimen, al corporatizarse, alcanzó una etapa de "intereses balanceados"; al trabajo de James Wilkie, que aludió al régimen como el logro de una "revolución balanceada"; a Brandenburg, que señaló como característica del régimen la efectiva organización política e ideológica de la "familia revolucionaria"; a Roger Hansen, que determinó que los niveles de control político obedecían a la ausencia de movilización y a la limitación del número de las demandas; a Pablo González Casanova, quien distinguió los siguientes elementos favorecedores del autoritarismo: la insuficiente cultura política del campesinado para formular demandas dirigidas al sistema político, la capacidad de la economía mexicana para satisfacer las aspiraciones de movilidad social del grupo mestizo, y la estructura y funcionamiento del partido oficial, particularmente su capacidad para limitar la competencia política entre los grupos de la élite; a Rodolfo Stavenhagen, que percibió cómo el proceso de burocratización ha servido para mantener la estabilidad y el control; a Anderson y Cockcroft, que insistieron

<sup>20</sup> Reyna, José Luis, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES, 3, 1974, p. 9.

en los mecanismos de cooptación como elementos centrales del control político en México; a Víctor Flores Olea, que resaltó el papel de los símbolos en la estandarización y manipulación de las conciencias, etcétera.<sup>21</sup>

El proceso de corporatización se vio facilitado con distintas medidas institucionales y jurídicas. Son conocidos los apoyos del régimen al sindicalismo oficial. Se destacan, así, cuatro tipos de respaldos: políticos, económicos, sociales y legales.

Los políticos incluyen, en algunos casos, la garantía del régimen para que la CTM u otras centrales sindicales afines sean respaldadas por la policía y el ejército en contra de grupos sindicales opositores o disidentes, aunque ciertamente, éstas son medidas extremas. Generalmente se ha preferido la cooptación a la coerción, a través, por ejemplo, del otorgamiento de determinadas posiciones políticas o administrativas a los líderes de los grupos opositores.

Los respaldos económicos implican transferencias en dinero o en especie a la CTM por parte del PRI o del gobierno. Los apoyos sociales buscan beneficiar a los afiliados de los sindicatos en favor del gobierno a través de los institutos de seguridad social (IMSS e ISSSTE), de organismos para la obtención de vivienda (INFONAVIT), o en el caso del sindicato petrolero (SRTPRM) mediante la creación de una vasta red de servicios sociales para sus afiliados, de la administración de una institución de crédito que pertenece al movimiento laboral

21 Éstos son algunos de los autores que se han preocupado por explicar las razones del control autoritario en México: Padgett, Vicent, *The Mexican Political System*, Boston, Houghton Mifflin, 1966; Scott, Robert, *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1964; Wilkie, James, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1970; Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1964; Hansen, Roger, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, John Hopkins Press, 1971; González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965; Stavenhagen, Rodolfo, "Un modelo para el estudio de las organizaciones políticas en México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. XXXIV, abril-junio de 1967, p. 329; Anderson, Bo y Cockcroft, James, "Control and Cooptation in Mexican Politics", en Horowitz, Irving (ed.), *Latin American Radicalism*, Nueva York, Vintage Books, 1969; Flores Olea, Víctor, "Política y desarrollo", *Sociedad y desarrollo*, México, Centro Nacional de Productividad, 1972.

(Banco Obrero), y en fin, de la constitución del llamado sector social de la economía nacional.

Los respaldos legales se refieren a los obstáculos que para registrarse enfrenta un sindicato opositor, la no afiliación individual sino colectiva de los trabajadores a los sindicatos oficiales, es decir, el trabajador tiene obligación de pertenecer al sindicato del lugar donde trabaje, pues en caso de no aceptación se dispone de la “cláusula de expulsión o exclusión” que permite su despido; las diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que facultan a las autoridades laborales para calificar la legalidad o ilegalidad de la huelga, su existencia o inexistencia; y, en fin, la burocracia laboral que actúa como inhibidor de demandas laborales disidentes,<sup>22</sup> sin mencionar la vigencia de determinados tipos delictivos, por ejemplo el de disolución social, que se aplicó a líderes disidentes del movimiento sindical, como Demetrio Vallejo en 1964.

En el nivel agrario, la corporatización se inicia teniendo como pretexto el programa social-agrario de la Revolución, que hasta la época del presidente Cárdenas permanecía incumplido. La disciplina y unificación de las masas campesinas fue parte del proyecto político de Cárdenas, tal como Arnaldo Córdova nos lo recuerda.<sup>23</sup> Cárdenas combatió las que consideró políticas individualistas y anárquicas porque eran escenarios para lograr los objetivos de la Revolución. La formación del sector ejidal subordinado a las directivas del Estado y del Partido, a través de una correa de transmisión que fue la burocracia agraria, significó el control sobre las demandas del campo, y aún hoy, por el atraso rural y el fracaso de la reforma agraria, el depósito de las reservas electorales del régimen.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Grayson, George W., “The Labor Movement”, *Prospects for Democracy in Mexico*, Nueva Jersey, Transaction Publishers, 1990, p. 123; Camacho Solís, Manuel, *La clase obrera en la historia de México: el futuro inmediato*, México, Siglo XXI Editores, 1985, y Berins Collier, Ruth y Collier, David, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1991.

<sup>23</sup> Córdova, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989, p. 185.

<sup>24</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Aspectos sociales de la estructura agraria en México”,

El llamado sector popular, que comprende desde los trabajadores al servicio del Estado hasta choferes de vehículos de servicio público y vendedores ambulantes, se mantiene cohesionado y controlado a través de la red de prebendas y privilegios inherentes a su íntima relación con el Estado y con el partido. En el mismo caso están o estuvieron sectores que no pertenecen al partido, como los empresarios,<sup>25</sup> comerciantes, banqueros, medios de comunicación,<sup>26</sup> a través de un juego que los hace depender del Estado en el otorgamiento de contratos, políticas crediticias, licencias de importación, exención de impuestos, concesiones, mantenimiento de la paz laboral, etcétera, sin que esto excluya su capacidad negociadora frente al Estado. Como dice Lorenzo Meyer

...el otro gran actor político mexicano es el sector empresarial, la burguesía grande y mediana. Este grupo sólo parcialmente quedó incorporado en el partido oficial, pero ello no impidió que, a final de cuentas, fuera el gran beneficiado por la acción del Estado a partir del momento en que el grupo gobernante se decidió a apoyar una industrialización a base de la sustitución de importaciones en los años cuarenta... Para el sector privado, que nunca logró una verdadera independencia frente a la élite política, la legitimidad del régimen dependía no de su naturaleza democrática —que nunca se desarrolló— sino de su capacidad para mantener bajo control la acción del sector obrero, así como de desarrollar un sistema de protección tarifaria, de incentivos fiscales, subsidios y construcción de infraestructura.

*Neolatifundismo y explotación: de Emiliano Zapata a Anderson Clayton and Co.*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1971, p. 38.

25 En un importante artículo María Amparo Casar explica las modificaciones en el plano empresarial; señala las distintas facciones; las razones por las cuales la clase empresarial se ha interesado por la democracia recientemente; los conceptos de democracia que suelen utilizar, y el grado de democracia interna de sus organizaciones. Casar, María Amparo, "Empresarios y democracia en México", México: *El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 165-174. Y por supuesto, el excelente análisis de Roderic A. Camp sobre los empresarios: *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

26 Toussaint, Florence; Granados Chapa, Miguel Ángel y Trejo Delarbre, Raúl, *La prensa en México*, México, UAM-Xochimilco, 1986; Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, 1982, y Baer, Delal M., "The Press", en Grayson, George W. (ed.), *Prospects for Democracy in Mexico*, Nueva Jersey, Transaction Publishers, New Brunswick, 1990.

tura... Mientras la política económica fue capaz de mantener una tasa promedio de crecimiento anual del producto interno bruto de 6%, las objeciones empresariales a la naturaleza no democrática del sistema fueron pocas.<sup>27</sup>

## V. EL PRESIDENCIALISMO

Las labores de corporatización de la vida política, como se ha podido apreciar de lo dicho acerca del partido, no han correspondido en exclusiva a éste. En un principio fue así, el partido estableció los elementos de cohesión y de limitación al pluralismo que más tarde el Poder Ejecutivo realizaría de manera evidente y primordial. Puede decirse que el partido fue convirtiéndose en un apéndice más, una variable dependiente del Poder Ejecutivo mexicano.

La historia del Poder Ejecutivo en México es vasta y rica. El presidencialismo no fue una figura novedosa de la Constitución de 1917, y tampoco es cierto que a partir de esa fecha en este siglo el Poder Ejecutivo mexicano haya adquirido todos los poderes e influencia que hoy conocemos. La Constitución vigente concede amplias facultades al Ejecutivo, pero el sistema político coyuntural ha influido para acrecentar o disminuir ese poder. Algunos autores como Paoli sostienen que no es hasta después de 1935, al concluir el maximato callista, que el presidencialismo mexicano adquiere sus notas características.<sup>28</sup> Antes de ese año, entre el caudillismo de la Revolución y posterior a ella y el presidencialismo, existió una forma intermedia: la jefatura máxima, según Pablo González Casanova,<sup>29</sup> o como sostienen Jean Meyer y Molinar Horcasitas, una diarquía “consistente en que junto al supremo poder Ejecutivo (el lado formal de la diarquía) casi siempre coexistió, en competencia más o menos abierta, un caudillo o un jefe

<sup>27</sup> Meyer, Lorenzo, “La debilidad histórica de la democracia mexicana”, *México: El reclamo democrático*, México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 81.

<sup>28</sup> Paoli, Francisco José, *Estado y sociedad en México 1917-1984*, México, Editorial Océano, 1985, p. 34.

