

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO: LA ETAPA CLÁSICA

I. Introducción: la etapa “clásica” del sistema político mexicano . . . . .	53
II. Los elementos del sistema político mexicano (etapa clásica) . . . . .	55
1. La presidencia . . . . .	55
2. El partido oficial . . . . .	75
3. El papel de las elecciones . . . . .	83
4. La oposición política . . . . .	87
5. El federalismo: la relación del poder central con los estados y municipios . . . . .	89
6. El funcionamiento de la economía . . . . .	92
III. Las características del sistema político mexicano . . . . .	94
1. El carácter autoritario . . . . .	94
2. El corporativismo . . . . .	96
3. El carácter institucional . . . . .	101
4. Un sistema incluyente . . . . .	102
5. El papel de la Constitución y de las leyes . . . . .	104
6. El discurso político . . . . .	107
7. El papel de la corrupción . . . . .	109
IV. Conclusión: la mecánica del consenso. Funcionamiento y legitimidad del sistema político . . . . .	111

## CAPÍTULO SEGUNDO

# EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO: LA ETAPA CLÁSICA

### I. INTRODUCCIÓN: LA ETAPA “CLÁSICA” DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

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

Luis CABRERA

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

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

El régimen político mexicano, sin lugar a dudas, desde su consolidación alrededor de 1940, tuvo una gran dinámica. Si bien cada institución

política fue cambiando su actuación a través de las diversas administraciones sexenales, el análisis que se hace de ellas permite comprender a plenitud el funcionamiento de la política durante esta etapa.<sup>29</sup>

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

Basta citar unos ejemplos evidentes: la presidencia de la República ejerció —a pesar del desgaste y descrédito que acumuló en los últimos años— un poder casi absoluto por lo menos hasta 1994. El proceso tradicional en la sucesión presidencial funcionó igualmente hasta 1994. Las elecciones no comenzaron a ser competitidas hasta 1983 (en ciertos casos en el ámbito local) y más claramente hasta 1988. Por otro lado, la dinámica *centralista* del federalismo sigue en vigor hasta la fecha. En el mismo sentido, el Poder Legislativo estuvo subordinado al Ejecutivo hasta 1997, año en que el partido oficial pierde la mayoría en la Cámara de Diputados. El caso del Poder Judicial es más dramático aún, ya que hasta la fecha su independencia sigue siendo —por lo menos— dudosa respecto al Ejecutivo.

Resulta, pues, muy difícil, si no es que imposible, establecer un límite temporal, una fecha clara, en que se pueda determinar el final de la “eta-

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

pa clásica” del sistema político. Incluso entre los académicos y los estudiosos de la política en México no existe consenso —más bien todo lo contrario— sobre la conclusión de este periodo y el inicio del proceso de transición política en el que se encuentra inmerso, todavía hoy, el país.

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

## II. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO (ETAPA CLÁSICA)

### 1. *La presidencia*

#### A. *El presidencialismo*

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

Pastrana JAIMES

##### a. Introducción

Desde el inicio de su vida independiente, México ha sido gobernado por una serie interminable de “hombres fuertes” o caudillos; han sido ellos los que han copado la presidencia de la República. Sin lugar a dudas, el Poder Ejecutivo ha sido —y continúa siendo— la pieza clave, el corazón del sistema político. El país, más que por un sistema presiden-

cial, optó —de *jure* o de *facto*— por un presidencialismo exacerbado. Esta distinción resulta fundamental, ya que a partir de ella se puede llegar a comprender cómo ha sido utilizado y qué papel ha jugado el poder del presidente. De acuerdo con Maurice Duverger —que es quien ha definido con mayor claridad este fenómeno: “El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente”.<sup>30</sup>

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

Se trata justamente de esa forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la Constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el Legislativo y el Judicial quedan enteramente subordinados al Poder Ejecutivo, y donde lo mismo ocurre con los poderes locales de los estados y municipios. El término presidencialismo, finalmente, también implica una sociedad civil débil y, por lo tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas, tales como: partidos políticos reales, organizaciones empresariales, de clase media, de obreros y de campesinos, medios de información, comunidades académicas, etcétera.<sup>31</sup>

Este ha sido, indiscutiblemente, el rol que ha jugado la presidencia. Eje sobre el que se articula todo el aparato de poder, el presidencialismo ocupa un lugar central dentro del sistema político, al margen inclusive del entramado formal; sobre él gira una compleja red de relaciones y compromisos políticos. Todas las instituciones e instancias de poder se crearon e interactuaban en torno a la figura presidencial: o bien servían como mecanismo mediante el cual negociaban los diversos intereses, o como instru-

30 Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 2a. reimp., México, Editorial Ariel, 1992, p.152.

31 Meyer, Lorenzo, “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996”, *Foro Internacional*, México, núms. 143 y 144, enero-junio de 1996, pp. 19 y 20.

mento para llevar a cabo la acción presidencial. Así, el ocupante en turno de la presidencia se ha convertido en un soberano absoluto: siempre tiene la razón y dispone a su arbitrio de “vidas y haciendas”. Siendo la máxima autoridad —dentro de la dinámica del régimen—, no puede estar equivocado y no tiene cuentas que rendir a los otros poderes, a la nación ni a nadie.

### b. El poder de la presidencia

*En México existe un monólogo de poder: el presidente ordena y todos ejecutan sin reparos sustanciales.*

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

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

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores en las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>32</sup>

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

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

32 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 13a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1996, pp. 25 y 26. “La característica institucional más prominente del sistema político mexicano —afirma María Amparo Casar— ha sido la centralidad de la presidencia y la enorme concentración de poder en el jefe del Ejecutivo. De hecho, el concepto de *sistema presidencial* en México se refiere no sólo al arreglo institucional o marco de gobierno inscrito en la Constitución sino, de manera más importante, a la concentración del poder político y a la asunción de la responsabilidad por parte del Ejecutivo del desarrollo económico y político de la nación. La presidencia en México ha desempeñado un conjunto de tareas que en los sistemas democráticos desempeñan conjunta o independientemente otras instituciones políticas o sociales”. Casar, María Amparo, “El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político”, en *Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, UAM-IFE-CNCPyAP, 1996, pp. 65 y 66.

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

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

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

El titular del Ejecutivo resultaba omnipotente y omniabarcante, estaba en todo y todo se le debía a él. El elemento psicológico o subjetivo jugó un papel primordial, ya que provocaba que al presidente no se le cuestionara ni se le criticara; gozaba de una legitimidad ilimitada y era considerado como el inicio y el fin de todo lo que pasaba en el país. Esto le proporcionaba un campo inmenso de actuación y una fuerza indiscuti-

da. A modo de ejemplo, cuando Gabriel Zaid habla de las consecuencias de enjuiciar al presidente, resulta que sería altamente desestabilizador y peligroso ya que su poder es immenso; el presidente mexicano es:

El jefe del Estado, de la ciudad-Estado y de los 31 estados; del Poder Legislativo y del Judicial; de los Guardias Presidenciales, el Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina y los cuerpos de policía; del partido oficial, los altoparlantes, la televisión; de las vías y los medios de comunicación y de transporte; de la moneda, el presupuesto, los créditos, los salarios y los precios; de las tierras, las aguas, los cielos y el subsuelo; del petróleo, la electricidad, la siderurgia, la química; del comercio interior y exterior; de la agricultura y la educación, de la salud y de la pesca, del café y el azúcar; de un conglomerado empresarial como pocos en el mundo, por su tamaño, diversidad y control (por lo menos en su propio territorio) de los mercados, la competencia, el personal, la clientela, los proveedores, las fuentes de financiamiento y hasta los accionistas.<sup>33</sup>

#### c. La relación con el partido oficial

El Poder Ejecutivo ha dominado y subordinado al partido oficial. Sin embargo, este predominio del presidente en un principio no existía. No fue sino hasta 1935, con el triunfo del presidente Cárdenas sobre Plutarco Elías Calles —quien ejercía el poder desde la sombra a través del partido—, que la presidencia de la República asume el control absoluto del partido, convirtiéndolo en un instrumento más a su servicio. De hecho, los poderes metaconstitucionales del presidente surgen a partir de ese momento.

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

Esta relación entre el aparato estatal —el presidente— y el partido ha sido, sin duda, una de las claves —si no la principal— para el funciona-

<sup>33</sup> Zaid, Gabriel, cit. por Aziz Nassif, Alberto, “Fin de la presidencia hegemónica y el congreso subalterno”, *Diálogo y debate de cultura política*, México, núm. 2, julio-septiembre de 1997, pp. 138 y 139.

miento del régimen posrevolucionario. Mediante el control de la mayoría priista, el Ejecutivo controla al Legislativo y lo que de ello se deriva (nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, etc.); igualmente, con la presencia partidista en todo el territorio, controla los gobiernos estatales y las presidencias municipales. Así, el partido se convierte en el mecanismo privilegiado para instrumentar el control sobre los actores políticos y sobre las grandes mayorías.

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

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

A partir del dominio que el presidente ejerce sobre el partido, insisto, puede controlar a las demás instancias políticas, ya sea al Legislativo, al Judicial o bien a los actores que buscan ingresar a la política (principalmente a través del control corporativo de las organizaciones de masas). El jefe real del partido, el verdadero líder, resulta ser el presidente de la República, más allá de las propias dirigencias partidistas. De hecho, de forma similar a como lo hace con sus secretarios de gabinete, el presidente dicta las directrices a seguir por el partido oficial. La dirigencia formal del PRI recibe órdenes presidenciales y las acata cual si emanaran de un jefe directo. Basta que el presidente les informe sus deseos para que los órganos partidistas procedan obedeciendo.

#### *d. La relación con los poderes Legislativo y Judicial*

*El Poder Legislativo.* El papel que ha jugado el Poder Legislativo dentro del sistema político mexicano ha sido extremadamente pobre. Atado a la lógica sexenal de la presidencia y subordinado a su potestad, el Legislativo abdicó de sus principales funciones: hacer leyes y servir como mecanismo de control hacia el Ejecutivo. En la expedición de leyes, ámbito de competencia primordial de este órgano, no ha sido más que el encargado de ratificar y formalizar las decisiones tomadas desde la presidencia. En cuanto a la función de control político, el Legislativo nunca fue un *freno* que regulara y limitara la actuación del Ejecutivo.<sup>34</sup>

Además de haber actuado como un órgano ratificador —de mero trámite— de las decisiones presidenciales, en infinidad de ocasiones ha delegado su poder y sus atribuciones. Luisa Béjar, quien ha estudiado el funcionamiento y el papel jugado por el Legislativo, apunta: “...de factor de control y contrapeso, el Poder Legislativo se convierte en un escudo más de protección del presidencialismo, base del ordenamiento autoritario que da cuerpo a nuestro sistema político. Por otra parte, de vía para la representación de las demandas ciudadanas, la institución sólo acierta a convertirse en promotor de los intereses de la élite en el poder”.<sup>35</sup>

34 Un claro ejemplo de esta “inactividad” del control por parte del Legislativo lo tenemos durante la revisión de la cuenta pública de 1976, año en el que el Ejecutivo federal contrató deuda por un monto 44.8 por ciento superior al autorizado, sin que el Legislativo ejerciera sus facultades de sanción; por el contrario, hizo caso omiso a las irregularidades y aprobó dicha cuenta pública. Véase Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 32, p. 149.

