

131
201

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"EL PROCESO DE TRANSICION A LA
DEMOCRACIA EN MEXICO: 1989-1994"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
**LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA (CON
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
P U B L I C A)
P R E S E N T A
SERGIO VAZQUEZ LICONA**

ASESOR DE TESIS. PROF. VICTOR NAJERA DE LA TORRE

MEXICO, D. F.,

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mis padres:

Con respeto y gratitud .

A mis hermanos Amparo, Silvia, Laura, Mayra e Isidro:

Por toda una vida juntos.

Al profr. Víctor Nájera de la Torre:

Por su valiosa amistad y ayuda.

Al profr. José Antonio Torres Herrera:

In memoriam.

A los profesores Juan Carlos León y Ramírez, Gabriel Campuzano Paniagua, Héctor Zamitiz Gamboa y Carlos Hernández Alcantara:

Por sus valiosas observaciones.

A Mauro Zarza Reyes:

Pilar bibliográfico de este trabajo.

A José Francisco Urrutia Valtierra:

Porque tanta insistencia por fin rindió frutos.

A Gustavo Cerecedo Diego:

Por los lazos profesionales, familiares y de amistad que nos unen.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Por brindarme la oportunidad de formarme profesionalmente.

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO I.	
Marco teórico conceptual	6
1.1. Transición: aspectos generales	6
1.1.1. Concepto	7
1.1.2. Tipos de transición	11
1.1.3. El proceso de transición	13
1.1.3.1. El inicio de la transición	13
1.1.3.2. El congelamiento de la transición	16
1.1.3.3. Final de la transición	18
1.1.4. Etapas de la transición	19
1.2. Democracia	22
1.2.1. Algunas consideraciones sobre la conceptualización de democracia	22
1.2.2. Consideraciones sobre las instituciones clásicas de la democracia moderna	24
1.2.3. Conceptualizaciones contemporáneas sobre la democracia	25
1.2.4. Propuesta conceptual de democracia	33
1.3. Autoritarismo	35
1.3.1. Concepto	35
1.3.2. Sistemas políticos autoritarios	36
CAPÍTULO II.	
El sistema político mexicano	43
2.1. Aspectos generales del sistema político mexicano	43
2.2. Etapa constitutiva del sistema político mexicano	47
2.2.1. El Partido Nacional Revolucionario	48
2.2.2. El Maximato callista	51

2.3. Etapa de consolidación del sistema político mexicano	54
2.3.1. El partido hegemónico y sus transformaciones	55
2.3.2. El sistema presidencial versus presidencialismo	64
2.3.2.1. Origen y antecedentes	65
2.3.2.2. Facultades constitucionales	67
2.3.2.3. El presidencialismo posrevolucionario	71
2.3.2.4. Facultades metaconstitucionales	73

CAPÍTULO III.

Entre el agotamiento del sistema político y la transición	78
3.1. El endurecimiento del sistema	82
3.2. Las primeras reformas	83
3.3. El subsistema de partidos	85
3.4. El inicio de la transición	87
3.4.1. El congelamiento de la transición	91
3.5. La Corriente Democrática	92
3.6. El Frente Democrático Nacional	95
3.7. El proceso federal electoral de 1988	96

CAPÍTULO IV.

4. Avances y retrocesos del proceso de transición en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.	100
4.1. Los procesos de transición en el contexto internacional	100
4.2. El proceso de transición en el contexto nacional	103
4.3. Los claroscuros de la transición	105
4.3.1. Las elecciones locales de 1989	106
4.3.2. La reforma del Estado	108
4.3.2.1. Aspectos económicos de la reforma del Estado	109
4.3.2.2. Aspectos políticos de la reforma del Estado	109
4.3.3 Los Derechos Humanos	115
4.4. La relación Presidente-partido	116
4.4.1 La dirigencia del partido	118
4.4.2 Solidaridad: la estructura alterna	118

4.4.3. La reforma del partido	120
4.4. La elección federal de 1991	124
4.5. La elección federal de 1994	125

CAPÍTULO V.

5. Impacto de la transición en la administración pública	128
5.1 El sistema de botín	130
5.1.1 Las características del binomio política-administración	131
5.2 Administración pública y presidencialismo	133
5.2.1 Antecedentes de la función pública de carrera en México	135
5.2.2 Obstáculos al servicio civil de carrera	138
5.3 Modernización administrativa y servicio civil de carrera	139
5.4 La administración pública deseable en un régimen democrático	141
CONCLUSIONES	145
BIBLIOGRAFÍA	158

INTRODUCCIÓN

El lenguaje político es ambiguo. Generalmente cuando se hace referencia a un término se entienden cosas diferentes de su significado. Este fenómeno es explicable por dos razones: la primera se debe a que algunos conceptos han cambiado a lo largo de su proceso histórico, en el caso de otros, se debe a que son términos de reciente acuñación y de los cuales sus fronteras no han sido bien delimitadas.

Esta situación es ejemplificativa de los conceptos: transición y democracia (materia prima básica de esta investigación), donde el primero es un término con muchas imprecisiones conceptuales y el segundo lleva 25 siglos de cambios históricos. No obstante las ambigüedades que se pueden generar en la interpretación de ambos términos, han sido unidos para tratar de explicar los procesos de cambio de algunos sistemas políticos que transitan del autoritarismo o totalitarismo a la democracia. El proceso es mejor conocido como transición a la democracia.

En el caso de México, desde finales de la década de los ochentas, el tema de la transición a la democracia, se ha constituido en uno de los asuntos más controvertidos del debate político, cargado de ambigüedades, imprecisiones y contradicciones y en no pocas veces, con una clara ausencia de referentes teóricos.

Este problema, al parecer ha generado una confusión casi generalizada sobre el tema (salvo contados académicos que se han especializado en la materia), evidenciando la ausencia de un norte que oriente el debate para poder establecer claramente de dónde se parte y a dónde se quiere llegar.

Las confusiones sobre el tema, se dan en varios sentidos:

a) Las fronteras de un sistema político en transición:

Estas consisten básicamente en la ubicación clara de los puntos de partida y de llegada. El segmento de actores políticos que aceptan que el régimen político mexicano está en transición, aún no han logrado ponerse de acuerdo sobre el

punto de partida. Algunos lo ubican en 1968, otros en 1978, otros más en 1988, para otros en 1989, 1990, 1991, 1994 y así sucesivamente.¹

Pero si bien en el punto de partida no hay acuerdo, en el punto de llegada el contexto es aún más turbio. Por ejemplo, algunos piensan que la alternancia en el poder implica la conclusión del proceso de transición a la democracia, otros piensan que basta con tener un sistema de partidos competitivo, otros más, afirman que basta con limitar las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República, por mencionar algunos ejemplos.

b) Las características y diferencias entre un régimen autoritario y uno democrático:

En este aspecto las contradicciones también se perciben y son de lo más variado. Se puede observar que hay quienes hablan de que "ya es tiempo de iniciar la transición a la democracia". Esta afirmación, (quiero entender) presume que vivimos en un régimen autoritario puro, es decir, no cuenta con ningún rasgo de un régimen democrático, de ahí la urgencia por iniciar el proceso.

Algunos señalan que "México se encuentra en una etapa de pretransición". Quiero entender con esto que México se encuentra en una etapa previa al arranque de su proceso de transición a la democracia. Pero entonces ¿Cuáles son las características de esta pretransición y en qué consiste?

Otros afirman que "México tiene un régimen plenamente democrático". Esta afirmación, de ser cierta, invalida todo aquello que a transición se refiere. Si la transición a la democracia implica el cambio de un régimen autoritario o totalitario a uno democrático, entonces qué sentido tiene hablar de transición.

Algunos piensan que México ha vivido varias transiciones, como si se tratará de varios procesos aislados. En este sentido, afirman que la transición de 1968 fue diferente a la de 1988 y de igual forma que ambas son diferentes a la de 1994.

¹ Al respecto, el profesor Jose Woldenberg, indica que las apreciaciones sobre la transición democrática en nuestro país varían según el observador. En un extremo se encuentran aquellos que piensan que el proceso aún no se inaugura, y en el otro a quienes imaginan a nuestro sistema político como un régimen cabal y auténticamente democrático. Vid. Los claroscuros de la transición, Tracce, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, julio 13 de 1993, pag. 9. También puede verse un artículo de opinión de Santiago Creel Miranda, titulado "La transición a debate", en Reforma, México, abril 23 de 1997, pag. 12A.

El problema entonces, radica básicamente en el hecho de hay un sinnúmero de ambigüedades en el lenguaje político (como se refirió al principio), además de que se carece de referentes teóricos que ayuden a dar una visión integral sobre el proceso de transición a la democracia.

c) El establecimiento de fronteras entre la transición política y las transiciones económica y social:

Generalmente cuando se hace alusión a la transición democrática, se entiende (de manera implícita) que se hace referencia a la transición política. No obstante, varios estudiosos del tema pretenden ligar al proceso de transición a la democracia, con cambios en la política económica y la adopción de nuevos patrones sociales y culturales por parte de la población. Dicho de manera sencilla: observan a la transición como un proceso integral donde se mezclan la transición política, económica y social.

Ante esta serie de discrepancias y ambigüedades, el presente proyecto de investigación, se planteó como objetivo hacer una evaluación general sobre el desarrollo del proceso mexicano de transición a la democracia, sus alcances y perspectivas analizando de manera particular el periodo que comprende el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a fin de aportar un panorama integral y sistemático que permita explicar por qué el régimen político está en transición; evaluar sus avances y señalar cuáles son los obstáculos que impiden la conclusión del proceso.

Para dar respuesta a ésta y otras interrogantes, se estableció un sistema de hipótesis con las siguientes premisas:

- 1) La dependencia jerárquica del PRI con el Presidente de la República, aunado a la estrecha vinculación entre el partido y la administración pública, son factores que impiden una democratización plena del régimen.
- 2) Las reformas electorales instrumentadas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, no lograron satisfacer plenamente las demandas sociales y políticas orientadas a democratizar el régimen.
- 3) La falta de consensos no ha permitido impulsar reformas que den origen a un régimen político alternativo al modelo actual.

4) La carencia de una división de poderes real y de mecanismos que den transparencia a la competencia electoral impiden la democratización del régimen. y

5) Las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República obstaculizan o frenan el avance en la democratización del régimen.

Asimismo, se diseñó un esquema de investigación documental que consta de cuatro capítulos. El primero consiste en un marco teórico conceptual acerca de los principales conceptos articuladores de la investigación: transición, democracia y autoritarismo.

En el segundo capítulo, se analiza el sistema político mexicano, con el fin de contar con elementos que nos permitan evaluar si efectivamente, contiene características de un régimen autoritario, democrático, o de ambos, de acuerdo al marco teórico establecido en el primer capítulo.

En el tercer capítulo, con base en el marco teórico, se analiza el proceso de transición a partir del movimiento estudiantil de 1968 (momento en que se ubica el inicio del agotamiento del sistema político) y donde se articulan los primeros esfuerzos por iniciar la transición a la democracia. El capítulo concluye con la elección federal de 1988, evento que por primera vez en la historia del México posrevolucionario, permite ver una clara debacle del partido hegemónico y el esbozo de un sistema de partidos más competitivo.

En el cuarto capítulo, se evalúan los avances y retrocesos del proceso de transición a la democracia durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, analizando las elecciones locales más controvertidas en este sentido (Michoacán y Chihuahua, principalmente), las elecciones federales de 1991 y 1994, y las reformas electorales contextualizadas en la reforma del Estado.

En el capítulo quinto, se aborda la problemática de la administración pública vista en el marco de la transición a la democracia. Es preciso tener presente que en el debate de la transición ha quedado casi olvidado el impacto de este proceso en la administración pública, pero sin duda, tendrá que adecuarse a las condiciones del nuevo contexto político de México.

En las conclusiones, se exponen una serie de reflexiones y consideraciones finales sobre las perspectivas de cambio político en México, enmarcadas por el

proceso de transición a la democracia, entre las que se enlistan propuestas como la reelección de los legisladores como una medida para fortalecer al Poder Legislativo; instrumentar una campaña de educación política que enseñe a los electores cómo está pensada y cómo puede funcionar la división de poderes, y otra más orientada a desarrollar en los niños una cultura democrática.

Finalmente, cabe señalar que cuando se delimitó el periodo de investigación, un servidor tenía la convicción de que el proceso de transición en México iniciaba a finales de los años ochenta y que gran parte del mismo se desarrollaba en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

En este sentido, se tomó como periodo de estudio y título del trabajo “el proceso de transición a la democracia en México: 1989-1994”. El desarrollo de la investigación demostró que mi apreciación no era la correcta y que el proceso de transición inició casi una década atrás. Esta aclaración, se hace en virtud de que en apariencia no hay correspondencia entre el título de la tesis y el inicio del proceso de transición.

CAPÍTULO I

I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Este capítulo, tiene como eje básico de trabajo los conceptos: transición, democracia y autoritarismo, categorías de análisis indispensables para entender en qué consiste el proceso de transición a la democracia en México.

Se inicia con la conceptualización del término "transición", por ser ésta la categoría de análisis central que permitirá explicar el proceso de transición a la democracia en México. De igual forma, con el entendimiento claro de este concepto estaremos en posibilidad de continuar avanzando en el desarrollo de la investigación.

Posteriormente, se aborda el concepto "democracia". Esto se debe a que la democracia constituye el objetivo principal de los sistemas políticos¹ que se inician en un proceso de transición, por ello es importante tener claro qué características debe tener un sistema político democrático.

Finalmente, se establecen algunas consideraciones sobre el término "autoritarismo". La razón es sencilla: los estudiosos de la transición señalan que un proceso de transición a la democracia regularmente tiene como punto de partida un régimen² autoritario o totalitario. En el caso de México, a fuerza de repetirlo, parece haber consenso, entre los críticos del sistema, en torno a que el régimen es autoritario. De ser cierto o falso, se establecerá en el desarrollo de la investigación.

I.1. TRANSICIÓN: ASPECTOS GENERALES

A partir de la década de los setentas, la palabra transición se empezó a usar con mayor frecuencia entre los estudiosos de la ciencia política para designar los

¹ En el desarrollo de la investigación, los conceptos sistema político y régimen se utilizan como equivalentes.

² Se entiende por régimen el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso. Cit por: César Cansino en *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa/CIDE, México, 1995, pág. 17

procesos de cambio de regímenes no democráticos a otros que pretendían convertirse en democráticos.³

En la actualidad, los estudiosos de la política, los dirigentes políticos y sociales, los funcionarios gubernamentales y los medios de comunicación hablan cotidianamente de transición, en ocasiones de transición política y en otras de transición a la democracia, de manera indistinta.

Después de una revisión minuciosa del tema, se encontró que cuando se hace referencia a este concepto, se habla de temas de lo más diverso y en no pocas ocasiones, aparentan o hacen suponer que no hay una visión homogénea sobre qué se entiende por transición y en qué contexto; la confusión terminológica es explicable porque la teoría de la transición todavía es incipiente. En un intento por responder a esta interrogante, en el siguiente punto se procede a conceptualizar el término transición.

1.1.1. CONCEPTO

Para iniciar con la conceptualización de transición, se encontró que la descripción más genérica, pero quizás no especializada para el presente estudio, señala que es “el paso de un estado a otro”.⁴

En sus conclusiones tentativas sobre la transición O'Donnell y Schmitter señalan que una transición en un régimen político implica movimiento desde ‘algo’ hacia ‘algo diferente’, el algo inicial ha sido (o continúa siendo) la dominación autoritaria. El subsiguiente ‘algo diferente’ puede ser una democratización política.⁵ Dicho en otras palabras o parafraseando al autor de la cita anterior, se puede afirmar que la transición consiste en el paso de un régimen político a otro diferente.

De entre los estudiosos mexicanos del tema, Javier Hurtado inspirado en O'Donnell y Schmitter, indica que la transición es “el paso de una situación a otra distinta, lo cual en política implica el intervalo que se extiende entre un

³ Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición Política y reforma constitucional en México*. UNAM-III, México, 1994, pág. 19.

⁴ García-Pelayo y Gross, Ramón *Transición, Pequeño Larousse ilustrado*, México, 1991, pág. 1017.

⁵ O'Donnell y Schmitter *Transiciones desde un gobierno autoritario, conclusiones tentativas sobre las democracias incipientes*, t.4, pág. 105.

régimen político y otro".⁶ Aquí podemos observar que a diferencia de las conceptualizaciones anteriores sobresale el término intervalo que hay entre dos regímenes distintos.

Víctor Batta de la Unidad de Análisis Prospectivo del periódico El Financiero, señala que en el trabajo de O'Donell y Schmitter, considerado como un clásico dentro de la teoría de las transiciones, éstos aseveran que la transición es "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro".⁷ Con esta aportación, nuevamente se confirma que la transición es un intervalo que se extiende entre un régimen político y otro diferente.

Ilán Semo manifiesta que a la transición se le puede percibir sin misterio alguno como un conjunto de cambios políticos y culturales, transformaciones institucionales y extra institucionales que llevan del antiguo régimen a uno nuevo.⁸ Dicho con distintas palabras, se puede observar que para este autor la transición consiste en el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, aclarando que dicho proceso se conforma de un conjunto de cambios políticos, culturales, institucionales y extra institucionales.

Luis Rubio en un artículo de opinión sobre la transición asegura que "la palabra transición sugiere un movimiento de un lugar a otro, un cambio de estado".⁹ Como se puede observar de nueva cuenta, este autor al igual que los anteriores, pero con palabras diferentes, coincide en afirmar que en la transición existe un intervalo entre un régimen político y otro diferente.

Rosario Espinal en su conceptualización sobre transición a la democracia (al igual que Javier Hurtado y Víctor Batta), se apoya en O'Donell y Schmitter para afirmar que la transición es "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro".¹⁰

De la muestra de autores citados, se puede afirmar que, con palabras más o palabras menos, todos coinciden en asegurar que la transición es el intervalo

⁶ Hurtado, Javier Características y dificultades de la transición, en José Luis Barros et al. Transición a la democracia y reforma del Estado, EL ACSO Porrúa/ Universidad de Guadalajara, México, 1991, pag. 134.

⁷ Batta, Víctor et al. La transición democrática, en Informe Espacial, El Financiero, México, noviembre 5, 1995, pag. 51.

⁸ Semo, Ilán Democracia de élites versus democracia societal, en La transición interrumpida, Nueva imagen, México, 1993, pag. 195.

⁹ Rubio, Luis. Transición en tres niveles. Reforma, México, noviembre 5 de 1995, pag. 11A.

¹⁰ Espinal, Rosario. Transición a la democracia, en Castillo Ralda, Luis. Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1988, pag. 669.

que se extiende entre un régimen político y otro diferente, salvo el caso de Ilán Semo que adicionalmente indica que el proceso de transición consiste en un conjunto de cambios políticos, culturales, institucionales y extra institucionales. No obstante las conceptualizaciones que se han mostrado hasta el momento, se encontraron otras que contienen términos que dan una visión más integral sobre el proceso de transición como las siguientes:

O'Donell y Schmitter en otro pasaje de su obra subrayan que la transición debe entenderse como el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En este intervalo, la transición está delimitada por un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, en tanto que del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.

Como se puede apreciar la transición se concibe como un proceso que supone la existencia de un intervalo entre un régimen político y otro, donde el proceso se inicia con el agotamiento del régimen autoritario y puede concluir con el establecimiento de instituciones democráticas. Asimismo, aclaran que el proceso de transición no necesariamente puede tener un desenlace democrático, ya que también está latente la posibilidad de alguna opción revolucionaria.

Agregan que lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas, se encuentran en flujo permanente, y por lo general son objeto de una ardua contienda donde los actores luchan por satisfacer sus intereses inmediatos, los de aquellos que dicen representar y también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. Estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores que podrán participar en ella.¹¹

A partir del párrafo anterior y aunado a los elementos señalados con anterioridad, se indica que las reglas del juego político no están definidas, situación que genera una intensa lucha de los grupos políticos por determinar las nuevas reglas que en un futuro próximo permitirán acceder al poder.

¹¹ O'Donell y Schmitter. Op cit. t. 4, pág. 19.

Asimismo, indican que "durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios. Estos gobernantes conservan un poder discrecional mayor o menor, según el caso, y según la etapa en la que se encuentre la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la Constitución y por diversas instituciones independientes".¹²

Para César Cansino, estudioso de la materia, en líneas generales el concepto transición suele significar, "por una parte, un objeto no estructurado, ambiguo y cargado de tensiones y, por la otra, un proceso de corta duración en el que se unen el final de una etapa y la génesis de otra".¹³ Como se puede apreciar, a diferencia de los autores anteriores, Cansino señala que la transición es un objeto no estructurado, ambiguo y de corta duración.

Asimismo, indica que una definición general de transición de regímenes políticos puede expresarse en los siguientes términos: "transición es un régimen político temporario con propiedades del régimen anterior, propiedades del nuevo régimen y un intenso conflicto en torno a las modalidades del régimen a instaurar".¹⁴ Con esta aportación, se identifican elementos nuevos, tales como la combinación de las características de dos regímenes diferentes durante el proceso de transición. Dicho en otras palabras, la transición es un régimen híbrido donde se mezclan características de un régimen autoritario y uno democrático.

Otra quizás un poco diferente, pero que tiene el mismo significado es la que se encontró en un espacio editorial del periódico El Financiero, que considera a la transición como "un proceso de cambios que generan desacuerdos y posiciones encontradas, que son en sí mismas, una lucha entre lo viejo y lo nuevo, entre lo que está agotado y lo que no acaba por nacer".¹⁵

De nueva cuenta, al igual que Cansino la visión anterior indica con palabras diferentes, que la transición es un régimen híbrido donde coexisten lo viejo y lo nuevo, entre lo que está agotado y lo que no acaba de nacer. Dicho en palabras de Cansino, es un régimen político temporario con propiedades del anterior y

¹² Idem

¹³ Cansino, César. Modelos de Transición, CIDE, México, 1995, pag. 1.

¹⁴ Ibid, pag. 1-4.

¹⁵ Editorial, El Financiero, México, Mayo 13 de 1996, pag. 1.

del nuevo régimen. Asimismo, ambos coinciden en afirmar que durante la transición se da un fuerte conflicto en torno a las características del régimen a instaurar.

En síntesis, se puede afirmar que la transición es un proceso que comprende el paso de un estado a otro diferente. Ese paso, es un intervalo que se extiende entre dos regímenes distintos. El intervalo inicia con el proceso de disolución del régimen autoritario y concluye con el establecimiento de alguna forma de democracia o alguna opción revolucionaria.

En la transición, se mezclan características del régimen autoritario con características de un régimen democrático, dando lugar a un régimen híbrido, donde las reglas del juego político no están definidas y se da un intenso conflicto por definir las. En el seno de la transición, se produce un conjunto de cambios políticos y culturales, transformaciones institucionales y extra institucionales que permiten abandonar el antiguo régimen e instaurar uno nuevo.

1.1.2. TIPOS DE TRANSICIÓN

Diversos estudiosos de la transición afirman que no existe algún modelo universal o definido para analizar los procesos de transición a la democracia, no obstante, de acuerdo al contexto económico social y político en el que se han desarrollado dichos procesos han sido tipificados en dos grupos: transiciones pactadas y transiciones por colapso.

En este sentido, Jaime Sánchez Susarrey, asevera que una transición pactada se da en una economía más o menos estable, con una apertura desde arriba y la concertación con diferentes fuerzas de la oposición. Referente a la transición por colapso, afirma que se conjugan tres factores: una economía en descomposición, un colapso del régimen político y, finalmente, una irrupción desde abajo. En este sentido, asevera que el caso que mejor ilustra este modelo es el de Argentina.¹⁶

Como se puede observar, en estos dos tipos de transiciones, el contexto económico social en cada una de ellas es completamente opuesto. Mientras que una transición pactada se da en un ambiente económico en mayor o menor

¹⁶ Sánchez Susarrey, Jaime. La transición aquí y ahora, en Barros, José Luis et al. Op Cit., pág. 159.

medida estable, en el caso de la transición por colapso prevalece una economía en descomposición.

De igual forma, en la transición pactada la apertura democrática es dirigida desde arriba y concertada con los distintos grupos. Dicho en otras palabras, es dirigida por un gobierno autoritario que enfrenta una grave crisis de legitimidad. En el caso de la transición por colapso, la descomposición económica aunada a la descomposición política del régimen, provoca que desde abajo se empuje el proceso de transición, es decir, la transición es impulsada por los grupos sociales que demandan nuevas formas de organización política.

Jorge Fernández Menéndez por su parte, indica que la transición pactada deviene de un acuerdo entre los actores, como es el caso de España, en la cual la construcción de las nuevas instituciones se basó en reglas del juego asumidas de común acuerdo. Aceptadas por todos.

En lo referente a la transición desde abajo, asevera que las instituciones a remplazar comienzan literalmente a colapsarse por los juegos de poder de los distintos grupos, y que se caracteriza por buscar soluciones judiciales a problemas políticos y soluciones políticas a problemas judiciales. Se distingue asimismo por la ausencia del reglas del juego comunes, situación que lleva a la desintegración, a la violencia entre los grupos de poder y a la consolidación de movimientos oportunistas de carácter radical.¹⁷

La posición de Fernández Menéndez confirma en parte la afirmación de Sánchez Susarrey, ya que subraya que la transición pactada deviene de un acuerdo entre los actores de la transición que buscan construir nuevas instituciones y reglas del juego. En lo referente a la transición por colapso, señala además que se da en un contexto donde no hay reglas comunes, hay riesgo de violencia y se dan soluciones políticas a problemas judiciales y viceversa.

¹⁷ Fernández, Jorge La ruta de la desestabilización, en el Financiero, junio 21 de 1995, pág. 40.

1.1.3. PROCESO DE TRANSICIÓN

Regularmente, los estudiosos de las transiciones y particularmente los que analizan el caso de México, parece que olvidan analizar a la transición como un proceso que tiene un principio y un final. Por ello, una vez establecido qué es una transición y que se le clasificó en dos tipos, ahora es pertinente, entenderla también como un proceso que tiene un principio y un fin, es decir, un punto de partida y una meta, misma que se explica a continuación.

1.3.1.1. INICIO DE LA TRANSICIÓN

Para el español, Juan Linz, "las transiciones suelen iniciarse cuando los líderes del régimen autoritario empiezan a considerar la posibilidad de instrumentar una reforma que conduzca a la democracia".¹⁸ Como se puede apreciar, Linz señala que el proceso de transición inicia cuando el régimen autoritario considera que es tiempo de instrumentar una reforma que conduzca a un régimen democrático.

Para O'Donnell y Schmitter La "señal típica de que se ha iniciado una transición es que los gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de individuos y grupos"¹⁹. De este modo, O'Donnell y Schmitter coinciden con Linz que señala que la transición inicia cuando los gobernantes autoritarios promueven reformas con orientación democrática como son la ampliación de garantías a grupos e individuos.

Victor Batta comenta que entre las razones que pueden explicar por qué un régimen no democrático decide emprender un proceso de transición, se encuentran las siguientes:

- "a) El régimen ha cumplido con las necesidades funcionales que le dieron origen.
- b) Presenta una acelerada pérdida de legitimidad.

¹⁸ Lujambio, Alfonso y Varela, Helena Presentación, en Linz, Juan J. *El factor tiempo en un cambio de régimen*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1994, pág. 13

¹⁹ O'Donnell y Schmitter. Op cit: t. 4, pág. 20.

c) Hay conflictos internos que no logran conciliarse dentro de la coalición o la élite gobernante.

d) Existen presiones externas que obligan al régimen a revestirse de una apariencia democrática".²⁰

Batta presenta, pues, argumentos distintos a los de Linz y O'Donnell y Schmitter, pero si se analiza cada uno de los cuatro puntos expuestos, se puede observar que no se contraponen, más bien enriquecen su conceptualización.

En efecto, los puntos "a, b y c" son condiciones que bien pueden constituirse en el parteaguas para que la transición inicie, pero el tipo de transición, pactada o por colapso estará determinada en buena medida por las condiciones económicas y sociales en que se desenvuelva el proceso de transición.

En el caso del punto "d", se puede afirmar que es una característica propia de las transiciones pactadas, ya que las presiones externas bien podrían estar orientadas a evitar que el régimen se colapse. En este sentido, un caso ilustrativo del presente punto lo constituye la transición española que fue presionada a transitar a la democracia como condición para integrarse a la Comunidad Económica Europea.

Continuando con el inicio de la transición, Rosario Espinal, afirma que hay tres indicadores que señalan cuándo inicia la transición:

"Primero, el signo clásico de que una transición del autoritarismo ha comenzado es cuando los propios líderes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas para proveer más garantías de los derechos políticos individuales y grupales.

Segundo, durante el proceso de transición las reglas del juego político no están bien definidas; se encuentran en un estado cambiante, de fluidez.

Tercero, se da una lucha ardua entre los actores políticos por definir las reglas del juego que les beneficien no solo en el tiempo inmediato, sino también en el largo plazo. Estos tres puntos son sugerentes en tanto destacan indicadores de la transformación interna del régimen previo a la transición democrática".²¹

²⁰ Batta, Victor et al. La transición democrática. Op cit. pág. 52.