<sup>29</sup> González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos en México*, México, Era, 1979, p. 14.

máximo (lado informal de la diarquía) con poder suficiente para enfrentar con perspectivas de éxito al presidente".<sup>30</sup>

El siglo XIX fue de predominio del Poder Ejecutivo sobre otros poderes. La Constitución de Apatzingán de 1814 estableció un Ejecutivo plural, y la de 1824, en su artículo 74, reconoció al Ejecutivo unipersonal. Desde entonces, salvo los matices parlamentarios de la Constitución de 1857, que tuvieron una escasa vigencia práctica, pues el país durante esa vigencia vivió inmerso en la Guerra de Reforma, la intervención francesa y el imperio de Maximiliano, y además de que en cuanto a tales matices, la Constitución de 1857 fue reformada en 1874 para regresar al sistema de 1824, ha prevalecido el régimen presidencial sin atenuantes, por lo cual se puede hablar de un "presidencialismo puro".<sup>31</sup>

La Constitución de 1917 continuó con la tradición nacional y frente a una corriente de diputados constituyentes que pidieron el régimen parlamentario,<sup>32</sup> prevaleció la opinión de los que justificaron el régimen presidencial encabezados por Carranza. Contra la tradición maderista de lucha por el sufragio efectivo y de la limitación del Poder Ejecutivo, se apoyaron en el pensamiento de Emilio Rabasa, jurista de corte

<sup>30</sup> Meyer, Jean, *Estado y sociedad con Calles. Ilistoria de la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, y Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 17 y 18.

<sup>31</sup> Las características del presidencialismo mexicano y su calificación como presidencialismo puro pueden verse en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 29-44. Según Carpizo, los antecedentes del presidencialismo mexicano se encuentran en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y en la Constitución de Cádiz de 1812.

<sup>32</sup> El diputado constituyente Manjarrez señaló que: "...la revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo... Pero yo repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo. Y bien, señores: ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser." Véase el *Diario de los debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t. II, p. 437.

positivista, aunque nunca lo reconocieron expresamente. En un artículo muy lúcido y de evidente refutación al famoso libro de Rabasa<sup>33</sup> Arnaldo Córdova establece el vínculo entre las argumentaciones jurídicas y políticas de este autor y la obra de diputados constituyentes como Félix F. Palavicini. Rabasa opinaba que la dictadura había sido el único camino que se había dejado a Porfirio Díaz, pues la Constitución de 1857, al conceder tantas atribuciones al Legislativo, no le había dejado gobernar, lo que es incorrecto, dado que la Constitución de 1857 fue reformada en 1874 para restablecer el sistema de la Constitución de 1824 y a que sus matices parlamentarios tuvieron corta vigencia, como ya se ha señalado. En realidad Rabasa no creía en la aplicación de los postulados democráticos para México. Su idea de modernidad y desarrollo debía realizarse con un Ejecutivo fuerte y eficiente. La democracia era para Estados desarrollados no para un país de iletrados como México, en donde la inmensa mayoría no sabía los cometidos de un diputado.

Se ha dicho que el presidente mexicano deriva sus facultades no sólo de la Constitución y de las leyes, sino de las prácticas y de las características del sistema político. Jorge Carpizo señaló como causas del predominio del presidente mexicano las siguientes

...es el jefe del partido predominante; el debilitamiento del Poder Legislativo; los poderes que tiene en la integración de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; su marcada influencia en la economía; la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo; las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; la determinación de todos los aspectos inter-

<sup>33</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982, y Córdova, Arnaldo, "La Constitución y la democracia", México: El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra, México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 84-97. Una defensa moderna del régimen presidencial mexicano puede verse en Medina Peña, Luis, "Una institución presidencial democrática", *La política mexicana y el cambio democrático. Ensayos sobre la modernidad nacional*, coordinado por Abraham Talavera, México, Diana, 1989, pp. 139-157.

nacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado; el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el distrito federal; y, un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>34</sup>

Si se analiza con detalle, la mayoría de las razones que favorecen el predominio del Poder Ejecutivo obedecen a la ausencia de normas jurídicas y prácticas constitucionales capaces de controlar eficientemente sus funciones, o al exceso de atribuciones que las normas le conceden. El sistema jurídico nacional se ha desarrollado en estos términos para que el presidente tenga un poder casi sin límites. En México, a diferencia de Estados Unidos, el régimen presidencial no está controlado por el Poder Legislativo; el sistema de división de poderes es inexistente; la Suprema Corte ha sido tradicionalmente un órgano dependiente del Ejecutivo en su integración y en sus recursos; la vida partidaria de oposición, hasta hace muy poco tiempo, vivió debilitada por las normas electorales; la administración pública no se ha profesionalizado y depende, como la mayoría de las instituciones, del poder del presidente, pues éste la aumenta o la reduce al tiempo que la integra; la prensa y los medios de comunicación están directa o indirectamente controlados, etcétera. En tal sociedad civil, sin posibilidades reales de pluralismo y de contienda electoral imparcial y justa, era evidente que el poder presidencial creciera inmensamente, al grado de ser el elemento central en el mecanismo de sustitución o reemplazo.

Esto último es realmente importante. La debilidad de muchos regímenes autoritarios reside en no contar con procedimientos pacíficos de sustitución, por ser demasiado personalistas en el caso de las dictaduras personales, o porque el procedimiento no se ha institucionalizado y genera por ello fricciones en la cúpula gobernante. En México, desde que el presidente Cárdenas perfeccionó el mecanismo de sustitución con su renuncia a participar como jefe máximo en el gobierno

<sup>34</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 31, p. 221.

siguiente, sentó las bases de la concordia entre la familia gobernante, impidiendo la proliferación de los cismas internos, aunque éstos no hayan dejado de producirse. Además, el particular mecanismo ha servido para perpetuar el régimen. Bien pude decirse que una de las instituciones políticas más trascendentales en el régimen nacional es ésa.

A partir de Cárdenas el poder presidencial empieza su gran etapa de consolidación y a finales de los años sesenta, su etapa paulatina de crisis. No es casual que desde esos años se comenzaran a publicar libros en los que se denunciaban los excesos presidenciales y se parodiaban o caricaturizaban sus atribuciones y “el estilo personal de gobernar”,<sup>35</sup> y que en otros más, se considerara su poder y la existencia del régimen autoritario como inevitable e inherente a la estructura autoritaria de la conformación psicológica de los mexicanos.

Las razones del debilitamiento del régimen autoritario nacional van ligadas a la pérdida tanto de su legitimidad como de su eficacia. A su legitimidad porque comenzaba a ser más evidente para una población urbana y cada vez más educada, que un régimen como el mexicano no podía representar ni satisfacer sus aspiraciones. La crisis de los ferrocarrileros en 1958, la de los médicos en 1963-1964, y la de los estudiantes y clases medias en 1968, son reflejo de esa paulatina pero firme y persistente erosión. En el plano de la eficacia, la quiebra del modelo económico de industrialización para la sustitución de importaciones, clave del “Estado revolucionario” y de su retórica social que permitió al régimen conceder a la población justicia social sin democracia, cimbraron las bases de los apoyos corporatistas, tanto de la clase obrera como de los grupos empresariales prohijados y dependientes totalmente por la acción del régimen. La crisis del Estado propietario y su lógica interna coadyuvó en el cuestionamiento democrático. Lo interesante es que primero, y a diferencia de lo que opinan

<sup>35</sup> El clásico es el de Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974. Véase, también, Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, e *idem*, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975.

muchos, fue el debilitamiento en la legitimidad, y después la pérdida de legitimidad por deficiencia e ineeficacia.<sup>36</sup>

En el nivel jurídico los cambios respecto a las atribuciones del presidente comenzaron a manifestarse. Así, aunque de manera paulatina y sin tocar el núcleo fundamental de sus poderes, existe una tendencia a desarrollar controles hacia su poder, aunque como reconoce un autor, “no todos esos controles han operado en forma eficiente debido en buena medida a las características del sistema político mexicano”.<sup>37</sup>

Entre los controles más destacables habría que enumerar los que provienen del propio Poder Ejecutivo, los que se intenta provengan del Poder Legislativo y Judicial, así como los que se derivarían de un federalismo real. Los que son resultado de una conciencia de autocontrol los podemos ilustrar con las siguientes instituciones: la creación de la Secretaría de la Contraloría a finales de 1982, el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, el llamado sistema de planeación democrática, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la regulación de delitos electorales cometidos por funcionarios públicos. Los que nacen del Poder Legislativo tienen que ver con facultades muy disminuidas (el control económico y hacendario del Poder Legislativo nacional) y con la intervención del Senado o de la Cámara de Diputados para la ratificación de ciertos funcionarios públicos. En cuanto a las referidas al Poder Judicial, se traducen en una paulatina independencia de éste en la década de los ochenta, proceso que aún continúa. Finalmente, también en los años ochenta se inicia un proceso de respeto y fortalecimiento al municipio y a los Estados.

<sup>36</sup> Paramio, Ludolfo, “América Latina en los noventas”, *Nexos*, México, núm. 168, diciembre de 1991, pp. 29-36.

<sup>37</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 71. Orozco señala que el más importante control al poder presidencial es el mandamiento constitucional de no reelección.

## 1. Los controles internos

Los controles internos o autocontroles pretenden atajar la corrupción que ha caracterizado al régimen nacional. Para ello se publicaron diversas reformas y adiciones a la Constitución a inicios del sexenio de Miguel de la Madrid (28 de diciembre de 1982), se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la reforma al título décimo del Código Penal y la concerniente al “daño moral” del Código Civil, y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.<sup>38</sup> Estas normas no eran del todo innovadoras. La Constitución de 1857 contenía importantes preceptos para regular conductas irregulares de funcionarios públicos y el texto original de la Constitución de 1917 también. Disposiciones para sancionar a los funcionarios públicos existieron en el periodo posrevolucionario: en el Código Penal de 1931 y en la Ley de Responsabilidades de 1940 y de 1979, pero por deficiencias del legislador ordinario se convalidó la impunidad de los funcionarios y empleados públicos y se fomentó la corrupción.<sup>39</sup>

Las reformas contemplaron cuatro tipos de responsabilidades: derivada del juicio político para funcionarios de alta jerarquía, la responsabilidad penal, administrativa y civil. Por reforma de 1990, el actual Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal ha adicionado un título, el vigesimocuarto, en el cual se tipifican delitos electorales cometidos por funcionarios públicos cuyas conductas afecten el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos y candidatos.