35 Béjar, Luisa, “El papel de la legislatura en el Sistema Político Mexicano”, *Estudios Políticos*, México, núm. 6, enero-marzo de 1995, p. 203.

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

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

Primero, a través del sistema de partido hegemónico se aseguró que el presidente y el partido oficial contaran con mayorías abrumadoras en las Cámaras legislativas. Segundo, el simple hecho de contar con mayorías calificadas no aseguraba su subordinación, por lo tanto el presidente buscó que “el interés de los legisladores resida en actuar no como un poder de contrapeso del Ejecutivo, sino, antes bien, como un aliado o agente permanente de este último... se ha asegurado la lealtad de los miembros del Poder Legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacen que el interés de los legisladores resida en satisfacer los intereses del Ejecutivo”.<sup>36</sup>

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

Esta subordinación se consolidó a través de la no reelección consecutiva de los legisladores, poniendo fin a la posibilidad de que siguieran ca-

36 Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El caso de México”, *Política y gobierno*, México, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, p. 91. Igualmente, de la misma autora véase “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, *Política y gobierno*, vol. III, México, núm. 1, primer semestre de 1996.

rreras legislativas con cierta autonomía del Poder Ejecutivo. La Constitución de 1917, en un principio, contemplaba la posibilidad de reelegirse por parte de los legisladores. No fue sino hasta 1933 que se realizó una importante reforma a la Constitución: se prohibió la reelección consecutiva, no sólo de los legisladores federales, sino que igual medida se adoptó para las legislaturas locales y para los municipios. Como señala Benito Nacif, “la no reelección consecutiva ciertamente no fue producto de un constituyente desinteresado y neutral, sino parte de una campaña política dirigida a fortalecer y consolidar la coalición inclusiva de políticos encumbrados, organizada por el Partido Nacional Revolucionario (PNR)”.<sup>37</sup>

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

Al vincular las ambiciones de los legisladores en turno con la organización política externa que controla la nominación a cargos de elección más altos..., la no reelección consecutiva ha inhibido el funcionamiento de la Cámara de Diputados como un órgano independiente. Convirtió a los legisladores en agentes de quienes definían la lista de candidatos a puestos de elección o de los dispensadores de patronazgo en el Ejecutivo. Consecuentemente, la no reelección consecutiva trajo consigo un profundo e irreversible cambio en el equilibrio de poderes del gobierno federal.<sup>38</sup>

37 Nacif, Benito, “La no reelección legislativa, disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, núm. 2, julio-septiembre de 1997, p. 154.

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

A partir de esta estrategia, el Ejecutivo pudo controlar y subordinar al Legislativo y asegurarse el predominio político. Como se ve, la sujeción de este poder, junto con la del partido, fueron vitales para dar el impulso definitivo a la presidencia y que pudiera convertirse en el corazón del régimen postrevolucionario: en la autoridad máxima.

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

El Judicial ha tenido una participación prácticamente nula para hacer realidad la división de poderes, es decir, para frenar los abusos en la actuación del presidente de la República. En definitiva, “la Suprema Corte posee cierta independencia frente al Poder Ejecutivo, pero puede afirmarse que esa autonomía sufre menoscabo en los casos en que el Ejecutivo está interesado políticamente en la resolución”.<sup>39</sup>

La presidencia ha influido en el desarrollo del Poder Judicial desde el mismo nombramiento de sus integrantes. Con la subordinación legislativa, el presidente nombró a quien quiso como funcionario judicial. Desde un principio —desde el mismísimo nombramiento— el Ejecutivo ejerce una influencia excesiva y por completo inapropiada sobre el Poder Judicial en su conjunto. De hecho, la Judicatura —dentro del esquema de los sistemas democráticos— juega un papel central en la vida política, ya que es el cuerpo encargado de la resolución de los conflictos (incluso los que se

gulaba el acceso a un amplio espectro de rotación de puestos, desde los gobiernos municipales a los estatales y al federal”. *Cit.* por Romero, Jorge Javier, “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Merino, Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, México, CNCA-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 259.

39 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 32, p. 227; también resulta útil en este punto, Carbonell, Miguel, “Poder judicial y reforma del Estado en México”, *Diálogo y debate de cultura política*, México, núm. 7, enero-marzo de 1999, p. 37 y ss. Acerca de su independencia e imparcialidad, Elisur Arteaga afirma que los jueces: “Pierden ésta (la imparcialidad) cuando están de por medio los intereses del grupo gobernante... asumen su papel de inquisidores y vengadores. No importa el derecho. Castigan sin mayores pruebas y dictan sus sentencias cuando así conviene al grupo gobernante y no cuando deben hacerlo por mandato constitucional”, *cit.* por Arceo Corcuera, Álvaro, “Los partidos políticos ante la reforma al Poder Judicial”, *Diálogo y debate de cultura política*, México, núm. 7, enero-marzo de 1999, p. 94.

producen entre los poderes públicos). A diferencia de lo que acontece en las democracias: “Un rasgo típico de los autoritarismos es la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo... En México, el Poder Judicial... ha actuado bajo el control directo (aunque no formal) del Poder Ejecutivo, por lo cual, diversos atropellos constitucionales por parte del partido oficial en el Congreso han sido avalados por la Suprema Corte de Justicia”.<sup>40</sup>

#### e. Los límites del poder presidencial

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

Los límites a los que se enfrentó el Ejecutivo eran de otro tipo. Hay que buscarlos tanto en el sistema político como afuera del país. La principal restricción y la más importante, sin duda, es el tiempo. El presidente por ningún motivo puede reelegirse (tema tabú desde la revolución maderista, y más aún desde la intentona obregonista y su trágico desenlace); por lo tanto, sólo puede durar en el cargo un periodo de seis años y no más:

La estricta limitación del mandato presidencial hizo que los atributos que hasta entonces habían recaído sobre las personalidades de los caudillos se trasladaran prácticamente intactos al espacio institucionalizado. El presidente es árbitro incuestionado, aunque no neutral, en las disputas entre los distintos componentes del partido oficial, casi la totalidad de los actores incluidos en el sistema político. La aceptación de la autoridad presidencial

<sup>40</sup> Crespo, José Antonio y Sahni, Varun, “India y México, sus partidos dominantes. Del dominio al agotamiento”, *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, núm. 234, 12 de julio de 1998, p. 10. Sobre la evolución del Poder Judicial mexicano véase Cárdenas Gracia, Jaime, “El Poder Judicial en transición”, en Merino, M. (coord.), *La ciencia política en México*, México, CNCA-Fondo de Cultura Económica, 1999.

como última instancia de los conflictos, permitió mantener la disciplina entre los diversos grupos políticos locales y nacionales, a los que se abría una perspectiva de largo plazo, gracias a la garantía del relevo presidencial.<sup>41</sup>

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

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

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

Los Estados Unidos y ciertos organismos internacionales, principalmente los de índole financiera como el Fondo Monetario Internacional

41 Romero, Jorge Javier, “La construcción institucional del presidencialismo”, en *Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, UAM-IFE-CNPC y AP. 1996, p. 27. Así, el papel de la no reelección presidencial fue, en realidad, la clave para el mantenimiento de la estabilidad política al interior del régimen. El propio Romero afirma que: “el reconocimiento por todos de su papel de gran elector le ofreció a los actores una visión de futuro, gracias a la no reelección, que garantizaba el cambio irremisible del titular lo que les permitía mantenerse en el juego aun después de obtener resultados adversos; la no reelección presidencial ha permitido que el conjunto del empresariado político supusiera expectativas racionales de mejorar sus posiciones con los cambios de gobiernos”, pp. 29 y 30.

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

Por otro lado, si el sistema —en gran medida— se basa en el apoyo que le brindan los grandes sectores corporativos, entonces resulta evidente que no se puede actuar abiertamente en contra de éstos, ni de los intereses que representan o de sus miembros. Si bien este elemento es una restricción para la presidencia, ésta es bastante subjetiva y especialmente laxa; si no, basta revisar el deterioro —tanto salarial como de los privilegios con que contaban— que estos grupos han venido sufriendo en los últimos años, especialmente a partir de 1982.

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

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

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

### f. Corolario

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

James MADISON

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

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

Como quedó demostrado, esta subordinación de las instituciones políticas por parte del Ejecutivo se realizó mediante el establecimiento de toda una estructura de control político, encaminada a limitar el acceso y la distribución del poder, en una forma no competitiva, basándose principalmente en la existencia de un partido oficial de carácter hegemónico. Así, una centralización aguda y la fuerza política concentrada en la presidencia, derivan de la capacidad del propio Ejecutivo para interferir en el principio de representación y en el de libre sufragio y elección.

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

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

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

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

Con todo, más allá de la gran fuerza y poder depositados en el Ejecutivo, sobre él recaían una serie de equilibrios políticos muy delicados y sensibles. La institución presidencial formó, y forma parte, de una amplia

coalición política en cuyo seno se procesó una compleja y relativamente frágil ecuación donde intervienen muchos intereses, tanto políticos como económicos. De hecho, la presidencia “es la representación más acabada de la compleja combinación entre constreñimientos informales y ordenamientos legales del régimen. Su papel como tercero interesado pero aceptado por los actores, ha sido clave para el mantenimiento del equilibrio en el entramado. A la vez, ha funcionado como el elemento garante tanto del cambio como de la continuidad”.<sup>42</sup>

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

### *B. La dinámica de transmisión del poder: la sucesión presidencial*

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

Los sistemas políticos autoritarios históricamente han demostrado que la gran debilidad, su talón de Aquiles, se produce en el momento de

42 *Ibid.* p. 29. Además, “El Congreso, el Poder Judicial, el gabinete, los gobernadores de los estados, el ejército, el partido oficial, las principales organizaciones de masas, el sector paraestatal e incluso las organizaciones y los grupos económicos privados, reconocieron y hasta apoyaron el papel de la presidencia y el presidente como instancia última e inapelable, en la formulación de iniciativas políticas y resolución de los conflictos de intereses en la cada vez más compleja sociedad mexicana”, Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra...*, *op. cit.*, nota 11, p. 212. Igualmente, Crespo, José Antonio, *Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1996.

enfrentar el recambio de líder o del grupo en el poder. Los autoritarismos, a menos que cuenten con una gran institucionalización, se verán sometidos a problemas irresolubles cuando llegue el momento de transmitir el mando. México resolvió este dilema de una manera muy “eficaz”, pero sin que este momento dejara de ser el de mayor debilidad para el régimen:

El proceso sucesorio resulta ser, además del límite más drástico (institucional y políticamente) del presidencialismo mexicano, el proceso político más crítico para la estabilidad del sistema presidencial. Si el sistema tiene una situación de vulnerabilidad, un punto débil, éste se ubica en el momento final del cargo y en la transmisión del poder. Sin la existencia de otras condiciones de resguardo, el proceso sucesorio tiende a ser de alto riesgo, por ser la ocasión para enfrentamientos más radicales y agresivos, debido a la magnitud de la apuesta en juego y en ocasión de un inevitable debilitamiento de los controles.<sup>43</sup>

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

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

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

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

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

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

Visto de cerca, el dedazo es básicamente una lucha sorda y sordida entre los miembros del círculo presidencial por ganar la voluntad del poseedor del gran dedo. Es una lucha tan humillante como intensa, donde nadie pide ni da cuartel; una lucha que empieza desde antes de que el sexenio despunte y concluye sólo cuando los perdedores son forzados a aceptar públicamente su derrota. Esta desgastante lucha de camarillas se lleva a cabo lejos de la mirada del público. En la lógica de los contendientes, lo único importante es la voluntad del presidente, pues los supuestos electores —militantes del partido de Estado primero y ciudadanos después— son meros objetos, no sujetos, de la política.<sup>44</sup>

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

44 Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Editorial Océano, 1995, p. 217. Jorge Castañeda, al hablar del laborioso proceso sucesorio, destaca que: “La sucesión desata afanes y codicias descomunales por muchas razones, pero sobre todo por una: hay demasiado poder de por medio. La Presidencia de la República en México no es ni un puesto ‘inaugurador de crísanemos’ (De Gaulle), ni siquiera una función presidencial común y corriente. Es, o ha sido, todo el poder, en todo el país, en todo el tiempo, durante su sexenio. Por ese poder —de decisión, de colocación, de enriquecimiento, de transformación, de figuración— bien vale la pena pelear, engañar, robar y matar, y en todo caso conspirar sin tregua”. Castañeda, Jorge G., *ibid.*, p. 518. En esta misma obra, el autor recoge el testimonio de varios ex-presidentes mexicanos y de diversos “perdedores” en el difícil juego de las sucesiones presidenciales. Esto nos permite ver con mayor claridad los entretelones de este proceso que tradicionalmente se ha llevado a cabo de una forma —por decir lo menos— semi-secreta. En este sentido, resulta de gran utilidad la declaración del expresidente Salinas: “Yo creo que el mecanismo —afirma Salinas— tenía sentido principalmente en el marco de un sistema de partido casi único, en el cual la competencia política se daba en gran medida en el interior del propio partido; grupos, corrientes e incluso algunos aspectos *sui generis* de lo que podríamos llamar alternancia de equipos o grupos gobernantes, se daban dentro del propio partido gobernante. Esa fue la fórmula que encontraron nuestros antepasados al final de los años veinte y fue perfeccionada durante las siguientes décadas para poner fin a dos taras de la política nacional: la tendencia a la perpetuación de los gobernantes en el poder y la apelación a la violencia para conquistar el poder... La responsabilidad principal del Presidente de la República era garantizar la cohesión interna y ejercer un liderazgo capaz de sobreponerse a los intereses particulares y de grupo, lo mismo que a caciques regionales y grupos de presión siempre en busca de decidir la sucesión conforme a sus intereses”, p. 235. En general sobre la sucesión presidencial véase, Sánchez Susarrey, Jaime, *La transición incierta*, México, Editorial Vuelta, 1991, p. 35; y Crespo, José Antonio, *Los riesgos de la sucesión presidencial. Actores e instituciones rumbo al 2000*, México, CEPCOM, 1999, pp. 13-24.

## 2. *El partido oficial*

### A. *Introducción*

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

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

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

El partido, además de convertirse en una especie de correa de transmisión y de legitimación de las decisiones tomadas desde la cúspide del poder, desempeñó un papel de capital importancia dentro del sistema político. Sobre él recayeron una serie de funciones primordiales para el ade-

cuando funcionamiento del régimen, las cuales rebasaban, por mucho, el encargo o el rol que desempeñan los partidos en el poder dentro de los sistemas democráticos. De esta forma, el papel del partido oficial en tanto partido hegemónico, así como las funciones que le fueron conferidas al interior del sistema político, serán materia de estudio en los siguientes apartados.

### *B. El PRI como partido hegemónico*

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

Juan LINZ

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

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

en el mejor de los casos, *un sistema en dos niveles* en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados.<sup>45</sup>

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

Los revolucionarios mexicanos no pudieron darse el lujo de establecer un sistema de partido único, sin máscaras, como sí pudieron hacerlo los bolcheviques rusos o los comunistas chinos. Los mexicanos tuvieron que conformarse con lo más parecido a ello, siempre y cuando mantuviera una apariencia democrática. Esto llevó, pues, a la élite revolucionaria a la necesidad de aceptar (y de hecho fomentar) la presencia de partidos opositores, organizar elecciones guardando la liturgia democrática, reconocer algunos triunfos a la oposición, y tolerar en cierto grado algunas disposiciones y prácticas propias de la democracia política. El resultado de ello no solamente fue un sistema de partido hegemónico (con sus ventajas y desventajas inherentes), sino además un impulso constante para abrir y flexibilizar el propio régimen, pues de mantenerse estático hubiera provocado su pronta conversión en un sistema de partido único, situación intolerable en el caso mexicano.<sup>46</sup>

45 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 276 y 277. Páginas más adelante, este autor afirma: “Méjico se destaca, por ahora, como caso muy claro y bien establecido de partido hegemónico-pragmático”, p. 279.

46 Crespo, José Antonio, *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, México, Grijalbo, 1998, p. 45. En otra de sus obras, este autor afirma: “...el régimen de partido hegemónico que surgió en México como consecuencia de la revolución de 1910 tiene un doble parentesco: a) en primer lugar, el PRI tuvo una similaridad con los sistemas de partido único, como los del bloque socialista, en virtud del monopolio virtual que ejercieron tales partidos sobre la política y el hecho de que éstos mantuvieran vínculos orgánicos con el Estado, lo que garantizaba su permanencia en el poder mientras el régimen lograra perdurar; b) en segundo, el PRI mostró similitud

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

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

Segundo, la proximidad con Estados Unidos y su gran influencia sobre el país exigía, igualmente, el establecimiento de una democracia formal como requisito indispensable para obtener su reconocimiento, vital para México. Desde esta perspectiva, las razones enumeradas resultaron definitorias para el establecimiento del partido hegemónico. Dicho partido, en el fondo, se comportó como un verdadero partido de Estado, disponiendo —sin límite alguno— de los recursos públicos para perpetuar su dominio.<sup>47</sup>

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

con los llamados sistemas de partido dominante, en los que un partido controla el gobierno por varias décadas consecutivas, pero a partir de mecanismos que, no siendo incompatibles con la democracia, pueden encontrarse parcialmente en la dinámica mexicana. En este sentido el PRI, como partido hegemónico, ha sido una especie de 'híbrido' entre un sistema de partido dominante al estilo japonés, indio o sueco y otro de partido único, como el soviético, el polaco o el húngaro", *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Editorial Océano-CIDE, 1999., p. 16.

47 Por un sistema con un partido de Estado, se entiende cuando: "el partido gobernante forma un solo cuerpo con el aparato administrativo y coercitivo del Estado, actúa como su órgano político, obtiene sus recursos de las finanzas del Estado y excluye la posibilidad de alternancia de otros partidos en el Poder Ejecutivo o en la formación de una mayoría en el Poder Legislativo", Gilly, Adolfo, *cit.* por Crespo, José Antonio, "La evolución del sistema de partidos en México", *Foro internacional*, núm. 124, México, abril-junio de 1991, p. 603.

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

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

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

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

e) La imposición de un resultado favorable al partido de gobierno por vía de la fuerza, en aquellos casos en que la oposición se inconforma con el veredicto oficial a partir de la detección de fraude.<sup>48</sup>

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

48 Crespo, José Antonio, “PRI: De la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática”, *Política y gobierno*, México, enero-junio de 1994, pp. 60 y 61. Del mismo autor, véase *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, 1a. reimp., México, Espasa Calpe-CIDE, 1995, pp. 7-51.

### *C. Las funciones del partido dentro del sistema político oficial*

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, es la pieza principal para lograr la integración de los diversos intereses que conviven al interior del régimen. Como lo señala Denise Dresser, el partido ha funcionado “como una coalición pragmática de intereses, ya que representaba el carácter multiclassista de la Revolución Mexicana. Fue capaz de unificar en una sola tarea política los intereses de la mayoría de los grupos sociales: conservadores y revolucionarios, campesinos y agroindustriales, obreros y patrones”.<sup>49</sup>

Otra función en verdad relevante es la que tiene que ver con la disciplina de la clase política y de las masas. El partido “a través de sus funcionarios, se ocupa de una política de concesiones y castigos, de disciplina y premios a los líderes y grupos que actúan en la política nacional y local. Al efecto utiliza los más variados recursos políticos, legales, administrativos, para aumentar o disminuir el prestigio de los líderes entre las masas, reconociendo la efectividad de su representación, o procurando que ésta deje de tener validez”.<sup>50</sup> Dicho efecto de control y disciplina resulta clave, ya que al contar con prácticamente el monopolio del poder, la sanción a un dirigente u organización significa una condena al ostracismo político, lo cual, a su vez, sirve para reforzar dicho monopolio.

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

Finalmente, el PRI desempeña una función de *protección* al gobierno; se erige como una especie de retaguardia y de resguardo respecto a “los intereses del Poder Ejecutivo en los planos parlamentario y micropolítico regional, supervisando que la dinámica de control y gestión administrativa se cumplan”.<sup>51</sup>

49 Dresser, Denise, “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: Neoliberalismo y reforma partidaria en México”, en Cook, Middlebrook y Molinar (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Ediciones Cal y Arena, 1996, p. 216.

50 González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, 4a. reimp., México, Ediciones Era, 1995, p. 183.

51 Cansino, César y Alarcón Olguín, Víctor, “La relación gobierno-partido en un régimen semi-competitivo. El caso de México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, núm. 151, enero-marzo de 1993, p. 31.

## D. *Corolario*

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

Lorenzo MEYER

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

Como vemos, el PRI ocupó un papel central dentro del régimen, sólo subordinado a la presidencia de la República. Sin embargo, a la vez y de forma paradójica, fue “mucho menos que un partido, porque su intervención en el diseño de los programas de gobierno y en el proceso de toma de decisiones políticas o administrativas y en general en el curso de los asuntos públicos, era mínima”.<sup>52</sup>

Así, no constituye una exageración decir que este entramado —todo un sistema de partidos en sí mismo— fue sumamente eficaz en la consolidación y posterior funcionamiento del régimen político instaurado por los

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

revolucionarios. En suma, resultan de gran utilidad, para concluir, las palabras de Giovanni Sartori a propósito de México: “...si el caso mexicano se evalúa por lo que es en sí mismo —apunta el politólogo italiano—, merece por lo menos dos elogios: uno, por su capacidad inventiva, y el otro, por la forma tan hábil y feliz con que lleva a cabo un experimento difícil”<sup>53</sup>

### 3. *El papel de las elecciones*

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

Lázaro CÁRDENAS

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

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

- La legitimación de las relaciones de poder ya existentes.
- Permiten distender las presiones políticas al interior del régimen.
- Mejorar la imagen al exterior.