²¹ Espinal, Rosario. Op cit pag 669

De esta aportación, se puede apreciar que Espinal coincide con Linz y O'Donnell y Schmitter al señalar que el principal indicador de que la transición ha iniciado radica en el hecho de que los gobernantes autoritarios empiezan a modificar las reglas del juego, se genera un estado de fluidez cambiante y en consecuencia la lucha entre grupos por definir las nuevas reglas del juego.

Para Kervin J. Middlebrook, la liberalización política²² es un indicador de que el proceso de transición se ha iniciado. En este sentido, señala que la liberalización política consiste en la ampliación de los canales de movilización alternativos, mediante la legalización de partidos de oposición adicionales y la creación de nuevas oportunidades para la competición y la representación política en la palestra electoral y legislativa²³.

A diferencia de los autores antes citados, Middlebrook añade el término "liberalización", mismo que, como se puede ver, constituye una categoría de análisis que permite ubicar el inicio de un proceso de transición política.

Por su parte, Jaime Sánchez Susarrey señala que la transición inicia con un proceso de liberalización política que consiste en una apertura en cuanto a libertades cívicas y políticas. En este sentido añade que la liberalización de un régimen autoritario implica una apertura del régimen relacionada con la ampliación de las libertades cívicas y políticas, pero sin poner en riesgo el status quo²⁴.

Como se observa de nueva cuenta, ahora Sánchez Susarrey coincide con Middlebrook en sus aseveraciones al indicar que la transición inicia con una liberalización política, misma que implica una ampliación de las libertades cívicas y políticas. Dicho en otras palabras, consiste en ofrecer mayores garantías y derechos a grupos e individuos.

²² De acuerdo con O'Donnell y Schmitter, un proceso de liberalización es el "que hace efectivos ciertos derechos que protegen tanto a los individuos como a los grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. Los mismos autores sostienen que es un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o bien extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, o bien extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana, generalmente limitados y controlados por el gobierno. Cit por: Cansino, César en, *Construir la democracia* Op cit. pág. 20

²³ Middlebrook, Kervin. *La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México*, en O'Donnell y Schmitter Op cit t 2, pág. 188

²⁴ Sánchez Susarrey, Jaime. Op cit: pág. 156

Javier Hurtado asevera que “la liberalización constituye la señal típica de que ha iniciado el proceso de transición, la cual consiste en una redefinición y ampliación de los derechos de individuos y grupos en el seno de un régimen autoritario. Asimismo, señala que en una transición, el punto de partida es el inicio de disolución del régimen autoritario. Aclara que la liberalización que se inicia no puede significar el fin abrupto del régimen, ya que entonces no se estaría hablando de transición.”²⁵

Nuevamente se vuelve a confirmar que un proceso de transición se inicia con una medida de liberalización política. En este contexto, se puede concluir que el inicio de la transición lo marca una medida denominada “liberalización política” que consiste en una redefinición y ampliación de los derechos y garantías a grupos e individuos en el seno del régimen autoritario. Dicho en otras palabras, es una apertura del régimen que acepta tolerar la pluralización de hecho en la arena política.

1.1.3.2. CONGELAMIENTO DE LA TRANSICIÓN.

Al parecer el concepto congelar o congelamiento de la transición es un término poco desarrollado por los estudiosos de la transición, no obstante, se considera de utilidad incluirlo e intentar explicarlo debido a que puede ayudar a explicar el por qué del prolongado proceso de transición política en México.

En este sentido, se encontró que el congelamiento de la transición consiste en la instrumentación de una solución intermedia o apertura limitada o controlada desde arriba y aceptada temporalmente por grupos opositores involucrados en la definición de las reglas del juego y que no garantiza una democratización plena. Dicho en otras palabras, por congelamiento se entiende aquella coyuntura en la cual el proceso de transición detiene su marcha a la democracia.

En el periodo de congelamiento de la transición, en ocasiones se llega incluso a revertir ciertos factores de riesgo desestabilizador y a la larga permite recomponer las coaliciones dominantes y las alianzas tradicionales en una perspectiva de reconsolidación del régimen autoritario.²⁶

²⁵ Hurtado, Javier. Op.cit pp. 132-133

²⁶ Cansino, César. La transición política en México, dinámica y perspectiva, en estudios políticos núm. 8, tercera época. FCPySUNAM, México, 1991, pag. 13-15.

De esta manera, el congelamiento consiste en la instrumentación de una apertura limitada o liberalización política que no garantiza una democratización plena del régimen y que es aceptada por los grupos involucrados en la redefinición de las reglas del juego. Más aún, se indica que el periodo de congelamiento puede permitir revertir los factores de riesgo para el régimen, recomponer las coaliciones dominantes y reconsolidar el régimen autoritario.

Reforzando lo anterior, Cansino señala que el congelamiento de la transición consiste en la institucionalización de la liberalización que consiste en:

“un proceso por el cual las organizaciones y procedimientos logran valor y estabilidad, lo cual se determina en función de su flexibilidad (capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes), complejidad (número y variedad de las unidades organizativas), autonomía (independencia respecto de otros reagrupamientos sociales) y coherencia (consenso interno sobre sus confines funcionales).²⁷

Como se puede observar, por congelamiento se entiende aquel momento en el que el proceso de transición se detiene. Consiste en una liberalización política que en la medida que adquiere valor y estabilidad se traduce en un congelamiento de la transición.

Dicho en otras palabras, cuando la liberalización política o apertura limitada logra institucionalizarse, en virtud de que no garantiza reglas e instituciones plenamente democráticas el proceso de transición se congela (detiene su marcha a la democracia) ya que las demandas de los grupos de oposición orientadas a presionar para que un país se democratice se logran contrarrestar con la liberalización o apertura limitada.

Si se analiza lo expuesto hasta el momento sobre el congelamiento de la transición, se puede afirmar que ésta consiste en la habilidad del gobierno autoritario para generar consensos en torno a una apertura limitada. En la medida que el consenso sobre la apertura negociada se mantiene, el proceso de transición se congela.

Por el contrario, en tanto que la liberalización o apertura limitada pierde el consenso de los actores participantes en la arena política, se inicia una etapa de

²⁷ Cansino en Construir la democracia Op cit. pág. 28.

descongelamiento que permite que se continúe avanzando en la transición a la democracia, ya que la pérdida de consenso de las reglas del juego, posibilita que se avance en la apertura del régimen.

Asimismo, si el gobierno logra generar nuevamente consensos en torno a otra apertura limitada, es probable que no se logre una situación democrática plena y el proceso de transición se congele de nueva cuenta.

Cabe subrayar que cuando la transición pasa de la etapa de congelamiento a una etapa de descongelamiento, no necesariamente se logran avances en sentido democrático, siempre está latente la posibilidad de regresiones en sentido opuesto al deseable.

Expuesto lo anterior, para finalizar el punto en cuestión, cabe aclarar que para fines de la investigación, se entenderá por congelamiento la institucionalización de un conjunto de acuerdos y reformas y consensos generados en torno a una apertura limitada y controlada por el gobierno, pero que garantiza una ampliación de derechos y garantías a los grupos e individuos que participan en la arena política.

1.1.3.3. FINAL DE LA TRANSICIÓN.

Laurence Whitehead, asevera que las transiciones propiamente terminan cuando se instala un núcleo básico de instituciones y autoridades democráticas. Agrega que en general, las dos tareas fundamentales del primer gobierno democrático o del bloque democrático, si éste está dividido entre los que administran la democratización política y quienes administran las demandas sociales, son completar la transición, superando los enclaves autoritarios y asegurando la democratización política, e iniciar la consolidación democrática.²⁸ Así, se considera que una transición concluye con la instalación de las primeras instituciones y autoridades democráticas, y con la superación de enclaves autoritarios.

Guillermo O'Donnell indica que de los tipos de transiciones, negociadas o por colapso, la transición pactada es más favorable para consolidar un régimen democrático y concluir el proceso de transición. En el caso de la transición por

²⁸ O'Donnell y Schmitter. Op.cit. 13, pag. 66

colapso, señala que el deterioro de la economía, las heridas producidas en el tejido social y el desplazamiento de grupos, entre otros aspectos, se convierten en factores adversos para concluir la transición.²⁹

Si se observa en conjunto las afirmaciones de Whitehead y O'Donell, se puede señalar que la transición llega a su fin cuando se logra establecer un conjunto básico de instituciones y autoridades democráticas. De igual forma, para que se puedan establecer este conjunto de instituciones y autoridades democráticas es más favorable que el proceso de transición haya partido de un pacto entre el gobierno autoritario y los grupos de oposición. Si la transición inicia a partir de un colapso, se pueden presentar una serie de factores adversos que en mayor o menor medida dificultan que el proceso concluya.

Por su parte, Silvia Gómez Tagle subraya que la transición concluye cuando las instituciones políticas gozan de suficiente legitimidad como para permitir que la disputa por el poder se canalice en los procesos electorales sin problemas posteriores.³⁰ Sumado a lo anterior, se puede indicar que no es suficiente que se instale un núcleo de instituciones y autoridades democráticas y un contexto favorable como un pacto de los grupos involucrados en la redefinición de las reglas, sino que además se requiere que estas instituciones políticas cuenten con un alto grado de legitimidad, exentas de cuestionamientos por los grupos políticos.

1.1.4. ETAPAS DE LA TRANSICIÓN

No obstante que ya se hicieron algunas precisiones teóricas sobre qué se entiende por transición, tipos de transición, inicio, congelamiento y término de la transición, aún queda pendiente conocer las etapas de la misma. Es decir, a pesar de tratarse de un mismo devenir histórico, todo proceso de transición está compuesto de dos partes o dos transiciones.

O'Donell afirma que la primera etapa de transición es la que se extiende del régimen autoritario anterior hasta la instalación de un gobierno democrático y un conjunto de instituciones democráticas, mientras que la segunda etapa se extiende desde la instalación de un gobierno democrático, hasta la

²⁹ O'Donell, Guillermo. Continuidades, transiciones y algunas paradojas, en Cuadernos políticos núm. 56, Era, México, enero-abril de 1989, pag. 29

³⁰ Gómez Tagle, Silvia. Los actores de la transición, El Financiero, marzo 6 de 1996, pag. 37

consolidación de la democracia. Dicho en otras palabras, hasta la vigencia efectiva de un régimen democrático".³¹ De esta afirmación, se percibe que el proceso de transición consta de dos etapas o transiciones que forman parte de un mismo proceso histórico, donde la segunda es consecuencia de la primera.

Dieter Nohlen asevera que la literatura distingue entre transición y consolidación. Agrega que la primera tiene que ver con el establecimiento de nuevas reglas del juego político como son las primeras elecciones libres, el primer gobierno elegido libremente, la aprobación de una nueva constitución o también el primer cambio de poder, mientras que la segunda corresponde a la elaboración de aquellas condiciones políticas, económicas, sociales y socioculturales que permiten suponer la estabilidad de la democracia con mayor probabilidad, donde cronológicamente, la consolidación sigue a la fase de la transición.³²

De la comparación de las afirmaciones de O'Donell y Nohlen se puede apreciar que a pesar de que el primero habla de dos transiciones y el segundo de una transición y una consolidación, existe coincidencia en lo que afirman ambos ya que para O'Donell la segunda etapa consiste en la consolidación del régimen democrático.

Jaime Sánchez Susarrey señala que la transición depende en primer término de, la concertación entre los actores político-partidarios que juegan un papel central en la conformación del marco legal y en el desarrollo de una nueva cultura democrática, mientras que la consolidación de la democracia depende de factores como la viabilidad de la economía y la capacidad de satisfacer determinadas expectativas sociales.³³

De nueva cuenta, si se analiza con detenimiento las aseveraciones de Sánchez Susarrey, se puede identificar que desde una perspectiva diferente coincide con los autores anteriores al indicar que el proceso de transición está compuesto de dos fases: la transición y la consolidación.

³¹ O'Donell, Guillermo. Op cit pag. 20

³² Nohlen, Dieter. Mas democracia en America Latina, democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada, en Lalavera, Abraham comp. Democratización, partidos políticos y procesos electorales, perspectivas de la modernización política, IEPES/PRI, México, 1990, pag. 128.

³³ Sánchez Susarrey, Jaime. Op cit. Pag. 159.

Asimismo, Sánchez Susarrey coincide con Nohlen al afirmar que para poder completar la segunda etapa de la transición, se deben desarrollar condiciones económicas y sociales que propicien un ambiente estable para la consolidación de la democracia.

Otros autores como Juan Linz y Giuseppe Di Palma, señalan que "la consolidación de la transición culmina cuando no existe partido, grupo de interés, fuerza o institución que considere que hay otra alternativa a la democracia para obtener el poder"³⁴. En este sentido, si bien estos estudiosos del tema no hacen referencia a la primer etapa de la transición, sí enfatizan que la democracia se consolida cuando hay pleno convencimiento de los grupos que participan en la arena política, de que no hay otro camino distinto para obtener el poder de manera legítima.

Expuesto lo anterior, para fines de la investigación se establece que el proceso de transición consiste en dos etapas. La primera parte del régimen autoritario hasta la instalación del primer gobierno e instituciones democráticas. La segunda comprende el período durante el que las nuevas reglas del juego y el gobierno democrático adquieren valor y estabilidad como instituciones políticas, es decir, logran consolidarse.

Asimismo, la segunda etapa de la transición está condicionada a que la primera pueda concretarse, dicho de otra forma, sin la primera la segunda no existe. De igual forma, una vez concretada la primera etapa e iniciada la etapa de consolidación democrática, ésta debe ir acompañada de la instrumentación de políticas orientadas a establecer condiciones económicas y sociales que le den estabilidad.

Finalmente, de todo lo expuesto sobre la transición, se percibe que ésta es un proceso que se desarrolla a través de cauces legales, que es netamente pacifista, no violenta y que surge como opción de cambio alternativa a los procesos revolucionarios.

³⁴ Cit por: Batta, Victor et al *La transición democrática*, Op cit pag. 52.

1.2. DEMOCRACIA

Una vez que se conceptualizó y se analizó el proceso de transición, resulta necesario hacer lo propio con el término "democracia", debido a que se trata del puerto de llegada de la transición política. Por ello, es necesario tener bien identificado el puerto, para no llegar a uno que tenga fachada democrática, pero con estructuras autoritarias. Visto en este sentido, se hace necesario tener una conceptualización clara sobre lo que se entiende por democracia, por un sistema político democrático.

1.2.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE DEMOCRACIA.

Giovanni Sartori dice que al hablar sobre democracia, se está hablando de un concepto que tiene aproximadamente 25 siglos de antigüedad. Es hablar de un concepto que ha evolucionado a lo largo de ese tiempo, es un concepto que ha conocido el Cristianismo, el humanismo, la Reforma, la concepción iusnaturalista y el liberalismo³⁵. En este sentido, indica que es claro que el hombre moderno desea una democracia diferente a la de los antiguos griegos, de hace 25 siglos.

Como se puede apreciar de esta primer afirmación, es claro que durante 25 siglos la conceptualización sobre la democracia ha sufrido cambios significativos y muy probablemente en cada una de las épocas señaladas se han entendido cosas diferentes cuando se hace referencia a la democracia. Quizás, el hombre moderno no desea una democracia con un contexto semejante a la democracia de antiguos griegos, aunque posiblemente sí podrían inclinarse por establecer reglas semejantes, y buscar una conceptualización que satisfaga la percepción moderna sobre la democracia.

Tras plantearse la problemática de la conceptualizaciones, Sartori afirma que éstas pueden ser de dos tipos: léxicas o lexicográficas y estipulativas. En el caso de la definición lexicográfica, asevera que ésta es una proposición declarativa del significado de la palabra; considera que las definiciones lexicográficas son todas las definiciones que aportan los diccionarios y aclara que éstas pueden ser en ocasiones contradictorias, ejemplificando que la

³⁵ Vid. Sartori, Giovanni, Teoría de la democracia, 1-2 los problemas clásicos, cap. IX

democracia significa en el Este lo que la autocracia en el Occidente y viceversa.³⁶

Como se puede observar, si utilizamos como insumos para el análisis de la democracia conceptualizaciones de diccionario, podríamos caer en un sinnúmero de contradicciones y versiones distintas, tantas como el número de diccionarios que se consulten para conceptualizar a la democracia. En esta perspectiva, una definición lexicográfica, no respondería a las expectativas e interrogantes que se puedan tener sobre la democracia.

En el caso de la conceptualización estipulativa, Sartori señala que ésta consiste en el significado comúnmente aceptado que se escoge de manera consciente y deliberada y sugiere convenir una nueva conceptualización que se propone como observancia a futuro.³⁷

Del análisis de lo anterior, se puede señalar que si una conceptualización estipulativa consiste en la aceptación consciente y deliberada de un significado y sugiere convenir una conceptualización, entonces la tarea consiste en construir un concepto estipulativo a partir de las aproximaciones del término que sobre el tema han coincidido en definir diferentes estudiosos contemporáneos de la materia en México y el extranjero.

Ahora bien, una vez establecido que la democracia es una convención entre grupos e individuos sobre lo que se entiende por democracia, cabe destacar que el mismo autor en su obra ¿Qué es la democracia? hace referencia a la división del término democracia en: democracia política, económica y social, planteando que la relación entre éstas consiste en que las democracias en el sentido social y/o económico amplían y complementan la democracia en sentido político.

Asimismo, establece que la democracia sin adjetivos se entiende como democracia política, y aclara que la diferencia entre ésta y las otras democracias radica en el hecho de que la democracia política es supraordenada y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas.³⁸

³⁶ Idem

³⁷ Idem

³⁸ Sartori, Giovanni 'Qué es la democracia' Ed. Nuestro tiempo/ Tribunal Federal Electoral México, 1996, pág. 8.

En este sentido, la democracia política es la parte del rompecabezas donde se engranan la democracia social y la democracia económica. Si se carece de la democracia política, difícilmente podrán ser viables la democracia social y la democracia económica.

Así pues, la conceptualización de la democracia además de ser una convención entre grupos e individuos, siempre que se haga referencia a ella como tal, sin adjetivos, se entiende que se hace referencia a la democracia política, a un régimen o sistema político democrático.

Entonces, para efectos de esta investigación, siempre que se haga referencia al concepto democracia, sin adjetivos, se hace referencia a la conceptualización de una democracia política, una conceptualización convenida, construida a partir de la percepción que sobre la misma tienen los estudiosos de la materia.

1.2.2. CONSIDERACIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES CLÁSICAS DE LA DEMOCRACIA MODERNA

Una vez que quedó establecido que para conceptualizar la democracia se tiene que convenir qué es lo que se entiende a partir de la percepción general de los estudiosos del tema y de igual forma se determinó que cuando se hace referencia a la democracia sin adjetivos se hace referencia a la democracia política, se procede a analizar lo que algunos teóricos han denominado las instituciones clásicas de la democracia moderna.

Pablo González Casanova, afirma que estas instituciones están inspiradas en las ideas de la ilustración francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre la soberanía popular, las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los tres poderes y la de los contrapesos y balanzas del poder estatal, que refiere Madison en El Federalista, son el fundamento teórico-jurídico de nuestras constituciones políticas.³⁹

Como se puede observar la democracia moderna se fundamenta en ideas como la soberanía popular, división y equilibrio de poderes y contrapesos y balanzas del poder estatal.

³⁹ González Casanova, Pablo. La democracia en México. Era, México, 1989, Pág. 23

En el caso de la soberanía popular, se puede señalar que ésta consiste en el derecho que tiene un pueblo⁴⁰ en todo tiempo para alterar o modificar su forma de gobierno, es decir, es el pueblo en quien reside la soberanía. Dicho de otra forma: es el pueblo quien decide a donde ir, el que determina cual debe ser la orientación de las políticas públicas de un gobierno.

En lo referente a la división y equilibrio de los tres poderes, se afirma que estos son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo se parte del supuesto que cada uno es independiente de los otros dos, lo cual evitará que uno u otro incurra en abusos del poder, es decir, el poder controla al poder.

En lo que respecta a los contrapesos y balanzas al poder estatal, teóricamente se pretende que los estados que componen una federación, sean soberanos y con capacidad de resolver y decidir al interior de sus respectivo territorio, pero todos coordinados por la federación.

De lo analizado hasta el momento, se puede resumir que la democracia tiene como eje básico de su estructura preceptos como la soberanía popular, la división y equilibrio de poderes y un conjunto de estados soberanos y federados. Adicionalmente, alrededor de estas instituciones hay un bagaje de reglas y procedimientos que son convenientes entre grupos e individuos que bien podrían constituirse en el piso mínimo para establecer un régimen democrático.

1.2.3. CONCEPTUALIZACIONES CONTEMPORÁNEAS SOBRE LA DEMOCRACIA

Una vez establecido a partir de qué criterios se puede conceptualizar la democracia y cómo deben funcionar teóricamente las instituciones clásicas de la democracia moderna, a continuación se vierten algunas consideraciones sobre este concepto, mismas que servirán como insumos básicos para construir una tentativa definición, tal vez no para su observancia a futuro, pero sí como una categoría de análisis en la presente investigación.

⁴⁰ La expresión "pueblo" se refiere exclusivamente al conjunto de ciudadanos que pueden participar de un modo o otro en la constitución de la voluntad política colectiva. Apud Woldenberg, José y Salazar, Luis. Principios y valores de la democracia en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática número 1, IFE, México, 1993, pag 18.

En este sentido, Michelangelo Bovero, sostiene que la democracia consiste esencialmente en un conjunto de procedimientos -- las reglas del juego -- que permiten la participación de los ciudadanos en el proceso decisional político y tiene cuatro valores no instrumentales implícitos en las reglas técnicas los cuales son: tolerancia, no violencia, renovación mediante el debate libre y fraternidad.⁴¹

Si recordamos la afirmación de Sartori en la que dice que la democracia es una convención que se propone como observancia a futuro y se analiza la que al respecto hace Bovero, se puede apreciar que el conjunto de procedimientos o reglas del juego, son la convención que permite a los ciudadanos participar en el proceso de decisiones políticas, en un contexto de tolerancia, paz social, fraternidad y libertad de expresión.

Por su parte, José Fernández Santillán señala que la democracia es un procedimiento para que los ciudadanos designen a los individuos que a nombre suyo deberán tomar decisiones políticas, consistente en la competencia por el voto para alcanzar el poder a través de reglas fijas y establecidas.

En este sentido, subraya que la democracia es un sistema donde las partes aceptan dirimir sus diferencias por la vía del diálogo; la voluntad de los ciudadanos es la que cuenta; se reconoce la salida del individuo de la situación de minoría de edad política; se opone al ejercicio oculto del poder político y se fundamenta en el consenso y el disenso como una pareja que la dinamizan.⁴²

Como se puede observar, con palabras más o palabras menos, Fernández Santillán coincide con Bovero al conceptualizar a la democracia como un procedimiento o reglas del juego que sirve como mecanismo para elegir gobernantes. De igual forma establece que la democracia tiene ciertos valores que si bien no coinciden con los señalados por Bovero, los unos y los otros se complementan. Adicional a lo anterior, Fernández Santillán agrega en una democracia se reconoce la capacidad de decisión de los ciudadanos y el poder se ejerce de manera pública, transparente.

⁴¹ Bovero, Michelangelo. Los adjetivos de la democracia. Inédito, ponencia presentada en el IFE, México, agosto 8 de 1995, pp 10-21.

⁴² Vid. Fernández Santillán, José F. La democracia como forma de gobierno, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática num. 3, IFE, México, 1995, pp. 29-37.

El profesor Mauricio Merino, también estudioso de la materia, indica que la democracia es un conjunto de leyes, instituciones y procedimientos que regulan la convivencia de los ciudadanos y que requiere de una actitud responsable de éstos para funcionar.⁴³

Se puede ver de nueva cuenta, se coincide con Fernández Santillán y Bovero al afirmar que la democracia es un procedimiento o reglas del juego. Pese a que no abunda sobre los valores de la democracia, éstos bien pueden formar parte de la cultura política que permite a los ciudadanos actuar responsablemente.

El articulista Jesús Sánchez Galindo, subraya que la democracia se piensa básicamente como un método para determinar el liderazgo a través de elecciones competitivas y limpias. Su funcionamiento está sujeto al consenso, la participación, responsabilidad, regla de la mayoría parlamentaria, alternancia en el poder, pesos, contrapesos, gobernabilidad, ausencia de facultades metaconstitucionales, negociaciones y acuerdos legales y reglas aprobadas y asumidas por todos.⁴⁴

Si se comparan las conceptualizaciones de los estudiosos de la materia citados hasta el momento, se percibe que Sánchez Galindo al igual que los primeros, afirma que la democracia es un método acompañado de algunos valores como consenso, participación y responsabilidad que sumados a los anteriores van enriqueciendo el tejido de los mismos que requiere un régimen democrático.

Charles E. Lindblom indica que:

"una democracia es un sistema político en donde operan un conjunto de normas efectivas en el juego del poder que exigen que ciertos cargos públicos deban ser elegidos y retirados de sus cargos según las preferencias de los ciudadanos sobre los candidatos.

Estas normas se complementan con otras tales como las que mantienen la libertad de expresión y de reunión y la amplia posibilidad de los ciudadanos para competir por un cargo electoral. Unas normas especiales establecen también la autoridad que los cargos electos tienen sobre los demás para nombrarlos o cesarlos".⁴⁵

⁴³ Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 4, IFE, México, 1995, Pág. 53.

⁴⁴ Sánchez López, Jesús. La democracia según Woldenberg, Semanario Etcétera, octubre 21 de 1993, pag. 21.

⁴⁵ Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, Pág. 73.

Con esta afirmación, se confirma que la democracia consiste en un conjunto de reglas, normas o procedimientos para poder acceder a cargos públicos que requieren de elección. Por otra parte, si bien no señala que estas reglas deben acompañarse de valores como los descritos anteriormente, al igual que Sánchez Galindo, dedica buen espacio de su disertación a enumerar estas reglas del juego.

Victor Batta señala que los teóricos de la transición, sostienen básicamente que la democracia es un método procedimental para la sustitución de gobernantes a través de elecciones competitivas y limpias, implicando en consecuencia, que debe ser pluralista (competencia entre élites y sociedad, en la economía, en la política y en la vida de organizaciones), con respeto a los derechos humanos.⁴⁶

Como se puede observar, de nueva cuenta se dice que la democracia es un procedimiento o conjunto de reglas para sustituir gobernantes e indicando como parte de estas reglas la competencia entre grupos, en un marco de elecciones limpias y competitivas.

Asimismo, en otro ensayo sobre la transición, el mismo Batta señala como condiciones óptimas para instaurar un régimen democrático la celebración de comicios transparentes, equitativos y confiables, ausencia de una posible simbiosis entre el gobierno y cualquier partido político, ausencia del corporativismo y centralismo, equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, un sistema de partidos fuerte y vigencia de los ordenamientos constitucionales como límite a las facultades de un presidente.⁴⁷ Con todo ello, se aportan nuevos elementos de las condiciones óptimas o deseables que deben institucionalizarse en un sistema para hacer posible la instauración de un régimen democrático.

Adam Przeworski, asegura que la democracia es un particular sistema de procesamiento y resolución de conflictos intergrupales, sistema que posee varias características que lo distinguen de otros ordenamientos políticos:

1. "Se reconoce expresamente como una característica permanente de la actividad política la existencia de intereses antagonicos y de la organización tendiente a satisfacerlos. Esto implica, concretamente, que: a) múltiples grupos

⁴⁶ Batta, Victor. La transición democrática. Op cit pag 52

⁴⁷ Batta Victor et al. Transición accidentada, en Informe Especial, El Financiero, Junio 23 de 1996 pag 55

pueden organizarse para promover sus intereses; b) estos grupos tienen acceso institucionalmente garantizado a las instituciones políticas, y c) los perdedores que actúan de acuerdo con las reglas no son privados de su derecho a seguir actuando.

2. A los conflictos se les procesa y se les pone término conforme a reglas especificadas a priori, explícitas, potencialmente familiares para todos los participantes y que sólo pueden ser modificadas de acuerdo con reglas. Dichas reglas especifican: a) los criterios para que alguien pueda ser admitido como participante político; b) los cursos de acción que constituyen estrategias admisibles, y c) los criterios por los cuales se les pone fin a los conflictos⁴⁸.

Si se analiza lo vertido en la cita de Whitehead, se puede advertir que en un régimen democrático, los conflictos son procesados conforme a reglas comunes a todos, donde prevalecen valores como pluralismo y tolerancia. De nueva cuenta, se puede observar que la democracia consiste básicamente en un conjunto de reglas y valores.

En un esfuerzo por convenir de manera sintética qué es la democracia, estudiosos del tema como Rolando Cordera, Mauricio Merino, Ciro Murayama, Pablo Pascual Moncayo, Jacqueline Peschard, Luis Salazar, Adolfo Sánchez Rebolledo y Raúl Trejo Delarbre, subrayan que la democracia, al menos la democracia moderna, plural y representativa, es una construcción institucional, inexorablemente pacifista, legalista y concertadora⁴⁹.