La aplicación práctica de las normas ha tenido efectos positivos. En muchas ocasiones, sin embargo, se utilizan como

<sup>38</sup> El mejor libro sobre el control interno o intraorgánico publicado en México es el de Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987. Las relaciones entre corrupción y política pueden verse en Morris, Stephen D., *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1991.

<sup>39</sup> Sobre la forma como operaban estas normas, consúltese a Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.

arma política y su aplicación tiende a ser selectiva. Se juega con ellas para deshacerse de enemigos políticos o para consolidar legitimación. Como en el caso de otras medidas resulta ser insuficiente. La administración pública no se puede sanear si en primer lugar no es profesional, es decir, de carrera, normada por una ley específica de servicio civil, y que además del control interno, muy importante, sin lugar a dudas, los controles externos (legislativos y jurisdiccionales) funcionen con independencia absoluta del Ejecutivo.

La ausencia de controles ha generado la hipertrofia del Poder Ejecutivo. Un caso paradigmático es el de la Procuraduría General de la República, donde el procurador general, nombrado por el presidente y con posibilidad de ser removido libremente por él, asume facultades que son incompatibles o antagónicas, pues por una parte es Ministerio Público (prosecutor de delitos, encargado de ejercitar la acción penal y vigilante del ordenamiento jurídico, así como protector de ciertos intereses sociales) y por otra, es consejero jurídico del gobierno.<sup>40</sup>

Otro de los controles internos es el sistema de planeación democrática. No es que antes no existiera. La Ley sobre Planeación General de la República de 1930 daba cuenta de él; sin embargo, a partir de 1983 se elevó a rango constitucional. Su finalidad es evitar la inercia e improvisación en la gestión administrativa del Poder Ejecutivo, de manera que se sometan al principio de legalidad los objetivos, metas, estrategias y coordinación de esfuerzos de la administración pública. Uno de sus aspectos es el de coordinar la planeación entre la Federación, estados y municipios.

La crítica a este sistema de planeación reside en su precariedad, pues se trata de un control puramente interno de la administración, sin posibilidades para que el Poder Legislativo realice un control real. La ley secundaria, reguladora en materia de planeación de los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 78

<sup>40</sup> La crítica es común en la doctrina jurídica nacional. Véase Fix-Zamudio, Héctor, "El Ejecutivo federal y el Poder Judicial", *El sistema presidencial mexicano*, cit., nota 37, pp. 302-308.

constitucionales, concede mínimas atribuciones de control y vigilancia al órgano Legislativo.

Los controles internos son insuficientes. Los legislativos y jurisdiccionales son los importantes, y en México son endeble. No existen, por ejemplo, comisiones de investigación del Legislativo capaces de controlar la administración pública centralizada; la conformación de la Contaduría Mayor de Hacienda depende del PRI, pues al ser el partido mayoritario controla la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, y ésta es la que propone la terna de donde la Cámara de Diputados designa al contador mayor; no existe un tribunal de cuentas que pueda desarrollar una labor de vigilancia, fiscalización y control de carácter jurisdiccional sobre la actividad financiera del Estado; muchos de los altos funcionarios del Estado son designados por el presidente con la ratificación de la mayoría en el Senado, y éste es un cuerpo legislativo, a pesar de las últimas reformas de 1993, controlado y sobrerepresentado por el PRI; el Poder Judicial no puede declarar con efectos *erga omnes* la anticonstitucionalidad de un reglamento o de una ley; el Poder Judicial depende presupuestariamente del Ejecutivo al tener que negociar con él, cada año, su presupuesto, etcétera.

El seis de junio de 1990 fue instalada la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su creación significa un paso importante, civilizatorio, en un país donde la violación a los derechos humanos ha sido práctica constante. No obstante, este órgano nació vinculado al Poder Ejecutivo, y en su primer año de funcionamiento no tuvo origen constitucional. Entre sus deficiencias está la de no ser dependiente del Poder Legislativo como la mayoría de los *ombudsman*, sino del Ejecutivo. Aparentemente se ha deslindado su no intervención en asuntos políticos, como las violaciones al sufragio; sin embargo, ha intervenido en controversias de esa índole, como fueron los hechos violentos de Tejupilco, Estado de México. Ahora que se ha constitucionalizado existen reticencias a su integración como órgano de segunda instancia capaz de revisar las resoluciones de las comisiones locales de derechos humanos. A pesar de

todo es un órgano de control capaz de ir evolucionando hacia su independencia y hacia el logro de su ubicación en el esquema democrático de los *ombudsman* mundiales.

Un importante control interno fue producto de la reforma de 1993 al artículo 28 de la Constitución. Este precepto indica que el Banco de México como Banco Central goza del control de la política monetaria. El Poder Ejecutivo no podrá intervenir, como a la fecha, en los lineamientos de ésta política. Sin embargo, por su novedad la reforma no ha tenido realidad y recién, a la fecha en que esto se escribe, se designó, conforme a ese precepto constitucional, al gobernador del banco central, quien tendrá como garantías las de inamovilidad e independencia durante su encargo. Un aspecto criticable es que en la designación del gobernador, el presidente tiene amplias facultades y no se exige mayoría calificada de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente para su aprobación, lo cual impide, por lo menos en el actual esquema de representación de fuerzas, que la ratificación sea producto del consenso entre varias fuerzas políticas.

## 2. Los controles legislativos

Además de la introducción en el sistema electoral de la representación proporcional —que se analizará más adelante— y de que se ha ido dando cabida de manera paulatina, a partir de 1963, a los representantes de la oposición en el Poder Legislativo, los controles por parte del Legislativo al Ejecutivo son muy débiles. Los mecanismos de control existentes en el derecho comparado, aun en los régímenes presidenciales, funcionan en México de la siguiente manera.

Entre los informes del Ejecutivo al Legislativo destaca el presidencial. Ésta es una obligación que el titular del Ejecutivo debe rendir anualmente ante el Congreso de la Unión. Según el artículo 69 de la Constitución, el informe podría entregarse por escrito, pues la norma constitucional no exige su presentación oral; sin embargo, en México se trata de una importante costumbre efectuar dicha ceremonia. La oposición no tiene

ningún derecho de réplica y no hay debate entre el presidente y los legisladores. Los partidos de oposición precisan de mayores facultades para discutir con el presidente las cuestiones relativas al informe presidencial.

La obligación de rendir informes ante las Cámaras se extiende a los titulares de las dependencias centralizadas, así como a los de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria. Esta práctica en los períodos del auge del presidencialismo (regímenes de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz) no se celebró. A partir del gobierno de Luis Echeverría (1976-1982) se reinició. Puede decirse que su utilización en México, más que a la práctica de un efectivo control se debe a una incansable necesidad de búsqueda de legitimación, de demostrar a nivel interno e internacional que en México se cuenta con prácticas de democracia parlamentaria. No obstante, en últimas fechas y a pesar que el Poder Legislativo sigue estando controlado por el PRI en el actual sexenio, sobre todo en sus tres primeros años, en que el partido hegemónico por primera vez en su historia no contó con la mayoría de las dos terceras partes, se ha comenzado a percibir la importancia de estas prácticas más allá de sus componentes litúrgicos.

Respecto a las interpelaciones, mociones de censura, éstas son inexistentes. El régimen presidencial mexicano no las prevé a diferencia de otros regímenes presidenciales de Latinoamérica, como Costa Rica, Perú, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Venezuela, entre otros, que las contemplan en sus Constituciones, en su legislación y en su práctica parlamentaria.<sup>41</sup>

Las investigaciones se permiten pero de manera limitada. El artículo 93 constitucional consagra el derecho de las Cámaras de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participa-

<sup>41</sup> Un estudio introductorio vigente sobre el constitucionalismo latinoamericano es el de Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1990.

ción estatal mayoritaria, pero no para el resto de las dependencias de la administración pública. Por otra parte, la creación de las comisiones es a pedido de una cuarta parte de los diputados o de la mitad de los senadores, lo cual significa que por lo menos en este final de sexenio, los partidos de la oposición no podrán hacer uso de este derecho.

Los controles en materia económica en otras latitudes son fundamentales; en México, como ya se indicó, funcionan deficientemente: tienen por objeto la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. La eficacia de este tipo de controles es casi nula. Veamos dos ejemplos. Jorge Carpizo proporciona uno:

...la cuenta pública correspondiente a 1976 demostró que al Ejecutivo se le había autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83,282 millones de pesos, pero que lo había hecho por 123,557 millones, o sea un 48.4% más de lo que el Poder Legislativo le había autorizado; el déficit de ese año fue superior a 100,000 millones de pesos, lo que significa que se gastó esa enorme cantidad sin autorización del Congreso. La delegación del PAN, en la Cámara de Diputados, impugnó el dictamen aprobatorio de la cuenta pública, el cual fue aprobado por la mayoría de los diputados, y es que el sistema que vivimos así lo exige; prueba de ello fue la declaración que al respecto realizó Rodolfo González Guevara, presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados: "los diputados priistas no cayeron en ningún garlito y aprobaron la cuenta pública de 1976 en defensa de las instituciones, no del ex presidente Luis Echeverría".<sup>42</sup>

El otro ejemplo nos lo proporciona José Luis Barrera Rivera, quien señala cómo el 28 de diciembre de 1984 el Congreso aprobó un presupuesto de 18.4 billones de pesos, mismo que el siete de febrero siguiente fue reducido por el presidente De la Madrid en cien mil millones sin consultar a ese cuerpo colegiado, además de que se decidió la venta de 236 empresas paraestatales, reducir subsidios y eliminar proyectos no prioritarios.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 31, p. 149.

<sup>43</sup> Barrera Rivera, José Luis, "El papel del Pacto de Solidaridad Económica en el proceso electoral", *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Diana, 1989, p. 75.