53 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 45, p. 283.

- Permiten, de forma limitada, la expresión de las diversas fuerzas y partidos de oposición.
- Realizar un reajuste de fuerzas para afianzar y reequilibrar al sistema en su conjunto.<sup>54</sup>

El sistema político mexicano, durante su etapa clásica, no escapó a este fenómeno. Las elecciones, durante mucho tiempo, jugaron un papel vital para neutralizar las expresiones desestabilizadoras de la oposición más radical, de la disidencia antisistémica. A partir de los comicios fue posible la existencia de las válvulas de escape necesarias para atemperar las tensiones políticas acumuladas. En consecuencia, en el caso mexicano, las elecciones tuvieron al menos cuatro funciones principales: fuente de legitimación del poder público, de las autoridades y de sus políticas; instrumento de socialización política y canal de comunicación entre gobernantes y gobernados; seleccionar a los cuadros políticos y una función estabilizadora.<sup>55</sup>

Jacqueline Peschard se pronuncia en un sentido similar: afirma que el principal papel que juegan las elecciones es el de mantener en todo momento un control político por parte del régimen en el poder. De hecho, resulta evidente que “las elecciones no constituyan un camino para elegir gobernantes —advierte Peschard—, pero sí lo eran para mantener actualizadas las ambiciones de movilidad política, para refrendar el pacto político con los líderes de las organizaciones de masas enclavadas en el partido y con las fuerzas y poderes locales y regionales, para premiar lealtades y castigar errores o indisciplinas; en suma, para mantener lubricadas las redes de control político”.<sup>56</sup> No es una exageración decir que las elecciones, virtualmente, fueron monopolizadas por el régimen y su partido de Estado. La oposición —como veremos en el siguiente apartado— jugó un papel menor, secundario, en esta *comedia electoral*.

Además de la escasa o nula competitividad de los procesos electorales, durante este periodo se recurrió, de forma relativamente amplia, al fraude. Según Juan Molinar, dicha trampa se lleva a cabo en una doble vertiente: por un lado, aumentando el número de votos en favor del PRI y

54 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 19.

55 Loaeza, Soledad, “El llamado de las urnas: ¿Para qué sirven las elecciones en México?”, *Nexos*, México, núm. 90, junio de 1985, p. 13.

56 Peschard, Jacqueline, “El partido hegemónico; 1946- 1972”, en Varios autores, *El partido en el poder. Seis ensayos*, México, El Día en libros-PRI. 1990, p. 214.

por el otro, restándoselos a la oposición: “Lo primero se logra de múltiples maneras —anota Molinar—, que van desde la manipulación del padrón electoral para facilitar maniobras del PRI o el relleno unilateral de urnas y la colocación de casillas ‘fantasmas’, hasta la utilización de brigadas volantes de votantes, pasando por la ‘banderilla’ o el taco de varios votos introducidos simultáneamente a la urna..., y otros procedimientos poco elegantes pero efectivos. Lo segundo, restar votos a la oposición, se logra mediante la anulación de boletas, saqueo de urnas, presión a los electores potenciales, adulteración de paquetes electorales, etc”.<sup>57</sup> Más aún, Jorge Castañeda afirma —y cito *in extenso* ya que la referencia no tiene desperdicio— que:

Las elecciones se organizaban, no sólo se celebraban. El Estado, a través de la Secretaría de Gobernación y del Registro Nacional de Electores, y en menor medida mediante la acción de los gobernadores, garantizaba el triunfo del partido oficial: por las buenas y por las malas. El padrón electoral, en particular, servía a ese propósito. En él se hallaban inscritos —activamente, o vía la no depuración— los cientos de miles o más ‘muertos’ necesarios —con sus respectivas direcciones: eran los ‘invitados falsos’ a domicilios verdaderos, en la jerga de los operadores— para entregar credenciales correspondientes a cientos de delegados y candidatos distritales priístas. Gracias a esas credenciales, a las brigadas volantes compuestas por fieles que votaban cinco o seis veces cada uno, y a determinadas claves... utilizadas para identificar a los ‘muertos’, se conseguían los votos pertinentes para alcanzar los totales deseados... Cada abanderado y delegado distritales acudían a la autoridad en Gobernación para negociar su ‘ayuda’: cuántos votos tenía y cuántos quería. El Estado le entregaba las respectivas credenciales, cuyo número se estimaba a partir de un acervo gigantesco de información política, censal, social, de cada distrito y del conocimiento perfecto de los cuadros priístas del mismo. Los gobernadores desempeñaban igualmente su papel: coordinaban, proponían, organizaban, pero siempre en interlocución con el centro; sin el centro se desataba el caos... Nada se dejaba al azar. La meticulosidad era merecidamente legendaria... el poder no se conquistaba en las urnas, sino en los conciliábulos.<sup>58</sup>

Sin embargo, en este punto surge una contradicción, una gran paradoja. Si el PRI, el partido oficial, tiene un carácter hegemónico y ejerce un

57 Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad...*, *op. cit.*, nota 13, pp. 8 y 9.

58 Castañeda, Jorge G., *op. cit.*, nota 43, pp. 444-446.

control y un monopolio casi absoluto sobre las elecciones, entonces, ¿por qué la necesidad de echar mano al fraude? En el fondo, esta cuestión no es una contradicción, todo lo contrario. Es un complemento para asegurar el control político por parte del régimen, tanto al exterior (oposición) como al interior.

El fraude electoral fue un mecanismo que se echó a andar por dos motivos: primero, impedir la posible victoria opositora ahí donde ésta tuviese cierta fuerza (ya fuere por una coyuntura local específica, por un candidato con carisma, por repudio al candidato oficial, etcétera), reproduciendo, de esta forma, su virtual monopolio. Segunda razón, para asegurarse, igualmente, el control de los propios candidatos y de los políticos oficiales. Como apunta Gabriel Zaid: “Un candidato del PRI que ganara limpiamente le debería el poder a sus votantes, no al sistema. Peligrosamente (para el sistema), podría sentirse dueño de su propia fuerza, con derecho al poder... pero el sistema no admite más que un solo poderdante: el Supremo Dador. Suyo es el poder. Suyo, el único voto que hace falta para ganar”.<sup>59</sup>

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

Como vemos, las elecciones en México no han servido para lo mismo que en los países democráticos. No han sido el mecanismo privilegiado para encauzar la expresión política de la ciudadanía, ni para la designación del gobierno o de los representantes populares. Por el contrario, han

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

servido como un instrumento legitimador —muy eficaz— del régimen, tanto *ad intra* como *ad extra*, presentando a México ante los demás países como una democracia en la cual se desarrollaban elecciones periódicamente y de forma ininterrumpida.

#### 4. *La oposición política*

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

El entramado multipartidista y, al menos formalmente, competitivo sirvió al régimen de varias formas. Al poder comparecer ante los ojos de la opinión pública (nacional e internacional) como un sistema *pluralista y competitivo*, permitió a la coalición revolucionaria una legitimación que de otra forma no se hubiera dado. Dentro de esta dinámica, la oposición al régimen autoritario y al partido hegemónico fue indispensable para estabilizarlo y así, de cierta forma, legitimarlo.

En este punto surge un interrogante que va a determinar el papel de la oposición política y que ya fue explicado parcialmente al tratar al PRI como partido hegemónico: ¿por qué el régimen, emanado de una revolución, no estableció un sistema de partido único, como sí lo hicieron otros movimientos revolucionarios? Además de las razones ya aducidas en aquel momento, aquí vamos a exponer una respuesta más amplia. En este sentido, Arnaldo Córdova se cuestiona: ¿por qué el gobierno y su partido oficial quieren una oposición? y responde de la siguiente manera: “...estas fuerzas gobernantes han necesitado siempre legitimarse frente al conjunto de la sociedad. Por eso han permitido la oposición y por eso, en ocasiones, han facilitado su creación y puede decirse, incluso, que en ciertos casos hasta la han inventado. Hay partidos a lo largo de la historia del siglo XX que han sido inventados por el gobierno para legitimar, en una lucha aparente, las instituciones del régimen dominante”.<sup>60</sup>

60 Córdova, Arnaldo, “Panorama histórico de la oposición en México (periodo 1965-1991)”, *Anuario jurídico XVIII 1991*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 29. En este contexto, José Antonio Crespo complementa lo dicho por Córdova al afirmar que: “...además de

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

La legislación electoral ha constituido siempre una camisa de fuerza para la oposición, aunque nunca tan apretada que la asfixie. El marco jurídico se ha adaptado a diversas condiciones para proteger las ventajas del partido de gobierno, por lo que su evolución ha sido sumamente dinámica. Por ejemplo, mientras el mayor desafío del partido oficial provino de las escisiones de su propio seno, entonces la ley obstaculizó el desarrollo de la oposición... Cuando en 1958 logró superar —al menos durante 30 años— dicha propensión, entonces se reformuló la legislación para dar aliento “de boca a boca” al resto de la oposición de origen extraoficial.<sup>61</sup>

Cabe destacar que pese a las condiciones desiguales de competencia y de todas las limitaciones a las que se vio sometida la oposición, ésta siguió *disputando* las elecciones. En este contexto, la principal destreza del régimen ha sido conservar a la oposición en la mesa de juego, aun cuando era por todos conocido que los datos estaban cargados hacia el lado del partido oficial. De hecho, la oposición le ha brindado un gran

brindar legitimidad democrática, en los sistemas de partido hegemónico se adjudica algunas funciones complementarias a la oposición. Incluso aceptando su verdadera autonomía respecto del gobierno —o precisamente por eso mismo—, los partidos de oposición permiten canalizar por vía institucional el descontento, la irritación y la disidencia de ciertos grupos hacia el régimen, reduciendo el atractivo a los medios extralegales de protesta por ser éstos más riesgosos para la estabilidad y más difíciles de controlar”, Crespo, José Antonio, *Fronteras...*, *op. cit.*, nota 46, p. 92.