Con estas expresiones, se resaltan una serie de valores como ingredientes indispensables con los que debe contar un régimen democrático. Estos valores son la paz, la legalidad y la concertación que forman parte o se agregan a valores señalados anteriormente.

Para el politólogo español, Juan Linz la democracia puede resumirse en:

“...la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la

⁴⁸ Przeworski, Adam Algunos problemas en el estudio de la transición a la democracia, en O'Donnell y Schmitter, Op cit: t 3, pág 93.

⁴⁹ Cordera Campos, Rolando et al Transición a la democracia más allá del 21 de agosto Semanario Etcétera, agosto 18 de 1994, p 28.

participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas. Prácticamente esto significa libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político efectivo de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado.⁵⁰

Del análisis de la afirmación de Linz, se aprecia que conceptualiza a la democracia como un conjunto de reglas y valores como libertad de asociación, de expresión y pluralidad, para elegir gobernantes a través de elecciones competitivas, entre otros que forman parte del bagaje institucional de la democracia.

El articulista Carlos Elizondo, asevera que la democracia es el mejor sistema posible de gobierno o el menos peor, que sirve para hacer más difícil el abuso de quienes detentan el poder, para involucrar realmente a los ciudadanos y hacerlos corresponsables en las decisiones del gobierno, y suelen permitir menor corrupción y menores desigualdades que los sistemas autoritarios.⁵¹

A diferencia de otros autores, Elizondo subraya que la democracia permite controlar el ejercicio del poder de los gobernantes, lo cual deriva en menos corrupción y aminora las desigualdades sociales.

Para el escritor Carlos Fuentes, la democracia es un proceso perfectible e interminable que tiene como virtud el respeto al pluralismo, a la diversidad de opiniones y de acuerdo con ellas y con los concursos sociales va creando una política de beneficio de las mayorías.⁵²

Como se puede apreciar, Fuentes coincide con Elizondo en el sentido de que con un régimen democrático más que beneficiarse un grupo reducido de la sociedad o concretamente la élite política, las mayorías son las que resultan más beneficiadas con este tipo de régimen.

Agustín Basave indica que la democracia garantiza al ciudadano su activa participación política; evita el despotismo de los gobernantes; permite la manifestación regular y ordenada de la opinión pública; posibilita los virajes y reajustes convenientes y oportunos; se adapta a una sociedad fraccionada con

⁵⁰ Linz, Juan L. La quiebra de las democracias. Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, pág. 17.

⁵¹ Elizondo Mayer-Serra, Carlos. La democracia existe realmente. Reforma, junio 14 de 1996, pág. 8-A.

⁵² Gómez Maza, Francisco. Entrevista a Carlos Fuentes. El Financiero, 26 de abril de 1996, pág. 48.

pluralismo de valores, y reconoce la igualdad esencial del hombre y favorece estructuración y el funcionamiento del Estado de Derecho.⁵³

Como se observa, un régimen democrático se debe garantizar la pluralidad política, la participación de los ciudadanos para que manifieste su opinión y en caso de que así se manifieste impulsar los cambios que se demanden. Asimismo, al igual que Elizondo, subraya que limita los excesos de los gobernantes.

Investigadores del Instituto de Estudios para la Transición a la Democracia como José Woldenberg y Luis Salazar, manifiestan que el régimen democrático es un sistema opuesto a los gobiernos autoritarios, donde el pueblo es soberano, las reglas del juego presuponen que las decisiones se toman por mayoría y donde la mayoría puede convertirse en minoría, a través de una competencia pacífica entre adversarios que se reconocen legitimidad recíproca, se reconoce la capacidad del pueblo para autogobernarse o autodeterminarse.

Así también, indican que la democracia es representativa, exige un aprendizaje colectivo de los valores de la estabilidad, de la paz, de la legalidad, de la autolimitación, de la cooperación y de la tolerancia. Fomenta la participación ciudadana en la esfera pública. Se procede a través de reglas abiertas que exigen un debate y crítica permanente en las que se evalúe su funcionamiento y se sugieran y aprueben sus modificaciones, ya que si algo institucionalizan estas reglas es la posibilidad de cambio.

La competencia debe ser regulada de forma tal que reproduzca pluralidad, se desarrolle a través de fórmulas civilizadas, evite la violencia y se apegue a las normas. Sólo puede modificar las normas existentes a través del propio procedimiento legal.⁵⁴

Ambos autores coinciden en afirmar que la democracia es un tejido institucional de reglas y valores al igual que todos los autores consultados anteriormente.

Citando al politólogo Luigi Sturzo, Agustín Basave afirma que en los regímenes democráticos las élites políticas se forman de manera espontánea

⁵³ Basave Fernández, Agustín. Estructura y sentido, de la democracia, en Transición a la democracia y reforma del Estado. Op cit pág. 296

⁵⁴ Vid. Woldenberg, José y Salazar, Luis. Op cit, pag. 42

libremente y son intercambiables, nunca fijas. Estas élites se apoyan en el pueblo que los legitima a través de comicios.³⁵

Finalmente, para Jesús J. Silva-Herzog Márquez un régimen democrático requiere de normas; una sociedad democrática requiere de un sólido tejido normativo que garantice derechos políticos de los ciudadanos y establezca las reglas del juego político.

En este sentido, indica que las reglas esenciales del juego democrático giran alrededor de dos núcleos normativos: las reglas que sostienen el principio de ciudadanía y las reglas que aseguran el control democrático como las siguientes:

A) Reglas de ciudadanía.

a) "Todo miembro de la comunidad política que ha alcanzado la mayoría de edad es ciudadano; b) cada ciudadano tiene los mismos derechos; c) los ciudadanos gozan de libertad para asociarse, difundir sus ideas, votar y ser votados; d) la mayoría tiene derecho a decidir, y e) las minorías tienen derecho de existir y la posibilidad de convertirse en mayoría".

B) Reglas de control.

a) "Existen mecanismos para distribuir y controlar institucionalmente el poder; b) el poder debe someterse al imperio de la ley; c) las decisiones de la mayoría no pueden atropellar los derechos de las minorías, y d) los gobernantes deben rendir cuentas regularmente a sus acciones".³⁶

En síntesis, la democracia consiste en un conjunto de procedimientos, leyes, reglas del juego, acompañadas de un conjunto de valores que en buena medida, constituyen una convención generalmente aceptada o bien que se propone como observancia como lo estipula Sartori en su teoría de la democracia.

³⁵ Basave, Agustín. Op. cit., pág. 299

³⁶ Silva-Herzog Márquez, Jesús. *Las esferas de la democracia*, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 9, IFE, México, 1996, pág. 21

1.2.4. PROPUESTA CONCEPTUAL DE DEMOCRACIA.

Como se pudo observar en el punto anterior, una conceptualización convencional, se nutre básicamente de los valores, instituciones, leyes y procedimientos que en mayor o menor medida los estudiosos de la política han señalado como elementos constitutivos de un sistema político democrático.

En otras palabras, la convención conceptual es un catálogo o inventario de los ingredientes que se requieren para instaurar un régimen democrático. Dicho de otra forma, la convención señala cuáles son los engranajes y las piezas que se requieren para que funcione la maquinaria democrática.

En este sentido, de entre los valores de la democracia convenidos encontramos los siguientes:

Pluralidad: entendida como el respecto irrestricto a las formas de pensar de cada uno de los grupos sociales de cualquier tendencia política por radical que nos parezca, siempre y cuando participa en el marco de la ley.

Tolerancia: que significa el respeto a las ideas que contradicen las que puede expresar otro grupo diferente, entendiéndose que en una democracia no existe la unanimidad, se compone de consensos y disensos.

No violencia: entendida como la ausencia de eventos o acciones que inhiban la participación política de los ciudadanos.

Fraternidad: se asume como el respeto a las minorías. Dicho de otra forma; el triunfo de un grupo político no debe implicar el hostigamiento o la aniquilación del otro u otros. En la política hay adversarios políticos, no enemigos irreconciliables.

Igualdad política: entendida como el establecimiento de leyes que garanticen igualdad de condiciones en la lucha por acceder al poder, así como la participación política de todos los ciudadanos.

Libertad: la ausencia de coacción psicológica y/o corporativa que influya en la orientación del voto y la ausencia de una relación clientelar jerarquizada que comprometa el sufragio con determinada fuerza política y libertad de expresión y asociación.

Justicia: se trata del establecimiento de instituciones socialmente aceptadas y con la credibilidad suficiente para que velen de manera permanente por el respeto a las reglas de la competencia política de forma efectiva.

Legalidad: entendida como el respeto a las reglas del juego, el establecimiento de negociaciones y acuerdos que posibiliten las modificaciones de las reglas pero aprobadas y asumidas por todas las fuerzas políticas.

Concertación y diálogo: entendidos como los mecanismos o métodos pacíficos para dirimir las diferencias, conciliar posiciones y generar consensos.

Participación: es un ingrediente imprescindible de un régimen democrático y más aún, de su consolidación. Dicho de otra forma, entender que la democracia se construye todos los días: con la participación de todos.

Consenso: se asume como el consentimiento de la mayoría para decidir cuál es el rumbo a seguir, para decidir qué hacer y cómo hacerlo.

Renovación: entendida como el establecimiento de mecanismos efectivos como la revalidación periódica del derecho a gobernar, a través de elecciones libres, competitivas y limpias que respeten la voluntad ciudadana.

Representatividad: entendida como el puente que hace posible que las demandas e intereses sociales tengan voz y voto en el Congreso. Así también demandas vistas como insumos del Poder Ejecutivo para la elaboración de políticas públicas.

Asimismo, un régimen democrático debe contar con leyes y mecanismos de control como pesos y contrapesos que garanticen la ausencia de facultades metaconstitucionales del Presidente de la República, una separación efectiva entre el Estado y cualquier partido político, la ausencia de un ejercicio oculto del poder y que permita la alternancia en el poder y hacer efectiva la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Cabe señalar que la democracia no resuelve todos los problemas sociales y económicos, pero sí sirve para hacer más difícil el abuso del poder y, en caso de darse, que sea corregido con oportunidad; sirve asimismo para que los gobernantes rindan cuenta de sus acciones de manera regular, para fundamentar el gobierno en base a consensos de la mayoría de los ciudadanos.

para establecer mecanismos que permitan alcanzar el poder a través de reglas fijas y establecidas, sirve además para involucrar realmente a los ciudadanos y hacerlos corresponsables en las decisiones del gobierno y establecer controles efectivos al ejercicio del poder.

Finalmente, cabe aclarar que esta definición es una aproximación a las condiciones deseables que se requirieren para que un régimen se pueda llamar democrático, de ninguna forma se pretende imponer como modelo acabado. Es tan sólo un inventario de ingredientes democráticos y posiblemente con muchas deficiencias, pero a fin de cuentas perfectible como todas las instituciones democráticas.

1.3. AUTORITARISMO

El adjetivo autoritarismo, casi siempre se emplea en tres contextos diferentes: las ideologías políticas, las disposiciones psicológicas relacionadas con el poder y su ejercicio, y la estructura de los sistemas políticos.⁵⁷

Visto en esta perspectiva, cabe aclarar que para efecto de esta investigación, el término autoritarismo se analizará en el contexto de los sistemas políticos.

1.3.1. CONCEPTO

El origen del vocablo autoritarismo, deriva de la palabra autoridad, cuya raíz latina es auctoritas, sinónimo de poder legítimo y no de fuerza coactiva, por lo tanto, este concepto tiene una connotación positiva. Todo lo contrario sucede con su derivación autoritarismo y el adjetivo autoritario, ambos términos cargados de significación negativa.

Una vez señalado lo anterior, de manera general, el autoritarismo se puede definir como un exceso o un abuso de la autoridad. En el contexto de los sistemas políticos, regularmente, se le identifica como un antónimo de democracia y libertad.⁵⁸

⁵⁷ Stoppino, Mario. Autoritarismo, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1988, pág. 1-3.

⁵⁸ Lehr, Volker. Autoritarismo, en Diccionario electoral. Op.cit. pág. 40.

1.3.2. SISTEMAS POLÍTICOS AUTORITARIOS

Para el investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Álvaro Arreola Ayala el autoritarismo es una categoría de análisis que sirve para designar la ausencia de competencia y de alternancia en los juegos del poder.⁵⁹

Si se contrasta la afirmación de Arreola Ayala con alguna de las afirmaciones hechas por los teóricos y estudiosos de la democracia citados en el punto referente a las conceptualizaciones contemporáneas, se puede identificar fácilmente que contrario a la ausencia de competencia y de alternancia en los juegos del poder que son características de un régimen autoritario, en la democracia se pretende fortalecer la competencia electoral y generar condiciones que permitan que fuerzas políticas distintas puedan alternarse en el poder. Dicho en otras palabras, el autoritarismo es contrario a la democracia.

Por su parte, Jesús Silva-Herzog Márquez, afirma que contrario a un régimen democrático, el régimen autoritario es incapaz de acatar incluso su propia legalidad. Los sistemas no democráticos (autoritarios o totalitarios) se caracterizan por la inexistencia de un orden que garantice que los derechos de la gente prevalezcan por encima de los intereses de los poderosos.⁶⁰

Como se puede observar, esta afirmación sumada a la posición de Álvaro Arreola, confirman que un régimen autoritario es contrario a un régimen democrático.

Victor Batta asevera que "Los sistemas autoritarios, no tienen una ideología muy definida y acabada, como en el caso de los totalitarismos, y su pluralismo es limitado, es decir, conceden ciertas libertades a opositores sin permitirles la posibilidad plena de alternancia en el poder".⁶¹

Del análisis de esta afirmación, se aprecia que Batta coincide con Sánchez Arreola al afirmar que los regímenes autoritarios no permiten la posibilidad de alternarse en el poder con alguna otra fuerza política.

⁵⁹ Arreola, Álvaro. La sucesión en la gubernatura del Estado de México. El Financiero, pág. 71, diciembre 14 de 1995.

⁶⁰ Silva-Herzog Márquez, Jesús. Op. cit. pag. 47.

⁶¹ Batta, Víctor. La transición democrática. Op. cit. pag. 52.

El investigador César Cansino, señala que el autoritarismo es un régimen político con pluralismo limitado y no responsable y con baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad y poder detentado por una pequeña elite dentro de límites poco claros.

El pluralismo se delimita por normas jurídicas o de hecho; puede estar restringido a pequeños grupos políticos y extendido a un mayor número de grupos de interés. Los líderes son responsables ante los ciudadanos, ante los grupos que los sostienen, la ideología suele ser poco articulada y generalmente con un partido único o dominante.⁶²

Del análisis de lo que indica Cansino, se desprende que en un régimen autoritario prevalece un pluralismo limitado, término que hace referencia a lo que se ha denominado en páginas anteriores como liberalización política o apertura limitada que no garantiza una democratización plena, ya que el pluralismo limitado no abre posibilidades reales a la alternancia política, por ejemplo.

Asimismo, el hecho de que los líderes no sean responsables ante los ciudadanos, en el caso del Congreso, restringe las posibilidades de que este poder se convierta en un contrapeso real al Poder Ejecutivo. De igual forma, la existencia de un partido político único, es resultado de la carencia de un sistema de partidos fuerte.

Julio Labastida Martín del Campo, inspirado en Juan Linz, considera que un régimen es autoritario "porque posee un pluralismo limitado en el que un partido predominante que aglutina verticalmente a amplios sectores de la sociedad civil, está subordinado a un poder Ejecutivo sin contrapesos efectivos en los poderes legislativo y judicial que ejerce su poder dentro de límites mal definidos aunque predecibles, lo que le permite márgenes muy amplios de arbitrariedad en sus decisiones, de las cuales no se responsabiliza ante los ciudadanos".⁶³

Como se puede ver, este teórico coincide con Cansino al subrayar que un régimen autoritario posee un pluralismo limitado y un partido predominante.

⁶² Cansino, César. *Construir la democracia*. Op cit: 21.

⁶³ Labastida Martín del Campo, Julio. *Corporativismo y democracia*, en Luna, Matilde y Pozas H. Ricardo, (coordinadores), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, IIS/UNAM, México, 1992. pag. 143.

Asimismo, resalta la carencia de contrapesos efectivos al Poder Ejecutivo lo cual genera que el Poder sea detentado por una sola persona.

De igual forma, coincide con Cansino al señalar que el poder se ejerce dentro de límites mal definidos, situación que genera excesos en el ejercicio del poder y sin un compromiso real para entregar cuentas a la ciudadanía.

Con una visión más integral sobre el autoritarismo, el politólogo italiano, Mario Stoppino señala que en la tipología de los sistemas políticos se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas: de ahí la reducción a la mínima expresión de la oposición y de la autonomía de los subsistemas políticos y la anulación o la sustancial eliminación del contenido de los procedimientos y de las instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta lo alto.

Añade que desde el punto de vista de los valores democráticos, el autoritarismo es una manifestación degenerativa de la autoridad, una pretensión y una imposición de la obediencia que prescinde en gran parte del consenso de los subordinados y restringe la libertad.

Asimismo, aclara que el autoritarismo es uno de los conceptos que como el de dictadura y el de totalitarismo han surgido o se han utilizado en oposición al de democracia. En otras palabras, el autoritarismo es una categoría de análisis de la ciencia política que nos sirve de parámetro para tipificar regímenes antidemocráticos.⁶⁴

Como se puede advertir, para Stoppino en el autoritarismo se desprecia el consenso y se privilegia el mando, no hay una división y equilibrio real de poderes, se anulan los procedimientos democráticos y se limitan las garantías a grupos e individuos que bien pueden resumir que un régimen autoritario es contrario a uno democrático.

El profesor universitario Volker G. Lehr, afirma que los regímenes autoritarios son sistemas políticos con pluralismo político limitado, no responsable, sin una

⁶⁴ Stoppino, Mario. Op. cit. pp. 143-144

ideología elaborada y directora, pero con mentalidades peculiares, carente de una movilización política intensiva o extensiva, excepto en algunos puntos de su evolución, y en los que algún líder o a veces un grupo reducido ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos.

Asimismo, indica que el ejercicio del poder se caracteriza por una elevada centralización del mismo en un solo líder o un pequeño grupo donde difícilmente se respeta el principio federalista y el Parlamento o Congreso, el Poder Ejecutivo cuenta con facultades extraordinarias por encima del orden constitucional, violenta la separación de poderes y se viola de manera sistemática las garantías individuales y los derechos humanos.

Agrega que las leyes dejan a veces mucho espacio discrecional para los gobernantes que les permite aplicar o no el derecho de manera arbitraria, el Poder Legislativo se encuentra subordinado al Ejecutivo, los partidos políticos en algunos casos funcionan como satélites con relación al partido en el poder o en el mejor de los casos juegan un papel de semi-oposición, las elecciones son de limitada competitividad en gran medida controladas por el gobierno y su partido.

Los medios de comunicación masiva están expuestos al control gubernamental, en algunos casos hasta la censura explícita, en otros a sugerencias mucho más sutiles. En algunos casos persiste una relación clientelista que consiste en una relación de intercambio jerarquizada, relativamente estable, que propicia, a cambio de ciertos beneficios, apoyo para los gobernantes. Asimismo, los sistemas políticos autoritarios no toleran los contrapesos políticos reales.

Los regímenes autoritarios suelen apelar a valores muy generales como patria, nación, progreso, justicia, orden, etc., pero no cumplen una misión ideológica totalizadora y por ende, excluyente, toleran cierto pluralismo de ideas e intereses, autorizan e impulsan la participación de otros partidos políticos en comicios controlados de carácter semicompetitivo, no permiten la alternancia en el poder, la representación de intereses se expresa generalmente a través del corporativismo estatal.

Estos regímenes no alientan la participación ciudadana, más bien se contentan con su apatía, la participación se da dentro de los márgenes del pluralismo

limitado, la mayoría de las veces es dirigida desde arriba y generalmente en las coordenadas del clientelismo tradicional.⁶⁵

Como se observa, Volker coincide con los teóricos anteriores al manifestar que una de las características de los regímenes autoritarios es la tolerancia de un pluralismo político limitado dirigido desde arriba en un marco donde los márgenes del poder están mal definidos, situación que permite un ejercicio discrecional del mismo.

Subraya que el régimen autoritario difícilmente respeta los principios de teóricos del federalismo, el Congreso está subordinado al Poder Ejecutivo violentando la separación de poderes, no se respeta de hecho las garantías individuales y los derechos humanos.

Añade que el sistema de partidos es semicompetitivo, donde en ocasiones los partidos políticos funcionan como satélites en relación con el partido en el poder, y los procesos electorales son controlados en gran medida por el gobierno y su partido.

Asimismo, señala que en los regímenes tipificados como autoritarios los medios de comunicación están expuestos al control gubernamental; con la ciudadanía persiste una relación clientelar de intercambio que propicia el apoyo de los ciudadanos a los gobernantes; la representación de intereses se da a través del corporativismo estatal y no se alienta la participación ciudadana.

Una vez que se ha conceptualizado qué es la transición, la democracia y el autoritarismo, en el caso de los dos últimos, si se comparan se puede percibir, como lo han establecido algunos teóricos, que son conceptualizaciones antagónicas, es decir, uno es el contrario del otro y viceversa.

Si lo vemos desde el punto de vista de un régimen, las características de un régimen político autoritario son opuestas a las de uno democrático; pero si encontramos uno donde se mezclan elementos de ambos, entonces se puede afirmar que éste es un régimen híbrido, en proceso de transición.

⁶⁵ Lehr, Volker. Op cit, pp 41-47

Para ilustrar lo anterior, obsérvese el siguiente cuadro donde se resumen algunas características que tiene cada uno de los regimenes señalados, así como las etapas del proceso de transición.

Intervalos de la transición

A D C

CARACTERÍSTICAS		
RÉGIMEN AUTORITARIO	RÉGIMEN DEMOCRÁTICO	CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO
Abuso del poder	Controles que impiden el abuso del poder	- Estabilización y permanencia de las instituciones democráticas - Los actores políticos consideran que no hay otra alternativa para alcanzar el poder.
Menospreciar el consenso	Se fundamenta en el consenso	
Las decisiones las centraliza el Poder Ejecutivo Federal	Se respeta la soberanía de los estados	
El poder se concentra en el Poder Ejecutivo	El poder se divide	
Subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo	El Poder Legislativo funciona como contrapeso del Ejecutivo	
El presidente responde a los intereses del grupo que lo impulsa	El presidente responde a los intereses ciudadanos	
El Presidente elige a su sucesor	Los electores eligen a su Presidente	
No se permite la alternancia en el poder	Se garantizan las condiciones para que haya alternancia en el poder	
El pluralismo se limita a reglas jurídicas	El pluralismo es de hecho	
Sistema de partidos hegemónico con elecciones no competitivas	Sistema de partidos competitivo y elecciones competitivas	
Simbiosis entre el Estado y un partido político	Ausencia de la simbiosis entre el Estado y un partido político	
Elecciones controladas por el gobierno	Autonomía de los órganos electorales	
Recurre al fraude electoral	Se respeta el sufragio electoral	
Intercambio clientelar gobierno-elector	Ausencia de intercambio clientelar gobierno-elector	
Los medios de comunicación están expuestos al control gubernamental	Control social de los medios de comunicación	
No estimula la participación política de la ciudadanía	Fomenta la participación política de la ciudadanía	
Violación a las garantías individuales	Respeto a las garantías individuales	
No hay renovación de élites	Las élites se forman espontáneamente	
Aplicación arbitraria del Estado de Derecho	Respeto al Estado de Derecho	
No se respetan los derechos Humanos	Respeto pleno a los derechos humanos	

Nota: La distancia entre los puntos A y D, ejemplifican la primera etapa de la transición. En ella se mezclan las características de ambos regímenes, es decir, se tiene como resultado un régimen híbrido, en transición. Cuando las características del régimen democrático sustituye completamente a las características del régimen autoritario (punto D), se puede afirmar que se ha cumplido o terminado la primera etapa de la transición política, en otras palabras, se ha transido del autoritarismo a la democracia.

De igual forma, cuando las características del régimen democrático se establezcan y adquieren permanencia como instituciones políticas, se puede afirmar que se ha logrado concluir la segunda etapa de la transición (intervalo que se extiende entre los puntos D y C). Es cuando concluyen las dos etapas del proceso de transición.

Indicadores

- A) Indica el punto de partida del régimen autoritario
- D) Indica el punto de llegada del régimen democrático
- C) Indica el punto de consolidación del régimen democrático

Fuente: El cuadro se elaboró a partir del análisis de las aportaciones que sobre el tema en cuestión aportaron cada uno de los teóricos citados para el desarrollo del presente capítulo.

CAPÍTULO II

2. EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Una vez establecido el marco teórico, es necesario determinar la naturaleza del régimen, para determinar si éste es democrático, autoritario o una mezcla de los dos, un régimen híbrido, en transición. En este sentido, es necesario analizar el origen y desarrollo del sistema político mexicano.

Para ello, en el presente capítulo se explicará qué se entiende por el sistema político mexicano. Cabe señalar que regularmente, éste es entendido a partir de su desarrollo histórico, por lo que se hará una revisión de algunas ideas que al respecto aportan los estudiosos de la materia.

2.1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

De manera general, por sistema se entiende el conjunto de partes relacionadas entre sí que configuran un todo. El sistema es visto como una maquinaria, como algo funcional, que sirve para satisfacer un propósito o una meta. El sistema es considerado también como un mecanismo que opera con equilibrio, con homeostasis. Los sistemas tienen entradas (inputs) y salidas (outputs) y suponen un procesamiento de lo que entra y su transformación.

En el caso de las ciencias sociales, diversos especialistas que utilizan el concepto de sistema para tratar fenómenos sociales y explicarlos, consideran que el sistema político forma parte del sistema social. Entre ellos podemos citar a dos clásicos de este enfoque: David Easton y Talcott Parsons. Easton dice claramente que los fenómenos de la política forman un sistema que es parte del sistema social total, aunque para su análisis deben separarse. Por su parte, Parsons también ubica al sistema político como un subsistema del social.¹

En el caso del sistema político, Manuel Camacho Solís señala que se entiende como el conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que

¹ Cit por Paoli Bolio, Francisco José "El régimen presidencialista del partido de Estado y su cambio, en revista Sociológica núm. 11, México, UAM-Azacapotzalco, sep.-dic., 1989, pp. 100-101.

cumplen funciones de dominación política, dirección política y administración social, así como el personal directivo que las sostiene y utiliza.²

Por otra parte, en el diccionario de política de Norberto Bobbio se indica que, en términos generales la expresión sistema político, hace referencia al conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca.³

Como se puede observar, ambos autores coinciden en señalar que un sistema político es un conjunto de instituciones, y grupos que cumplen funciones de control y dirección política, unidos en un proceso de interdependencia recíproca.

En el caso particular del sistema político mexicano, los estudiosos del tema también coinciden en dividirlo en tres etapas históricas. La primera se ha denominado como etapa de constitución u origen, comprende desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 hasta el segundo año de gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940).

Cabe destacar que esta primera etapa del sistema coincide con el periodo histórico conocido como el Maximato, caracterizado por la influencia que ejercía el general Plutarco Elías Calles en las decisiones políticas del país.

La segunda etapa conocida como una fase de consolidación, se extiende de 1936 a 1968 aproximadamente. Esta se caracterizó por el fuerte desarrollo que vivió el país económica y socialmente y por un grado óptimo de funcionamiento del sistema político en términos de estabilidad política y paz social.

La tercera etapa, denominada como etapa de agotamiento, comprende el periodo que se extiende de 1968 hasta nuestros días. Esta se distingue por ser una fase de descomposición y agotamiento de los mecanismos y las instituciones que tradicionalmente han ejercido la función de control político en México.⁴

² Camacho Solís, Manuel. Los nudos históricos del sistema político mexicano, en Colmenares, Ismael et al Recop., Cien años de lucha de clases en México, México, 1985, Quinto Sol, pag. 203

³ Urbani, Giuliano. Sistema Político, en Bobbio et al Diccionario de Política, S. XXI, México, 1988, pag. 1528

⁴ COPARIMEX. Los terminos de la reforma política, en El Financiero centro, 16 de mayo de 1996, pág. V.

Ahora bien, una vez establecido qué se entiende por sistema político se procederá a analizar cuales son las instituciones o ejes articuladores que hacen posible que funcione la maquinaria del sistema político mexicano.

En este sentido, la politóloga Soledad Loaeza afirma que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) es una pieza central en el sistema político, mismo que a pesar del tiempo no ha perdido esta posición que ocupa desde su fundación en 1929.⁵

Por otra parte, el investigador Rogelio Hernández Rodríguez indica que, tanto desde la perspectiva de investigadores extranjeros como mexicanos, las instituciones fundamentales y articuladoras del sistema político mexicano son la figura presidencial y el PRI organizado en sectores.⁶

En el prólogo de su libro sobre el presidencialismo en México, Jorge Carpizo señala que la institución presidencial y el partido dominante son las dos piezas más importantes del sistema político mexicano, que con todos sus defectos, vicios e injusticias, ha dado a nuestro país decenios de estabilidad política.⁷

Para Héctor Aguilar Camín, en un ensayo sobre los sucesos históricos del México posrevolucionario, dice que las piezas centrales del sistema político mexicano son: el presidencialismo y el partido oficial⁸, mejor conocido como el Revolucionario Institucional.