Otra práctica anticonstitucional consiste en habilitar anualmente al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio de él mismo se presenten circunstancias extraordinarias. Lo más grave consiste en la integración de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia de la misma, y encargado de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal. Este órgano es dirigido por el contador mayor de Hacienda, para cuyo nombramiento no se requiere de ninguna mayoría calificada y, por ende, es designación exclusiva —no obtenida por consenso y sin intervención de minorías— del grupo parlamentario mayoritario. Lo deseable sería, como lo indica la experiencia del derecho comparado, que además del control político que tiene la Cámara de Diputados a través de una de sus comisiones, existiera un órgano de preferencia jurisdiccional, independiente del Poder Ejecutivo, que realizara estas funciones de manera profesional y con las garantías que los magistrados de los órganos jurisdiccionales tienen, principalmente la de inamovilidad.

Paulatinamente se les han ido concediendo facultades a las Cámaras. En todo el periodo posconstitucional se destacan: la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para convocar, de oficio o a propuesta del Ejecutivo, a sesiones extraordinarias del Congreso o de alguna de sus cámaras, después de haber quedado derogado el artículo 89, fracción XI, que la contemplaba como facultad discrecional del presidente de la República (reforma de 24 de noviembre de 1923); en 1933 se amplió el periodo de diputados y senadores de dos a tres años y de cuatro a seis, para hacerlo congruente con la ampliación del periodo presidencial; en 1938 el artículo 49 constitucional hizo patente la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos por los artículos 29 y 131 de la Constitución; en 1974 se extendió el derecho de las Cámaras para citar, además de a los secretarios de Estado como se preveía, a los jefes de los departamentos administrativos y a los directores de los orga-

nismos de la administración pública descentralizada; en 1977 se incorporó el sistema mixto electoral con dominante mayoritario, se facultó a la Suprema Corte para investigar la violación del voto público, se declaró la inviolabilidad del recinto congresional, se determinó que la Ley Orgánica del Congreso no puede ser vetada por el presidente y se concedió el derecho a las Cámaras para integrar comisiones de investigación; en el sexenio de De la Madrid se estableció un doble lapso de sesiones para el Congreso de la Unión y la renovación del Senado cada tres años, entre otras medidas que afectan directa o indirectamente al Poder Legislativo, como son las reformas electorales que se comentarán más adelante. En la reforma de 1993 se estableció la posibilidad de la representación proporcional del Senado, aunque se trata de una reforma que sobre-representa al PRI y no modifica sustancialmente la composición de fuerzas en ese órgano legislativo.

No obstante esas y otras reformas constitucionales y legales, el presidente sigue subordinando al Poder Legislativo y a sus miembros. Las razones de lo anterior son la disciplina de partido y la ausencia de democracia interna en el PRI, así como el hecho de que toda carrera política no depende exclusivamente de la sagacidad o del esfuerzo político, sino de la lealtad al presidente en turno y a la sujeción a principios como el de la obediencia, la ausencia de crítica y de autocrítica, y al hecho de saber, en el caso de los representantes populares del PRI, que su designación no es, en el mayor de los casos, producto de un resultado democrático.

Además de estas razones políticas, es obvio que las reformas no son de fondo, aunque podrían ser útiles en algún grado para realizar el debido control del Legislativo al Ejecutivo. Hay otras propuestas para fortalecer al Poder Legislativo y es posible que en los próximos años se aprueben: una modificación importante a las normas internas de las Cámaras para dar mayor intervención a la oposición en las comisiones parlamentarias; una reforma al sistema electoral para que el que predomine en el Senado sea totalmente proporcional, y mixto el de la Cámara de Diputados; mayores recursos técnicos eco-

nómicos para contrarrestar el monopolio de la facultad legislativa del presidente; el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores para favorecer la carrera legislativa, y por supuesto una revisión de la legislación electoral que contemple el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos y lo lleve a la práctica.

### *3. El control jurisdiccional*

La independencia del Poder Judicial mexicano respecto al Ejecutivo tiene una larga historia. Los estudios del profesor Fix-Zamudio dan cuenta de esa evolución y de una paulatina consolidación como poder independiente.<sup>44</sup> Una pregunta obligada es saber si el Poder Judicial mexicano es independiente.<sup>45</sup> Al respecto hay dos estudios interesantes. Uno de Pablo González Casanova que analizó la ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia durante el periodo 1917-1960 y concluyó que esta institución obraba con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo y que constituía, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores.<sup>46</sup> Otro de Carl Schwarz en donde se compara la actividad de la Suprema Corte mexicana con la de los Estados Unidos. En el lapso 1966-1968 la Suprema Corte norteamericana resolvió en contra del gobierno el 46% de los juicios y 36% en su favor. Por su parte, en similar periodo, la Suprema Corte mexicana dictó 42% de sus resoluciones en contra del gobierno y 56% en su favor. Los datos llevan a Schwarz a afirmar que los tribunales mexicanos en el ejercicio de su jurisdicción de amparo no están orientados, como se supone, a favor del Poder Ejecutivo.<sup>47</sup> ¿Es totalmente cierto? ¿Puede considerarse independiente al Poder Judicial?

<sup>44</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 40, pp. 269-364.

<sup>45</sup> Barreda Solórzano, Luis de la, "El Poder Judicial y la democracia en México", México: *El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, *cit.*, nota 25, p. 241.

<sup>46</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965, pp. 21 y ss.

<sup>47</sup> Schwarz, Carl, "Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México", *Anuario Jurídico*, II, México, 1977, p. 197.

Autores como Fix-Zamudio sostienen que la forma para lograr la independencia del Poder Judicial es a través de la implantación de las garantías judiciales, mismas que en opinión de este profesor son: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad de los funcionarios judiciales.

Por lo que respecta a la primera garantía, no fue sino hasta últimas fechas cuando se ha intentado establecer una carrera judicial; sin embargo, son inexistentes los concursos de oposición para acceder a los cargos judiciales, y el sistema de retiros, jubilación y responsabilidades es muy precario. No existe un sistema de preparación y selección de jueces adecuado. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia son designados por el Poder Ejecutivo y su nombramiento es aprobado por mayoría en el Senado. Igual ocurre en los ámbitos locales, en donde el esquema se reproduce. Esa aprobación del Senado y de las legislaturas locales para los magistrados de los Tribunales Superiores, es insuficiente. En México, a diferencia, por ejemplo de Estados Unidos, la intervención del Poder Legislativo en el proceso de designación es nulo. La designación corresponde exclusivamente al presidente o a los gobernadores locales, sin que el criterio de honestidad y capacidad profesional haya prevalecido sobre otros de naturaleza política.

La inamovilidad judicial tiene su propia historia. El artículo 94 de la Constitución, que regula la duración en el cargo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y su remoción, ha sido modificado muchísimas veces. Originalmente, es decir, después de 1917, eran designados por el Congreso de la Unión e inamovibles; en 1928, eran designados por el presidente con aprobación del Senado y con una duración de seis años en su puesto, según se determinó en la reforma de 1934; en 1944 se restableció la inamovilidad para los miembros del Poder Judicial Federal; en 1951 esta garantía se conserva sólo para los ministros de la Suprema Corte, en la que se establece que los magistrados de circuito y jueces federales durarían cuatro años en sus cargos, y si al término de éstos eran promovidos,

serían inamovibles; en 1982 se suprime el juicio especial de destitución que concedía al presidente facultades para solicitar ante las Cámaras del Congreso de la Unión, la destitución de los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, y a partir de ese año los miembros de ese Poder sólo pueden ser removidos previo juicio de responsabilidad; finalmente, la garantía de inamovilidad se concedió en 1988 también a los magistrados de los tribunales superiores de los estados.<sup>48</sup>

En materia de remuneración, no fue sino hasta la administración del presidente De la Madrid (1982-1988) que se equipararon los salarios de los jueces federales a los de los altos funcionarios de la Federación. No obstante, no hay una norma constitucional que destine un porcentaje fijo del presupuesto federal para el Poder Judicial, como ocurre en otros países, incluso en algunos latinoamericanos.

Las importantes reformas de 1987, que tienden a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se convierta en un Tribunal Constitucional, requieren de su consecución:<sup>49</sup> La distinción clara entre un organismo que se dedique a la interpretación de la Constitución, y por otra, un Tribunal Supremo encargado del control de legalidad, así como la existencia de un consejo judicial o consejo de la magistratura que tenga como función atender la selección de jueces y magistrados, su promoción, concursos de oposición, sanciones y medidas disciplinarias, etcétera, ya sea en el esquema de un régimen presidencial o de un régimen parlamentario.

<sup>48</sup> Un comentario sobre éste y otros aspectos puede encontrarse en la obra colectiva presentada por Rubio, Luis, *Reforma del sistema político mexicano. Alternativas para el futuro*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., Diana, 1990, pp. 158-184.

<sup>49</sup> Las reformas de 10 de agosto de 1987 asignaron a la Suprema Corte, en exclusiva, el control de constitucionalidad de las leyes, tratados y reglamentos, tanto federales como locales; a los tribunales colegiados de circuito se les encomendó el control de la legalidad; se confirió a la Suprema Corte una facultad de atracción; se le atribuyeron a la Suprema Corte facultades para organizar al Poder Judicial Federal, y se aumentó de cuatro a seis años los nombramientos de jueces y magistrados. Las reformas efectuadas en el Poder Judicial Federal requieren su traslado a los tribunales autónomos, principalmente en lo concerniente a las llamadas garantías judiciales. Tribunales autónomos son, por ejemplo, el agrario de reciente creación, el fiscal de la Federación, las juntas de conciliación y arbitraje, etcétera.