61 Crespo, José Antonio, “La participación electoral de oposición en México: Motivos reales y formales”, *Anuario Jurídico*, núm. XVIII-1991, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 71 y 72, y “La transición mexicana”, *Crónica legislativa*, núm. 10, agosto-septiembre de 1996. Este entramado introdujo importantes incentivos para el mantenimiento de la hegemonía priista. De hecho, “la capacidad de cooptación del sistema, la enorme heterogeneidad de grupos e intereses representados en el Partido Revolucionario Institucional y la presencia permanente del fantasma del fraude y/o de la represión para quien se inconformara con fuerza política por la vía electoral, generó un poderoso incentivo para hacer política dentro del PRI y con las reglas del sistema”. Lujambio, Alonso, “De la hegemonía a las alternativas: Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, *Política y gobierno*, México, primer semestre de 1995, p. 48.

apoyo al régimen y, de forma involuntaria, lo ha fortalecido. Con su presencia en el juego electoral le ha prestado un invaluable sostén, legitimándolo y, a la vez, abriendo los canales necesarios para la expresión de las inconformidades sociales. La oposición política *leal* ha cumplido dos funciones contrarias entre sí, una de forma voluntaria y otra involuntaria:

La primera busca socavar las bases de legitimidad del régimen priista, para poco a poco dar paso a un sistema plenamente democrático y competitivo. La segunda proporciona de facto la legitimidad democrática que el régimen necesita para sobrevivir, y abre canales institucionales de expresión al descontento ciudadano. Este segundo punto se ha traducido en la continuidad del autoritarismo mexicano, precisamente lo contrario de lo que se buscaba. En ello consiste la mayor paradoja de la oposición en México. Buscando minar la continuidad del régimen autoritario, la participación institucional de la oposición la ha ampliado y fortalecido.<sup>62</sup>

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

## 5. *El federalismo: la relación del poder central con los estados y municipios*

*México, a despecho del régimen federal de gobierno establecido por la Constitución, es un país gobernado en la realidad por una autoridad central incontrastable.*

Daniel Cosío VILLEGAS

Si bien México recoge en su Constitución un sistema federal, el régimen posrevolucionario se ha caracterizado por un marcado centralismo.

62 Crespo, José Antonio, “La participación electoral..., *ibid.*, p. 69. Por su parte Soledad Loaeza afirma: “durante los años de la continuidad posrevolucionaria, la funcionalidad de la oposición beneficiaba más al sistema que la excluía del poder que a ella misma, porque su participación ofrecía una válvula de escape para algunos descontentos. Tenía, por consiguiente, una función de estabilización de las relaciones políticas, al mismo tiempo que contribuía a sostener una fachada democrática, importante sobre todo para la imagen del país en el exterior”, Loaeza, Soledad, *El Partido Acción..., op. cit.*, nota 52, p. 79.

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

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

Aún cuando el PRI ha tenido que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales y sus márgenes de maniobra en los estados no han sido ilimitados, dicho partido funcionó tradicionalmente como aparato centralizado y disciplinado. En un sistema en que un partido con estas características domina todos los niveles de gobierno en elecciones no competitivas, el federalismo se mantiene inerte y su relevancia política se reduce a estar ahí, como una institucionalidad disponible, que puede potenciarse en cualquier momento... el meollo del asunto está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo *político* a la relación entre el poder central y los estados.<sup>63</sup>

- b) *Las razones de carácter jurídico o normativo*: históricamente, la tendencia predominante ha sido la de ir incorporando, paulatinamente, materias o facultades —que originalmente pertenecen a los estados— a la federación. De esta manera, mediante el recurso de la reforma constitucional, se han *federalizado* diversas atribuciones en detrimento del poder de los gobiernos locales. Todo ello aunado a las normas que facultan la intervención directa por parte de la federación en los asuntos de competencia local.

63 Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 35 y 36. Más aún, el propio Lujambio afirma que “el origen de la debilidad del acuerdo federal mexicano... [está] en la presencia continua de un partido hegemónico y disciplinado ocupando *todos* los espacios constitucionales de nuestro sistema republicano y federal (la Presidencia-jefatura de partido, las dos Cámaras del Congreso y sobre todo las gubernaturas de los estados)”, “De la hegemonía..., *op cit.*, nota 61, p. 62.

- c) *Las razones administrativas*: el gobierno federal ha ido creando, paso a paso, una serie de agencias, instituciones, empresas paraestatales, patronatos, fideicomisos, etcétera, que no han hecho más que invadir las esferas de competencia locales, restándole, igualmente, poder a los estados y municipios.
- d) *Las razones de carácter económico*: además de los motivos aducidos anteriormente, el control de los recursos económicos reviste una gran importancia. Como afirma Mauricio Merino, “el verdadero núcleo del federalismo —o de cualquier tipo de relaciones entre distintos niveles de gobierno— está sin duda en la distribución del dinero. Todo lo demás puede ser muy importante, pero no es lo fundamental. ...Todos los demás puntos descansan en el dato crucial acerca del dominio efectivo de los dineros”.<sup>64</sup>

El acaparamiento de los recursos se vuelve una de las claves del federalismo. De hecho, en México el gobierno central es el encargado de recolectar la mayoría de impuestos, para devolverlos —de forma parcial— posteriormente a las entidades federativas, en una proporción que él mismo determina y que por lo general es insuficiente, obligando a las autoridades locales a negociar con la federación los incrementos de las transferencias, convirtiéndose en gestores que dependen de decisiones centrales. El predominio de las autoridades federales resulta abrumador. Los recursos que se controlan desde la federación alcanzan un 85 por ciento del total, dejando solamente el 12 para los estados y 3% para los municipios; significando ello una virtual parálisis o impotencia de los ámbitos locales de gobierno.<sup>65</sup>

En suma, el sometimiento de las entidades federativas y de los municipios a los dictados del centro y en particular a la presidencia de la República, ha sido absoluto. En términos generales, las causas que han permitido dicha subordinación se pueden sintetizar en las de carácter político

<sup>64</sup> Merino, Mauricio, “El federalismo y los dineros. La segunda reforma del Estado”, *Nexos*, México, núm. 210, junio de 1995, p. 15.

<sup>65</sup> Tal cifra es la que proporciona Jaime Cárdenas, véase *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p. 87, basándose en un estudio de Wayne Cornelius y Ann Craig. Una cifra similar se encuentra en Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, p. 135. Este autor afirma que “en el periodo comprendido entre 1945 y 1991, el gobierno federal ha dispuesto del 84% del total de los recursos públicos, los estados han administrado un 14% y a los municipios les ha tocado un ‘modestísimo’ 2.4%”. *Loc. cit.* También véase Schmidt, Samuel, *Amenaza y oportunidad. Los retos de la democracia mexicana*, México, Editorial Aguilar, 1997.

(restricción de la competencia), de carácter jurídico (atracción de facultades por parte de la federación), de carácter administrativo (a través de diferentes agencias e instituciones *intervencionistas*), y por razones económicas (control abrumador de los recursos).

## 6. *El funcionamiento de la economía*

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

Maurizio VIROLI

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

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

La economía mexicana, al igual que en el resto de Latinoamérica, se regenera a partir de una política económica muy activa por parte del Estado, principalmente en cuanto a la industrialización y a la sustitución de

importaciones. De hecho, se puede decir, de forma meramente esquemática, que las características del modelo adoptado fueron: a) la acelerada industrialización; b) la sustitución de importaciones, sustentada en la imposición de elevados aranceles y en cuotas de importación; c) el papel central del Estado como productor directo en sectores clave; d) subsidios relativamente extensos, tanto a los consumidores como a los productores; e) precios controlados en algunos insumos y en productos considerados vitales; f) control en los créditos y en las tasas de interés para fomentar la inversión; g) finanzas públicas deficitarias; h) inversión extranjera controlada y relativamente escasa; i) prestación directa de servicios por parte del Estado (salud, educación, etcétera); j) sistemas de protección social y de bienestar para los trabajadores del sector formal.<sup>66</sup>

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

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

A la par, se estableció una relación *perversa* con los empresarios, ampliamente retributiva para las dos partes involucradas: las decisiones tocantes a la inversión y el crecimiento se tomaban —y en mayor parte de-

66 Stewart, Frances, “La insuficiencia crónica del ajuste” en Bustelo, E. y Minujín, A., *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Santa Fé de Bogotá, UNICEF-Editorial Santillana, 1998, pp. 33 y 34.

pendían de él— con el gobierno; para ello, la autoridad contaba con innumerables instrumentos y mecanismos: monopolios, subsidios, protección de importaciones, concesiones, franca corrupción. Bajo este *acuerdo* todas las partes ganaban: jugosas rentas y poder para ambos y, además, control y sujeción del sector empresarial.

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

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

### III. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

#### 1. *El carácter autoritario*

El sistema político en su etapa clásica ha tenido, sin duda, un carácter autoritario. Como ya lo hemos dicho en varias ocasiones, México vivió bajo el dominio de un entramado político-institucional no democrático, definido en términos teóricos como un autoritarismo. Sin embargo, hoy en día este concepto se ha vuelto un lugar común, algo que a fuerza de repetirlo incesantemente ha perdido su real significado y dimensión. En consecuencia, antes que cualquier otra cosa hay que definir a los sistemas

autoritarios para, posteriormente, encuadrar al régimen mexicano en dicha categoría. El término autoritario surge en la década de los sesenta —en 1964 para ser precisos— y es acuñado por Juan Linz, quien al estudiar la España franquista nota que los conceptos de democracia y totalitarismo resultan insuficientes. Fue entonces que elaboró un término intermedio. Este autor propone tener por autoritarios a los:

Sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.<sup>67</sup>

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

Mención aparte merece el punto de la movilización política. En esta cuestión cabe hacer un alto, ya que el control ejercido ha sido en extremo sutil. Desde esta perspectiva, se puede decir que el grado e intensidad de movilización de los diversos grupos y sectores es más bien escaso, pues

67 Linz, Juan J., “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España” en Paine, Stanley G. (ed.), *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Madrid, Akal Editor, 1978, p. 212. En igual sentido, S.E. Finer caracteriza a un sistema político como autoritario cuando “Los métodos de decisión mediante el debate público y la votación son suplantados en gran medida o por completo, por la decisión de las autoridades; los gobernantes disponen de suficiente poder como para ignorar las limitaciones constitucionales; y la autoridad que afirman tener no deriva necesaria ni habitualmente del consentimiento de los gobernados, sino de alguna cualidad especial que ellos solos poseen”. Cit. por Escobedo Delgado, Juan Francisco, *Resonancias del México autoritario*, *op. cit.*, nota 12, p. 12.

siempre se genera a instancias de la autoridad, y cuando se produce no busca más que servir a los intereses y deseos de los gobernantes. Se puede hablar, de esta forma, de una movilización desde arriba, en donde los agentes que se *echan a la calle* son estructuras del propio entramado político, es decir, grupos, organizaciones o sindicatos sometidos y controlados por el régimen. Por definición, estos movimientos carecen de conflictividad alguna. Son factores que apoyan a la coalición en el poder, y en todo caso, *ayudan* a que las verdaderas demandas de los sectores populares sean distorsionadas o deformadas hasta hacerles perder sentido. Así, a través del corporativismo se ha logrado la desmovilización política de las mayorías; además, ha funcionado como un mecanismo de apoyo al Estado y, a la vez, de control de éste hacia las organizaciones de masas. El régimen, pues, no sólo evitó la movilización política, sino que se aseguró al mismo tiempo el apoyo de las mayorías.