En uno de los trabajos pioneros sobre el sistema político, Martín C. Needler señala que en términos generales, las características esenciales del sistema político son un presidente que detenta un poder casi omnimodo y un partido dominante que tiene un papel menor en la formulación de la política y sólo una injerencia muy limitada en el reclutamiento del personal para los puestos públicos.

Needler agrega que la función preponderante del partido es la movilización de las masas, el modelamiento de la opinión pública y la conservación del poder político, pero que a diferencia de los partidos dominantes en algunos otros

⁵ Loaeza, Soledad. Los hermanos enemigos, en López Cámara Francisco coord. Sociedad, desarrollo y sistema político mexicano, México, UNAM-CRIM, 1989, pág. 11.

⁶ Hernández Rodríguez, Rogelio. Los políticos del sistema mexicano, en López Cámara Francisco Op cit, pág. 65.

⁷ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México, 1989, pág. 9.

⁸ Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro. Cal y arena, México, 1991, pág. 100.

sistemas unipartidistas, el partido no es exclusivista ni elitista, sino que se ocupa activamente de la movilización y del reclutamiento de masas.⁹

En un ensayo sobre la transición política en México, César Cansino, dice que el sistema político mexicano de la literatura política especializada refleja en buena medida el poder indiscutido del presidente y una amplia centralización de la toma de decisiones, y la integración de los sectores fundamentales del país en el partido oficial a través de la combinación de control y concesiones con las clases populares.¹⁰

Enrique Serna en su ensayo titulado Instituciones políticas y derecho constitucional opina que el principio de no reelección junto con la institución presidencial y la existencia de un partido predominante constituyen las bases del actual sistema político mexicano.¹¹

Como se puede observar, el sistema político mexicano es un sistema montado sobre la institucionalización del presidencialismo y un partido hegemónico.¹² Ambos, cumplen funciones de dirección política, dominación política y administración social, a través de mecanismos y prácticas corporativas operacionalizadas a través del partido.

Una vez establecido cuáles son las principales instituciones que dan forma al sistema político mexicano, se procederá al estudio de ambas, mismas que son los pilares del sistema político mexicano.

Cabe aclarar que para fines de este capítulo, únicamente se analizarán las dos primeras etapas de vida del sistema político, debido a que la tercer etapa correspondiente al agotamiento de este sistema será analizada en el capítulo correspondiente a la transición política en México.

⁹ Needler, Martin C. El cambio político, en Flores Olea, Victor et al. El sistema político mexicano, en revista nueva política vol. 1, México, num. 2, abril-junio de 1976, pag. 111

¹⁰ Cansino, César, La transición política en México, dinámica y perspectivas, FCPyS-UNAM, Estudios políticos num. 8, tercera época, México, pag. 8

¹¹ Cit por Carpizo, Jorge. El principio de no reelección, en González Casanova (coord.), Las elecciones en México: evolución y perspectivas, Siglo XXI, México, 1990, pag. 124

¹² Regularmente, cuando se hace referencia al PRI (o en su caso a sus antecesores el PNR o PRM), se le identifica como el Partido de Estado, el partido único, partido dominante y más recientemente como partido predominante. Para efecto de esta investigación, se le denominará partido hegemónico, ya que de acuerdo a la tipología de sistemas de partidos elaborada por Sartori, esta clasificación es la que más se ajusta al caso de México. Vid. Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos, I I, Alianza Universidad, España, 1987, pp. 151-290

2.2. ETAPA CONSTITUTIVA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Una vez establecido que se entenderá en esta investigación por sistema político y cuáles son sus instituciones que lo componen, es necesario ubicar históricamente su origen, que bien puede remontarse a 1908, cuando el entonces Presidente, Porfirio Díaz concedió una entrevista al periodista norteamericano James Creelman, para hablar sobre sus posibles pretensiones de reelegirse de nueva cuenta como Presidente de la República.

En dicha entrevista, el viejo dictador señaló que el pueblo mexicano estaba maduro para la democracia y que no se postularía nuevamente en 1910. Esta declaración, generó un clima de efervescencia política en torno a la sucesión presidencial, como no se había visto en los años del porfiriato.

Más aún, el Presidente indicó que un partido de oposición tendría la bienvenida del régimen, lo cual consideraba no como un mal sino como una bendición. En este sentido, los grupos de los científicos y militares comenzaron a desarrollar sus actividades en pos de la sucesión presidencial, propiciando que nuevas organizaciones empezaran a constituirse.¹³

No obstante que a pesar de que la promesa de Díaz era de no reelegirse, éste decidió hacerlo por séptima ocasión en 1910 e instrumentó una política de ataque y represión a los partidos políticos de oposición, que trajo consigo una guerra civil de casi 10 años, conocida como la Revolución Mexicana.

En efecto, la Revolución Mexicana se constituyó en un movimiento orientado a derrocar el régimen dictatorial del general Díaz y establecer un nuevo modelo de organización política. El movimiento armado concluyó en 1917, con el establecimiento de un nuevo orden constitucional, que a su vez, inauguró un nuevo período histórico denominado caudillismo, caracterizado por la lucha interna por el poder entre los principales jefes militares de la Revolución Mexicana.

Este periodo concluyó alrededor de 1928 con el asesinato del Presidente Electo, Álvaro Obregón y dio paso al surgimiento del periodo conocido como el Maximato y el nacimiento del PNR que sucesivamente se convirtió en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y posteriormente en el Partido

¹³ Garrido, Luis Javier. El partido de la Revolución Institucionalizada. Siglo XXI, México, 1989, pág. 39.

Revolucionario Institucional (PRI). Asimismo, con el surgimiento del Maximato y del PNR se empezó a constituir la primer etapa de lo que hoy conocemos como el sistema político mexicano.

2.2.1 EL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO

Estudiosos del origen del sistema político como Garrido y Medin, coinciden en señalar que una de las causas para crear este mecanismo político surge de la necesidad de llenar el vacío dejado por el prolongado régimen porfirista a raíz de la Revolución Mexicana y por la falta de instituciones políticas capaces de ocupar ese vacío político.

Visto en esta lógica, la muerte de Álvaro Obregón en 1928, causó una nueva crisis política que generó la posibilidad de continuar la lucha por el poder político a través de las armas.

Con el fin de evitar que el camino de las armas continuara vigente como instrumento político, en la presentación de su cuarto informe de gobierno el primero de septiembre de 1928, el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, en una atmósfera cargada de tensiones, anunció su decisión de no buscar la reelección en la Presidencia de la República, y delineó un proyecto para canalizar la vida pública del país de manera institucional, organizando las fuerzas armadas en un gran frente.

El gran frente consistió en la organización de un partido de carácter nacional que sirvió para unificar las fuerzas revolucionarias, y encauzó las ambiciones de los políticos al disciplinarse todos a un programa aprobado de antemano, y en buena medida se evitaron los desórdenes que se provocaban en cada elección.

De entre las razones expuestas por el general Calles para la creación del nuevo partido, la más significativa fue la electoral, ya que a lo largo de más de una década, las elecciones se convirtieron en pretextos de sangrientos enfrentamientos, debido a que los mecanismos establecidos para la contienda no tenían un consenso por parte de los diversos grupos y las resistencias ante los resultados oficiales provocaban a menudo un clima de inestabilidad.¹⁴

¹⁴ Ibid. pp. 66-72.

El Presidente Plutarco Elías Calles, tenía la firme la convicción de que un aparato estatal fuerte no podría construirse sin un partido que agrupase a todos los revolucionarios, militares y civiles, firmemente disciplinados a la autoridad central, pero este partido además de ser un instrumento de utilidad para dirimir las diferencias políticas de los caudillos, Calles buscaba a su vez convertirlo en un mecanismo de control político.

Previo a su informe presidencial de 1928, Calles manifestó a Portes Gil sus pretensiones de formar un partido político afirmando que los revolucionarios se habían debatido durante varios años en luchas estériles para resolver problemas electorales, razón por la que había madurado la idea de crear una amplia formación política que uniese a todos los revolucionarios.

El primero de diciembre de 1928 el mismo día que Portes Gil tomó posesión como Presidente de la República, el Comité Organizador del PNR, convocó a todos los revolucionarios a una Convención Constituyente para unir a las diversas tendencias revolucionarias. La tarea primordial del Comité Organizador del PNR, consistió en mediar ante las diversas agrupaciones locales para que aceptasen la formación de ese gran frente común.

Las actividades del Comité Organizador se intensificaron y al cabo de unas semanas, el 5 de enero de 1929, se publicó la Convocatoria Constituyente del PNR. En ésta, el Comité se presentaba ya como el legítimo heredero de la Revolución que, ante la desaparición de sus principales dirigentes, tenía la necesidad de institucionalizar mecanismos que hicieran posible la unidad política. En este sentido, el Comité señalaba que la Revolución Mexicana requería de un organismo de vigilancia, expresión y sostén, y esta función esencial le correspondía al PNR.

En el mismo documento también se convocó a una reunión en Querétaro, a partir del primero de marzo de 1929, para formar la nueva institución política. De esta forma, se creó un órgano de legitimidad para los años futuros lo cual le permitió a Calles controlar el aparato estatal y someter a la autoridad central a los diversos caciques que ejercían el poder arbitrariamente en diversas zonas del país.¹⁵

¹⁵ Vid. Lajours, Alejandra. El Partido Nacional Revolucionario forjador de una nueva gobernabilidad, en El Partido Revolucionario Institucional. origen y transformaciones. Fundación Mexicana Cambio XXI. México, 1994.

En pocos meses, el PNR se convirtió en una maquinaria política que logró extender sus redes en todos los municipios del país, y creó una magnífica coordinación de los aparatos electorales de los estados.¹⁶ Como se puede observar, la estrategia política de Plutarco Elías Calles consistió en instrumentar un mecanismo de control político capaz de propiciar que la lucha por el poder pasara del terreno de las armas, al terreno propiamente político con la institucionalización (de nueva cuenta) de los procesos electorales como un instrumento para regular la competencia electoral y política.

Para lograr la coordinación de toda la maquinaria electoral del país, todos los caudillos militares y caciques regionales pasaron a formar parte del PNR, aceptando someterse a las reglas de competencia establecidas por el partido y dirimiendo sus diferencias a través de un proceso de negociación al interior del instituto político tendiente a evitar rupturas de la recién institucionalizada familia revolucionaria.

Si se analiza la situación del partido durante su conformación, se puede ver que la fundación del PNR cumplió tres importantísimas funciones: contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado para dirimir las luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana.

De igual forma se puede observar que con la formación del PNR se culminó una larga experiencia negativa, varios años durante los cuales hubo una serie ininterrumpida de intentos fallidos para formar un gran partido político. El nombre mismo que se le dio fue acertado, pues los dos calificativos de nacional y revolucionario indicaban sus principales aspiraciones.¹⁷

Visto en retrospectiva, en un primer intento por tipificar la naturaleza del régimen político mexicano, se puede observar que el PNR no surgió como un partido con el objetivo de competir por el poder, sino más bien para evitar el desmoronamiento de la familia revolucionaria y conservar el poder. Esta simple reflexión, permite observar que su naturaleza constitutiva es de tipo autoritario.

¹⁶ Medin, Tzvi. El maximato presidencial. Historia política del Maximato. Era, México, 1991, pág. 72

¹⁷ Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano, Joaquín Mortiz, México, 1990 pp. 35-50

2.2.2. EL MAXIMATO CALLISTA

La primer etapa del sistema político mexicano que se extiende de 1928 a 1935 aproximadamente, coincide -como se indicó antes- con la etapa conocida como el Maximato, caracterizada por la influencia del jefe máximo (Plutarco Elías Calles) sobre los presidentes: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, respectivamente.

Cabe recordar que tras la muerte de Obregón, Aarón Sáenz -prestigiado obregonista- se perfilaba como el heredero del legado político del primero y en consecuencia, también como el heredero de la nominación presidencial. Para contrarrestar estas pretensiones, Calles le propone (a Sáenz) que Portes Gil se convierta en Presidente Provisional y le promete que posteriormente él sería designado candidato del PNR a la Presidencia de la República.

Resuelto el problema de quién sería el Presidente Provisional, Calles a través de su instrumento primordial de operación política el PNR y el reconocimiento que a su liderazgo le profesaban los jefes militares que lo llamaban Jefe Máximo¹⁸, se dio a la tarea de manejar los hilos de la política del país.

Esta ascendencia de liderazgo del Jefe Máximo sobre la clase política, se evidenció en un primer momento, cuando logró convencer a la mayoría de los diputados y senadores que integraban el Congreso de la Unión para que votarán a favor de Portes Gil como Presidente Provisional.

Posteriormente, la maquinaria callista volvió a demostrar su efectividad el primero de marzo de 1929 en el marco de la Convención Constituyente de Querétaro, donde se designó como candidato a la Presidencia de la República al ingeniero Pascual Ortiz Rubio, a pesar de que se calculaba que de 910 delegados asistentes al evento, 800 votarían por Sáenz y 110 por Ortiz Rubio.

Como se observa, una vez que Calles manifestó su decisión de no buscar la reelección en la Presidencia de la República, el reconocimiento que le tenía la clase política permitió constituir en un primer momento el PNR y lograr la designación de Portes Gil como presidente provisional y posteriormente convertir a Ortiz Rubio en candidato presidencial, a pesar de que Aaron Sáenz se perfilaba como el candidato favorito.

¹⁸ Medin. Op cit., pág. 34.

Durante la gestión presidencial de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1928-1934), para mantener el control sobre la clase política, el mecanismo de dominación de Calles se daba en dos cauces: Jefe Máximo-PNR-cámaras-presidente por un lado, mientras que por el otro era Jefe Máximo-gobierno-presidente.¹⁹

Este mecanismo logró consolidarse durante el Maximato, recurriendo a medidas extremas como la desaforación de diputados y senadores con posturas diferentes a las de Calles, la imposición de secretarios de Estado y gobernadores, y el control de las fuerzas armadas.

En el caso del eje de dominación Jefe Máximo-PNR-cámaras-presidente, la pieza articuladora para hacer contrapeso y controlar el marco de acción de los presidentes del Maximato fue el PNR ya que con su creación se debilitó significativamente a la institución presidencial. Debido a que las funciones de administración electoral que desempeñaba la Secretaría de Gobernación quedaron bajo el control del partido.

De esta forma, los asuntos relativos a la designación de candidatos a puestos de elección popular como Presidente de la República, gobernadores, senadores, diputados, y presidentes municipales, que anteriormente controlaba la Secretaría de Gobernación, quedaron a través del PNR, bajo el control del Jefe Máximo.

En el caso del eje de dominación Jefe-Máximo-gobierno-presidente, su funcionamiento se garantizaba por medio de la imposición de destacados callistas en carteras estratégicas como la Secretaría de Guerra y Marina, Hacienda y Gobernación; la ausencia de legisladores (en las cámaras) identificados con el presidente en turno, falta de arraigo en el país como fue el caso de Pascual Ortiz Rubio; carencia de liderazgo entre los jefes militares y la falta de una base social de apoyo a la figura presidencial.

De lo anterior se desprende que adicional a los ejes de dominación con los que operó el Jefe Máximo, también contaba con un fuerte ascendente sobre la clase política -ganado en el campo de batalla- que se hacía patente a través de las consultas que por encima del presidente en turno, le hacían secretarios de Estado, gobernadores, jefes militares y diputados antes de tomar decisiones.²⁰

¹⁹ Ibid. pp. 80-81.

²⁰ Ibid. pp. 47-143.

Al inicio del gobierno de Lázaro Cárdenas, parecía que el Maximato continuaría siendo la realidad política dominante en México. Una vez electo, Cárdenas realizó una visita al Jefe Máximo -como solía hacerlo la clase política- posteriormente integró su gabinete con prominentes callistas.

Una vez en la presidencia, Cárdenas inició una rotación de generales callistas que fueron sacados de las zonas sensibles en las cuales se encontraba la oposición, siendo ocupados sus lugares por generales que gozaban de la plena confianza del nuevo presidente. Esta misma fórmula, se repitió con el nombramiento de generales cardenistas en las entidades donde había gobernadores identificados con el Jefe Máximo, y que jugaban un rol de contrapeso al Presidente de la República.

La medida de Cárdenas fue estratégica, por una parte logró establecer un contrapeso real a las posibles sublevaciones de gobernadores anticardenistas. Por la otra, instrumentó una rotación de mandos militares orientada a evitar la conformación de nuevos cacicazgos militares en las distintas zonas del país.

También de manera estratégica, la posible sublevación cedillista la neutralizó incorporando al general Cedillo al gabinete; mientras que a los callistas que se opusieron a su candidatura como Manuel Pérez Treviño y Puig Casauranc, fueron designados embajadores en España y Argentina, respectivamente. Con estos personajes, Cárdenas inauguró mecanismos aún vigentes en el sistema político mexicano: la cooptación y el exilio como instrumentos que permiten eliminar elementos que pudieran ensombrecer la imagen del Presidente de la República.

Otra medida para sacudirse la influencia del Jefe Máximo, consistió en eliminar del gabinete presidencial a todos los personajes del grupo de Calles o identificados con este. La misma suerte corrieron los gobernadores identificados con el Jefe Máximo, ya que por diferentes medios fueron destituidos en la medida que no eran leales al Presidente.

En lo referente al PNR como instrumento de dominación callista, el Presidente Lázaro Cárdenas se dio a la tarea de invertir los términos de la relación entre el Presidente de la República y el PNR para que el partido quedara bajo su control en lugar del control del Jefe Máximo.

Para consolidar su gobierno el Presidente de la República, desafió a 17 diputados, 5 senadores identificados plenamente con el Jefe Máximo. El operativo de limpieza, concluyó con la expulsión del mismo Calles el 10 de abril de 1935.²¹

Como se puede observar, a través de las medidas instrumentadas por Cárdenas, se pudo transitar de un régimen caudillista a la institucionalización de un régimen político donde la figura presidencial se constituyó en la pieza fundamental del nuevo orden político.

Esta situación bien la ilustra Arnaldo Córdova quien señala que la salida de Calles del país cerró el capítulo del Caudillismo en México y dio paso a la institucionalización del presidencialismo mexicano y a la incipiente consolidación del sistema político, debido a que:

"En el fondo, caudillismo y presidencialismo son dos fenómenos distintos, su tendencia es separarse y distinguirse netamente. Se dan como dos etapas de un mismo proceso, pueden y de hecho así ocurre, coincidir en determinado momento. Pero son categorías históricas radicalmente diferentes, por lo menos en los países latinoamericanos: el caudillo es una figura propia de las sociedades tradicionales; el presidencialismo se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización. En nuestro país, por lo demás, el presidencialismo se impone mediante la lucha contra el caudillismo y sólo al cabo de su más completa destrucción. El proceso de destrucción del caudillismo, ya hemos tenido ocasión de indicarlo, comienza inmediatamente después de la revolución, justamente porque es la lucha armada la que crea los caudillos en un país invertebrado como el México de entonces".²²

"El paso del caudillismo al presidencialismo debía corresponder a la eliminación o transformación del carisma del caudillo, fundado en el poder de hecho, para que el poder se institucionalizara como un presidencialismo constitucional".²³

2.3. ETAPA DE CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Se le denomina etapa de consolidación a esta fase intermedia del sistema político debido a que (como se señaló en páginas anteriores) corresponde a una etapa de funcionamiento óptimo del sistema claramente diferenciable de las etapas de constitución y de agotamiento.

²¹ Ibid, pp 148-160

²² Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. Era, México, 1989, pág. 49

²³ Ibid, pág. 53

Con relación a la etapa de constitución, el rasgo distintivo que marca la frontera entre ambas etapas radica en el hecho de que mientras en la primera la figura central era el caudillo, en la segunda etapa, esa posición la pasó a ocupar el Presidente de la República.

En efecto, con el fin del Maximato y el fortalecimiento de la figura presidencial de Cárdenas, se inauguró la etapa de consolidación del sistema político, basado y apoyado en una política de masas que hizo posible la transformación del PNR a PRM.

El simple cambio de nombre parece irrelevante, pero en el fondo la transformación consistió en hacer una conversión de un partido de caudillos a un partido de masas. Esto se logró en buena medida, con la corporativización de la sociedad mexicana en los sectores campesino, popular y obrero del nuevo partido.

2.3.1. EL PARTIDO HEGEMÓNICO Y SUS TRANSFORMACIONES.

La experiencia del Maximato (1929-1934) logró consolidar al PNR como un aparato burocrático de regular importancia, implantado en todas las entidades de la Federación y cuyos miembros ocupaban casi la totalidad de los puestos de elección popular; pero en contraparte, el Maximato no permitió el fortalecimiento del partido sobre bases reales que le permitieran, no sólo unir a los caciques y caudillos militares, sino aglutinar también a las organizaciones populares.

Las principales organizaciones campesinas y obreras, cuyo desarrollo había sido favorecido por las consecuencias de la crisis mundial de 1929, permanecían fuera de control del aparato oficial. Al final del gobierno del Presidente Abelardo Rodríguez, el PNR seguía siendo antes que nada, el centro de unión de caciques callistas: un partido de cuadros dirigentes.

El partido pretendía ser el legítimo representante de la Revolución, pero las masas organizadas en la Confederación Campesina Mexicana (CCM) y en la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOMC), se resistían a incorporarse al partido y al igual que éste, también se erigían como legítimas herederas del movimiento armado.

Aunque el PNR había llevado oficialmente al general Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República, luego de la campaña de 1933-1934, en realidad la candidatura del divisionario michoacano se había consolidado en el exterior del partido gracias a la acción de las organizaciones campesinas que, sin estar plenamente integradas al PNR, constituían para ese tiempo la fuerza popular más importante del país.

De igual forma que con las organizaciones campesinas, Cárdenas estableció una sólida alianza con los dirigentes de las principales organizaciones populares y las nuevas fuerzas sindicales, de las cuales, desde los primeros días de su sexenio, trató de obtener el sostén más amplio a su política de masas.

Como se puede ver, el gobierno de Lázaro Cárdenas se inició teniendo como bases de apoyo el aparato partidario por un lado, mientras que por el otro, contó con el apoyo de organizaciones populares y campesinas, mismas que en el curso de su campaña electoral y a lo largo de su gestión, consolidaron y ampliaron su base social y la del partido.²⁴

En este sentido, como Presidente de la República, Cárdenas contaba con un proyecto bien definido que concebía al gobierno no solo en el promotor del desarrollo económico y el mediador en los conflictos sino también como organizador de las masas populares, como lo había indicado durante su breve periodo como presidente del PNR, donde manifestó su voluntad de reforzar el aparato estatal incorporando al partido un cierto número de organizaciones populares.

En un posible contexto de disputas por el control del partido, el objetivo primordial de Cárdenas era fortalecer al partido buscando ampliar sus bases sociales incorporando al partido a las masas campesinas. Por otro lado, este objetivo adquiere relevancia si se toma en cuenta que las organizaciones sindicales, a pesar de tener relaciones a menudo estrechas con el partido, guardaban gran autonomía y algunas seguían estando bastante influidas por el Partido Comunista Mexicano (PCM), por lo que el general Cárdenas, como lo había hecho a lo largo de su campaña electoral y en sus primeras definiciones como presidente, continuó insistiendo en el curso de su primer año de gobierno en la necesidad de que campesinos y los trabajadores se organizaran en frentes únicos.

²⁴ Garrido. Op cit . pág. 177.

No obstante que el Presidente de la República insistía en fortalecer al PNR con su política de masas, éste siguió siendo durante varios meses el partido de los caciques callistas, un partido de cuadros dirigentes, alejado de las clases populares y sin programas sociales.

Los cuadros del partido se resistían a aceptar el nuevo liderazgo de Cárdenas, no obstante las organizaciones campesinas y obreras rápidamente se fueron identificando con la política del primer mandatario. Esta situación de dualismo en la vida política hizo crisis a finales de la primavera de 1935 con la salida del general Calles que permitió consolidar las bases de apoyo del cardenismo.

Después de la crisis de 1935 y la salida de Calles del país, se estableció un nuevo Comité Ejecutivo al frente del partido que se preocupó por la organización sindical de las masas populares, preconizando la organización separada de trabajadores y campesinos; sus dirigentes entendían que la organización de estos últimos debería ser hecha bajo la tutela oficial. De esta forma, el partido se fue transformando hasta identificarse con el proyecto del general Cárdenas y sus promesas electorales, imprimiéndole a la organización una imagen de carácter social.

La organización de campesinos en un amplio frente que debía reunir a ejidatarios, obreros agrícolas y pequeños agricultores en una gran confederación nacional, para corporativizarlos al partido, se inició al mismo tiempo que el gobierno de Cárdenas realizaba las más importantes dotaciones de tierra que se hubiesen hecho en el período posrevolucionario. En efecto, la nueva política agraria comenzaba a hacer una realidad las exigencias populares, situación que favoreció la unificación campesina debido a que el que gobierno de Lázaro Cárdenas gozaba de gran prestigio en el seno de las organizaciones populares.²⁵

A diferencia de lo que había sucedido en la época del Maximato callista, en el período de 1936 a 1938 el agrarismo de Cárdenas había creado condiciones para la organización de amplios sectores de la población. En el curso de esos meses, los trabajos de unificación campesina fueron sin duda facilitados por la acción del gobierno en materia agraria.

²⁵ Ibid, pp 178-194

La unificación de los campesinos bajo la tutela oficial constituía el primer paso en la tarea de reorganización de las masas populares y el segundo fue la constitución de una gran central obrera que parecía destinada a llenar el sitio que había dejado vacante la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). De esta forma, el 24 de febrero de 1936, nace la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que al momento de su creación afirmaba contar con más de tres mil organizaciones y cerca de 600 mil afiliados y se fortaleció rápidamente gracias al apoyo gubernamental.

En septiembre de 1936, el partido se encontraba en una situación de transición, creada por la decisión del presidente de hacer de él una poderosa organización popular. La nueva política definida desde principios del año y que tendía a acercarlo a las masas campesinas y obreras, recibió un fuerte impulso con la llegada de Silvano Barba González al frente de la dirección nacional, pues el nuevo comité se dio a la tarea fortalecer las vías de participación popular dentro del PNR.

Como se puede apreciar, la política de masas del Presidente Cárdenas del Río, había tenido en el curso de los tres primeros años de su mandato la tarea de consolidar un amplio frente de apoyo a su gobierno y a principios de 1937 el PNR podía ya presentarse como nuevo y como un vasto movimiento que comprendía a todas las fuerzas que se reclamaban de la Revolución.

Para entonces, los dirigentes comunistas y lombardistas comenzaron a discutir la idea de constituir un frente popular en México, lo que generó un vivo debate en el seno de la burocracia partidista debido a que desde principios del gobierno cardenista, se había desarrollado en el interior de la CTM y del PCM la idea de construir un frente popular en México.

En los meses que siguieron a las elecciones de 1937, el PNR podía ya constituirse en un verdadero frente popular. La estructura formal del partido, que con suma facilidad había sido abandonada, no correspondía ya sin embargo ni a su estructura real - consecuencia de la política de puerta abierta y de frente popular- ni a las necesidades del régimen cardenista. El jefe del Poder Ejecutivo, estimó entonces necesario transformar formalmente al partido, a fin de proceder a las modificaciones estatutarias, programáticas e ideológicas que correspondiesen a los cambios operados durante esos meses.²⁶

²⁶ Ibid, pp 201-219

De esta forma, el 18 de diciembre de 1937 se pronunció públicamente en favor de la idea de que el partido se reorganizara en tal forma que todas las fuerzas que apoyaron la Revolución pasaran a formar parte del partido: trabajadores, campesinos, intelectuales y miembros del ejército. De igual forma puso especial atención en buscar la colaboración de las mujeres y la juventud y simultáneamente abolió el impopular financiamiento del partido por los trabajadores del gobierno.²⁷

Para tal efecto, a principios de enero de 1938, de conformidad con las instrucciones del primer mandatario, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR dio los primeros pasos para la transformación y para ello se nombró una comisión para estudiar los cambios. Al cabo de unas semanas se logró un acuerdo sobre lo esencial: el anteproyecto de documentos oficiales donde se establecía que el partido debería tener una estructura indirecta fundada en cuatro sectores y se aceptó la denominación de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y su lema por una democracia de los trabajadores.²⁸

De esta manera, el PNR se convirtió en PRM el 30 de marzo de 1938, en una asamblea constituyente donde participaban delegados de los cuatro sectores. De esta forma, el nuevo partido fue otra vez una coalición fuerzas, pero esta vez no de caudillos militares, sino de las organizaciones gremiales más importantes.