Una de las tareas pendientes, que afecta gravemente el papel del Poder Judicial, radica en el limitado alcance de su control de constitucionalidad: la fórmula Otero de la relatividad de los efectos en las sentencias de amparo. En el derecho comparado europeo y aun en el latinoamericano las sentencias que versan sobre constitucionalidad tienen efectos *erga omnes*. La fórmula Otero en México viola el principio de igualdad de los gobernados ante la ley e implica una deformación de su sentido real. El modelo norteamericano que sirvió de precedente posee otra funcionalidad. En ese país la declaración de inconstitucionalidad de la ley tiene el efecto de anularla, no en el sentido de obligar al Legislativo a derogarla, sino que la deja sin posibilidad de aplicación, tanto dentro del Poder Judicial como fuera de éste, lo cual en el corto plazo conduce a su derogación.<sup>50</sup>

#### *4. Los controles derivados del Estado federal y de la autonomía municipal*

El régimen mexicano se ha caracterizado por su acentuado centralismo. La dependencia de lo local respecto a lo federal se da en los dos órdenes: en lo económico y en lo político. En lo económico, los estudios como el dirigido por Wayne Cornelius y Ann Craig, señalan cómo históricamente el gasto público ha correspondido preponderantemente al gobierno federal, más del 85% para él, 12% para los estados, y 3% para los municipios,<sup>51</sup> lo que da una idea del desequilibrio financiero y de desarrollo entre la Federación y el nivel local.

Las reformas constitucionales de 1983 y de 1987 en esta materia, han tenido por propósito impulsar la autonomía financiera de los estados y de los municipios, aunque a juicio

<sup>50</sup> Sobre los sistemas de justicia constitucional en México y Latinoamérica, véase Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional latinoamericana", ponencia presentada en el seminario "Las Tendencias Actuales del Derecho", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.

<sup>51</sup> Cornelius, Wayne A. y Craig, Ann L., *Politics in Mexico: An Introduction and Overview*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1988, pp. 16 y ss.

de algunos autores han sido insuficientes, pues se mantiene la dependencia con respecto a la Federación porque los servicios que les obliga a prestar la Constitución no pueden ser satisfechos por sus raquínicas haciendas, razón por la que tienen que requerir fondos a las instancias federales. Ello ha obligado a la Federación a transferir mayores recursos a los estados y a los municipios, aunque esas transferencias se utilizan selectivamente y discrecionalmente con finalidades políticas: apoyo o no a determinados gobernadores. Se ha ensayado en México el federalismo cooperativo. El profesor Orozco señala que la categoría más importante del federalismo cooperativo proviene de la coordinación para la planeación, prevista en el artículo 26 de la Constitución y regulada en el capítulo quinto de la Ley de Planeación, así como de los convenios únicos de desarrollo.<sup>52</sup>

La intención de estas medidas es transferir recursos de la Federación a los niveles locales con las consecuencias políticas de control que ya se han apuntado. Interesante es el ejemplo de Baja California para el resto del país. En el orden económico, el gobernador panista de esa entidad pudo negociar un importante convenio de coordinación diferente al del resto de los estados del país, logrando ventajas para su entidad federativa que ningún otro gobernador ha logrado. En el orden político, los *ombudsman* existentes en el país, incluida la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dependen del Ejecutivo. En Baja California, la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de dicha entidad, depende del Congreso local, y es nombrada de una terna que propone el gobernador. Ello trasluce las consecuencias de la modificación del plano político de dependencia.

La centralización política ha sido una de las bases de la estabilidad política de México. Sirvió para eliminar o disciplinar a los caudillos locales y para distribuir las correspondientes "cuotas políticas" dentro de los sectores del PRI. Hoy, que el corporativismo tradicional nacional está en crisis, el esque-

<sup>52</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 37, p. 134.

ma es inoperante y exige su revisión. Las élites locales, algunas muy poderosas, se han rebelado, y una de las razones que explican con mayor diafanidad el triunfo de la oposición en los niveles locales es ésa. El régimen, por este motivo, determina selectivamente en dónde hacer una "elección primaria" más o menos democrática de candidatos del PRI a cargos de elección popular y en dónde no.

Una de las mayores manifestaciones del centralismo había sido el Distrito Federal. La reforma de 10 de agosto de 1987 a la Constitución para establecer la Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana, integrado con cuarenta miembros electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa y 26 de representación proporcional, obedeció a la necesidad de apertura política de esa región. La Asamblea de Representantes, aun con todas sus atribuciones y su excelente funcionamiento, tuvo hasta 1993 facultades recortadas: no era un órgano legislativo capaz de dictar las normas para el Distrito Federal, era un órgano con facultades reglamentarias y con limitadas atribuciones de control. La reforma constitucional de 1993 modificó la estructura del Distrito Federal a fin de conceder, según el nuevo artículo 122 de la Constitución, atribuciones legislativas a la Asamblea de Representantes en importantes materias. También la reforma de 1993 estableció un mecanismo cuasiparlamentario con intervención del presidente de la República para designar al jefe del Distrito Federal, aunque tal reforma no entrará en vigor hasta 1997. No obstante estas reformas y otras que conciernen a la descentralización y a la metropolización de la entidad, es de afirmarse que las reformas adolecen de vicios antidemocráticos, principalmente porque la *vacatio legis* de la adición constitucional es excesiva, porque algunas de las modificaciones, las menos importantes, no comenzarán su vigencia hasta 1995, y las más importantes hasta 1997 o el año 2000, y porque el presidente de la República sigue teniendo una influencia desmedida en la designación del jefe del Distrito Federal. Por tanto, se precisa que las autoridades ejecutivas del Distrito Federal sean electas popularmente, y aumentar, qué duda

cabe, las atribuciones de la Asamblea de Representantes, ya sea en el esquema de la creación de un nuevo Estado de la República, o en una solución diferente de carácter metropolitano, pues es inconcebible que los ciudadanos de la zona más poblada de la república no sean capaces de designar plenamente a sus representantes.

### *5. Un balance sobre el presidencialismo*

El problema, no obstante, reside en la misma naturaleza del régimen presidencial. En este sexenio el poder presidencial se ha visto reforzado por la concentración en el Ejecutivo de la administración del gasto social vía el Programa de Solidaridad, y por la capacidad que aún tiene la figura presidencial para impulsar reformas constitucionales como la de los artículos 27 o 130, que afectan el núcleo tradicional de la Constitución de 1917 y la historia constitucional de nuestro país, y que muestran cómo una voluntad política puede modificar o influir decisivamente en la estructura económica o social del país. Por eso se sostiene que mientras la oposición no tenga las dos funciones básicas: 1) activas: que permiten fiscalizar, criticar y limitar la acción del gobierno, 2) pasivas: destinadas a normar la alternancia o sustitución del gobierno con la certidumbre de imparcialidad y transparencia de los procesos electorales, no es posible que un régimen político pueda considerarse democrático.<sup>53</sup>

La limitación de los poderes presidenciales en México comprendería las siguientes áreas: en el ámbito de los poderes constitucionales para fortalecer los derechos de la oposición y conceder mayores atribuciones a los otros poderes; y en el ámbito de los poderes metaconstitucionales (ser el auténtico poder reformador de la Constitución, ser la última autoridad

53 Cárdenas G., Jaime F., "Los derechos de la oposición", *Suplemento de Política, El Nacional*, México, núm. 131, jueves 7 de noviembre de 1991, p. 12. Véase, también, Vergottini, Giuseppe de, "La forma de gobierno de oposición garantizada", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 9, mayo-junio de 1979.

en materia electoral, designar al siguiente presidente,<sup>54</sup> designar a los gobernadores de las entidades federativas y a los principales alcaldes, remover casi libremente a los gobernadores, imponer su punto de vista al Congreso, influir considerablemente en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, imponer su autoridad a los gobernadores, etcétera) se lograría construyendo un auténtico Estado de derecho y pensando seriamente en la modificación del régimen presidencial por uno parlamentario que propicie un juego democrático que no sea de suma cero; no se logra con la aplicación exclusiva de algunos de los escenarios que describe Luis Javier Garrido: mantener el *status quo*, modificar el estilo personal de gobernar, concediendo alguna independencia a las entidades federativas y a los municipios, delegando alguna autoridad en los miembros del gabinete, como en los Consejos de Ministros, democratizar el partido oficial sin democratizar al régimen, eliminar los apoyos corporatistas tradicionales, respetar el sufragio, etcétera.<sup>55</sup> Obvio que para ello, además de la tarea normativa que puede concluir en una nueva Constitución, es preciso generar en los espacios políticos un nuevo sindicalismo: responsable, independiente y democrático, y crear un partido de centro que reemplace el espacio que dejará el PRI en su inevitable caída. Esta tarea puede lograrse, en un escenario deseable, con el concurso de las fuerzas políticas nacionales y sobre los lineamientos de una transición a la democracia bajo el esquema de una reforma pactada.

<sup>54</sup> Véase el interesante análisis de Peter Smith respecto a la forma que tendrá lugar el próximo procedimiento de sucesión presidencial. Smith, Peter H., "The 1988 Presidential Succession in Historical Perspective", en Cornelius, Wayne A.; Gentleman, Judith y Smith, Peter H. (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, 1989, pp. 391-415.

<sup>55</sup> Garrido, Luis Javier, "The Crisis of Presidentialismo", *Mexico's Alternative Political Futures*, cit., nota anterior, pp. 417-434.

## VI. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

La otra pieza maestra del régimen además del presidente y el partido, es la legislación electoral que ha servido durante décadas para limitar el pluralismo político. La historia de la legislación electoral mexicana en este siglo corre paralela a la del fortalecimiento del poder presidencial. Estudiosos como Molinar Horcasitas han señalado cómo la legislación anterior a 1946, es decir, la de 1918 vigente en ese periodo, estaba sumamente descentralizada y asignaba la mayoría de las funciones electorales a las autoridades municipales o a la sociedad misma.<sup>56</sup> A partir de 1946 —explica Molinar— se desarrollan las características fundamentales del sistema electoral: fuerte centralización de todos los procesos electorales en órganos del Ejecutivo Federal como la Secretaría de Gobernación o dominados por él como la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores; la autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido oficial, sin que a la oposición le queden recursos efectivos de apelación, pues la Suprema Corte de Justicia decidió, desde 1949, no intervenir en materia político-electoral, hasta la reforma electoral de 1993 que previene una intervención mermada del Poder Judicial Federal, por algunos miembros en la segunda instancia del Tribunal Federal Electoral; la fusión, en tiempos de elecciones, del partido oficial y la administración pública, que pone al servicio de aquél sus recursos humanos y materiales; la coexistencia de partidos de oposición y partidos de “apoyo crítico” a la izquierda y a la derecha del partido del Estado (partidos paraestatales o artificiales); y la aplicación sistemática de la manipulación electoral. Por las características anteriores es que el sistema de partidos mexicano no es dominante sino hegemónico, pues no son posibles las condiciones requeridas para la competitividad político-electoral.