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

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

## 2. *El corporativismo*

La coalición posrevolucionaria adoptó, como uno de sus instrumentos principales, un sistema de tipo corporativo para sujetar y consolidar su control político sobre las mayorías organizadas y, más aún, sobre las no organizadas. Lo cierto es que el corporativismo era el modelo de representación de intereses dominante y la forma de establecer el consenso po-

lítico; a través de él se estructuraban los canales de intermediación más importantes. En realidad, era un sistema de control e intercambio político y una fórmula para integrar a las mayorías en el seno del régimen priista.

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

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

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

El corporativismo (*sic*) de Estado tiende a estar asociado con sistemas políticos en los que las subdivisiones territoriales están fuertemente subordinadas a un poder central burocrático; las elecciones no existen o son plebiscitarias; los sistemas de partido están dominados o monopolizados por un solo partido débil; las autoridades ejecutivas son exclusivas ideológicamente y son reclutadas de manera más restringida, que las subculturas políticas basadas en clase, etnia, lenguaje o región son reprimidas... el corporativismo de Estado aparece como el elemento definitorio, si no es que de necesidad estructural, para el Estado... autoritario.<sup>68</sup>

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

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

globaban a empresarios, trabajadores, campesinos, comerciantes, profesionistas, maestros, etcétera.

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

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

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

Los empresarios se constituyeron como el grupo más importante que no se encontraba incorporado en los sectores del partido. Sin embargo, también les fue impuesta una forma de organización de tipo corporativo. Se estructuraron grandes sindicatos de empresarios como la CONCAMIN, CANACINTRA, etcétera. La relación entre empresarios y Estado fue en extremo sutil; si bien existía cierta subordinación de los hombres del capital al régimen, lo que en realidad prevalecía era una alianza mutuamente benéfica.<sup>69</sup> Por otro lado, se encuentran los grupos no incorpo-

69 “No habiendo consenso entre la clase política y la clase económica, ya que incluso puede haber ciertas contradicciones entre facciones de esas clases, la tendencia que puede observarse es más hacia la complementariedad de intereses que hacia la confrontación. El Estado tiene mecanismos para controlarla, pero la clase económica tiene también el poder del capital para frenar iniciativas de corte

rados pero pasivos; el régimen implementó hacia ellos una serie de políticas que los beneficiaron, cuya finalidad era o bien incorporarlos al partido o mantenerlos pasivos, pero apoyando al sistema. En concreto, la estructura del PRI llega a estos grupos por conducto de las organizaciones de colonos y por medio de los servicios que gestionan los propios miembros del partido oficial, ya sea la tenencia de la tierra, agua, pavimento, luz, drenaje. Es decir, servicios vitales para la población que, a su vez, son muy difíciles de proporcionar por organizaciones ajenas al aparato estatal.

Respecto a los grupos disidentes, el régimen echó mano a un sinfín de recursos políticos. De entrada, se entablaba una negociación y *conciliación* entre los líderes de estos grupos y los representantes oficiales, con la finalidad de lograr convencerlos y que se acercaran a los canales oficiales tradicionales; si esto concluía de forma exitosa el sistema podía tolerar incluso cierto grado de autonomía relativa por parte de estos movimientos; es decir, el régimen recurre en un primer momento a la cooptación y a negociar. En cambio, si esto no tiene éxito, se puede llegar en un caso extremo a la represión y al encarcelamiento de los líderes. Así, el Estado aplica una política de *pan o palo* hacia estos sectores.

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

Dichos incentivos o apoyos se estructuraron, siguiendo lo dicho por Jaime Cárdenas, a partir de cuatro categorías: apoyos políticos, económicos, sociales y legales. Entre los de tipo político destaca el apoyo prestado por el régimen a las organizaciones oficiales frente a la disidencia interna o a grupos rivales; por ejemplo, no se ha dudado en involucrar a la

redistributivista o reformista. Hay un interjuego permanente que, hasta ahora, no se ha manifestado en una crisis política o, si se quiere, en una crisis de hegemonía”, Reyna, José Luis, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, Cuadernos del CES, núm. 3, COLMEX. 1974, p. 25.

policía y al ejército cuando se han presentado afrontas al poder de la CTM o de otros sindicatos afines por parte de organizaciones ajenas a la esfera oficial. A la par, los apoyos de índole económica se traducen en transferencias directas de dinero o en especie del Estado a los grupos corporativizados. Los apoyos sociales tienen que ver con el beneficio de los integrantes de estas organizaciones, ya sea mediante su incorporación a la seguridad social, a través de facilidades para adquirir viviendas, etcétera. Finalmente, los respaldos legales se traducen en obstaculizar e imponer limitaciones a los grupos no oficiales; en particular, esto significa retrasar o incluso cancelar el registro de sindicatos disidentes, la afiliación colectiva a los sindicatos y la famosa cláusula de exclusión, las restricciones para efectuar huelgas, etcétera.<sup>70</sup>

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

A partir del cardenismo (1934-1940) hubo en México una sociedad política organizada a base de cadenas de representación y convenios de privilegio. Hubo para todos y todos pagaron —en subordinación política al Estado patrocinador— la hegemonía sectorial relativa que el patrocinador garantizaba. Los campesinos tuvieron tierra, tutela, piso y subsistencia familiar, protección contra el mercado y un presidente grande y proveedor de cuya sombra mitológica, dadora de la tierra, no han podido separarse todavía. Los obreros tuvieron salarios seguros, leyes favorables, sindicatos fuertes, peso político y un futuro prometido, siempre por realizarse, cifrado en el artículo 123 constitucional... Los empresarios tuvieron reconocimiento, organización cupular, tolerancia y complicidad económica, repudio político en público, acuerdo económico en privado: buenos negocios y mala política. Las clases populares urbanas tuvieron organización, gestoría, empleos y servicios públicos crecientes, estímulos a su movilidad social. Y fueron el pretexto para formar un sector del partido del Estado que sirvió para promover a las profesiones liberales y a la población políticamente activa de las clases medias hacia los puestos de gobierno, lo cual convirtió a la política en el espacio de movilidad social más eficaz de la vida mexicana.<sup>71</sup>

70 Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 65, pp. 67 y 68.

71 Aguilar Camín, Héctor y Woldenberg, José, “Méjico”, *op. cit.*, nota 11, p. 22. En este sentido, y para redondear lo dicho, cabe echar mano a dos citas indispensables, una de Octavio Paz y la otra de Jesús Silva-Herzog Márquez. El premio Nobel mexicano apunta: “la base del sistema político es el control de las organizaciones obreras, campesinas y populares. Pero la palabra control contiene la

### 3. *El carácter institucional*

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

Samuel HUNTINGTON

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

El autoritarismo mexicano... ha desarrollado un alto grado de institucionalización política, y esto se entiende como la capacidad para incorporar a amplios sectores de la población al proceso político, y el grado de acuerdo entre los principales actores al que están sujetas las reglas del juego vigente, independientemente de cuán democráticas y equitativas sean... el nivel de institucionalización que ha desarrollado este autoritarismo se relaciona con su capacidad para preservarse a lo largo del tiempo; es decir, mientras mayor es el grado de institucionalización política que alcanza un régimen —democrático o no—, mayor será su margen de continuidad y su base de estabilidad política.<sup>72</sup>

idea de dominación y mando; la relación entre esas organizaciones y el sistema es más sutil y libre. Habría que hablar más bien de cooptación de los dirigentes obreros, campesinos y populares. Todos ellos, de una manera u otra, son parte del régimen y ocupan un alto lugar en la jerarquía. Sin embargo, la integración de los dirigentes populares dentro del grupo director del país no explica enteramente el fenómeno. Hay otro factor: los sucesivos gobiernos nunca han sido indiferentes a la situación de los trabajadores". Paz, Octavio, *El peregrino en su patria...*, *op. cit.*, nota 18, p. 385. Por su parte, Silva-Herzog Márquez afirma: "Las corporaciones se convirtieron en los verdaderos agentes de la representación social, vaciando al Congreso de una de sus misiones más importantes: nutrir la legitimidad a través de la competencia electoral y el juego parlamentario. A través de los anchos conductos corporativos, el régimen absorbió las demandas sociales, subordinándolas al aparato estatal", *El antiguo régimen...*, *op. cit.*, nota 2, p. 33. Igualmente véase Camacho Solís, Manuel, *El futuro inmediato*, t. 15, *La clase obrera en la historia de México*, 8a. ed., México, Siglo XXI Editores-UNAM, 1993, y Loaeza, Soledad, "La lenta construcción del pluralismo mexicano", en Couffignal, George (comp.), *Democracias posibles. El desafío Latinoamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994.

72 Crespo, José Antonio, *Fronteras...*, *op. cit.*, nota 46, p. 43.

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

1. *El relevo de los cuadros en el poder*: los revolucionarios mexicanos resolvieron dicho dilema —el más difícil de solventar para los sistemas no democráticos— dentro de un mismo grupo y sin poner en riesgo su predominio ni la estabilidad política. Establecieron, pues, una serie de acuerdos y de reglas para luchar y ejercer el poder.
2. *La instauración de la presidencia como la autoridad máxima*: con el establecimiento del presidente de la República como el poder central dentro del entramado político, con una fuerza incontrastable, el régimen contó con un *árbitro* que decidía el rumbo y el resultado de las disputas entre los diversos grupos. Ello permitió que el sistema político pudiera procesar toda clase de conflictos y demandas de la clase política y de las organizaciones de masas.
3. *El partido oficial y el corporativismo*: la creación del partido oficial y la instauración de un sistema corporativo representan uno de los puntos más altos de este proceso de institucionalización. Con el nacimiento del partido y el desarrollo de organizaciones de masas, fue posible incorporar a la política a amplios sectores organizados, permitiendo su control y limitando el número e intensidad de sus demandas.
4. *La subordinación de las fuerzas armadas*: como vimos en el capítulo anterior, los dirigentes políticos implementaron una serie de medidas que subordinaron al ejército al mando civil y se puso fin a los alzamientos como forma de obtener el poder, permitiendo así la institucionalización plena de las relaciones entre civiles y militares.

En general, estos cuatro elementos —si no únicos, sí los más importantes— resultan centrales para explicar la institucionalidad del régimen posrevolucionario y su gran estabilidad. A diferencia de otros autoritarismos, mucho más rígidos y limitados en recursos políticos y por tanto más frágiles, el mexicano disfrutó de una gran solidez.

#### 4. *Un sistema incluyente*

La vida política bajo el manto priísta nunca tuvo visos de ser excluyente; por el contrario, el régimen posrevolucionario puede calificarse

como incluyente desde una doble vertiente: por la capacidad desplegada para incorporar a diversos grupos e intereses al juego político, y por el uso limitado, mínimo, de la represión y la violencia.