La coordinación de la actividad política del nuevo partido, se realizó a través de comités del partido estructurados sobre una base local, otra estatal y una nacional. Esta nueva coordinación, privó a los caudillos y caciques locales de una parte del control sobre la población y sobre el manejo del partido. Asimismo, su influencia al interior del PRM fue contrapesada con la presencia de dirigentes sindicales.

En el PRM, los cargos de elección popular y de dirección partidista -con excepción del cargo de presidente del PRM-, fueron asignados en cada caso a un sector determinado. En este contexto, cada sector nominaba a un candidato de sus propias filas y los demás sectores tenían que apoyar al candidato surgido de un sector determinado y garantizar en esta forma la unidad del partido.

²⁷ Furtak K., Robert, *El partido de la Revolución y la estabilidad política en México*. UNAM-FCPyS, México, 1974, pág. 38.

²⁸ Garrido. *Op cit.* pág. 237.

No obstante lo anterior, los deseos de unidad del partido pronto se vieron rebasados cuando en los últimos meses de su mandato, Cárdenas escogió como sucesor a su secretario de Defensa Manuel Ávila Camacho, candidato que no encontró una adhesión unánime de los cuatro sectores del partido, como era la pretensión del presidente en turno. Esta situación, se confirmó claramente con la candidatura independiente del general Juan Andrew Almazán que en buena medida fue apoyada por obreros y campesinos.²⁹

Como se puede apreciar, la nueva fórmula política para designar candidatos a puestos de elección popular, al parecer funcionó bien al momento de definir candidaturas menores más no así al momento de designar candidato presidencial, ya que se generaron inconformidades al interior del partido, a pesar de que al final todos los sectores del partido se disciplinaron a la disposición presidencial.

Durante la gestión presidencial de Ávila Camacho, el PRM disminuyó notablemente su presencia como partido debido a que el Presidente de la República cambió el discurso radical que caracterizó al gobierno del general Cárdenas, por una política de conciliación con los grupos menos favorecidos por la política cardenista y su llamado a la población para mantener la unidad nacional.³⁰

Asimismo, durante el gobierno de Ávila Camacho el PRM sufrió dos cambios fundamentales: en diciembre de 1943 fue disuelto el sector militar y en ese año, los grupos gremiales afiliados al sector popular recibieron una unión techo, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

Por otra parte, la facultad que se le otorgó a los sectores para designar candidatos a puestos de elección popular suscitó inquietudes y agitaciones en el país durante la celebración de elecciones municipales en 1945. Esta situación propició un descrédito generalizado del PRM previo a las elecciones presidenciales del mismo año por lo que a partir de entonces se buscó limitar el poder de decisión de los sectores que integraban al partido.³¹

Posteriormente, durante la campaña presidencial de Miguel Alemán, se adoptó una plataforma política distinta a la del partido lo cual -sumado a las

²⁹ Furtak. *Op cit.*, pp. 39-41.

³⁰ Moreno, Daniel. *Los partidos Políticos del México contemporáneo*, Editor B. Costa-Amic, México, 1975.

³¹ Furtak. *Op cit.*, pp. 41-42.

modificaciones operadas en la estructura real del partido durante el sexenio de Ávila Camacho- obligó a modificar la estructura formal del PRM antes de la sucesión presidencial con el fin de adecuarlo a los intereses reales, impulsados desde la Presidencia de la República y desde las organizaciones sectoriales.³²

En este contexto, el PRI se fundó al segundo día de iniciada la asamblea del PRM, el 18 de enero de 1946, mediante la aceptación de un nuevo programa de acción y la adopción de nuevos estatutos. Como se observa, el segundo cambio de nombre del partido (de la Revolución) se encontraba en relación estrecha con las elecciones de 1946 en las que se eligió al nuevo jefe del Poder Ejecutivo.³³

El proyecto de formación del PRI respondía directamente a la pérdida de fuerza del mando central del PRM, por lo que las modificaciones más importantes al interior del partido fue la anulación del derecho de los sectores de postular directamente a sus candidatos al Legislativo, confiéndosele al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI la capacidad de elección de los candidatos a puestos de elección popular.

Institucionalizado el partido de la Revolución, se daba un paso hacia el proceso de conformación del aparato político mexicano y la centralización del mando nacional en el Ejecutivo Federal, ya que se disminuyó la fuerza y la capacidad de acción autónoma de las grandes organizaciones de masas que constituían la base y la fuerza real del partido.³⁴

Por otra parte, si bien en un primer momento el PNR (y posteriormente el PRM) se había creado para garantizar elecciones presidenciales exentas de dificultades, en 1940 este propósito había fracasado parcialmente. Por eso, el nuevo candidato debía tener el apoyo de un partido organizado en forma más rigurosa y por lo mismo más fácil de dirigir.

Ante ello, la nueva denominación de Partido Revolucionario Institucional, traslucía el hecho de que el partido debía ser visto como una sólida institución del sistema gubernamental mexicano, y estaba, como fue evidente al final de la

³² Aguirre Vizuet, Javier et al. *El partido de la Revolución*. Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del D.F., México, 1985, pág. 37.

³³ Furtak. *Op cit.*, pp. 41-42.

³⁴ Aguirre. *Op cit.*, pág. 38

era alemanista que recién comenzaba, orientado más bien hacia la conservación del statu quo.

Con el PRI, en lugar de la acostumbrada nominación por sectores de los candidatos a puestos de elección popular y dentro de la administración pública, comenzó a realizarse sobre la base territorial de los sectores electorales a través de las autoridades centrales del partido en reuniones internas y cerradas.

En el fondo, la decisión de restringirle a los sectores su capacidad de elegir candidatos y concentrarla en el CEN del partido³⁵, fue con la intención de restarles poder político ya que en gran medida este poder que se les había delegado era aprovechado para imponer a personas afines a los intereses de los líderes de cada sector, y en no pocas ocasiones, en contra de la voluntad de los miembros del partido.

Tal desplazamiento del poder específico de los tres sectores hacia el CEN del partido, favoreció el curso de la política económica emprendida por el presidente Alemán, que tenía como finalidad menguar la fortaleza de los obreros y ejidatarios a través de una industrialización rigurosa, ligada a la promoción de intereses privados.

La redistribución del poder específico en la estructura del partido, realizada en 1946, y el viraje que Alemán imprimió al curso que hasta entonces había seguido la Revolución, trajo como consecuencia varias escisiones en el PRI. Algunos dirigentes sindicales abandonaron, junto con sus organizaciones al partido, entre ellos el anterior secretario general de la CTM, Vicente Lombardo Toledano, quien fundó en 1947 el Partido Popular.³⁶

De igual forma la política cardenista de acción de masas poco a poco fue rectificándose, a través del establecimiento de una nueva alianza con los grupos que surgían cobijados por el desarrollo económico, y cuyo ideario político respondía más a la derecha que a una izquierda que fue incapaz de conformar un proyecto político que le permitiera allegarse a los trabajadores u organizar a los sectores medios que surgían en las ciudades.³⁷

³⁵ Idem.

³⁶ Furtak. Op cit, pp 43-45.

³⁷ Aguirre Op cit, Pág 33

Al igual que la escisión de Almazán, el partido enfrentó rupturas posteriores que en la arena político electoral reflejaban una competencia gestada a su interior. Tal es el caso de Ezequiel Padilla en 1946 que a pesar de ser casi hasta el último momento miembro prominente de la élite política, presentó su candidatura apoyado por el Partido Demócrata Mexicano (PDM).

El fenómeno de la oposición desde dentro se repitió nuevamente en 1952 cuando el general Miguel Enriquez Guzmán, miembro prominente del grupo gobernante, al no ser favorecido con la designación presidencial, creó la Federación de Partidos del Pueblo (FPP) para contender por la Presidencia de la República.³⁸

Visto a la luz de su historia, (del PNR al PRI), los estudiosos de la materia coinciden en señalar que esta institución política, más que un partido es un apéndice del gobierno, -el cual financia sus gastos y le da recursos de todo tipo³⁹- que funciona como agencia estatal ocupada de tramitar las ambiciones políticas⁴⁰ a través de una representación organizada de intereses determinados, cuya relación con el Poder Ejecutivo es de subordinación.⁴¹ Es un partido desarrollado en un sistema electoral semicompetitivo⁴². Es un partido en el que sus organizaciones sociales arrancan prestaciones y beneficios al gobierno a cambio de contener el conflicto y garantizar la paz social.⁴³

La simbiosis entre el partido y el Estado le ha permitido mantenerse como una institución hegemónica debido al control tradicional del gobierno sobre los procesos los resultados con la firme intención de favorecer al PNR-PRM-PRI. En México, durante la etapa de constitución y la de consolidación del sistema el fraude electoral ha sido una constante de tal magnitud que incluso la

³⁸ Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. Cal y arena, México, 1991, pág. 212

³⁹ Fernández Christlieb, Paulina y Rodríguez Araujo, Octavio. *Elecciones y partidos en México*. El Caballito, México, 1980, pág. 16

⁴⁰ Woldenberg, José. *El claroscuro de la transición*, en revista *Trace*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, junio 1993 num. 23, p. 10

⁴¹ Cansino, César. *La transición política en México: dinámica y perspectiva*, en estudios políticos num. 8, tercera época. FCPYS/UNAM, México, 1991, pág. 34

⁴² Hurtado, Javier. *Características y dificultades de la transición*, en José Luis Barros et al. *Transición a la democracia y reforma del Estado*, FLACSO/Porrúa/ Universidad de Guadalajara, México, 1991, pág. 128.

⁴³ Aguilar Villanueva, Luis. *Gestión gubernamental y reforma del Estado*, en Merino Huerta, Mauricio et al. *Cambio político y gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ CONACyT, México, 1992, pág. 141.

Constitución política que nos rige es producto de un Congreso Constituyente electo mediante toda clase de trampas y componendas.⁴⁴

Como se puede ver, el PRI es algo más que un partido político en el sentido clásico. Fundado para cohesionar a la élite gobernante y ofrecerle un instrumento para procesar sus diferencias, se concibió así mismo durante largas décadas como el partido de la Revolución, bajo el cual cabía todo el país, estrechamente vinculado con el gobierno y la administración pública lo cual le resta capacidad de iniciativa.

Al incorporar a campesinos, obreros y organizaciones populares en diferentes frentes del partido, el Estado mantiene explícitamente segmentada a la clase dominada. A partir de la sectorización del partido, se dio lugar a una compleja corporativización de las masas que funciona como un mecanismo de representación de intereses en el que las unidades constituyentes se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas; y en ocasiones creadas por el mismo Estado que les otorga un monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de respetar ciertos controles en su selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos.⁴⁵

De esta forma, el reconocimiento que hace el Estado de estas organizaciones, hace posible que sus intereses puedan tener interlocutores ante los organismos gubernamentales, estableciendo una relación de cooperación mutua. A su vez, los sectores reciben a cambio representación política real, aunque no autónoma, subordinada al Presidente de la República

2.3.2. EL SISTEMA PRESIDENCIAL VERSUS PRESIDENCIALISMO

En no pocas ocasiones, se hace referencia al sistema presidencial o al presidencialismo de manera indistinta. Esta falta de diferenciación conduce a concebir que el primero no es funcional y en ocasiones surgen propuestas en el sentido de sustituirlo por un sistema parlamentario.

⁴⁴ Fernández Christlieb, Paulina y Rodríguez Araujo, Octavio. Op cit, pag. 7.

⁴⁵ Vid. Luna, Matilde y Pozas II Ricardo, (coordinadores) El corporativismo en discusión, en Relaciones corporativas en un periodo de transición México, IIS-UNAM, 1992, pag. 7.

Teóricamente, el subsistema presidencial, controla el poder dividiéndolo con el fin de evitar los excesos del ejercicio del Poder Ejecutivo. El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, generada por el debilitamiento de los demás poderes y por una concentración excesiva de atribuciones en manos del Presidente.⁴⁶

Un desenlace deseable del proceso de transición en México, pasaría necesariamente por el examen de este punto: transitar del presidencialismo al sistema presidencial puro, o lo más puro posible, poner diques a los excesos, volver a los principios teóricos.

2.3.2.1. ORIGEN Y ANTECEDENTES

Actualmente existen dos grandes sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial. Cada uno tiene características propias de funcionamiento, mismas que cambian y se modifican, se acentúan o se debilitan de acuerdo al sistema político de cada país. Hay naciones con sistemas híbridos, es decir, contienen rasgos del sistema presidencial y del sistema parlamentario.⁴⁷

En el caso del sistema presidencial, su origen se remonta a la constitución norteamericana de 1787 que configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo denominado régimen presidencial, mismo que a la fecha es considerado como el sistema presidencial clásico o puro.

Las bases jurídicas de esta nueva figura de organización política se encuentran en el derecho público inglés, la constitución de Nueva York de 1777 y las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone. El resultado es la imitación del sistema monárquico de Inglaterra, pero en vez de un jefe de Estado hereditario se optó por uno electo de manera popular y limitado temporalmente.⁴⁸

El presidente como institución, es un producto de la revolución norteamericana. Su establecimiento es anterior al intento republicano de la Revolución Francesa y en más de 20 años al inicio de la emancipación de la mayoría de las colonias españolas de América Latina. Con la figura

⁴⁶ Siva-Herzog Márquez, Jesús, *Las esferas de la democracia*, en cuadernos de divulgación de la cultura democrática num 9, IFE, México, 1996, pág. 27.

⁴⁷ Carpio, Jorge. Op cit, Pág 12.

⁴⁸ Ibid, Pág 15

presidencial, señalan los estudiosos del tema⁴⁹, se buscaba una reunión unipersonal de la jefatura de Estado y de gobierno, independiente del Congreso y ser un elemento de unión entre los diferentes estados federados y de autoridad necesaria para la conservación del Estado central.

En el caso de América Latina y de México, los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano debido entre otras cosas a que ahí se creó y porque ha funcionado bien. Sin embargo, las diferencias culturales, económicas y sociales entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos ha generado que se desarrollen de distinta manera.

Basta comparar los sistemas políticos de Estados Unidos y de México. En el primero, el sistema político se relaciona con otras variables como los poderes legislativo, judicial, el bipartidismo y el federalismo, mientras que en el segundo las piezas fundamentales para su funcionamiento son el presidencialismo y el partido hegemónico.⁵⁰

En México, el sistema presidencial se adoptó en 1824 como resultado no de una tradición política, sino de un experimento político en el país. Desde entonces hasta nuestros días, el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones; y de acuerdo con reformas constitucionales y la costumbre se ha conformado un régimen con características propias, fundamentado básicamente en la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812.⁵¹

La Constitución de 1857, dio origen a un Poder Ejecutivo débil, cercado por los otros poderes, al extremo de orillar a su titular a tomar decisiones fuera de la ley -como lo fue el caso de Benito Juárez- hasta situaciones de parálisis política (caso de Sebastián Lerdo) o la astucia para violar la ley sin tocar sus formas (caso de Porfirio Díaz).⁵²

⁴⁹ Noblen, Dieter y Fernández, Mario, coordinadores Presidencialismo versus parlamentarismo. Nueva sociedad, Venezuela, 1991, pag. 37.

⁵⁰ Carpio. Op cit, pp 16-17.

⁵¹ Ibid, pág. 41.

⁵² Aguilar Camín Op cit, pág. 117.

En contraparte, el constituyente de 1917 puso énfasis en la construcción de un Ejecutivo fuerte, con amplias atribuciones muy por encima de los otros poderes constitucionales.⁵³ En síntesis, un Ejecutivo fuerte, constitucionalmente legitimado; con una amplia centralización de funciones.

2.3.2.2. FACULTADES CONSTITUCIONALES

Con base en el capítulo III de la Constitución de 1917 que comprende los artículos 80 al 93, se estructuró un sistema presidencial puro⁵⁴ (sin características del sistema parlamentario), dotándolo de una amplia gama de facultades ante la necesidad de un gobierno posrevolucionario fuerte por razones de orden político y por la necesidad de efectuar las reformas sociales previstas en la misma constitución⁵⁵ y que concede al Presidente de la República las siguientes facultades:

I. Facultad para nombrar y remover funcionarios:

- a) Libremente nombra y remueve a los secretarios de Estado, procurador general de la República, regente y procurador del D.F.⁵⁶ y a todos los demás servidores públicos no determinados de otro modo. Remueve a los agentes diplomáticos.
- b) Con aprobación del senado nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, agentes diplomáticos y cónsules, y a los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda.
- c) Con aprobación de la Cámara de Diputados nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F.⁵⁷

⁵³ Idem.

⁵⁴ Ibid, pág. 31.

⁵⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática, en Hernández Chávez, Alicia, coordinadora, Presidencialismo y sistema político, México y Estados Unidos. FCE/Colegio de México, México, 1994, pág. 44.

⁵⁶ Esto fue modificado por decreto del 25 de octubre de 1993. La selección del jefe del Distrito Federal quedó condicionada a su aprobación por parte de la Asamblea de Representantes. Finalmente, se aceptó su elección por voto directo a partir de 1997. Por su parte el procurador del distrito es ahora elegido por el mismo jefe del D.F. El presidente mantuvo para sí, sin embargo, plena libertad para designar al encargado del mando de la fuerza pública en el D.F.

⁵⁷ También modificado en la misma fecha. Esta función le corresponde ahora al jefe del DDF.

2. Facultades en materia de defensa

- a) **Disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa.**
- b) **Disponer de la guardia nacional, previa autorización del senado.**
- c) **Declarar la guerra, previa ley del Congreso.**

3. Facultades en materia de economía

- a) **Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.**
- b) **Coordinar la participación y la consulta popular del Sistema Nacional de Planeación, así como establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y de los Programas de Desarrollo.**
- c) **Enviar al Congreso anualmente las iniciativas de las leyes de ingresos y egresos de la Federación y el D.F.⁵⁸**
- d) **Aumentar, disminuir o suprimir cuotas y tarifas de importación y exportación. Restringir y prohibir el tránsito de productos cuando lo estime urgente.**
- e) **Establecer y habilitar puertos y aduanas.**
- f) **Conceder privilegios exclusivos a inventores y descubridores de algún ramo de la industria.**
- g) **Hacer uso del derecho a expropiar por causa de utilidad pública y previa indemnización.**
- h) **Otorgar en concesión el dominio directo de los recursos naturales y reglamentar la extracción y el uso de las aguas nacionales. Declarar zonas de reserva nacional.**

⁵⁸ El nuevo estatus jurídico del D.F. le otorga a la Asamblea de Representantes del D.F. facultades aumentadas para la elaboración y autorización de los presupuestos. Ahora, la principal facultad del presidente de la República es la de mandar al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento por los montos que el D.F. pudiera requerir para su financiamiento.

i) Administrar las actividades económicas, prioritarias y estratégicas monopolizadas por el Estado mexicano (petroquímica básica, comunicaciones y emisión de moneda entre otros).⁵⁹

4. Facultades en materia de relaciones exteriores

a) Dirigir las relaciones con el exterior, las negociaciones diplomáticas y la celebración de tratados, sometiéndolos después a ratificación del Congreso.

b) Regular con cierta discrecionalidad la entrada y salida de extranjeros.

5. Facultades en relación con el Poder Legislativo:

a) Presentar iniciativas de ley.⁶⁰

b) Vetar las leyes.

c) Sancionar leyes, promulgarlas, publicarlas y hacerlas cumplir.⁶¹

d) Reglamentar las leyes del Congreso para permitir su observancia en la esfera administrativa.

e) Convocar a las cámaras a sesiones extraordinarias.

f) Si no hay acuerdo en la fecha de clausura de las sesiones ordinarias, fijar dicha fecha

⁵⁹ Algunas de estas actividades monopólicas han comenzado a desincorporarse del Estado. Primero, los bancos nacionalizados. Ahora se ha desincorporado relativamente el manejo de la banca central, y este le corresponde al Banco de México, que según las últimas reformas constitucionales es un órgano autónomo (descentralizado). En lo que toca a la petroquímica, aunque todavía el Estado tiene amplias facultades, con el TLC y la apertura comercial comienza a darse facilidades a la inversión privada (mexicana o extranjera) en materia de hidrocarburos.

⁶⁰ Para el D.F., el presidente mantuvo en las últimas reformas constitucionales la potestad de enviar iniciativas a la Asamblea de Representantes. También le corresponde al presidente (no al jefe del DDF) promulgar y publicar los reglamentos que emita dicha asamblea.

⁶¹ Estas facultades, sumadas a la capacidad de iniciar las leyes, son probablemente las más importantes si se considera que a) son una puerta siempre abierta para la creación de nuevas potestades para el ejecutivo en la legislación secundaria; b) es al ejecutivo al que le corresponde la aplicación de las leyes.

6. Facultad en relación con el Poder Judicial:

a) Nombrar a los ministros de la Suprema Corte con la aprobación del Senado y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,⁶² con aprobación de la Cámara de Diputados.

b) El Ejecutivo tiene derecho a indultar reos.

c) El Ejecutivo mantiene tribunales encargados de lo contencioso administrativo, es decir, tribunales responsables de decidir sobre controversias que resulten de actos del mismo poder ejecutivo en contra de particulares. El mejor ejemplo de esto es el Tribunal Fiscal de la Federación.

d) Tiene a su cargo instancias para la conciliación entre particulares y el arbitraje en materias laboral y de protección al consumidor.

e) Además se encarga de resolver los conflictos en materias agraria y del trabajo de modo obligatorio para las partes. Para ello se mantienen tribunales especiales.⁶³

7. Facultades en relación con los estados:

a) Celebrar convenios para la operación, ejecución de obras y prestación de servicios públicos, así como para establecer los órganos responsables del proceso de planeación económica. La realización de este tipo de convenios y otros de diversa índole ha ido multiplicándose con el tiempo.

b) Responder al llamado de la Legislatura del estado o de su Ejecutivo, para protegerlos en contra de invasiones, sublevaciones o trastornos interiores, aunque la disposición atribuye esta facultad-obligación a los "Poderes Federales", en la práctica ha sido el Poder Ejecutivo el encargado del uso de la fuerza pública en estos casos.

c) Coordinar el Sistema Nacional de Planeación.

⁶² Como se dijo antes, la facultad de nombrar magistrados le corresponde ahora al jefe del D.F.

⁶³ Con la reforma constitucional de 1992 desapareció el reparto agrario y con él las facultades del Presidente para resolver sobre estos asuntos como suprema autoridad. Para la resolución de los conflictos que en el futuro pudieran presentarse, se crearon Tribunales Agrarios "autónomos", esto es relativamente independientes de la ingerencia directa de uno solo de los poderes, refiriéndose particularmente al Poder Judicial.

8. Facultades extraordinarias:

a) En casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, el presidente de acuerdo con los secretarios de Estado, el regente y el procurador general de la República, y con aprobación del Congreso, podrá suspender las garantías que fuesen necesarias. Siempre por tiempo limitado o por medio de prevenciones generales.⁶⁴

2.3.2.3. EL PRESIDENCIALISMO POSREVOLUCIONARIO

Como se observa, con la promulgación de la Constitución de 1917 se dotó al Presidente de una serie de facultades tendientes a la instauración de un Poder Ejecutivo fuerte: no obstante la figura del caudillo militar dominó el terreno político hasta 1934, fecha en que aproximadamente fue eliminada con la salida de Calles hacia el extranjero.

En efecto, apoyado en una fuerza propia construida por la vía de la política de masas y el populismo, a mediados de 1935 el general Lázaro Cárdenas, pudo sin mayor dificultad acabar con el liderazgo del Jefe Máximo. A partir de entonces, la Presidencia de la República concentró una enorme fuerza sustentada en la incuestionable voluntad del poder del presidente, la promoción de la reforma agraria, la organización de los sindicatos oficiales y la expropiación petrolera.

Tan fuerte llegó a ser la presidencia en 1940 (para entonces ya controlaba plenamente al partido oficial) que fue capaz de mantener la expropiación petrolera contra la presión externa e imponer, a la vez, el triunfo de su sucesor - Manuel Ávila Camacho- que, por sí mismo, no hubiera nunca podido derrotar a su opositor: el general Juan Andrew Almazán.⁶⁵

Al respecto, Víctor Batta afirma que de entre las acciones que permitieron al presidencialismo cardenista institucionalizarse más allá de su gobierno sin la amenaza de un Maximato fueron:

⁶⁴ El apartado correspondiente a las facultades constitucionales del presidente de la República fue tomado del apéndice que presenta Aguilar Villanueva en El presidencialismo y el sistema político mexicano del presidencialismo a la presidencia democrática, en Hernández Chávez, Op cit, pp 72-74

⁶⁵ Meyer, Lorenzo. La institución, en Nexos num 129, México, 1988, pp 29-30

"1. Limpiar su gabinete de la presencia de los callistas, así como marginar a los gobernadores que ostentaban la paternidad del jefe máximo.

2. Impulsar una amplia reforma agraria que lo llevó a consolidar un nuevo organismo que fue pilar del partido: la CNC.

3. Erigirse en arbitro de las pugnas laborales, alentando la organización sindical que impulsaba el propio Lombardo Toledano y que dio lugar a la CTM.

4. Fortalecer la disciplina de los mandos militares hacia la institución presidencial.

5. Enarbolar un Plan Sexenal que lo llevara a cumplir las promesas rezagadas de la Revolución y a fortalecer la presencia del Estado como eje rector de la economía. y

6. El respeto a la temporalidad del mandato sexenal."⁶⁶

La fortaleza de la institución presidencial, construida durante el gobierno de Cárdenas permeó también el gobierno de los presidentes posteriores, a tal grado que lograron imponer cada uno a sus sucesores.

En efecto, Ávila Camacho logró imponer a Miguel Alemán, quien a su vez impuso a Adolfo Ruiz Cortines como su sucesor. De igual forma, el discreto Presidente veracruzano Ruiz Cortines pudo imponer a su sucesor en 1958 sin que nadie chistara dentro de la numerosa y heterogénea familia posrevolucionaria que el dirigía con mano muy firme. Pareció iniciarse un tiempo en el que no se movía una hoja dentro del árbol de la política mexicana sin la voluntad del señor de los Pinos.⁶⁷

Como afirman Aguilar Camín y Meyer, a partir de 1934, la consolidación del presidencialismo mexicano ha ido pasando de la consolidación con Lázaro Cárdenas y Ávila Camacho (1934-1946) a la indeseabilidad de los años alemanistas, ruizcortinistas y lopezmateistas (1946-1964), y una especie de nueva fase en la segunda mitad de los sesentas y la década de los setentas, en la que sin perder el carácter de eje indisputable de la vida política del país, el presidente actúa y funciona como el gran coordinador de intereses y de agencias burocráticas.⁶⁸

⁶⁶ Batta, Víctor et al. Rupturas en el sistema, en *El Financiero*, marzo 26 de 1995

⁶⁷ Meyer. Op cit. pp. 29-30.

⁶⁸ Aguilar Camín y Meyer. Op cit. pág. 297.

Si bien la presidencia cardenista logró consolidar una fuerza enorme que le permitió fortalecerse y permanecer como institución política, esta fortaleza - como se estableció al inicio de este apartado- dio lugar a que el sistema presidencial degenerara en presidencialismo, debido básicamente a la enorme concentración de facultades por parte del presidente, la ausencia de contrapesos reales al ejercicio del poder, una serie de facultades metaconstitucionales e investido de una figura mesiánica.

Al respecto, y confirmando lo anterior, Arnaldo Córdova señala lo siguiente:

“... El presidente lo podía todo, desde conceder la tierra a los campesinos, hacer brotar como por ensalmo grandes industrias aquí y allá, conferir jugosas concesiones a quien el quisiera, decidir, si lo deseaba, un conflicto laboral a favor de los trabajadores , etc., hasta hundir a quienquiera que se le opusiese. Es verdad que una imagen tal del presidente venía a mostrar con palpable realidad la seguridad que se había acreditado el gobierno posrevolucionario, seguridad a la cual se acogieron cada vez más los grupos propietarios. Pero ese poder sin límites, acompañado del desprestigio de todos los demás poderes, comprendidos los poderes constitucionales, no dejaba otro camino que aceptarlo sin reservas u oponérsele sin reservas...”

... Es claro que las relaciones del gobierno y del presidente con las masas son relaciones paternalistas, tradicionales, en las que se mezclan la admiración y el temor que infunde el poder desorbitado con el reconocimiento y hasta el agradecimiento.”⁹⁹

2.3.2.4. FACULTADES METACONSTITUCIONALES

Como quedó establecido en el marco teórico, una característica de un sistema político autoritario, es la ausencia de una división de poderes real y el ejercicio de facultades metaconstitucionales.

De entre la amplia gama de facultades metaconstitucionales del presidencialismo mexicano, destacan las siguientes:

1. La jefatura del PRI

Como se explicó en páginas anteriores, el PRI es un partido semioficial organizado por sectores que centraliza el poder en el presidente del Comité

⁹⁹ Córdova, Op cit, pág. 59.

Ejecutivo Nacional del partido, mismo que es nombrado y removido por el presidente de la República.⁷⁰ De igual forma, el titular del Poder Ejecutivo nombra a los dirigentes de cada sector del partido.