Se debe a Molinar también, la clasificación de la legislación electoral en tres etapas a partir de 1946: preclásica (1946-1963)

<sup>56</sup> Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 25.

clásica (1963-1976) y la posclásica (vigente desde 1977).<sup>57</sup> Cada una de estas posee notas distintivas que coyunturalmente respondían a las exigencias del régimen, principalmente del presidente de la República.

La primera etapa, formativa, tuvo por misión reducir el mercado electoral, eliminar la intervención del Poder Judicial de la calificación electoral, establecer los organismos del Poder Ejecutivo encargados de organizar, preparar, administrar las elecciones, la centralización y vigilancia de los comicios, la eliminación de los partidos regionales, y la “proscripción de hecho y de derecho de las posibilidades de que los disidentes de la familia revolucionaria expresaran su disenso organizando partidos”.<sup>58</sup>

En la segunda etapa se inicia un proceso de apertura ante el creciente déficit de legitimidad del régimen. En 1963 se introdujo la figura de diputado de partido, a través de la cual los partidos de la oposición podían acceder a la Cámara de Diputados si alcanzaban el 2.5% de la votación total; de lograrlo, por ese hecho, le correspondía a cada partido cinco diputados más uno por cada medio por ciento que sobrepasara el porcentaje señalado hasta llegar a la cifra de 20 como máximo. La finalidad era dar la sensación de cierta legitimidad o justicia en el sistema electoral sin hacerlo realmente competitivo. No obstante, la reforma de 1963 tuvo consecuencias negativas para el régimen: el sistema electoral de mayoría seguía sobrerrepresentando a la oposición, principalmente al PAN, y favorecía la sobrerrepresentación de partidos de oposición cercanos al PRI, esto es, al PPS y al PARM. Los datos electorales del periodo 1964-1976 muestran que el PRI redujo en cinco veces la frecuencia de derrotas en relación con el periodo 1946-1961. La permanente pérdida de legitimidad del régimen, visible en conflictos como el de los médicos de 1964 y el de los estudiantes de 1968, no se tradujo en una reforma radical al sistema electoral. El régimen contaba aún con recursos para mantener la estabilidad, y en 1973 sólo se redujo

57 *Idem*, p. 28.

58 *Idem*, p. 39.

el porcentaje mínimo para obtener los primeros cinco diputados de partido de 2.5% a 1.5%, y se elevó la cantidad de estos diputados a 25, siempre y cuando el partido de oposición respectivo no hubiese alcanzado 20 diputaciones de mayoría relativa.<sup>59</sup>

La tercera etapa (posclásica), siguiendo la adecuada división señalada por Molinar, se inicia con la implantación de una importante reforma política en 1977. El artífice de la misma fue don Jesús Reyes Heroles, en ese entonces secretario de Gobernación, quien la anunció en un famoso discurso pronunciado en Chilpancingo, Guerrero, el 1º de abril de 1977. En él sostuvo lo siguiente:

...hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades... El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera del cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son... Es la prédica de un autoritarismo sin freno ni barrera. Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación. La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho. Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades del progreso social.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Un libro que hace un repaso por la legislación electoral mexicana es el de Serrano Migallón, Fernando, *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

<sup>60</sup> Reyes Heroles, Jesús, "Discurso pronunciado por el C. licenciado Jesús Reyes Heroles, secretario de Gobernación, en la sesión solemne en que el C. ingeniero Rubén

Las razones que motivaron las reformas constitucionales en ese año y la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, fueron: la continua erosión de legitimidad del régimen; la sobrerepresentación del PRI en los cargos de elección popular, principalmente en los legislativos, por obra del sistema electoral de mayoría; la marginación político-electoral de organizaciones políticas representantes de la izquierda, que nunca habían accedido a la arena electoral; la aparición de insurgencias sindicales y políticas independientes de las redes corporativas oficiales; la violencia rural y urbana que se manifestó en movimientos guerrilleros en los años setenta; y la profundización de la crisis económica que puso fin al modelo de sustitución de importaciones y al “milagro mexicano”.

La iniciativa de reformas a la legislación electoral, el discurso de Reyes Heroles y los acontecimientos que tuvieron lugar posteriormente, despertaron las expectativas de todos los grupos políticos. Por ejemplo, Pablo González Casanova interpretó la reforma a partir de tres discursos: el liberal, el de democracia social y el socialista-comunista.<sup>61</sup> Desde ese año han proliferado los estudios electorales, tanto de revisión histórica como los de prospectiva.<sup>62</sup> Se escuchó en la elaboración de las reformas a los partidos de la oposición y éstos hicieron propuestas. Parecía que de la liberalización política se podía ir a la democratización del régimen.

En su importante estudio, Kervin J. Middlebrook explica cómo los escenarios en México pudieron en ese periodo de-

Figueroa, gobernador constitucional del estado de Guerrero, rindió su segundo informe de gobierno ante la H. XLVIII Legislatura de esa entidad, Chilpancingo, Guerrero, 1º de abril de 1977”, en Aziz, Alberto y Alonso, Jorge, *Reforma política y deformaciones electorales*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata, 102, 1984, pp. 172 y 173.

61 González Casanova, Pablo, *La reforma política y sus perspectivas*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1979.

62 De revisión histórica, véase Martínez Báez, Antonio, “La representación popular en una sociedad política pluralista”, *Ensayos sobre la reforma política II*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978. De prospectiva, Zavala, Iván, “¿Qué es y adónde va la reforma política?”, *Ensayos sobre la reforma política II*, cit., en esta misma nota, pp. 29 y ss.

sencadenar un proceso de transición de reforma pactada. A su juicio, la reforma política de 1977 no se tradujo en la democratización del régimen porque la coalición revolucionaria estaba dividida internamente y en ella triunfaron los duros. La Confederación de Trabajadores de México se opuso a una reforma profunda del proceso electoral y del sistema de partidos porque una medida así amenazaba su posición privilegiada. Por otra parte, gobernadores y jefes políticos locales manifestaron sus reservas a la extensión de la arena electoral y política a sus regiones.<sup>63</sup> No obstante la justeza en las apreciaciones de este autor, las razones por las que no se democratizó al régimen consistieron en la ausencia de voluntad presidencial y en la forma como los partidos opositores, principalmente los de izquierda, a quienes estaba destinada la reforma, entendían la democracia.<sup>64</sup>

La reforma de 1977 introdujo las siguientes innovaciones: facilitó el registro de nuevos partidos; estableció dos métodos para el registro de los partidos (definitivo y condicional), con la intención de otorgar ciertas ventajas a los partidos pequeños; reconoció a las asociaciones políticas nacionales; aumentó el número de diputados de la Cámara, llevándolo de trescientos a cuatrocientos; cien de los nuevos diputados serían elegidos por el sistema de representación proporcional en circunscripciones con lista partidaria; las cien bancas de representación proporcional se reservaron a los partidos políticos de oposición, aunque tales partidos también podían competir en los distritos uninominales; la oposición se representó por primera vez en la Comisión Federal Electoral y en las comisiones de los estados; los partidos con registro condicionado tuvieron derecho de voz pero no de voto; se estableció el financiamiento público; y se perfeccionó el acceso regular de los partidos de la oposición a los medios de comunicación. La crítica a las

<sup>63</sup> Middlebrook, Kevin J., "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, vol. 2: *América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 187-223.

<sup>64</sup> Al respecto consultese el ensayo de Pablo González Casanova citado en la nota 60 de este capítulo.

reformas se pueden enumerar así: se mantuvo casi intacto el aparato organizador de los comicios, con lo que el PRI podía seguir disfrutando de su hegemonía en las instancias organizadoras, vigiladoras y calificadoras de los procesos; no se abrió el proceso electoral a los partidos regionales; la ley no facilitó la vigilancia electoral; el papel concedido al Poder Judicial fue inocuo; y la ley permitió una amplia discrecionalidad a la Comisión Federal Electoral, controlada por el gobierno y el PRI.

Como consecuencia de la reforma política de 1977, partidos opositores de izquierda lograron su inscripción al igual que el sinarquista PDM. La Comisión Federal Electoral garantizó la inscripción condicional del Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), para su participación en la elección de diputados federales en 1979. En 1981 apareció el Partido Social Demócrata (PSD) y logró su inscripción condicional junto con el *trotskista* Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) para competir en las elecciones de 1982. En 1981 se forma el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) que unió a una importante coalición de izquierda. En 1982 se reformó la ley de 1977 a fin de poner barreras a la participación electoral de otros pequeños partidos que deseaban su inscripción. Como consecuencia de esa reforma, el PARM y el PSD perdieron su inscripción definitiva y condicional.

Las características de la etapa posclásica son: la entrada en la escena electoral de partidos de izquierda por la necesidad de legitimación del régimen; la creación de la Comisión Federal Electoral, actualmente Instituto Federal Electoral; la incorporación de los partidos de oposición a la vigilancia de los procesos a través de su intervención en este tipo de organismos electorales, que en ocasiones crea conflictos pero menoscabía la capacidad de manipulación del régimen,<sup>65</sup> aprobación

<sup>65</sup> Ejemplo de esto fue la sesión de la Comisión Federal Electoral del 1º de junio de 1984. En dicha sesión se negó el registro al Partido Social Demócrata y en cambio se otorgó nuevamente el registro al PARM. La solución de la Comisión Federal Elec-

de normas electorales favorecedoras del régimen; notoria tendencia a la caída electoral del régimen, afirmación apoyada incluso con las cifras oficiales, y considerando resultados coyunturales como los de 1991; los conflictos por la inequitativa distribución electoral del país (sólo 117 de los 300 distritos uninominales del país son urbanos cuando más de la mitad de la población habita en ciudades); el uso de los partidos paraestatales o satélites como forma de asegurar el dominio del PRI en los organismos electorales, y para reducir la presión de los partidos opositores con mayor peso electoral; la tendencia selectiva para admitir los triunfos de la oposición en las instancias locales; la ausencia en la oposición de un proyecto común democratizador que oponer al PRI y al gobierno; pragmatismo del PAN que persigue mediante su estrategia obtener triunfos electorales locales, y la presión de la izquierda (hoy PRD) interesada en derrotar al PRI en la arena electoral federal; enorme actividad político-electoral en la oposición y en el PRI que se manifiesta en continuos realineamientos políticos y electorales; la división en el seno del régimen: los duros que no comprenden lo que sucede y los reformadores que aún no definen un esquema para la democratización.