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

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

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

ejerce sobre actores masivos, como lo son los sindicatos y las organizaciones campesinas, mediante una combinación de controles administrativos estatales sobre la participación política de las masas.<sup>73</sup>

## 5. *El papel de la Constitución y de las leyes*

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

Luis CABRERA

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

El contexto autoritario tiene una característica fundamental: allí no existe (y si es que existe no tiene verdadera eficacia, o se puede anular ad hoc, o está subordinado a reglas secretas y/o al capricho de los gobernantes) un sistema legal que garantice la eficacia de los derechos y garantías que los individuos y grupos pueden enarbolar contra los gobernantes, el aparato estatal y otros que ocupan la cúspide de la jerarquía social y política existente. Esta es una legalidad truncada: aun en el caso de un autoritarismo institucionalizado, no contiene la garantía de su propia aplicación contra los gobernantes y otros dirigentes.<sup>74</sup>

Lo expresado por O'Donnell calza a la perfección con la realidad política mexicana. Se puede decir que la ley y la legalidad, en el mejor de los casos, fueron flagrantemente ignoradas por el régimen; en el peor, se convirtieron en un instrumento para golpear políticamente a la disidencia. En México se ha hecho un uso discrecional y arbitrario del Derecho. “Si quisieramos capturar en una píldora la médula del autoritarismo posrevo-

<sup>73</sup> Middlebrook, Kevin J., “La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México”, en O’Donnell, Schmitter y Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, t. 2, *América Latina*, 1a. reimp., Barcelona, Editorial Paidós, 1994, p. 191.

<sup>74</sup> O’Donnell, Guillermo, “Estado, democratización y ciudadanía”, Caracas, Venezuela, *Revisita Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993, p. 74.

lucionario deberíamos poner el dedo en las desventuras de la legalidad. En la improbable sujeción del poder a la norma se sintetiza el subdesarrollo político del país. El simulacro de legalidad en el que México ha vivido durante décadas es la nota definitiva de su naturaleza no democrática: un orden político incapaz de acatar su propia legalidad".<sup>75</sup>

Más aún, en algunos medios se sostiene que el corazón del sistema político es la cooptación, la *buena voluntad* y la negociación, negando por completo la importancia del sistema jurídico y de la ley. Esto, a su vez, provoca que el ciudadano se encuentre virtualmente desarmado frente al poder: no sirven ni el derecho, ni la ley, ni razón alguna. Nos encontramos frente al reino de la impunidad y de la arbitrariedad. "Optar por el derecho —afirma Gabriel Zaid—, al margen de la buena voluntad, suele ser un pésimo negocio: perder el tiempo o no llegar a nada, cuando no enfrentarse a la violencia de las autoridades, ante las cuales no hay derecho que valga... Lo único racional es renunciar al derecho y... tratar de sacar algo negociando la buena voluntad".<sup>76</sup>

En este contexto, se produjo un vaciamiento y una pérdida de sentido de las normas jurídicas que obligaban e imponían límites al poder político (y a quien lo encabezaba). Las leyes no se conocían, por lo tanto no se acataban y menos aún se les daba cabal cumplimiento. De lo anterior se desprende que no se cumple con el marco legal por vacíos de la autoridad, ya sea por deficiencias, lagunas o vaguedades de la propia ley, o bien

75 Silva-Herzog Márquez, Jesús, *op. cit.*, nota 2, p. 35. Por su parte, Gabriel Zaid asevera que: "No hay leyes, reglamentos, normas, antecedentes, alegatos, documentos, fotografías, testigos, abogados, peritos, observadores (nacionales o extranjeros) que valgan por sí mismos. Lo que vale, lo que da la razón, es la buena voluntad del poder que hace el favor de conceder la razón, si la concede. A las autoridades mexicanas no se les puede demostrar nada. Se les puede rogar que, de la inmensa razón que siempre tienen, concedan un poco al ciudadano que llega a solicitarla. Sin reconocimiento oficial, la verdad no es verdad". Zaid, Gabriel, *cit.* por Crespo, José Antonio, *Jaque al rey...* *op. cit.*, nota 42, p. 104.

76 Zaid, Gabriel, *Adiós...*, *op. cit.*, nota 59, p. 27. Este autor continúa diciendo que: "En México, las autoridades pueden actuar como asaltantes, y con mayor impunidad, precisamente por ser autoridades. Pueden robar, humillar, someter y seguir en su cargo. Ni todas ni siempre lo hacen, lo cual le da eficacia al abuso: es selectivo, queda al arbitrio de la autoridad. No vivimos en el régimen carcelario de Castro ni en la dictadura de Pinochet, sino en un régimen de derecho sujeto a excepciones selectivas. No vivimos en un Estado de excepción, pero tampoco en un Estado de derecho sin excepción. En esto, pero no en aquello; aquí, pero no allá; con éste, pero no con aquel; esta vez, pero no todas; rige la arbitrariedad, disfrazada de cumplimiento de la ley. Todo derecho es suspendible selectivamente, al arbitrio de la autoridad". p. 98. Por su parte, Miguel Carbonell afirma que: "Empezando por la Constitución y siguiendo con prácticamente la totalidad del ordenamiento jurídico, puede decirse que el derecho como técnica de control social carece de niveles aceptables de eficacia cotidiana". *Constitución, reforma constitucional...*, *op. cit.*, nota 65, p. 119.

por negligencia a la hora de su aplicación. Si las propias autoridades encargadas de aplicar las normas no lo hacen, la tendencia natural de la población en su conjunto será, igualmente, no respetarlas.

El ejemplo paradigmático lo encontramos en la norma suprema: la Constitución. A la Carta Magna se la ha llenado de elogios y cumplidos:

La Constitución es vista como síntesis de las grandes gestas históricas, el agregado de conquistas sociales, la suma de los factores reales de poder, el resumen de nuestro Proyecto Nacional, las decisiones fundamentales del pueblo. La Constitución, se dice y se repite, es más que pura norma... Constitución social, constitución como forma de vida, constitución como resumen de heroísmo popular, constitución como aspiración nacional, constitución como representación de futuro. La fraseología del constitucionalismo oficial es infinita.<sup>77</sup>

A pesar de todas estas alabanzas y loas por parte del poder, lo cierto es que este es un discurso que “inflama la Constitución para desarmarla, un discurso que rasca el vocabulario constitucional para desactivar su cometido. Debajo de una vehementemente perorata constitucionalista, México ha vivido la adulteración del constitucionalismo. Me refiero a un constitucionalismo oficial... que ha servido para legitimar un régimen político autoritario”.<sup>78</sup>

De esta forma, al desarmar a la Constitución y al conjunto de leyes de todo contenido normativo y al no ser vistas como algo obligatorio, el régimen contó con un campo de acción prácticamente ilimitado. La Constitución, pues, era entendida como el conjunto de decisiones políticas fun-

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

78 Silva-Herzog Márquez, Jesús, *Ibid.*, p. 82, y continúa diciendo: “Este modo de acercarse a la Constitución consiste en llenarla de elogios y despojarla, al mismo tiempo, de su sentido esencial. La lisonja liquida a la ley... El factor común es la convicción de que la Constitución no puede ser considerada como una simple ley. Así, hay que leerla como un catálogo de deseos que inspiran pero que no necesariamente obligan”. Además de los pasajes citados, la obra de este autor resulta muy sugerente e ilustrativa a este respecto, véase “Constitucionalismo oficial...”, *Ibid.*, “Cursilería y constitucionalismo”, *Nexos*, México, núm. 254, febrero de 1999. y *El antiguo régimen... op. cit.*, nota 2, pp. 35 y 36.

damentales derivadas de los equilibrios de fuerzas y de los agentes reales de poder. Como desenlace natural, la inexistencia de un verdadero Estado de Derecho es una pieza más del rompecabezas que fue el sistema autoritario posrevolucionario.

## 6. *El discurso político*

El lenguaje y el discurso, prácticamente por definición, no son, nunca, instrumentos neutros. En todo momento traen aparejadas una fuerte carga: lo dicho (conceptos) y la forma en que se dice jamás serán inocuos o inocentes. Menos aún cuando el discurso es de índole política. “El discurso político constituye uno de los recursos con que cuenta todo gobierno, para generar entre la ciudadanía la credibilidad y la confianza indispensables para obtener su obediencia. Es, al mismo tiempo, una forma a través de la cual los dirigentes del país en cuestión comunican y dan cuenta a los gobernados de los resultados de su gestión. Sin embargo, no siempre el contenido del discurso político corresponde con la realidad, por diversas razones. Es más, se puede afirmar que dadas las características de la actividad política, es prácticamente inevitable cierta separación entre discurso y realidad (o al menos así ha sido hasta ahora). Es a esa distancia que hoy le llamamos comúnmente demagogia”.<sup>79</sup>

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

<sup>79</sup> Crespo, José Antonio, “Los usos del discurso oficial en México”, *Estudios. Filosofía/historia/letras*, México, Invierno de 1988, p. 31.

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

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

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

- Justificar el ejercicio del poder autoritario, para que parezca que se ejerce de forma democrática.
- Ocultar o justificar la ineficiencia, la irresponsabilidad e incluso la corrupción de los dirigentes políticos.
- Atacar y desprestigiar a la oposición al régimen y a sus miembros.
- Difundir una imagen pública adecuada.<sup>80</sup>

El discurso político ha sido utilizado por los principales líderes posrevolucionarios para desviar su responsabilidad y sus culpas hacia factores que escapan a su control o hacia otros grupos, ajenos a ellos. Es decir, hasta donde ha sido posible, se le ha dado un uso para que la dirigencia política se *lavara las manos*. De este modo, se le ha echado la culpa de

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 35. También, del mismo autor, véase “Los estudiantes universitarios frente al discurso oficial”, *Foro internacional*, México, núm. 121, julio-septiembre de 1990.

los problemas o reveses nacionales a factores impersonales que no son de control gubernamental: potencias o fuerzas internacionales o bien desastres naturales; ciertos grupos sociales con intereses particulares, opositores o disidentes, funcionarios o administraciones del pasado, etcétera.