El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al Presidente facultades situadas más allá del marco constitucional como la designación de su sucesor, el nombramiento de gobernadores, senadores y la mayoría de los diputados, los principales presidentes municipales. Asimismo, el hecho de ser el jefe de un partido organizado por sectores le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole que en buena medida son las organizaciones más representativas de México.⁷¹

2. Designación de su sucesor:

Como se ha demostrado en infinidad de estudios sobre el sistema político, se sabe sobradamente que ante la falta de contrapesos reales al Poder Ejecutivo y como jefe real del partido hegemónico, el presidente en turno elige de entre el círculo íntimo de sus secretarios al candidato que habrá de sucederlo en la primera magistratura de la nación.

En efecto, las investigaciones y opiniones de Alberto Salceda, Roger Hansen, Jacques Lambert, Octavio Paz, y Daniel Cosío Villegas, entre otros, coinciden en señalar que el candidato es escogido por el presidente en turno, buscando elegir un candidato que no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país.⁷²

3. Designación de los gobernadores

Si se analiza la designación de los gobernadores desde la perspectiva de un sistema de partidos no competitivo con la presencia de un partido hegemónico, además de la jefatura real que ejerce el Presidente de la República sobre el partido, es claro que un candidato a gobernador no es elegido ni por el partido para competir electoralmente, ni por el sufragio de sus paisanos, toda vez que la ausencia de una competencia real, garantiza al candidato electo una victoria sin mayores contratiempos.

⁷⁰ Carpizo. *Op cit.*, pág. 190

⁷¹ *Ibid.*, pág. 191.

⁷² *Ibid.*, pp. 191-197.

Esta afirmación se puede confirmar en buena medida con una aseveración del ex gobernador de Baja California, Braulio Luna que al respecto señaló lo siguiente:

"Yo fui escogido y previamente designado por el presidente de la República, en ese entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Ésta es una verdad axiomática..."⁷³

Asimismo, una vez que el nuevo gobernador asume sus funciones como tal, es controlado por el presidente a través de mecanismos de carácter económico,⁷⁴ y a través de funcionarios federales delegados en cada entidad federativa que en ocasiones operan como contrapeso a los gobiernos estatales.

4. Remoción de los gobernadores

Como se pudo apreciar en el análisis del sistema político en la etapa correspondiente al ocaso del Maximato, el Presidente Lázaro Cárdenas removió de sus puestos a todos los gobernadores callistas que no simpatizaban con su gobierno.

Más recientemente, Jorge Carpizo señala que el presidente remueve a los gobernadores que no le son afines o que simplemente no desea que continúen en el cargo, valiéndose de medios como la insinuación para que presente su renuncia hasta la desaparición de poderes de la entidad federativa que corresponda.⁷⁵

5. Poder discrecional sobre la administración pública

Como afirma Jaime Sánchez Susarrey, las facultades metaconstitucionales también se vinculan con la supeditación del Poder Legislativo al Ejecutivo y con el carácter patrimonial de la institución presidencial, ya que por un periodo de seis años el presidente dispone de la administración y de las funciones públicas como si se tratará de un patrimonio propio generado por un enorme poder discrecional⁷⁶ y la ausencia de contrapesos reales al Poder Ejecutivo.

⁷³ Cit por Carpizo Op cit, pág. 197

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Ibid, 198

⁷⁶ Sánchez Susarrey, Jaime. La transición Inicerta, Vuelta, México, 1991, pág. 34

Una vez que se ha hecho una revisión histórica del sistema político mexicano, si se analiza desde la óptica de las categorías conceptuales (autoritarismo y democracia) analizadas en el primer capítulo se podrá observar claramente que el sistema político mexicano posee características de un régimen autoritario como las siguientes:

- 1) El presidente abusa del poder del que es investido debido a la ausencia de una división de poderes real.
- 2) Se menosprecia el valor del consenso, únicamente vale la voluntad presidencial que centraliza las decisiones.
- 3) Existe una clara subordinación del Poder Legislativo y Poder Judicial al Poder Ejecutivo.
- 4) El presidente elige a su sucesor.
- 5) De hecho, no se permite la alternancia en el poder.
- 6) El corporativismo estatal inhibe el pluralismo político.
- 7) Existe un subsistema electoral semicompetitivo.
- 8) Las elecciones son controladas por el gobierno.
- 9) Con la remoción de gobernadores y las presuntas prácticas electorales fraudulentas, no se respeta la voluntad popular.
- 10) Existe una relación clientelar entre el gobierno y los sectores corporativos del partido hegemónico.
- 11) Control gubernamental sobre los medios de comunicación.
- 12) El presidente del CEN del partido hegemónico, es designado por el Presidente de la República, mas no es electo o resultado de un proceso de selección interna del partido.

Adicionalmente, en un intento por hacer una conclusión preliminar, cabe subrayar que si bien las instituciones articuladoras del sistema político

mexicano (autoritario) son el presidencialismo y el partido hegemónico, las instituciones articuladoras de un sistema político democrático bien podrían ser un sistema presidencial puro y un sistema de partidos competitivo.

Una vez analizadas cuáles son y cómo funcionan las principales instituciones del sistema político mexicano así como sus etapas de gestación y consolidación, se procederá a abordar en el siguiente capítulo la etapa correspondiente al agotamiento del sistema y la transición política.

CAPÍTULO III

3. ENTRE EL AGOTAMIENTO DEL SISTEMA Y LA TRANSICIÓN

Como se pudo observar en el capítulo anterior, el sistema político vivió sus mejores tiempos en el periodo que se extiende a lo largo de mediados de los años treinta hasta finales de la década de los sesentas; no obstante a mediados de la década de los cincuentas se registraron demandas sociales que no encontraron solución dentro de los cauces tradicionales del sistema político, y que se expresaron en forma de movimientos sociales que, por incontroles, muchas veces terminaron reprimidos como fue el caso de maestros, ferrocarrileros y médicos en 1956, 1958 y 1964.

Posteriormente, en 1968 la consolidación del régimen político mexicano dio muestras claras de agotamiento, cuando se evidenció el rostro autoritario del régimen y marcó el ascenso gradual de muy diversas formas de protesta y lucha, tanto en fábricas, escuelas y colonias, como a nivel de guerrilla urbana y rural. La terrible represión al movimiento estudiantil, de alguna manera sintetizó el reclamo de diversos sectores del país contra el hegemonismo del régimen y por mayores garantías para la participación y el disenso¹

En efecto, el movimiento estudiantil del 1968 fue la primera gran rebelión de un sector de la clase media que desafió el hasta entonces incuestionable poder mesiánico de la institución presidencial, fue el primer germen de las demandas democratizadoras que a partir de entonces fueron creciendo paulatinamente.

El movimiento estudiantil de 1968 reflejó el inicio del agotamiento del sistema político, y dio inicio a un proceso que los estudiosos del tema han identificado como de transición política con clara tendencia a la democratización. Este proceso se ha caracterizado por la demanda de mayores espacios de participación política por parte de la sociedad y una paulatina pérdida de eficacia y de cuestionamiento a las instituciones que hasta el momento funcionaron como los ejes articuladores del sistema político mexicano: el partido hegemónico y la institución presidencial.

¹ Cansino, César. *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa/CIDE, México, 1995, pág. 30

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

De entre las causas que motivaron las demandas democratizadoras del sistema político, se encuentra el hecho de que durante la etapa de consolidación del sistema, el país vivió grandes cambios que se reflejaron en el campo, la economía y las estructuras de clases, mientras que en la arena política las estructuras políticas permanecieron sin alterarse, debido a que el andamiaje político (partido hegemónico y la institución presidencial) establecido durante el cardenismo para ejercer el poder continuaba vigente.²

En este sentido la lección es clara, si el campo, la economía y la sociedad se modernizaron, estaba pendiente la modernización política. Esta modernización llevaba implícito el mensaje de que el sistema se estaba erosionando rápidamente por lo que se requería del establecimiento de un nuevo modelo en el que se pudieran incluir a los nuevos actores sociales, ya que si bien las instituciones del cardenismo fueron autoritarias, en su origen contaron con una amplia base social y lograron dar a México una estabilidad política, sin embargo por no tener un carácter democrático, esas instituciones resultaron ser inferiores a los desafíos sociales y políticos de finales de los sesentas.

Paradójicamente, el éxito del sistema respecto al desarrollo económico derivó en mayores presiones para el gobierno, pues generó un nuevo grupo social que desde entonces desafiaría al sistema: los sectores o clases medias. El desarrollo condujo a la urbanización, y esta fortaleció a los sectores medios, a quienes el Estado atendió de manera preferente.

En efecto, los años de mayor crecimiento económico están asociados con la expansión numérica de tales sectores, y sobre todo a la de su poder económico. Estos sectores, también fueron los principales beneficiarios de los servicios y la atención social que ese crecimiento generó; su nivel de vida y sus expectativas de movilidad social estuvieron en relación directa con la bonanza económica.³

No cabe duda, el movimiento estudiantil de 1968 fue el partaguas que marcó el principio de un doloroso fin, el más largo, el más costoso, como lo observan los siguientes autores como Javier Romero que afirma que:

² Aguilar Camín Héctor y Meyer, Lorenzo. *A la sombra de la Revolución*. Cal y Arena, México, 1991, pp. 211-213.

³ Hernández, Rogelio. *Del corporativismo a la contienda electoral*, en Luna, Matilde y Pozas, Ricardo. *Relaciones corporativas en un período de transición*, México, IIS-UNAM, 1992, pp. 156-157.

"... La primera señal de que la legitimidad del régimen sufría una erosión sustancial la marcó la crisis de 1968. Como ya ha sido ampliamente estudiado por diversos autores, la huelga estudiantil y la brutal represión de que fue objeto- reveló la existencia de amplias presiones sociopolíticas tendientes al cambio e hizo evidente la existencia de una nueva clase media que había surgido al amparo del crecimiento económico, pero que era difícilmente incorporable a través de los medios tradicionales al sistema político existente".⁴

Por su parte, el politólogo Paulo Hidalgo, señala que:

"... La primera gran crisis de legitimidad del arreglo político mexicano se verifica con la rebeldía universitaria de 1968 que hace de desencadenante para la formulación de una tímida apertura política bajo el sexenio de José López Portillo en 1977. Este resquebrajamiento revela los primeros signos de esclerosis del sistema político, incapaz de captar a crecientes sectores medios que claman por una apertura democrática. Sin embargo, no hubo una franca apertura del mercado político".⁵

En el mismo sentido, el estudioso de la transición, José Woldenberg afirma que:

"... Luego del movimiento de 1968, reprimido con ceguera y paranoia por el poder estatal, siguió en el país una ola de conflictos que tomaron muy diversos ropajes pero que en conjunto expresaban el agotamiento de un "modelo dequelacer político" que era incapaz de dar cabida a una diversidad política que no quería ni podía reconocerse en el ahora llamado **partido casi único**. Desde los movimientos estudiantiles en distintas universidades de provincia hasta las agrupaciones guerrilleras tanto urbanas como rurales, pasando por la insurgencia sindical, la reagrupación en el campo, la aparición de revistas y nuevas organizaciones políticas, expresaron en el largo post68 el reclamo de apertura y democratización de las estructuras políticas...".⁶

Otro estudiosos de la materia, Cesar Cansino asevera que 1968 bien puede ser calificado como el año que marcó el fin de la consolidación del régimen político mexicano, ya que este año, la represión al movimiento estudiantil, sintetizó el reclamo de los más diversos sectores del país en contra del hegemonismo del régimen y por mayores garantías para la participación⁷

⁴ Romero, Jorge Javier. *El pantano de la transición mexicana*. Nexos 176, México, 1992, pág. 79.

⁵ Hidalgo, Paulo. *Reformas económicas y actores políticos en México y en Chile*, en Merino Huerta, Mauricio et al. *Cambio político y gobernabilidad*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1992, pág. 69.

⁶ Woldenberg, José. *Transición, partidos y grupos de interés*, en Foro Electoral, IFE, núm. 10, 1992, pág. 25.

⁷ Cansino, César. *La transición en México: dinámica y perspectiva*, en Estudios políticos, núm. 8 tercera época, FCPyS-UNAM, México, 1991, pág. 21.

Como se observa, los autores citados coinciden en indicar que el movimiento del 68 se constituyó en la primera gran crisis del régimen que como se ha indicado en líneas anteriores marcó el inicio de agotamiento del sistema político.

Por otra parte, aunado a la falta de modernización política, a finales de los años sesenta el modelo de crecimiento económico comenzó a declinar severamente, arrastrando consigo la distribución de los beneficios que se habían alcanzado durante la etapa de consolidación del sistema político. Bajo este panorama, el grupo social más perjudicado fue el de la clase media que había nacido a su amparo.

En las zonas urbanas y en las clases medias el impacto de la crisis fue más notorio. Migraciones, surgimiento de colonias populares, carencia de servicios urbanos y atención social, desempleo, etc. fueron el entorno en donde estas clases tuvieron que vivir después de años de holgura, además de padecer la contracción de su ingreso y el descenso de su nivel de vida.

Durante los años sesenta estos sectores dieron claras muestras de descontento social al pasar a ocupar el espacio que antes tenía el movimiento obrero, cuando la crisis económica sustituyó al crecimiento, ese descontento se convirtió en desafío y protesta política contra el sistema.⁸

En lo que respecta al desarrollo económico, la crisis de 1968 también inició un sostenido debate nacional acerca de las deficiencias y contradicciones del desarrollo mexicano, situación que socavó seriamente el 'mito de la Revolución Mexicana' que abanderaba el logro progresivo de justicia socioeconómica y política, supuesto oficialmente asociado con el modelo de desarrollo vigente en México desde 1940.

Posteriormente, la atención pública se focalizó en problemas tales como la falta de oportunidades de empleo para los sectores urbanos de la población, el acceso limitado a los puestos públicos, la creciente desigualdad en el ingreso, el estancamiento de la producción agrícola, una alta tasa de migración rural-urbana, y la incapacidad del sistema educativo nacional para llenar las necesidades de la clase media urbana en expansión. Cabe señalar que la mayor parte de estos problemas no eran nuevos, y en algunos casos adquirieron

⁸ Hidalgo, Paulo. *Op.cit.* pag. 68.

dimensiones importantes sólo después de la crisis en la confianza pública de 1968.

3.1. EL ENDURECIMIENTO DEL SISTEMA

Al parecer el agotamiento del sistema político trae consigo el inicio de un proceso de transición política, ante la necesidad de sustituir paulatinamente las estructuras del régimen. No obstante si se analizan los sucesos del movimiento de 1968 bajo la óptica del marco teórico establecido en el primer capítulo se podrá observar que no es así.

Si bien el movimiento de 1968 tenía como una de sus principales banderas la ampliación de los canales de participación política, -que visto desde la perspectiva teórica de la transición significaba instrumentar una medida de liberalización política- la respuesta gubernamental consistió en mantener el orden a través de la mano dura.

En otras palabras, el régimen no encontró salidas de solución a las demandas democratizadoras de los actores participantes en el movimiento de 1968 y su respuesta fue endurecer su postura por medio de la fuerza en lugar de instrumentar medidas de liberalización que posibilitaran el inicio de la transición política.

Para ilustrar lo anterior, imaginemos que la transición es un puente que se extiende entre el presente y un futuro cuasixistente. Por ese puente se supone transitan los actores sociales para llegar a ese futuro cuasixistente⁹. Ahora pensemos que en ese momento -octubre 2 de 1968- los estudiantes reunidos en la plaza de las tres culturas intentaron tender dicho puente para transitar hacia ese futuro cuasixistente, pero fueron impedidos por la fuerza pública que vulneró toda posibilidad de tránsito.

Ante la imposibilidad de transitar libremente por ese puente -de apertura, diálogo y tolerancia-, algunos sectores se radicalizaron y optaron por actuar de manera clandestina: la guerrilla rural y urbana.

⁹ Cansino Cesar Modelos de transición una aproximación conceptual, CIDE, División de estudios políticos número 26 México, 1995 pág. 2

3.2. LAS PRIMERAS REFORMAS

Después de la represión estudiantil de 1968, el régimen entró en un proceso de acelerada pérdida de legitimidad. El descontento social y la falta de canales para expresarse pacíficamente, fueron el contexto que dio la pauta para que el nuevo gobierno encabezado por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, intentara corregir el rumbo. Para ello, instrumentó una serie de medidas orientadas a vestir al régimen de una apariencia democrática, pero estas reformas nunca fueron lo suficientemente profundas como para liberalizar el régimen e iniciar el proceso de transición política. Dicho de manera sencilla: no sirvieron para revertir el deterioro de la legitimidad del régimen y el descontento social, tampoco significaron el canal de expresión que demandaban las capas medias de la sociedad.

En este sentido, la reforma a la Ley Federal Electoral en 1971 resultó demasiado estrecha como para constituirse en la válvula de escape a las presiones sociales. Por una parte, la reforma tuvo como objetivo reducir de 21 a 18 años la edad para que los jóvenes pudieran ejercer su derecho a votar.¹⁰

Esta parte de la reforma, se orientó a disminuir las demandas estudiantiles de apertura democrática, pero esta reforma jamás tuvo como objetivo ampliar los cauces de participación política que demandaban no sólo los jóvenes, sino todos los actores involucrados en el movimiento estudiantil de 1968.

Por otra parte, la reforma también permitió que los partidos pequeños pudieran contar con cinco diputados de partido cuando alcanzaran el 1.5%¹¹ de la votación y un diputado adicional por cada medio punto porcentual hasta llegar a 25. La reforma en los números parece bastante generosa, pero si se analiza a la luz del sistema de partidos existente en ese momento, se puede observar que aún cuando los partidos de oposición alcanzaran el máximo permitido, 25 diputados cada uno, en conjunto (PAN, PARM y PPS) no representarían ni el 20 por ciento de las curules del Congreso y el PRI continuaría hegemonizando los trabajos parlamentarios.

¹⁰ Huerta Pshas, Elías. Evolución del derecho electoral en el régimen constitucional Mexicano, revista Gobiernos, Secretaría de Gobernación, tercera época núm. 1, febrero de 1995, pág. 10

¹¹ Con la reforma a la Ley Federal Electoral en 1962, crearon los diputados de partido y se estableció que los partidos políticos que obtuvieran el 2.5% de la votación nacional tendrían derecho a 5 diputaciones de partido y una diputación adicional por cada medio punto porcentual adicional hasta llegar a 20

En 1972 una nueva reforma a la Ley Federal Electoral, redujo de 25 a 21 años el mínimo de edad de para ser votado como diputado y de 30 a 25 para ser votado como senador. De esta forma, se amplió el margen de voto activo y pasivo a los jóvenes, pero al igual que la reforma anterior no satisfizo las expectativas de apertura democrática que las distintas fuerzas políticas sociales demandaban.¹²

De nueva cuenta, la reforma se avizoraba limitada. reducir de 25 a 21 años y de 30 a 25 para que los jóvenes pudieran acceder a la cámara baja y a la cámara alta, se antojaba más como un diseño que se ajustaba más a un sistema de partidos competitivo. En un sistema semicompetitivo, con pluralismo controlado, y donde la única vía de acceso a las cámaras era predominantemente a través del PRI, daban a la reforma un cambio de fachada simbólico, pero con el mismo telón de fondo.

En un nuevo intento por satisfacer las demandas democratizadoras de la sociedad, en 1973 se expidió una nueva Ley Federal Electoral en la que se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos para que se allegasen de recursos económicos y se bajó de 75 000 a 65 000 el número total de afiliados en la República y de 2 500 a 2 000 en las dos terceras partes de las entidades federativas, para que una agrupación política pudiera obtener registro como partido.

En lo referente a los estímulos económicos a los partidos, destaca el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y, sobre todo, el uso gratuito de la radio y la televisión para propaganda en periodos electorales.

En cuanto a la reducción del número de afiliados para registrar un partido político al parecer se pretendía alentar el registro de nuevos partidos. No obstante, Francisco José Paoli señala que ello se hizo más difícil debido a que se estableció como requisito que las asambleas estatales se verificaran ante notario público, además de que los afiliados deberían de estar avicinados en cuando menos la mitad de los municipios del estado en un mínimo de 25 personas por municipio o delegación.¹³

¹² Huerta Pshias, Elias. *Op cit.* pág. 10

¹³ Paoli Bolio, Francisco José. Legislación electoral y proceso político, 1917-1982, en González Casanova. Las elecciones en México evolución y perspectiva. Siglo XXI, México, 1990, pág. 151.

En este sentido de nueva cuenta, los alcances de esta reforma no lograron satisfacer las expectativas democratizadoras de la sociedad, ya que como indica Paulina Fernández:

"... Los resultados de la elecciones de 1973 demostraron que tales reformas no lograron el objetivo para el que fueron ideadas: ni el voto por el PRI aumentó, ni la abstención disminuyó, ni la votación por la oposición distinta al PAN se vio incrementada, ni la credibilidad en el sistema se recuperó; ni la apariencia democrática y pluripartidista fue conseguida. En cambio la tendencia continuó en la misma pendiente"¹⁴

Como se puede observar, las tres reformas electorales que se dieron posteriormente al movimiento estudiantil de 1968, en poco contribuyeron para generar las condiciones que posibilitaran el inicio de la transición política en México, ya que ninguna de las tres, ni las tres en conjunto, fueron lo suficientemente profundas como para garantizar las condiciones de competencia y participación que la sociedad demandaba.

3. 3. EL SUBSISTEMA DE PARTIDOS

La crisis de legitimidad del régimen Diazordacista heredada por Luis Echeverría permeó en gran medida las relaciones del gobierno con la sociedad y sus conflictos. En una actitud de conciliación y diálogo el gobierno incorporó como servidores públicos a jóvenes y destacados intelectuales, y se inició un proceso de liberación de presos políticos¹⁵. No obstante estos esfuerzos aunados a las reformas electorales instrumentadas durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría (1970-1976) resultaron insuficientes.

Las reformas no lograron detener el clima de agitación que generaban los conflictos universitarios, invasiones de tierras, expansión de la llamada insurgencia sindical, multiplicación de revistas y organizaciones políticas, movimientos guerrilleros urbanos y rurales que reiteradamente demandaban la apertura de espacios institucionales a grupos políticos a los que hasta entonces se mantenía al margen de la contienda política electoral.¹⁶

¹⁴ Fernández Christlieb, Paulina y Rodríguez Araujo, Octavio. Elecciones y partidos en México, El Caballito, México, pag. 44

¹⁵ Paoli Bolio. Op. cit. pag. 153

¹⁶ Woldenberg, José. Democracia y sistema electoral, en Barros, José Luis et al. Transición a la democracia y reforma del Estado en México, Porrúa/ILACSO/U de G, México, 1991, pag. 209

En este contexto, el subsistema de partidos tampoco respondía a las demandas democratizadoras de la sociedad. Se registraba una notoria declinación en la competencia electoral debido a que durante la década de 1960 y principios de la década de 1970, los partidos opositores tradicionalmente inscritos como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) fundado en 1954 y el Partido Popular Socialista (PPS), fundado en 1947 como Partido Popular pasaron a ser cada vez menos viables como fuerzas políticas opositoras independientes, en tanto que la fuerza electoral del PAN era poco significativa.

El PARM, formado por los militares veteranos de la revolución, en parte como reacción contra la creciente centralización de la política mexicana, nunca operó más que como un vehículo electoral faccional con limitado apoyo regional. Nunca designó a un candidato presidencial propio; en lugar de ello, regularmente apoyó al candidato del PRI.

Por su parte, el PPS se constituyó originalmente como una alternativa progresista al partido hegemónico, pero después de 1958 también sostuvo regularmente al candidato presidencial del PRI. En este contexto Middlebrook afirma que las prácticas electorales fraudulentas del PRI¹⁷ y la imposibilidad de alcanzar cargos nacionales limitaron los intereses de esos partidos por la competencia electoral y se supeditaron a los intereses del sistema.

Por su parte, el PAN¹⁸ que se mantenía como oposición leal al sistema desde su formación, para 1970 su base electoral apenas representaba el 13% de los sufragios emitidos.¹⁹ Además, no presentó candidato presidencial en las elecciones federales de 1976, en las que José López Portillo se presentó como candidato único a la Presidencia de la República.

En lo referente al partido hegemónico, en el marco de la crisis demostró que no era una alternativa política para la clase media urbana ya que ésta no podía ser fácilmente incorporada por los medios tradicionales al sistema político existente. Como lo demostró el movimiento estudiantil que en términos

¹⁷ Kervin J. Middlebrook. *La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México*. en O'Donnell, Guillermo et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Argentina, 1988, t.2 pág. 191.

¹⁸ Efectuó su asamblea constituyente del 14 al 17 de septiembre de 1939, aglutinando a diversos grupos derechistas como banqueros, empresarios industriales, Terratenientes, elementos cercanos al clero y varios miembros de la Unión Nacional Sinarquista, que impugnaban las principales medidas reformistas de Cárdenas como la educación socialista, la reforma agraria, y la expropiación petrolera. Vid: Garrido, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada*. Siglo XXI, México, 1989, pp. 280-281.

¹⁹ Rodríguez Araujo, Octavio y Fernández Christlieb, Paulina. *Elecciones y partidos en México*, pág. 181.

generales demandaba la democratización y la creación de nuevas oportunidades de participación. Reflejo de ello, lo constituyó el surgimiento de organizaciones políticas opositoras.²⁰

De manera global, se puede apreciar que el subsistema de partidos no contaba con fuerzas políticas capaces de canalizar y procesar las demandas políticas y sociales de las clases medias. Más aún, la sistemática alianza del PARM y PPS con el partido hegemónico y la ausencia de la oposición leal al sistema en las elecciones de 1976, combinado con crisis previas, y las consecuencias del cambio sociopolítico, se constituyeron en factores que obligaron al gobierno a tomar la iniciativa de liberalizar el régimen en 1977, para evitar que continuara deteriorándose la legitimidad política del régimen, derivada de la represión estudiantil en Tlatelolco y la no generación de expectativas de apertura con las reformas anteriores.

3.4. EL INICIO DE LA TRANSICIÓN EN MÉXICO

Si bien en el periodo que se extiende de 1968 a 1976 las medidas instrumentadas por el gobierno no fueron suficientes para solucionar los conflictos político-sociales derivados de las demandas democratizadoras, con la llegada de José López Portillo a la Presidencia de la República, quien asumió el gobierno en condiciones sumamente deterioradas (no sólo en términos económicos y sociales, sino principalmente políticos) se vio obligado a tomar medidas políticas sustantivas e imaginativas o dejar la puerta abierta al agravamiento de la crisis política con una salida autoritaria violenta, abriendo la posibilidad de que el país se sumara a las diversas dictaduras latinoamericanas.

En estas circunstancias y en contra de algunos grupos al interior de la clase política²¹, en 1977 el gobierno de López Portillo somete a la consideración de los cuerpos legislativos una iniciativa que debería modificar considerablemente las leyes vigentes en materia de organizaciones políticas y procesos electorales.

²⁰ Kervin J. Middlebrook. Op cit, en O'Donnell, Guillermo et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Argentina, 1988, t.2 pag. 191.

²¹ Al respecto, Arnaldo Córdova señala que al interior del sistema había sectores abiertamente en contra de la reforma como es el caso de la CTM y en pos de ella todo el sector obrero del PRI que alertaron a su partido sobre los riesgos que acarrearía la reforma política cuando ésta desatase lo que llamaron una "guerra de banderas". Vid. Córdova, Arnaldo. *El corporativismo mexicano hoy*, en López Cámara, Francisco coordinador. *Sociedad, desarrollo y sistema político en México*, CERM-UNAM, 1989, PÁG. 42.

En poco tiempo, la iniciativa gubernamental sería conocida como la reforma política, la cual tendría una primera prueba en las elecciones de 1979 para renovar el Congreso.²² De esta forma, se logró concretar la primera reforma electoral profunda que significó una clara liberalización política²³ del régimen. Esta liberalización consistió en la instrumentación de una nueva reforma constitucional que propició la integración a la competencia político electoral de diversos grupos de izquierda que no estaban legalmente reconocidos (incluso algunos de ellos actuaban clandestinamente), a través de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

Esta nueva legislación sustituyó el sistema mixto de diputados de partido e inauguró el de representación proporcional; concedió constitucionalmente el carácter de entidades de interés público a los partidos políticos; reguló por primera vez los aspectos relacionados con: concepto, naturaleza, prerrogativas, financiamiento y funciones; incorporó la figura de registro condicionado; fijó como requisito mínimo el 1.5% de la votación nacional emitida para que un partido pueda obtener su registro definitivo; estableció el recurso de reclamación, con poco éxito, involucrando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al proceso electoral, y aumentó a 400 el número de diputados, 300 de mayoría y 100 de representación proporcional.²⁴

En este contexto, si se analiza el proceso de reforma política desde el punto de vista de los teóricos de la transición, se observa que ésta se constituyó en el primer gran esfuerzo por liberalizar políticamente al régimen e iniciar el proceso de transición, como lo señalan algunos estudiosos de la materia como los siguientes:

El politólogo Kervin J. Middlebrook, en su ensayo sobre la transición a la democracia en México, señala que:

“... el proceso de liberalización²⁵ política en México inició con la reforma política de 1977, instrumentada durante la administración del presidente José López Portillo, reforma que hizo

²² Cansino, 1991, Op cit, pág. 22

²³ Juan Linz señala que los regímenes autoritarios empiezan a liberalizarse porque entran en crisis ante una acelerada pérdida de legitimidad o de eficacia que los obliga a liberalizar el sistema y emprender la transición. Cit por: Batta, Victor. La Transición democrática, en El Financiero, noviembre 5 de 1995, pág. 52.