El sexenio de De la Madrid operó casi totalmente con la legislación electoral de 1977. En él, el régimen vivió importantes descalabros electorales en el norte del país. El PAN logró afianzarse en algunas de esas zonas como partido opositor a pesar de evidentes fraudes electorales que fueron del conocimiento de instancias internacionales como la OEA. Se vivieron momentos amargos: la inflación alcanzó niveles históricos de 160% en un año. Lo más curioso es que la democracia, de no ser un arma política para nadie, salvo para el

toral se caracterizó por su parcialidad a favor del PARM. Esta sesión es muestra de cómo la composición de este organismo hacía evidente el papel manipulador del régimen, pero al mismo tiempo evidenciaba los artilugios que son empleados para favorecer a unos y afectar cuando se quiere al enemigo coyuntural. En la misma sesión el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) obtuvo su registro condicionado.

PAN y algunos intelectuales, empezó a ser cuestión de primer orden. La crisis electoral del régimen se veía llegar; los resultados electorales de 1985 lo mostraron con claridad.<sup>66</sup>

La respuesta a la crisis política fue el Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987. En él se mantuvo el control que el PRI posee de los órganos electorales (Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales). Se ampliaron los espacios de intervención y vigilancia de los partidos políticos nacionales registrados en las fases más desacreditadas del procesos electoral: actualización del padrón electoral y la reducción de los plazos entre la jornada electoral y el cómputo electoral. Se creó un Tribunal Contencioso Electoral con poderes limitados. Aumentaron las prerrogativas de los partidos políticos respecto al financiamiento público. Se modificó la integración de la Cámara de Diputados (500 miembros, de los cuales 300 se designaron por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional). A diferencia de la legislación anterior, se permitió al PRI participar en el reparto de curules de representación proporcional. Se anticipó la cláusula de gobernabilidad, pues si ningún partido lograba obtener el 51% de la votación nacional efectiva, la ley establecía mecanismos que automáticamente concedían la mayoría parlamentaria al partido con mayores triunfos en los distritos uninominales.<sup>67</sup>

Lo característico del Código de 1987 es que amplió las facultades del secretario de Gobernación y redujo los instrumen-

<sup>66</sup> Sobre este periodo véase la monografía editada por Alvarado, Arturo, *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, 1987; Fernández Christlieb, Paulina y Rodríguez Araujo, Octavio, *Elecciones y partidos en México*, México, Ediciones El Caballito, 1986; Loaeza, Soledad, *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989. Respecto a la crisis económica de los ochenta en México, véase Philip, George (ed.), *Politics in Mexico*, Croom Helm, Londres, Editorial Assistant, 1985. Las elecciones de 1985 enfatizaron estas tendencias: disminución de votos para el PRI, la división del mundo electoral (el PRI obtiene sus triunfos en el medio rural fácilmente, en el medio urbano la oposición aumenta su fuerza), el crecimiento del PAN, y un retroceso anterior a 1977 hacia la manipulación y al control por parte del régimen de los procesos electorales.

<sup>67</sup> Una explicación detallada de esta regla y sus excepciones puede verse en Molinar Horcasitas, Juan, "Un Código para un proceso", en González Graf, Jaime, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Diana, 1989, pp. 81-87.

tos de control de los partidos políticos de oposición. El PRI aseguró el dominio de la Comisión Federal Electoral al grado que las posibles impugnaciones de la oposición ante los organismos electorales fueran del todo irrelevantes. Además de lo anterior, y como aspectos sumamente criticables, se eliminó el registro condicionado para impedir el surgimiento de nuevos partidos y la pobre regulación del Tribunal de lo Contencioso Electoral hizo a este órgano tan deficiente e inútil que uno de sus magistrados, Emilio Krieger, renunció el 1º de septiembre de 1989, dando el siguiente argumento:

Debo confesar que, como magistrado de un Tribunal que había confiado en la decisión de los colegios electorales, fundada en las pruebas contenidas en los paquetes electorales cuando tales colegios se rehusaron a abrir dichos paquetes y se refugiaron en el paupérrimo argumento de la decisión mayoritaria, sentí como si la vigencia de la ley de gravitación universal estuviera sujeta a la decisión mayoritaria de la facción dominante. Sentí que todo el esfuerzo hecho por el Tribunal Contencioso Electoral para dar valor de legalidad a la elección del seis de julio se había venido por tierra. Confirmé mi preocupación de que todo esfuerzo de dar un marco de legalidad al proceso electoral, se había convertido en un hipócrita barniz legalista, que ni legitimaba nada, ni aportaba nada para el proceso de democratización de México.<sup>68</sup>

El Código de 1987 se expidió para controlar las elecciones presidenciales de 1988. Sus resultados están a la vista y para el régimen resultó ser un instrumento muy útil durante la preparación de la jornada, durante la misma y en la calificación de las elecciones, como el artículo 299 que señalaba las reglas que se debían seguir para el cómputo distrital, y que se convirtió en un excelente medio que abrió las posibilidades del fraude electoral.<sup>69</sup> O con el manejo político y no jurídico que se siguió en la asignación de curules a la Cámara de Diputados y que dio lugar a que se dijera que el Colegio

<sup>68</sup> Valdez Zurita, Leonardo, "El fin de un código efímero. Las elecciones de julio de 1988 y el Código Federal Electoral", *Las elecciones federales de 1988 en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Colección Procesos Electorales 4, 1988, pp. 72 y 73.

<sup>69</sup> *Idem*, p. 76.

Electoral de la LIX Cámara de Diputados creó un tercer tipo de diputados en México: "los de minoría relativa".<sup>70</sup>

No puede perderse de vista que las elecciones de 1988 han sido las más reñidas de la reciente historia de México. Tal como sostienen los teóricos de las transiciones y otros politólogos, las divisiones internas del PRI, la posterior creación de la Corriente Democrática de ese partido la expulsión de Cuauhtémoc Cárdenas de su seno, y la formación del Frente Democrático Nacional, generaron un ambiente de crisis dentro del régimen.<sup>71</sup> Éste utilizó todos los medios a su alcance para mantenerse en el poder. Aun así, Salinas de Gortari es el candidato que ha llegado a la presidencia con el índice más bajo de votos oficiales. En el Poder Legislativo el PRI apenas obtuvo 260 diputados de los 500 que lo componen, y el porcentaje de abstención total fue cercano al 50%.

Salinas anunció varias veces, incluso en su toma de posesión, el fin del partido único y la necesidad de contar con una nueva legislación electoral. La vigente normativa electoral es producto de esa promesa, aunque esta vez el PRI tuvo que buscar el apoyo del PAN y de otros partidos minoritarios para realizarla, pues no contaba con la mayoría necesaria para reformar la Constitución. Las nuevas normas electorales no permiten la participación plural y competitiva como más adelante se expondrá. El PAN las aceptó no sin una importante división interna, y a cambio del reconocimiento de triunfos electorales locales y dentro de una estrategia gradualista y pragmática. No cabe duda que el partido mexicano más consolidado y hecho es el PAN, y es también el que mejor ha aprovechado la crisis de legitimidad y eficacia del régimen.<sup>72</sup> Los partidos minoritarios, entre ellos los satélites, aceptaron las reformas porque en ese clima de pragmatismo éstas les eran propicias

<sup>70</sup> Molinar Horcasitas, Juan, "Palabras pronunciadas por Juan Molinar", *Las elecciones federales de 1988 en México*, cit., nota 67, p. 321.

<sup>71</sup> González Graf, Jaime, "La crisis del sistema", *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, cit., nota 66, pp. 137-157.

<sup>72</sup> Sobre este aspecto véase Crespo, José Antonio, "La evolución del sistema de partidos en México", *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 4, abril-junio de 1991, pp. 599-622; también Loaeza, Soledad, *El llamado de las urnas*, cit., nota 65.

para lograr y consolidar, en algunos casos, su misma existencia.

El momento de la convocatoria a la reforma constitucional electoral de 1989, pudo ser el tiempo para la transición a la reforma pactada. La oposición unida, el nuevo PRD y el PAN, estuvieron en posibilidad de presionar al régimen para que éste concediera reformas importantes hacia el cambio democrático. Esta hipótesis no funcionó. Las razones de por qué no ocurrió no se muestran con claridad. Algunos opinan que falta definición a largo plazo en las fuerzas políticas de oposición y por eso apuestan al gradualismo y a los pequeños triunfos. Otros creen que el PAN no podía pactar con su enemigo histórico: el cardenismo.<sup>73</sup> Hay quien sostiene que los líderes del PAN confiaron en el presidente Salinas al ver que estaba comprometido en una política económica de privatizaciones y saneamiento administrativo y financiero, similar a la que siempre ha propugnado el PAN, y que está dando resultados positivos. Como quiera que sea, el PAN y otros partidos minoritarios pactaron la reforma con el PRI. Perdió el PRD, partido joven integrado por las más disímbolas corrientes, que no logra consolidarse, además de que su líder Cuauhtémoc Cárdenas ha mostrado fuertes dosis de autoritarismo interno. También perdió la democracia, que busca un mejor momento para florecer.