## 7. *El papel de la corrupción*

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

Gabriel ZAID

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

Gonzalo N. SANTOS

La corrupción, sin duda, ha jugado un papel central en el sistema político. No constituye una exageración decir que este fenómeno ha cruzado de arriba abajo al régimen; incluso se le ha llegado a considerar, más que una característica, la esencia misma de la coalición revolucionaria. Sin embargo, antes de entrar en materia tenemos que hacer una breve precisión y definir qué es la corrupción y qué comprende este término. Así, de una forma sencilla, se entiende por corrupción, según el Banco Mundial, “el abuso de autoridad pública para conseguir un beneficio privado”.<sup>81</sup>

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

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

La corrupción no era un tumor del régimen. Era su naturaleza... La corrupción ocupó el centro del régimen porque era la clave para su mantenimiento. Si la mayor parte de los autoritarismos ha enfrentado el disenso con brutal represión, el mexicano lo ha hecho con la mordida, la cooptación, el contrato, los privilegios... La corrupción se convirtió, así, en un eficaz mecanismo de control político, un pegamento de lealtades, un abortivo de rebeldías.<sup>82</sup>

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

Resultó indispensable para flexibilizar y hacer más pragmáticas las políticas públicas y, en los casos que al régimen le convenía, era una forma de beneficiar ciertas demandas particulares. La corrupción sirvió para desalentar los choques y enfrentamientos de algunos grupos o sectores con el Estado mediante la compra y el soborno de los líderes. Además, fomentó la disciplina, al premiar a los actores políticos obedientes y sumisos a la dirigencia del aparato gubernamental, promoviendo la estabilidad política al funcionar como una especie de *engrudo* que aglutinaba e integraba a los diversos grupos. La corrupción es, de esta manera, una forma para facilitar la cooptación y el apoyo político.

La corrupción y el soborno otorgaron al régimen una gran capacidad para *integrar* a diversos cuadros y élites políticas. Mediante la compra de sus líderes, se pudo tener el apoyo y el consenso permanente de las organizaciones de masas hacia el sistema: privilegiando la cooptación por encima de la coerción, y reduciendo los costos políticos del mantenimiento

82 Silva-Herzog Márquez, Jesús, *op. cit.*, nota 2, pp. 44 y 45. Más aún, Gabriel Zaid ha dicho que la corrupción en México consiste en “disponer de las funciones públicas como si fueran propiedad privada; en servir al país (porque el sistema le ha servido al país, eso no puede negarse), pero sin dejar a su juicio: ni quiénes le sirven, ni cómo le sirven, ni cuánto se sirvan como pago de sus patrióticos servicios”. Zaid, Gabriel, *op. cit.*, nota 59, p. 67. Por otra parte, en un estudio muy profundo y sistemático —tal vez el único que existe— sobre la corrupción en el sistema político mexicano, realizado por Stephen Morris, se llega a una conclusión similar: “La corrupción es un mecanismo crucial en el estilo único de gobernar de México. Al asignar el botín, la corrupción ayuda a socavar el potencial de las organizaciones para poner en peligro al sistema, y contribuye así a aliviar las demandas de clase”. Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992, p. 62.

de la hegemonía por parte de la familia revolucionaria. A la par, ello provocó el surgimiento de una enorme malla de complicidades, fomentando la visión del aparato gubernamental como fuente de privilegios y como medio para enriquecer a grupos ligados al poder político. El tráfico de influencias y el uso patrimonialista de los recursos públicos se convirtieron en moneda de uso común, al grado de conformarse alianzas (que incluían a empresarios, políticos, burócratas, dirigentes campesinos, populares y sindicales, entre otros) para *ordeñar* los recursos de empresas y entidades estatales sin límite alguno.

Sin embargo, si la corrupción era un fenómeno generalizado y muy común que implicaba grandes costos por la *ineficiencia* del aparato estatal, ¿cómo es que el régimen pudo mantener la legitimidad frente a la sociedad? Muy simple. En esta como en otras materias, el Estado mantuvo un doble discurso: a través de reiterados actos en contra de la corrupción y al sostener que era un problema individual (“de malos elementos”, anti-revolucionarios), hace creer que en realidad combate esta *distorsión* y aparenta que no es un problema del sistema en su conjunto. Incluso participa en las protestas, poniéndose del lado de la sociedad, en contra de los funcionarios corruptos, como si este vicio fuese algo ajeno al Estado y al sistema político: “Mientras el gobierno promueve el *statu quo* y recompensa a la élite por su sumisión, condena, combate y maldice a la corrupción, ante los ojos del público. Al movilizar a éste en la lucha contra la corrupción el régimen reafirma su apoyo a los objetivos de la Revolución y coopta la oposición popular. Sin ella se revelarían muchas de las contradicciones que dividen al sistema”.<sup>83</sup>

#### IV. CONCLUSIÓN: LA MECÁNICA DEL CONSENSO. FUNCIONAMIENTO Y LEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO

El régimen político posrevolucionario destacó, sin lugar a dudas, por una característica principal: el control político. Controló a las mayorías organizadas y a las no organizadas; controló a los partidos políticos y a movimientos opositores o disidentes; controló al propio partido oficial y a la clase política. Inclusive la estabilidad política que durante tantos años logró el país se puede explicar a través del control político. Así, dicho control está orientado básicamente hacia la contención de las demandas polí-

83 Morris, Stephen D., *ibid.* p. 102.

ticas, reduciéndolas a simples problemas burocráticos o administrativos. De este modo, resulta mucho más fácil manejar un problema de esta índole, que uno propiamente político; además, se puede *canalizar* a través del interminable laberinto de burocracias estatales e irlo desactivando paulatinamente.

El control fue un insumo indispensable para alcanzar la estabilidad política durante este periodo; más aún tomando en cuenta la etapa anterior, donde prevalecía una situación anárquica, con un gran *desorden*, fragmentación del poder y la casi inexistencia del Estado. Dentro de este contexto, la coalición postrevolucionaria estableció —como ya se dijo— un nuevo paradigma de gobernabilidad: un férreo control político sobre los actores y la limitación de las demandas populares y de los grupos políticos: “las instituciones se generaban para controlar clientelas, grupos sociales y procesos políticos. Y la red de poder mantenía un férreo control sobre el sistema, garantizado por un sistema de disciplina y lealtad. Desde muy temprano en la época posrevolucionaria, los políticos mexicanos aprendieron que dentro de la red se podía disentir, porque allí se conseguían premios y recompensas. Fuera de la red, los políticos se exponían al ostracismo y a la represión... La red de poder generó un sistema donde las demandas fundamentales tenían que hacerse dentro de los cauces establecidos para tener alguna efectividad”.<sup>84</sup>

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

La movilización por demandas sociales, en esas condiciones, se daba en forma controlada y limitada, puesto que las organizaciones que integraban los sectores del PRI las representaban y controlaban. El consenso se derivaba de ese mismo control de la gestión de demandas o de canales exclusivos para el acceso a la competencia política y a la representación. Cualquier movilización planteada por fuera o contra los cauces de las organizaciones oficiales tenía pocas posibilidades de éxito. Particularmente en los sectores populares, los movimientos o intentos de organización independiente terminaron controlados por cooptación, incorporación o represión.<sup>85</sup>

84 Schmidt, Samuel, “La red de poder mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad”, *Instituciones y desarrollo*, Barcelona, España, núm. 3, Abril de 1999, pp. 187-188.

85 Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?.... op. cit.*, nota 12, p. 26.

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

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

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

En este punto hay que insistir: el régimen no obtuvo el consenso y la hegemonía a partir de una legitimación democrática. La legitimidad se constituyó, además de lo ya dicho, a partir de dos vertientes: su origen revolucionario y el gran apoyo popular que logró por el éxito en la gestión económica. Así, surge del movimiento revolucionario y se afianza a través de una legitimidad por *gestión o desempeño*. Ante todo, el principio básico de la coalición priista fue la obtención del “derecho a gobernar” a partir de sus victorias militares y políticas en la gesta revolucionaria. El partido oficial disfrutó de una legitimidad de origen revolucionario, con-

fundiéndose el aparato partidista con el estatal y con la nación en su conjunto; además, el régimen encabezado por el PRI se aseguró, fuera de toda duda, una amplísima base de sustentación popular.

La otra vertiente de legitimidad es la exitosa gestión económica, que permitió el acrecentamiento de los niveles de vida de la población. “La promoción de la justicia social, el impulso al crecimiento económico... bastaban para justificar el ejercicio monopólico del poder; no sólo eso, sino que tales objetivos fueron presentados como prioritarios, al grado que incluso han dado pie a la violación de la propia Constitución —de manera no poco frecuente— por parte de la *élite gubernamental*”.<sup>86</sup>

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

En suma, el sistema político mexicano pudo combinar por largo tiempo una estabilidad a toda prueba, legitimidad no democrática, un férreo control y un virtual monopolio del poder político, encarnado en una reducida élite emanada del movimiento revolucionario, que logró consolidar e

86 Crespo, José Antonio, “Crisis económica: Crisis de legitimidad”, en Loaeza, Soledad (comp.), *México. Auge, crisis y ajuste*, t. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 19. En este sentido, Silva-Herzog Márquez afirma que el sistema político mexicano debe entenderse como hegemónico en un sentido de dominio fundado en el consenso: “Resulta entonces que ‘hegemónico’ es el adjetivo imprescindible para calificar al autoritarismo mexicano. La hegemonía posrevolucionaria es precisamente ese muécano que condensó una serie de instituciones y prácticas políticas, un modelo relativamente coherente de desarrollo económico y una serie de ideas e imágenes socialmente compartidas, dotando así al régimen de numerosos apoyos y debilitando cualquier alternativa”. Silva-Herzog Márquez, Jesús, *op. cit.*, nota 2, pp. 41 y 42. En general, véase Miguez González, Santiago, “México: democracia ¿para qué?”, en Alcántara, Manuel y Martínez, Antonia (comps.), *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, CIS-Siglo XXI Editores, 1992, Meyer, Lorenzo, “El sistema político y la gobernabilidad mexicana”, en Schmidt, Samuel (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Editorial Aguilar, 1997; y Whitehead, Laurence, “Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México”, *Política y gobierno*, México, primer semestre de 1996.

institucionalizar su predominio. El régimen político, además del gran éxito que alcanzó, fue sumamente *sui generis*. Como lo señala Jesús Silva-Herzog, “el retrato del régimen mexicano resulta una criatura repleta de peros. Autoritario *pero* civil; no competitivo *pero* con elecciones periódicas; hiperpresidencialista *pero* con una larga continuidad institucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario *pero* sin una ideología cerrada; corporativo *pero* inclusivo”.<sup>87</sup>

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

La notable gobernabilidad mexicana no pertenecía, desde luego, al género democrático, pero era real e incluso aparecía ante muchos observadores como ejemplar. A partir de la conclusión de las reformas impulsadas por la Revolución Mexicana al final de los años treinta, México contaba con una Presidencia fuerte y sin contrapesos, asentada en un gran partido de Estado —corporativo y con amplia base social—, un aparato estatal en expansión y con el control de los principales procesos económicos que hacían crecer el Producto Interno Bruto al doble de la tasa demográfica (6 por ciento anual); contaba, finalmente, con el tejido institucional necesario para canalizar y resolver, o al menos controlar, las principales demandas y conflictos de grupos, clases sociales y regiones.<sup>88</sup>

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

88 Meyer, Lorenzo, “El sistema político..., *op. cit.*, nota 86, pp. 69-70. También véase, Camacho Solís, Manuel, “Los nudos históricos del sistema político mexicano”, *Foro internacional*, México, abril-junio de 1977.