²⁴ Kervin J. Middlebrook. La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México, en O'Donnell, J. 2. Op cit, pp. 187-224.

²⁵ Middlebrook explica que la liberalización política consistió en el caso de México, en la ampliación de los canales de movilización alternativos, mediante la legalización de partidos de oposición adicionales y la creación

posible incrementar el número y diversidad ideológica de los partidos políticos oficialmente inscritos que participaban en el proceso electoral. También alteró las reglas que regían las elecciones, aumentó la representación de los partidos opositores en la Cámara de Diputados federal, y amplió el acceso de estos partidos a los medios de comunicación social".²⁶

En el mismo sentido, el sociólogo Francisco José Paoli también señala que el proceso de transición a la democracia inició en 1977 con la reforma impulsada por Jesús Reyes Heróles -Secretario de Gobernación del Presidente José López Portillo- y desde entonces la transición de nuestro régimen político a la democracia ha caminado a tropezones registrando más avances que retrocesos.²⁷

De igual forma, el columnista Jorge Fernández, asevera que la transición en México inició en 1977, con la reforma de Reyes Heróles, no obstante el proceso aún no concluye ni es asumido por todos los actores políticos.²⁸

Para el analista político Jorge Javier Romero, la reforma política de 1977, marcó el inicio de la liberalización política de México que significó la instauración de instituciones democráticas en México. También indica que dicha reforma puede ser considerada como el inicio de la transición a la democracia y aclara que la liberalización política en México, consistió en la ampliación de los canales de movilización alternativos, mediante la legalización de partidos de oposición adicionales y la creación de nuevas oportunidades para la competición y la representación política.²⁹

En el mismo sentido, Jaime Sánchez Susarrey, afirma que con la reforma de 1977 se inició una apertura paulatina que propició la ampliación de espacios de participación para la oposición y mayor pluralismo político, sin embargo, aclara que esta liberalización progresiva fue acotada por un principio elemental: la reforma debía abrir espacios a la oposición, pero sin poner en riesgo la hegemonía del partido oficial.³⁰

de nuevas oportunidades para la competición y la representación política en la palestra electoral y legislativa. Op cit, pág 188

²⁶ Idem.

²⁷ Paoli Bolio, Francisco José. Transición, avances y pendientes. El Financiero, mayo 2 de 1996, p. 42.

²⁸ Fernández Menéndez, Jorge. La verdadera transición. El Financiero, febrero 7 de 1996, p. 38

²⁹ Romero, Jorge Javier. Op cit, pag. 37.

³⁰ Sánchez Susarrey, Jaime. México: la transición, aquí y ahora, en Reforma del Estado y transición a la democracia. Op cit, pag. 156

Como se puede apreciar, los autores antes citados coinciden en aseverar que con la reforma de 1977 se inició el proceso de transición política. Ahora bien, si a esta reforma se le compara con las que le precedieron después de 1968, se puede ver que ésta a diferencia de las anteriores, es más profunda.

De igual forma se observa que esta reforma se diferenció de los ajustes legislativos anteriores, porque arrancó con un gran debate nacional en el que intervinieron fuerzas hasta entonces marginadas de los canales oficiales de expresión, amplió sustancialmente el espectro de partidos legalmente reconocidos -sobre todo en el flanco izquierdo- y estableció un marco más propicio para la paulatina democratización de las relaciones políticas en el país.³¹

Entre los cambios propiciados por la reforma destaca el aumento en el número y tipo de los partidos políticos mexicanos. Antes de 1977 este espectro era muy restringido, pues incluía solamente cuatro partidos (PAN, PARM, PRI y PPS), de los cuales dos recurrían sistemáticamente a la alianza con el partido hegemónico (PARM y PPS).

Asimismo, el espectro político era restringido porque era excluyente, ya que de hecho vetaba la participación institucional de casi todas las izquierdas y de las formaciones políticas regionales y candidaturas independientes. En cambio después de 1977, se levantaron las restricciones a los partidos políticos³², principalmente a los de izquierda entre los que destacaba el Partido Comunista Mexicano (PCM³³), aunque se siguió proscribiendo a las formaciones regionales o a las candidaturas independientes.³⁴

También en los ámbitos locales se percibió este considerable aumento en el número de opciones políticas presentadas ante el elector. Antes de las reformas de 1977 (a las que habría que sumar las del 115 constitucional de 1982) el 70% de los comicios municipales eran elecciones sin opción, pues en esa proporción de ayuntamientos del país solamente el PRI presentaba

³¹ Romero, Jorge Javier. Op cit, pág. 40.

³² Los nuevos partidos fueron el PRT, el Partido Socialdemócrata, el PDM, el PST y el PCM.

³³ El 7 de noviembre de 1981 con la convergencia del PCM, el Partido del Pueblo Mexicano, el Partido Socialista Revolucionario, el Movimiento de Acción y Unidad Socialista y el Movimiento Acción Popular fundaron el PSUM. Vid. Valdéz Zurita, Leonardo y Piekarewicz Sigal, Mina. *La organización de las elecciones*, en González Casanova coord. Segundo informe sobre la democracia México el 6 de julio de 1988, pág. 57.

³⁴ Molinar Horcasitas, Juan. *Hacia un cambio en el sistema de partidos*, en Cuadernos políticos núm. 56, Era, México, 1989, pág. 67.

candidatos. Después de las reformas mencionadas el número de elecciones municipales de candidato único se redujo notoriamente, al grado de que actualmente en el 60% de ellas al menos dos partidos cosechan votos.³⁵

La reforma de 1977 también impactó en buena medida la composición de las élites políticas, debido a que a partir de entonces se incorporaron a la Cámara de Diputados, a los ayuntamientos y a los congresos locales, representantes de las más diversas tendencias político-ideológicas que de alguna forma empezaron a esbozar el surgimiento de un pluralismo político que poco a poco ha ido consolidado su presencia.

Ahora bien, si evaluamos el impacto de esta reforma a la luz del marco teórico presentado al inicio de esta investigación y a la luz también de las posiciones que al respecto, indican los estudiosos del tema, se puede concluir que sin lugar a dudas con la reforma política de 1977, se inició el proceso de transición política en México.

Entonces, si el proceso de transición iniciado en 1977 no ha concluido, se puede afirmar (desde la perspectiva del marco teórico construido para esta investigación) que la transición ha entrado en un fase de congelamiento a partir del momento en que las nuevas reformas adquirieron permanencia como nuevas reglas del juego.

3.4.1. EL CONGELAMIENTO DE LA TRANSICIÓN EN MÉXICO

Como se podrá recordar, en el marco teórico conceptual se estableció que el congelamiento de la transición, consiste en la habilidad de un gobierno autoritario para generar consensos en torno a una apertura limitada. Asimismo, se estableció que en la medida que se mantiene el consenso sobre la apertura limitada, el proceso de transición se congela.

También, se estableció que cuando la liberalización o apertura limitada pierde el consenso de los actores participantes en la arena política, se inicia una etapa de descongelamiento que permite que se continúe avanzando en la transición a la democracia, ya que la falta de consenso en las reglas del juego, posibilita que se avance en la apertura del régimen.

³⁵ Idem

Si una vez que el proceso de transición entra en una etapa de descongelamiento el gobierno logra generar nuevamente consensos en torno a otra apertura limitada, es muy probable que no se alcancen a establecer las condiciones necesarias para instaurar un régimen democrático por lo que el proceso de transición se congelará de nueva cuenta.

Ahora bien, ya que se estableció en qué momento se inicia la transición y en qué consiste el congelamiento y descongelamiento de la misma, cabe aclarar que los consensos alcanzados entre los actores que participan en la arena política para congelar o descongelar el proceso de transición, generalmente se materializan en reformas electorales.

Bajo esta perspectiva, se puede afirmar que una vez que se logró establecer los consensos necesarios para dar forma a la L.FOPPE, se dio inicio a la liberalización del régimen y, en consecuencia, al proceso de transición. Asimismo se puede afirmar que en la medida que esta ley logró permanencia y estabilidad entre los actores políticos, salvo algunos ajustes³⁶, el proceso de transición se mantuvo congelado, en tanto que en 1988 (fecha en la que el triunfo electoral del partido hegemónico se puso en tela de juicio y se dio paso a un intenso debate sobre las posibilidades de transitar a la democracia) se inició una fase de descongelamiento que permitió nuevos avances en el tránsito a la democracia.

3.5. LA CORRIENTE DEMOCRÁTICA

La fase de descongelamiento referida en el párrafo anterior, tiene sus antecedentes en el interior del partido hegemónico, donde aproximadamente

³⁶ En 1980 los ajustes consistieron en modificaciones menores como el derecho de los partidos a nombrar representantes propietarios y suplentes ante las mesas directivas de casillas electorales. Otras reformas se refieren a los derechos de los partidos para transmitir sus mensajes de campaña por radio y televisión). En 1982 se estableció que una vez obtenido el registro definitivo este se perdía si un partido no obtenía el 1.5% de la votación nacional, en 1986 se mejoró sustancialmente la integración proporcional de la Cámara de Diputados, aunque se introdujo la conocida cláusula de gobernabilidad que convertía a una mayoría relativa en una mayoría absoluta en la llamada cámara baja. Se facilitó legalmente la conformación de coaliciones electorales, se reglamentaron con mayor precisión las prerrogativas a los partidos políticos, se creó un tribunal para procesar lo contencioso electoral y se acortaron los tiempos entre la emisión y el cómputo oficial de los votos. Pero en cambio, se reforzó el control gubernamental y del PRI en la organización y vigilancia de las elecciones y se suprimió el expediente del registro condicionado, con el argumento de que lo fundamental de las fuerzas políticas del país ya estaban reconocidas. Vid. Woldenberg, José. Democracia y sistema electoral, en Barros Horecasitas, José Luis. Op cit, pág. 211 y Paoli Bolio, Francisco José. Legislación electoral y proceso político en González Casanova coord. Op cit, pág. 161

dos años antes se empezó a gestar la Corriente Democrática que aunada a los efectos de la liberalización política, dio como resultado una nueva correlación de fuerzas en 1988.

En efecto, la liberalización política instrumentada en 1977 empezó a operar negativamente para el régimen, pues en las elecciones para gobernador en algunos estados del norte del país, quedó claramente evidenciado el deterioro de la legitimidad del partido hegemónico y el fortalecimiento de la oposición, en particular del PAN. De manera particular, en el estado de Chihuahua fue puesto en entredicho el triunfo electoral del PRI, generándose conflictos y movilizaciones contra las prácticas fraudulentas³⁷ y por el desconocimiento de las elecciones.

En buena medida el gobierno logró obstruir el ascenso de la oposición a un costo bastante alto de credibilidad, sin embargo, finalmente la presión escapó al control del presidente mediante la aparición de una grieta al interior del partido hegemónico, generada por la agudización de las contradicciones sociales y la desusada estrechez del círculo presidencial que llevaron en 1987 a un grupo de dirigentes del PRI marginados por el delamadridismo, a desafiar la disciplina tradicional y las reglas no escritas del sistema político mexicano.

Al respecto, Luis Javier Garrido, señala que como nunca antes había ocurrido al interior del partido hegemónico, a principios de 1985 el partido empezó a vivir una serie de conflictos internos en torno a la definición de sus principios básicos y la designación de sus dirigentes y candidatos. Esos conflictos, dejaron entrever que la sucesión presidencial de Miguel de la Madrid no sería como las precedentes, pues en esta ocasión se empezó a cuestionar, de manera abierta, la facultad metaconstitucional del Presidente de la República para nombrar a su sucesor por la vía de imponerle su candidato al partido y de controlar todo el proceso electoral.³⁸

A lo largo de 1986 y 1987 se dio un debate informal entre aquellos que sostenían la necesidad de democratizar los mecanismos de selección del candidato del PRI y del proceso federal electoral en su conjunto (Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, principalmente) y los voceros gubernamentales que señalaban que alterar los mecanismos y prácticas del sistema político mexicano equivaldría a destruirlo.

³⁷ César Cansino, Op cit. 1991, pág. 26

³⁸ Garrido, Luis Javier. La ruptura. Grijalbo, México, 1993, pág. 13.

Los promotores de la apertura encabezados por el ex gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano y el ex presidente del PRI, Porfirio Muñoz Ledo dieron forma dentro del mismo partido gobernante a la Corriente Democrática que cuestionó públicamente la viabilidad de la política económica, criticó los mecanismos del partido para seleccionar a sus candidatos a puestos de elección popular y pidió que se iniciará un debate interno orientado a la democratización del partido.³⁹

En este contexto, además de la democratización del partido, la Corriente Democrática pretendía convertirse en una corriente de opinión al interior del partido, al estilo de partidos europeos como el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que establecía en sus estatutos la posibilidad de organizar corrientes de opinión hacia dentro de la organización política.⁴⁰

De acuerdo con sus dirigentes, la Corriente Democrática estaba pensada para velar por la vigencia de los principios de la Revolución Mexicana, razón por la que consideraban que el partido debía preservar autonomía con respecto al Poder Ejecutivo, a fin de que pudiera tener autoridad para exigirle al presidente en turno, el cumplimiento de dichos postulados contemplados en los estatutos del partido.⁴¹

En este sentido, la discrepancia de la Corriente Democrática con la nueva política económica del gobierno y con el papel del partido ante esas orientaciones, fue entendida casi de inmediato por la burocracia oficial como un desacato a la autoridad del Presidente de la República, debido a que el fundamento de la dominación priista y de la fuerza del sistema habían sido sin duda, a lo largo de varias décadas la disciplina partidista en torno a la autoridad presidencial, de modo tal que al demandar una democratización interna, la Corriente Democrática atentaba contra esa regla fundamental del prisma y ponía en riesgo al sistema mismo.⁴²

Las pretensiones de democratizar el proceso de selección del candidato presidencial del partido, propició que la Corriente Democrática postulara a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la Presidencia de la República el 3 de julio de 1987, casi un año antes de las elecciones presidenciales de 1988. En

³⁹ Aguilar Camín y Meyer. Op cit. pp. 282-283.

⁴⁰ Garrido, Luis Javier. Op cit. pág. 15.

⁴¹ Ibid. pág. 43.

⁴² Ibid. pág. 38.

vigente y en alianza con el PPS y PST⁴⁴, la corriente democrática dio forma a una coalición denominada Frente Democrático Nacional (FDN) que presentó a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial.

Posteriormente, tras una serie de negociaciones bastante difíciles, el antiguo Partido Comunista Mexicano, transformado ya en Partido Mexicano Socialista (PMS⁴⁵), abandonó su idea inicial de postular un candidato propio y se unió al FDN, que se convirtió en la verdadera oposición de centro-izquierda frente al PRI. Como era pretensión de la Corriente Democrática desde su formación, el proyecto cardenista del FDN se centró en la necesidad de revertir el proceso de empobrecimiento de las mayorías, disminuir la velocidad de desmantelamiento del aparato estatal y la apertura de la economía al exterior y dejar de dar prioridad al pago de la deuda sobre la necesidad de reanudar el crecimiento del país.⁴⁶

Ya avanzada la campaña electoral, un mes antes de la jornada electoral el candidato del PMS, Heberto Castillo declinó a su candidatura para sumarse a la de Cuauhtémoc Cárdenas. La decisión de Heberto Castillo, propició la unificación total de la izquierda, enmarcó las elecciones en tres fuerzas políticas claramente diferenciadas y dio lugar a un proceso electoral en apariencia más competitivo.

3.7. EL PROCESO FEDERAL ELECTORAL DE 1988

Desde la víspera de las elecciones presidenciales de 1988, se vislumbraba un panorama de alta efervescencia política, e incluso de conflictividad, a partir de la importancia que revestía ese acontecimiento, debido a la agudización de la crisis económica que el gobierno de Miguel de la Madrid, al igual que el gobierno de los presidentes, José López Portillo y Luis Echeverría, no fue capaz de revertir o por lo menos aminorar.

⁴⁴ En el marco de su VII Asamblea Nacional Extraordinaria efectuada el 22 de noviembre de 1987 cambió su nominación por la de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), vid. Garrido, Op cit, pag 189.

⁴⁵ En la primera sesión de 1987-1988 de la Comisión Federal Electoral, se recibió la propuesta del PSUM y del PMT para que junto con la Unidad de Izquierda Comunista, formaran la PMS. Vid. Valdéz Zurita, Leonardo y Pickarewicz Sigal, Mina. La organización de las elecciones, en Gonzalez Casanova coord. Segundo informe sobre la democracia México el 6 de julio de 1988, pag. 57.

⁴⁶ Aguilar Camín y Meyer. Op cit, pp. 282-283.

Por la parte política, la crisis interna del partido hegemónico derivada de la creación de la Corriente Democrática y posteriormente del FDN, se añadió a las protestas de los sectores obrero y campesino en contra de la candidatura de Carlos Salinas de Gortari⁴⁷ debido entre otras razones a que su candidatura era un claro indicador de que el equipo gobernante persistiría en mantener la política económica elegida. La inconformidad permeó de tal forma que incluso la burocracia federal se sumó a ella protagonizando una verdadera rebelión votando en contra de su partido en las elecciones del 6 de julio de 1988.⁴⁸

La irrupción electoral en contra del PRI fue tan significativa que en esa ocasión el partido hegemónico obtuvo la votación más baja de su historia: 51 por ciento⁴⁹. No obstante su debacle electoral, el partido se convirtió en el foco de impugnaciones, movilizaciones ciudadanas de protesta y la difundida sospecha de que el Salinas de Gortari había perdido la elección.⁵⁰

Por su parte la oposición leal al sistema: el PAN, se presentaba como una opción viable para capitalizar el descontento social ya que a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid aumentó significativamente su fuerza electoral en varios puntos de la República y sufrió una clara violación a sus derechos políticos en las elecciones locales de Chihuahua y Durango en 1986⁵¹ con un alto costo para la legitimidad del sistema y agudizando la tensión global del proceso electoral. En la elección, el PAN obtuvo el 17 por ciento de la votación global emitida, principalmente de la clase alta y media de la sociedad.

Del lado izquierdo del espectro electoral, el Frente Democrático Nacional que aglutinaba a 4 partidos políticos y a la Corriente Democrática surgida del seno del partido hegemónico y con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato, obtuvo un porcentaje de votos jamás alcanzado por un candidato opositor: el 31 por ciento.⁵²

⁴⁷ Cansino, Cesar 1995 Op cit, pág. 129.

⁴⁸ Ibid, pág. 130.

⁴⁹ Según cifras oficiales, entre 1964 y 1988, apenas 24 años, el PRI ha perdido 36% de la votación total del país, pasando del apabullante, soviético, 86.3% de 1964 al resignado, aunque todavía alto, 64.8% de 1985 y al severo 50% de 1988. Vid. Aguilar Camín Hector. Después del Milagro, Cal y Arena, México, 1991, pp 138-139.

⁵⁰ Cansino, Cesar 1995 Op cit, pág. 131-132.

⁵¹ Ibid, pág. 132.

⁵² Idem, pág. 132.

Como se puede ver, la elección de 1988, alteró significativamente la estructura y funcionamiento del sistema político, debido a los siguientes factores:

- 1) En un contexto de elecciones con fuerzas políticas más representativas, el gobierno ya no pudo ejercer al cien por ciento su tradicional control sobre el proceso electoral.
- 2) Se dio una recomposición de la correlación de fuerzas donde el FDN desplazó al PAN como segunda fuerza política.
- 3) Desaparecieron -al menos en esa elección- los partidos satélites que apoyaban a los candidatos del PRI y se convirtieron en oposición real al sistema, aglutinados en el Frente Democrático Nacional.
- 4) Las impugnaciones a los resultados oficiales dejaron ver de nueva cuenta que las reformas electorales anteriores eran sólo reformas limitadas y controladas por el gobierno, e insuficientes para asimilar una elección competitiva.
- 5) La elección del 6 de julio confirmó el aumento sostenido de la competitividad electoral en las zonas urbanas.
- 6) Esbozó una nueva geografía política⁵³ y un reclamo generalizado por la democratización del país.
- 7) Evidenció la erosión acumulada del partido hegemónico en la vida pública de México.
- 8) Se constituyó en el punto de arranque para que las elecciones se convirtieran en el nuevo paradigma de legitimidad del país, ya que históricamente habían sido pura forma y nada de contenido, particularmente desde que en 1958, la

⁵³ La recomposición del escenario político nacional pasaba por la constitución de un sistema de partidos representativo. El existente hasta la reforma de 1977 era en muchos sentidos ficticio. A partir de la LFOPE se fue configurando el embrión de un formato de tres corrientes político electorales, el cual a partir de 1988 entró en una fase de consolidación. No obstante, este esquema bipartidista no cubre el conjunto del territorio nacional de manera homogénea, sino que se representa de manera diferenciada. Así, está presente un bipartidismo de centro derecha en el norte (PRI-PAN), un bipartidismo de centro-izquierda en el golfo de México y parte del pacífico (PRI-PRD) y un formato de tres opciones en el D.F., el Estado de México. Vid. Zárate Flores, Alfonso et al. *La política interior del presidente Salinas: una lectura*, en carta de política mexicana, Grupo Consultor Interdisciplinario, febrero 4 de 1993 pp. 12-13.

presidencia controló de principio a fin y prácticamente sin oposición, el proceso de selección interna de candidatos en el partido y el desarrollo posterior del proceso electoral

9) Dejó claro que los procesos electorales, el subsistema de partidos y las reglas de la competencia política no se han democratizado plenamente.

10) Por primera vez en la historia del sistema político se abrió el Senado a la oposición, ya que la oposición aglutinada en el Frente Democrático Nacional ganó 4 escaños, dos de Michoacán y dos por el Distrito Federal.

Visto de manera global, desde que se inició el agotamiento del sistema político (1968), el país ha vivido una serie de reformas parciales que no garantizan una competencia política en igualdad de condiciones, una competencia en la que difícilmente se le otorgó un espacio a la izquierda a partir de 1978; una serie de reformas que hasta la fecha no han implicado una democratización plena del sistema, más bien se ubican como reformas orientadas a paliar las expectativas democratizadoras de la sociedad y que garantizan la permanencia del régimen.

A la luz del ambiente poselectoral de 1988 y el reconocimiento oficial al triunfo de Salinas de Gortari, era claro que la alternancia en el poder y instauración de un núcleo básico de instituciones democráticas era todavía una meta inalcanzable. No obstante, las elecciones propiciaron un descongelamiento del proceso de transición y definieron como agenda prioritaria del nuevo gobierno establecer reglas nuevas para el juego político.

CAPÍTULO IV

4. AVANCES Y RETROCESOS DEL PROCESO DE TRANSICIÓN EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

Como se puede observar en el capítulo anterior, desde 1968 se abrió el expediente de la democratización en México. Hasta 1988, poco se avanzó en ese sentido. Después de la jornada electoral del mismo año, se dibujó el nuevo espectro político de México: un partido hegemónico bastante disminuido, una izquierda unificada con posibilidades reales de obtener triunfos y un PAN que se consolidaba en el gusto de los electores.

Bajo este contexto, y aunado a una falta de legitimidad que no se alcanzó en las urnas, el gobierno del Presidente Electo, Carlos Salinas de Gortari, reconoció en uno de sus primeros discursos que los tiempos habían cambiado y era necesario continuar con el perfeccionamiento de las prácticas democráticas.

A lo largo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se difundió la versión de que su mandato sería un régimen orientado a establecer las condiciones necesarias que permitieran instaurar la democracia en México: por ello en el presente capítulo se analizarán los acontecimientos externos e internos del contexto político que permearon su gobierno. Con base en estos acontecimientos, y apoyados en los capítulos anteriores, se evaluarán los avances logrados en el proceso de transición a la democracia.

4.1. LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A nivel internacional 1989 es señalado como el año que marcó el inicio de un acelerado proceso de democratización de regímenes autoritarios en el mundo. En efecto, sobre la democratización de sistemas políticos autoritarios, Giovanni Sartori señala que en 1989 se apagó la mecha de la Revolución Francesa que se prendió en París exactamente dos siglos antes: 1789. En este sentido, afirma que el símbolo que puso en marcha la era de las revoluciones fue la caída de la Bastilla el 14 de julio de 1789, en tanto que el símbolo del fin del Estado revolucionario fue por antonomasia la caída del Muro de Berlín que sucedió el 9 de noviembre de 1989.

Ambos eventos (la toma de la Bastilla que marcó el fin del Estado feudal y la caída del Muro de Berlín que marcó el fin del mundo bipolar), asevera Sartori, son un indicador claro del inicio y del cierre del ciclo revolucionario. Adicionalmente a la caída del Muro de Berlín, la disolución del comunismo en el mismo 1989, dejó en el escenario político a un solo vencedor: la democracia liberal.¹

Como se puede ver, el cierre del ciclo revolucionario en 1989 -desde la perspectiva teórica de Sartori- canceló la posibilidad de impulsar un cambio de régimen a través de la vía revolucionaria o de golpes de Estado (como sucedió en América Latina) y se fortalecieron las posibilidades de cambiar los sistemas políticos a través de procesos pacíficos denominados procesos de transición a la democracia.

En este contexto que marcó el fin de las revoluciones, al parecer también se marcó el inicio del fin de los regímenes autoritarios. Las posibilidades de cambio encontraron como escenario propicio para ello los siguientes sucesos: la conclusión de la guerra fría, los acelerados procesos de regionalización económica y de los renovados planteamientos de modernización política que son el preámbulo del proceso de globalización económica o nuevo orden internacional.

Al respecto, baste recordar el pronunciamiento sobre el *nuevo orden* internacional dado a conocer por el ex Presidente de los Estados Unidos, George Bush, al término de la guerra del Golfo Pérsico. De acuerdo con Bush, dicho orden, estaría basado en la democracia, el libre comercio, la defensa de los recursos naturales y de la ecología, así como del respeto a los derechos humanos.²

En este sentido, se puede ver que los ejes fundamentales del proceso de globalización son la apertura económica acompañada de un proceso de transición a la democracia. Dicho en otras palabras, la globalización no es sólo económica, sino también de ideas políticas, es decir, que el libre mercado de mercancías debe ir acompañado del libre mercado de ofertas políticas.

En efecto según el discurso del ex presidente estadounidense, la transición a la democracia, es la otra cara del proceso de globalización, un proceso que

¹ Sartori, Giovanni. *La democracia sin enemigos*. Semanario Etcétera, 19 de agosto de 1993, pág. 12.

² Ramos Esquivel, Alejandro. *Globalización contra unipartidismo*. El Financiero, agosto 1 de 1993, pag. 27.

muchos parecen empeñados en ubicarlo exclusivamente en el terreno económico, pero que sin duda, como se ha visto recientemente en Brasil, Japón, Venezuela y Guatemala, la globalización tiene mucho que ver con las aspiraciones de cambio político y social, y en consecuencia, los partidos únicos y sus similares en el mundo, no parecen tener mucho futuro³

En este contexto, el año de 1989 cimbró muchas estructuras políticas y económicas internacionales y nada menos que todo un bloque de poder mundial se desvaneció y junto con él, uno de los fenómenos políticos que caracterizaron a los modelos del *socialismo real* o marxistas-leninistas: el partido de Estado.⁴ Apenas cuatro años después, en Japón, (una nación con un modelo económico radicalmente distinto al soviético, pero similar en algunas manifestaciones de cultura política autoritaria y corporativa) se desvaneció el control mayoritario del Partido Liberal Demócrata (PLD), el partido que durante 38 años hegemonizó la vida política del archipiélago asiático.⁵

Ambos fenómenos con orígenes y derivaciones distintas, confirman en buena medida la tendencia política internacional del proceso de globalización: el fin de sistemas políticos autoritarios. Si bien en el caso del modelo soviético y sus derivaciones en Europa Oriental el control del partido-estado estaba legalizado, como fue el caso del famoso artículo sexto de la Constitución soviética que al ser abrogado desató una auténtica revolución política. En Japón y en otras naciones, la hegemonía de un partido se daba como un fenómeno de *real politik*, ya que teóricamente el régimen era multipartidista⁶. Dicho en otras palabras: son países con sistemas políticos realmente competitivos.

Pese a que los sistemas de partido único (en algunos casos, y de partido hegemónico en otros), se agotan aceleradamente, aún subsisten regímenes donde el partido único, o de Estado ejerce el control absoluto de la vida

³ Idem.

⁴ Villamil Rodríguez, Jenaro. Transiciones riesgosas, el fin de los partidos únicos. El Financiero, agosto 1 de 1993, pág. 27.