La reforma constitucional electoral de 1989-1990 tuvo como característica seguir otorgando a los elementos del régimen el control de los organismos electorales y del Tribunal Federal Electoral. La inclusión de los consejeros magistrados en el Instituto Federal Electoral como miembros independientes no engaña a nadie, principalmente por el mecanismo de designación que concede amplias atribuciones al presidente de la República. Igual ocurre con los miembros del Tribunal Electoral: la forma de su designación propicia dudas en cuanto a su imparcialidad. Respecto al método de calificación de las eleccio-

<sup>73</sup> Lujambio, Alonso, "Toward an Ambiguous Democracy. Electoral Laws and Democratization Process in Mexico", documento presentado en el curso de Juan Linz el invierno de 1991, Yale University, New Haven, 1991.

nes, no se avanzó lo suficiente en la calificación jurisdiccional, y la heterocalificación era verdaderamente ridícula en virtud de que el Colegio Electoral de la cámara respectiva podía modificar una resolución previa del Tribunal Federal Electoral, aunque exigiera una mayoría cualificada para hacerlo. Más grave aún fue la cláusula de gobernabilidad, a través de la cual se favorecía la sobrerrepresentación del partido mayoritario y se evitaba la práctica sana de las coaliciones parlamentarias.<sup>74</sup>

Las reformas electorales de 1989-1990 fueron acompañadas por una reforma al PRI. La XIV Asamblea del PRI, tiene entre sus principales méritos el haber, por lo menos en los documentos, minado el poder interno de los sectores corporatistas del partido, al aprobarse frente a la estructura sectorial otra territorial. Sin embargo, en la realidad, como nos lo recuerda Jaime Sánchez Susarrey,<sup>75</sup> la CTM logró que las cuotas que dice representar fueran respetadas en la XIV Asamblea con merma del alcance que pudieran tener las medidas para desmantelar el poder interno que posee la central obrera. El conflicto previo a la XIV Asamblea entre el presidente del PRI y el líder de la CTM, nos enseña que frente a la democratización del partido, Salinas de Gortari antepuso el proyecto económico de estabilidad, saneamiento y crecimiento económico para el país al proyecto de democracia. No son tiempos para el conflicto, seguramente se pensó. Otra medida importante aprobada, pero que ha sido mediatizada y falseada por la realidad fue la elección de los dirigentes y candidatos a puestos de elección popular por voto directo y secreto de los militantes. También se aprobó el Consejo Político Nacional que cuenta con 150 miembros, sesiona bimestralmente y su autoridad está por encima del Comité Ejecutivo Nacional; sus miembros representan por mitad a los sectores y a los ciudadanos, y tendrá

<sup>74</sup> Cárdenas, Jaime, "México: reforma y transición", *Suplemento de Política, El Nacional*, México, núm. 109, jueves 6 de junio de 1991.

<sup>75</sup> Sánchez Susarrey, Jaime, *La transición incierta*, México, Ed. Vuelta, 1991, pp. 150-154.

sin lugar a dudas una importancia más que formal en la designación del próximo candidato presidencial del PRI.

La lucha por democratizar al PRI se encuentra en un *impasse* que no se resolverá en este sexenio;<sup>76</sup> es más, la XVI Asamblea parece ser un retroceso respecto a la XIV en el proceso de democratización de ese partido. Las normas electorales aprobadas en 1989-1990 y durante 1993, han mostrado que es muy difícil controlar o detener el avance de la oposición con ellas. Por otra parte, su implantación y modificación de la legislación electoral en el nivel local se ve dificultada por las resistencias del priísmo de los estados, que junto con la CTM son los pilares de la antidemocracia nacional. Los conflictos electorales locales en este sexenio, en Michoacán, Estado de México, Guanajuato, San Luis Potosí, Yucatán, entre otros, dan cuenta de la dureza de la lucha política. Pudo sostenerse optimistamente, antes del 31 de enero de 1994, que las elecciones federales de 1991 y sus resultados favorables al PRI, indicaban que con la sola recuperación económica y la administración eficaz de un buen presidente era posible retornar a las épocas doradas del predominio del régimen. Nada más falso, el régimen no puede satisfacer a cabalidad su proyecto de modernización sin democracia, y la manifestación de las presiones internas y externas para que sea posible están presentes. Salinas contó con un voto de confianza plebiscitario en 1991, porque logró despertar credibilidad en ciertos sectores sociales, pero estas virtudes no se transmiten automáticamente al resto de la estructura, pues ésta además de obsoleta, está seriamente dañada y dividida.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Un análisis de los tres primeros años del sexenio de Salinas de Gortari, puede verse en Trejo Delarbre, Raúl, *Los mil días de Carlos Salinas*, México, Ed. El Nacional, 1991.

<sup>77</sup> Sobre las divisiones de la élite política mexicana y su evolución, véase González Graf, Jaime, *op. cit.*, nota 70; Camp, Roderic A., *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México Post-revolucionario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986; *idem*, *Memorias de un político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; *idem*, *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX*, México Fondo de Cultura Económica, 1988; Smith, Peter, *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México 1900-1971*, México, El Colegio de México, 1981; Scott, Robert, *op. cit.*, nota 11; Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, *cit.*, nota 21; Bravo Ahuja, Marcela y Sirvent, Carlos, "La élite política en México",

La necesidad de contar durante las elecciones federales de 1994 con un clima de estabilidad y paz social obligó al régimen a pactar nuevamente con el PAN y con otras fuerzas políticas minoritarias, pero con exclusión del PRD, otra reforma electoral: la de 1993. En ésta, las reformas consistieron en abrir el Senado a la oposición, aunque el sistema electoral aprobado no es proporcional puro, sino que presenta un componente mayoritario, que significará la sobrerepresentación del PRI en la Cámara de Senadores, con lo cual el régimen seguirá tendiendo el control sobre las decisiones más importante que sean de la competencia legislativa de ese órgano; se eliminó la cláusula de gobernabilidad aprobada desde el gobierno de De la Madrid, paso importantísimo para que la voluntad popular sea representada más fielmente; sin embargo, se establecieron candados hacia arriba con el artículo 54 de la Constitución, a través de los cuáles también se impide una representación política acorde con el número de votos obtenido por cada partido político; se suprimió la autocalificación para diputados, senadores y asambleístas, pero no la posibilidad de que el Tribunal Electoral califique la elección presidencial; se creó la segunda instancia en el Tribunal Federal Electoral con intervención de miembros del Poder Judicial Federal, pero subordinados al presidente del Tribunal Electoral que tiene amplísimas atribuciones; se introdujo la regulación del financiamiento privado, pero las exigencias de publicidad son insuficientes y los mecanismos de control residen esencialmente en el propio órgano electoral, lo que hace que los partidos sean juez y parte en el control al financiamiento; se incluyeron reformas para intentar tener un padrón electoral más confiable; se perfeccionaron los mecanismos electorales en materia de medios de comunicación; se determinó

Ángulos de un sexenio, México, Plaza y Valdés, 1987; Zaid, Gabriel, *De los libros al poder*, México, Grijalbo, 1988; Talavera, Abraham, "La formación de la clase política", *Ensayos sobre la modernidad nacional. La política mexicana y el cambio democrático*, México, Diana, 1990, pp. 269-285, entre otros.

un aumento en el número de ciudadanos en los consejos locales y distritales, entre otras reformas.

No obstante, no se modificó la actual conformación de los distritos electorales, que sigue favoreciendo a las áreas rurales, bolsa electoral del PRI; no se modificó el proceso para designar a los consejeros magistrados, consejeros ciudadanos y magistrados de los órganos electorales y del Tribunal Electoral; no se eliminó la presencia de la Secretaría de Gobernación en los órganos electorales; se reforzaron los impedimentos para integrar coaliciones, lo que obstaculiza la formación de un amplio frente opositor en contra del PRI; se impidió la existencia de observadores internacionales durante las elecciones; se mantuvo el peso exagerado de la estructura administrativa y técnica del órgano electoral que por el manejo de sus recursos y sus amplias atribuciones tiene posibilidad de rebasar las decisiones de los órganos decisarios: Consejo General, consejos locales y distritales —los órganos técnicos deberían estar subordinados a los órganos políticos del IFE—; pero lo más grave es que la reforma se aprobó sin el concurso del PRD, lo que implica que una de las fuerzas políticas de mayor significación, no ha admitido como imparciales las reglas de la actual legislación electoral.

Es por todo lo anterior que en año de elecciones —1994— se vuelve a insistir en una reforma electoral que dé confiabilidad al proceso. La reforma puede ser posible. Los partidos han ido avanzando hacia ella; ésta vez el PRD, el 27 de enero de 1994, firmó con el PAN y con el PRI, el “Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia”, que contempla en su compromiso número octavo la posibilidad de una reforma electoral. La crisis del régimen agravada por los acontecimientos de Chiapas que iniciaron el primero de enero de 1994 y por la muerte de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia, así como las divisiones al interior del régimen, la posibilidad de rompimiento de la estrategia que privó durante todo el sexenio salinista, de acuerdos con el PAN en la arena local, hicieron inevitable una reforma de mayores magnitudes que las anteriores. El régimen está agotado y el país precisa de

una transición democrática que redefina las reglas del juego político para que la clase gobernante del PRI y de oposición puedan dar estabilidad y confianza a una sociedad civil que duda totalmente del actual régimen y sus instituciones.

La reforma de 1994 persigue varios propósitos: 1) lograr la imparcialidad de los órganos electorales mediante la sustitución de los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos que no serán propuestos por el Ejecutivo; 2) la depuración de los órganos electorales vía la salida de numerosos funcionarios comprometidos con el régimen; 3) la posibilidad de que las elecciones sean observadas por grupos de "visitantes extranjeros"; 4) la modificación de la estructura del IFE al nivel de consejos locales y distritales para que en los mismos el peso predominante lo tengan los ciudadanos; 5) la concesión de mayores atribuciones a los consejos locales y distritales.

La importancia de las reformas es indudable. Para conocer su eficacia es preciso ver la manera en que son puestas en práctica. Por el momento, tales modificaciones constitucionales y legales son síntoma de la mayor apertura del régimen a consecuencia de los hechos de Chiapas y la muerte de Luis Donaldo Colosio. También muestran el camino inevitable del régimen hacia la democratización si no ocurre un proceso brusco de reversa.