⁵ Idem.

⁶ Sobre este aspecto, Jorge G. Castañeda afirma que Suecia, La India y Japón son ejemplos de naciones con sistemas políticos democráticos que han sido gobernados durante varios decenios por partidos virtualmente únicos, pero que a diferencia de sistemas autoritarios con un partido hegemónico como es el caso de México, en estos tres países existía la posibilidad plena de que otros partidos ganaran efectivamente las elecciones. En este sentido, Castañeda indica que México no puede ser considerado como un sistema donde a pesar del partido único, sea un sistema democrático a la manera sueca, india o japonesa, por la sencilla razón de que no está garantizada la alternancia y porque las fuerzas políticas no compiten libre ni equitativamente. Vid: Castañeda, Jorge. Las perspectivas de la transición mexicana, en González Casanova, Pablo (coord.). México: el 6 de julio de 1988, segundo informe sobre la democracia, pág. 173.

política, como son los casos de China, Cuba o Corea del Norte. Sin embargo, las dirigencias partidistas en las tres naciones se han visto obligadas a abrir ciertos espacios políticos para oxigenar al sistema, lo cual a corto o mediano plazo implicará el desgaste de los partidos gobernantes,⁷ y posibilitará el fortalecimiento, en algunos casos, y el florecimiento en otros, de los partidos de oposición.

Dentro de esta tendencia mundial, resulta evidente que el PRI, un partido casi único y el más antiguo que sobrevive a nivel internacional, también revela síntomas importantes de debilitamiento. Desde 1988 el descenso del dominio priista ha sido paulatino. Este debilitamiento reflejado en el terreno electoral, al igual que en otros sistemas políticos, ha obligado a liberalizar el régimen (como ha sucedido desde 1977). Asimismo, y aunado a un acelerado desgaste de la institución presidencial en los últimos años (ambos piezas centrales del sistema político), han ubicado al sistema político mexicano en una tendencia de cambio que parece irreversible.

4.2. EL PROCESO DE TRANSICIÓN EN EL CONTEXTO NACIONAL.

En un subsistema de partidos semicompetitivo, donde el PRI ganaba abrumadoramente, el resultado electoral de 1988 y las dudas que generó el triunfo de Salinas de Gortari (candidato presidencial del PRI) en un contexto mundial de democratización de sistemas políticos autoritarios, se constituyeron en factores que orillaron al nuevo Presidente de la República a reconocer la necesidad de instrumentar medidas orientadas a democratizar el régimen.

En este sentido, al día siguiente de las elecciones presidenciales, el candidato ganador, Carlos Salinas de Gortari, reconoció públicamente que la etapa del partido prácticamente único había llegado a su fin. Después, en su discurso de toma de posesión, llamó a las fuerzas políticas del país a establecer un acuerdo nacional para la democracia que tuvo como objetivo redefinir las reglas del juego político electoral.

Como se puede observar, en esta ocasión, a diferencia de los pronunciamientos de los presidentes que le antecedieron, el discurso presidencial tuvo como

⁷ Villamil Rodríguez, Jenaro. Op cit.

rasgo distintivo el reconocimiento del fin del partido casi único y de la necesidad de establecer un nuevo marco que alentara una nueva organización política, más plural y competitiva.⁸

De acuerdo con el discurso del Presidente y en virtud de la nueva correlación de fuerzas que arrojó el resultado electoral de 1988, para muchos analistas y académicos, ambos eventos se constituyeron en acontecimientos que señalaban que había iniciado un proceso de transición a una auténtica democracia en México.⁹

Estas percepciones, fueron bien capitalizadas por el Presidente Carlos Salinas que desde el inicio de su administración intentó por todas las vías posibles, forjarse la figura de un gobierno con convicciones democráticas, tanto en México como en el extranjero.

Por citar algunos ejemplos, la profesora Paulina Fernández afirma que desde que inició el periodo de gobierno de Salinas de Gortari se impuso la conveniente moda -sin duda alentada desde el poder-, de calificar los tiempos de entonces, como los tiempos de transición a la democracia en México.

Asimismo la profesora Fernández señala, que el uso del concepto y la difusión de la idea de que el país estaba en tránsito a la democracia encerraba el mensaje de que el Presidente Salinas (llegado al poder de manera ilegítima), sería el último gobernante que arribará al poder por vías antidemocráticas, es decir, fraudulentas.¹⁰

De igual manera, las intenciones de alentar la idea de que México estaba iniciando un proceso de transición democrática, se reafirmó en el exterior. En este sentido, el corresponsal en México del Financial Times, David Gardner, elaboró un análisis comparativo entre el supuesto inicio de la transición política en México a partir de 1988 y la transición española, en el que compara a los hombres jóvenes que dominaron la transición española como el Rey Juan

⁸ Sánchez Susarrey, Jaime. La transición aquí y ahora, en Barros Horecasitas, José Luis. Transición a la democracia y reforma del Estado, Porrúa/FLACSO/U de G, México, 1991, pág. 156.

⁹ Cabe recordar que después de la jornada electoral de 1988 se dio un amplio debate sobre la transición política en México, y en no pocos casos se señalaba que los resultados de este proceso electoral era una señal clara de que había iniciado el proceso de transición. No obstante es pertinente recordar que de acuerdo a nuestro marco teórico establecido al inicio de la investigación, la transición empieza en 1977 y lo que se vive en 1988 es una fase de descongelamiento del proceso de transición a la democracia.

¹⁰ Fernández, Paulina. Transición ¿a la democracia? La Jornada, pág. 14, mayo 5 de 1995.

Carlos, Adolfo Suárez y Felipe González con Carlos Salinas de Gortari y su más cercano grupo de colaboradores que entonces tenían entre 30 y 40 años de edad.

Más aún, en su análisis Gardner señala que tres de los más cercanos colaboradores de Salinas de Gortari habían estudiado de cerca la transición española, como es el caso del ex regente de la Ciudad de México, Manuel Camacho Solís, el actual gobernador de Aguascalientes, Otto Granados Roldán y su ex consejero y ex secretario técnico del gabinete, José Córdova Montoya.

Asimismo (convencido de que la transición inició en 1988 y de que el Presidente, Carlos Salinas de Gortari sentaría las bases de un régimen plenamente democrático) Gardner afirmaba que la transición mexicana sería vigilada de cerca para descubrir en ella, indicios de sobre cómo dismantelar otras estructuras autoritarias y monopartidistas que van desde Moscú hasta Argelia, de Belgrado a Pekín y de Varsovia a Ragún.¹¹

Como se puede confirmar con estas aseveraciones, el gobierno de Salinas de Gortari pretendió vender la idea en México y en el extranjero de que su gobierno se convertiría en el conductor de la transición democrática, a semejanza de la ya tan idealizada transición española. No obstante como quedó establecido en el capítulo uno y tres, el proceso de transición inició en 1977, y no en 1988 como se ha señalado continuamente.

4.3. LOS CLAROSCUROS DE LA TRANSICIÓN

Pese a que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, pretendió forjarse la imagen de un gobierno que sentaría las bases para hacer posible el cambio político, a lo largo de su gestión se percibieron avances en sentido democrático y retrocesos que se evidenciaban con acciones contrarias al cambio.

En un contexto de euforia transicionista, tanto a nivel nacional como internacional, a pocos meses de que Salinas de Gortari asumió el gobierno de la República, en los procesos electorales de mediados de 1989, se suscitaron una serie de acontecimientos que evidenciaron que había disposición para avanzar

¹¹ Gardner, David. Lecciones de tránsito. Nexos 134, febrero de 1989, pag. 21

en algunos aspectos, y una abierta intransigencia en otros. Se percibían luces y sombras sobre el proceso de transición a la democracia.

4.3.1. LAS ELECCIONES LOCALES DE 1989

Por ejemplo, en las elecciones efectuadas la primera semana de julio de 1989 en los estados de Baja California, Campeche, Chihuahua, Michoacán y Zacatecas se revelaron avances y retrocesos de la transición democrática. En estas cinco elecciones locales quedaron retratados los vicios que aún carga a cuestas el sistema político mexicano.

Pero también quedaron retratadas las posibilidades de hacer del voto y del subsistema de partidos una forma efectiva de encauzar las energías políticas de la nueva sociedad mexicana. En los casos de Campeche, Zacatecas e incluso Chihuahua, campearon el abstencionismo y las formas tradicionales del partido hegemónico para hacer política. Prácticas clientelares, apoyos con recursos públicos y falta de respeto al veredicto ciudadano emitido en las urnas. En consecuencia el PRI obtuvo el triunfo sin mayores problemas.¹² a pesar de que el tema de la transición era un tema de debate a nivel internacional y no obstante que el presidente adquirió compromisos en este sentido.

Por otra parte, las experiencias electorales en Michoacán y Baja California no resultaron nada alentadoras. El problema fue que el gobierno de Salinas de Gortari, al igual que regimenes anteriores, de nuevo intervino abiertamente en el proceso electoral. Puso todos los recursos de la Federación (Plan Michoacán, Comisiones Intersecretariales en Baja California) al servicio del partido hegemónico.

Más aún, el propio presidente se comprometió con la candidata del PRI, Margarita Ortega Villa, a reunirse con los principales empresarios bajacalifornianos y con ella en la víspera de la elección. En Michoacán¹³ hasta

¹² Aguilar Camín Héctor *Ala sombra de la Revolución Cal y arena México*. 1991, pp 209-201.

¹³ En 1988, Michoacán se convirtió en el más fuerte bastión cardenista. En la elección del 6 de julio el triunfo del FDN fue apabullante, con 347,038 sufragios a su favor (poco más del 63%) el frente se quedó con las dos senadurías y con prácticamente todas las diputaciones en disputa. El PRI con 152, 547 votos registrados a su favor, solamente triunfó en el distrito con cabecera a en Tacámbaro. En contraparte las elecciones para diputados locales en 1989 dieron resultados sorprendentes: en un contexto electoral caracterizado por el miedo, el abstencionismo y una multitud de irregularidades que incluyó la sistemática anulación de casillas perredistas los resultados dieron el triunfo al PRI que por lo menos no era concebible en esa proporción de los resultados. Sin embargo, para el sistema lo importante fue que el gobernador

las fuerzas armadas se vieron involucradas: días antes de los comicios, el estado fue prácticamente tomado por el ejército en un despliegue que no podía más que intimidar a los votantes potenciales.

En Michoacán las cifras oficiales que dieron el triunfo al PRI sobre el PRD no resultaron creíbles y desataron un litigio y una impugnación semejante (a nivel regional) a las que se suscitaron en las elecciones federales en el año anterior.¹⁴

En contra parte a los sucesos de Michoacán, en Baja California la victoria rotunda de la oposición de centro-derecha (PAN) abrió las posibilidades reales de la alternancia en el poder y mostró lo que puede ganar la oposición bien organizada, que ha logrado penetrar el tejido de la sociedad. Con un gobernador y Congreso panista, en Baja California se dio en julio de 1989 el primer caso, desde la creación del partido hegemónico, de una entidad gobernada por un partido político de oposición.¹⁵

Tras el reconocimiento del triunfo panista en Baja California y la persistencia del régimen para derrotar al PRD en las elecciones locales de 1989¹⁶, se evidenció claramente la tendencia del sistema. Por un lado, el reconocimiento del triunfo del PAN vestía de una apariencia democrática que aminoraba las críticas al mismo; se disminuyeron los cuestionamientos a la ilegitimidad del Presidente tanto internos como externos; asimismo, el triunfo panista ensombreció las denuncias del PRD sobre el fraude cometido en Michoacán: de igual forma, abría la posibilidad de alternancia en el poder con un partido que comparte el mismo proyecto político.¹⁷

Adicional al fraude cometido en Michoacán, como se documentó en su momento, en las elecciones locales de Chihuahua, Campeche, Zacatecas se

Genovevo Figueroa tendría un Congreso local favorable. Vid. Zarate Flores, Alfonso *Chihuahua y Michoacán los dos rostros del sistema*, en *Carta de política mexicana* Grupo Consultor Interdisciplinario, México, julio 31 de 1992, pag. 5

¹⁴ Aguilar Camín Hector. *Op.cit.*, pag. 291

¹⁵ *Idem*

¹⁶ Mientras que en 1988 el EDN ganó 12 de 13 diputaciones federales en disputa, en 1989 sólo obtuvo 5 de 18 diputaciones locales, posteriormente, en 1991, el PRI ganó las 13 diputaciones federales en disputa y una senaduría, en tanto que el PRD no ganó una sola posición

¹⁷ Ciertamente, las coincidencias en distintos aspectos del proyecto salinista ha propiciado un acercamiento con el PAN que en opinión de algunos panistas -Fox y Barrio, radica en el hecho de que hay un corrimiento gubernamental hacia viejas tesis del panismo (en materia de relaciones Iglesia-Estado y de privatización de entidades públicas, principalmente) Vid. Zarate Flores, Alfonso et al. *La política interior del presidente Salinas*

reprodujeron de nueva cuenta los vicios tradicionales del sistema como las prácticas de coacción, intercambio clientelar que evidenciaron un subsistema de partidos semicompetitivo y un partido hegemónico orgánicamente vinculado al gobierno.¹⁸

A simple vista, de nueva cuenta se pudo observar que, los procesos electorales locales de 1989, en buena medida pusieron de manifiesto la falta de voluntad del gobierno para impulsar un cambio de fondo en el régimen, además confirmaron la vocación autoritaria¹⁹ del sistema.

En el caso de Baja California, se puede apreciar que el reconocimiento del triunfo panista sirvió de puntal para aminorar las críticas de la oposición y fortalecer la difusión de la supuesta decisión del gobierno por impulsar un régimen democrático. El triunfo panista en Baja California en 1989, fue una de las primeras luces que indicaban, (a nivel estatal) que la alternancia en el poder²⁰, también era posible en México. En contraparte, Michoacán significó ver al PRD no como un adversario político, sino como a un rival que había que eliminar sin importar el costo.

4.3.2. LA REFORMA DEL ESTADO

Al igual que los presidentes que han gobernado el país durante el proceso de transición y que en su momento ofrecieron proyectos de apertura política (la reforma política y la reforma administrativa de José López Portillo y la reforma al Código Federal Electoral en 1986, instrumentada por Miguel de la Madrid) Carlos Salinas ofreció como instrumento de cambio la reforma del Estado.

Después de los avances y retrocesos (claroscuros) por los que atravesó el proceso de transición a la democracia durante 1989 y que propició no pocos cuestionamientos de algunos sectores de la opinión pública sobre la vocación democrática del gobierno salinista, en 1990 el gobierno convocó a la sociedad en general a debatir la reforma del Estado, a fin de modernizar las estructuras

¹⁸ Aguilar Camín Héctor Op cit, pág. 291

¹⁹ Como se podrá recordar, al final del capítulo I en el cuadro comparativo entre un sistema democrático y uno autoritario, quedó establecido que las elecciones no competitivas y la vinculación orgánica entre un partido y el gobierno como las que señala Aguilar Camín, son características de regímenes antidemocráticos o autoritarios

²⁰ De acuerdo al marco teórico de la investigación, las posibilidades reales de alternancia en el poder, es una característica básica de un régimen democrático, pero no una democratización plena.

económicas y políticas que a nivel internacional demandaba el proceso de globalización.

4.3.2.1. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA REFORMA DEL ESTADO

Desde la perspectiva neoliberal, La reforma económica tuvo como objetivo principal la búsqueda de una mejor eficiencia en el desempeño de la economía, mediante la promoción de un mayor grado de competencia en el mercado interno, así como la disminución de la intervención directa del sector público en el manejo de los recursos productivos y la implementación de políticas de apertura y de privatización,²¹ debido al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; la inevitable inserción de México en el mercado internacional y la acelerada integración de la economía internacional.²²

Esta parte de la reforma del Estado (el plano económico), tuvo su punto culminante en 1991 cuando el gobierno salinista aprovechando que los comicios le dejaron un amplio margen de maniobra, operó a todo vapor una serie de reformas como la modificación al artículo 27 constitucional; se aceleraron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá; se instrumentó un ambicioso programa de privatización de empresas paraestatales, en fin, se aterrizó aceleradamente el proyecto impugnado en las urnas en 1988.²³ La transición económica, en los hechos, a diferencia de la transición política, solo requirió de un breve lapso de tiempo para concretarse.

4.3.2.2. ASPECTOS POLÍTICOS DE LA REFORMA DEL ESTADO

No obstante que en el plano económico las reformas fueron casi inmediatas, en el plano político, al igual que las reformas anteriores, los cambios se dieron de manera limitada. Más aún, lo estrecho de las reformas redujo la tan festinada reforma del Estado a reformas electorales poco avanzadas, como se evidenció en buena medida, en la acelerada pérdida de consenso en torno a cada una de

²¹ Bazdresch, Carlos. Las implicaciones económicas de la transición a la democracia, en Barros Horcasitas et al comp. Transición a la democracia y reforma del Estado, pag. 34.

²² Sánchez Susarrey, Jaime. La transición incierta, Vuelta, México, 1991, pag. 213.

²³ Villamil, Jenaro. PRD remodelación para el '93, en Informe espacial, El Financiero, agosto 14 de 1993, pag. 4.

las reformas que se instrumentaron a lo largo del gobierno del Presidente Salinas.

La primera reforma tuvo como antecedente previo el discurso de toma de posesión, en diciembre de 1988, del Presidente Carlos Salinas de Gortari que propuso un Acuerdo Nacional para la Ampliación de la vida Democrática, orientado a mejorar los procedimientos electorales y las prácticas políticas.

El punto de arranque de la primera reforma fue el 27 de junio de 1989 cuando la Comisión Permanente del Congreso convocó a un periodo extraordinario de sesiones que empezó el 28 de agosto y donde se analizaron diversas propuestas de los partidos políticos.

Después de 10 meses de intensas negociaciones el partido hegemónico en alianza con el PAN logró que se aprobaran varias reformas en materia electoral. El 15 de agosto de 1990 fue aprobada la nueva ley reglamentaria denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), con 369 votos a favor, 65 en contra y dos abstenciones.²⁴

Con esta reforma, se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), organismo autónomo, cuyas resoluciones son inapelables; se estableció la asignación suficiente de diputados plurinominales hasta alcanzar la mitad más uno en la cámara baja, al partido que obtuviera el 35 por ciento de la votación nacional emitida (cláusula de gobernabilidad); se determinó que ningún partido podría contar con más de 350 diputados en la Cámara de diputados; se estableció asignar diputados plurinominales a los partidos políticos que obtuvieran por lo menos el 1.5% de la votación nacional emitida y con participación en por lo menos 200 distritos uninominales, y se prohibió a los partidos forzar la militancia en sus organizaciones, recalcando la libertad de asociación.

También se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como una institución de carácter permanente y público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y autónomo en sus decisiones; se estableció un sistema de impugnación, ante el IFE y el TRIFE.

Como se puede observar, a fin de cuentas la reforma del Estado se dio en el terreno de las enmiendas a la legislación electoral, para permitir al ex

²⁴ Víctor Batta, La doble cara de la reforma electoral. El financiero, enero 29 de 1995, pág. 56.

Presidente Salinas de Gortari legitimar su estancia en el poder y dar salida a las principales presiones de fuerzas políticas, expresadas sobre todo en la reticencia de Cárdenas a aceptar los resultados de los comicios de 1988.²⁵ De esta primera reforma, se observa que la creación del IFE se constituyó en el primer intento por desprender del gobierno el control de los procesos electorales, en tanto que con el TRIFE se buscó crear una referencia legal sólida a la cual remitir todas las discrepancias con motivo de la organización, realización e incidentes y delitos derivados de los comicios.

Estas medidas, significaron avances importantes en la redefinición de las reglas de la competencia electoral, ya que el control de los procesos electorales por parte del Poder Ejecutivo, era uno de los aspectos más discutidos debido a que era la única instancia con un dominio pleno sobre los procesos electorales, situación que le permitía ajustar a su antojo los resultados electorales.²⁶

Aunado a este avance, la reforma se sacó adelante a costa de un retroceso que la ensombreció: el candado denominado cláusula de gobernabilidad, a través del cual se otorgaba la mitad más uno al partido que obtuviera el 35 por ciento de la votación, situación que implicaba una clara sobrerepresentación al partido que obtuviera la mayoría, permitiéndole hegemonizar los trabajos de la Cámara de Diputados.

Otra sombra de la reforma lo constituyeron las nuevas disposiciones legales que pusieron un candado a la libertad que existía en torno a las candidaturas comunes ya que anteriormente la ley permitía que dos o más partidos pudieran postular para el mismo distrito, entidad o la Presidencia de la República, a un diputado o senador o al mismo candidato presidencial. Con la reforma de 1989 se limitó esta posibilidad que en el pasado utilizó no sólo la oposición como lo demostró la candidatura de Cárdenas en 1988, sino también y de manera recurrente el PRI que junto con el PPS y el PARM, postuló a varios presidentes de la República.²⁷

Apenas pasado el proceso electoral de 1991, la nueva reforma electoral comenzó a perder legitimidad como marco legal para normar futuras elecciones ya que volvieron a resurgir las voces de los partidos de oposición demandando

²⁵ Idem

²⁶ Idem

²⁷ Woldenberg, José. Democracia y sistema electoral, en Transición a la democracia y reforma del Estado, pág. 216

nuevas reformas a la legislación electoral que garantizaran mejores condiciones para la competencia y dando lugar a la segunda reforma electoral del gobierno salinista.

La segunda reforma, arrancó el 16 de agosto de 1993, e implicó cambios en 8 artículos constitucionales y más de 100 modificaciones al COFIPE, se logró avanzar en la apertura de la Cámara de senadores, cuyos miembros aumentaron de 64 a 128 (cuatro por entidad federativa, tres electos bajo el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría de la entidad); desapareció la denominada cláusula de gobernabilidad establecida en la reforma anterior; y la autocalificación de diputados en la cámara se sustituyó por la declaración de validez de las elecciones a cargo del IFE, en tanto que al TRIFE se le facultó para resolver en definitiva sobre las impugnaciones a la declaración de validez, mientras que la Cámara de Diputados continuó controlando la calificación presidencial, erigida en Colegio Electoral.

También se estableció una nueva regulación para determinar topes a los gastos de campaña y establecer diversas vías de financiamiento a los partidos, así como un nuevo mecanismo para fiscalizar las cuentas de cada organismo político; se creó una Sala de Segunda Instancia, competente para resolver las reconsideraciones que los partidos políticos interpongan contra las decisiones que en su contra hayan dictaminado en primera instancia las salas que integran el TRIFE.

En lo que respecta a la reforma política del D.F., se estableció que el jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) sea nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. Asimismo, se estableció un artículo transitorio que establece que el primer nombramiento para el cargo de jefe del DDF se verificará en diciembre de 1997, concluyendo su periodo en el año 2000.

En esta ocasión (la reforma electoral de 1993), hubo más luces que sombras, ya que se derogó la cláusula de gobernabilidad que había significado un retroceso en la reforma electoral anterior. Asimismo, se avanzó con la apertura del senado, al permitir que tuviese representación la primer minoría logrando pluralizar esta cámara que a lo largo de la historia del México

posrevolucionario (hasta 1988), sólo había permitido la presencia del partido hegemónico.

El traslado de la autocalificación de la Cámara de Diputados al IFE, también significó un avance importante, ya que a partir de esta ocasión, se limitó la posibilidad de que los nuevos diputados fueran a la vez juez y parte por medio de la autocalificación de la elección.

No obstante los avances alcanzados, en esta ocasión la reforma no logró ni siquiera pasar la prueba de un proceso electoral. Previo a la jornada electoral de 1994 y en un marco de sucesos políticos no comunes al funcionamiento tradicional del sistema político (el levantamiento guerrillero de Chiapas, los asesinatos políticos, fracturas en la élite política, y la presión política y ciudadana, entre los principales factores), el mes de mayo de mismo año se inició la tercera reforma electoral del gobierno salinista.

La tercera reforma concluyó el 12 de mayo de 1994 cuando el pleno de la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones a una veintena de artículos del COFIPE que propiciaron la ciudadanización de la integración de los órganos electorales y el predominio de los ciudadanos en los consejos General, Local y Distrital del IFE.

Se estableció la figura de visitantes extranjeros para observar el desarrollo de los procesos electorales y se amplió el campo de acción de los observadores nacionales; se introdujo el principio de independencia en las actividades del Consejo General del IFE que a partir de entonces se integró por 6 consejeros ciudadanos, un representante, un representante de cada partido político con voz pero sin voto, y se suprimió el voto de calidad al presidente del Consejo General del IFE (Secretario de Gobernación).

Todas las medidas instrumentadas, implicaron avances en el proceso de democratización, pero no garantizaron una democratización plena del régimen. Por principio de cuentas, el hecho de permitir la presencia de observadores extranjeros y nacionales limitó la ejecución de posibles fraudes durante la jornada electoral.

La introducción del principio de independencia, generó que por primera vez la integración del máximo órgano en la toma de decisiones -el Consejo General del IFE- estuviera en manos de ciudadanos que se han distinguido por su

honorabilidad, lo que significó que el gobierno y el PRI perdieran el control de los procesos electorales.

Esta medida, sin duda significó un avance en el proceso de transición ya que a partir de entonces, las decisiones fundamentales quedaron en manos de los consejeros ciudadanos²⁸, debido a que ellos representaban la mayoría de los votos en el Consejo General.

Visto de manera general, la reforma de 1994 quizá sea la más trascendental, ya que dio un fuerte impulso hacia la plena imparcialidad de los organismos electorales. Dicha reforma modificó la composición de Consejo General del IFE, con la inclusión de la figura de consejeros ciudadanos elegidos por los partidos políticos por consenso, en sustitución de los Consejeros Magistrados.

La reforma también elevó el número de representantes de casilla por partido político, y legalizó en forma parcial la presencia de observadores extranjeros, bajo la figura de visitantes extranjeros invitados.

De un balance general sobre las reformas electorales emprendidas durante el sexenio salinista, se observa que hubo avances parciales que no significaron una democratización plena del régimen y no cubrieron además las expectativas de apertura de las fuerzas opositoras, ya que como se puede observar, las medidas instrumentadas en la materia, después de concluido el proceso electoral de 1994, no han solucionado completamente las demandas de apertura de los partidos y la sociedad civil en su conjunto.

Se avanzó también en aspectos relacionados con el financiamiento a los partidos políticos, a través de nuevas modalidades más equitativas. Sin embargo, los comicios del 21 de agosto mostraron que los recursos públicos siguen fluyendo hacia el PRI en forma ilegítima.²⁹

Se promovió un nuevo Registro Nacional de Electores, bajo la supervisión del IFE, así como la elaboración de un nuevo listado de ciudadanos que introdujo la utilización de credenciales con fotografía, como mecanismo para dotar de mayor confiabilidad a los procesos electorales. Sin embargo, las impugnaciones

²⁸ Los consejeros ciudadanos responsables de darle credibilidad, certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad a las elecciones fueron: José Woldenberg, José Agustín Ortiz Pinchetti, Miguel Ángel Granados Chapa, Ricardo Pozas, Santiago Creel y Fernando Zertuche.

²⁹ Villamil Op cit.

al padrón no desaparecieron nunca, sobre todo porque los partidos de oposición detectaron varias irregularidades en su conformación.³⁰

No obstante la instrumentación de tres reformas electorales a lo largo del gobierno de Salinas de Gortari, y a diferencia del ámbito económico, en lo político, la reforma del Estado no logró establecer las condiciones necesarias que posibilitaran un cambio de régimen. Más aún, la marcada tendencia a reformar los procedimientos electorales de manera constante (como ha sucedido desde 1977), demuestra que no hay voluntad para establecer mecanismos que garanticen la instauración de un sistema democrático.

Es de señalarse que, ni siquiera la creación del IFE y su posterior ciudadanía lograron perfilar de manera clara la independencia entre este organismo y el gobierno, debido a que permaneció el Secretario de Gobernación como presidente del Consejo General del IFE y su director general continuó siendo designado por el Poder Ejecutivo Federal, dándole un carácter parcial y dependiente al máximo órgano electoral.

4.3.3 LOS DERECHOS HUMANOS

Como se estableció en el marco teórico y en el punto referente a las transiciones en el contexto internacional, el respeto a los derechos humanos es un ingrediente básico de los regímenes democráticos. En este sentido, el gobierno de Carlos Salinas se esforzó por crear instituciones que fortalecieran este rubro, no obstante también se registraron avances y retrocesos.

El primer signo positivo se dio el seis de junio de 1990 con la instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su creación significó un paso importante en un país donde la violación a los derechos humanos ha sido práctica constante. No obstante, este órgano nació vinculado al Poder Ejecutivo, y en su primer año de funcionamiento no tuvo origen constitucional.

Entre sus deficiencias, se encuentra su manejo político, que limita su función plena como tal. Aparentemente se ha deslindado su no intervención en asuntos políticos como las violaciones al sufragio, sin embargo ha

³⁰ Idem.

intervenido en controversias de esa índole como fueron los hechos violentos en Tejupilco, Estado de México.³¹

Asimismo, los retrocesos en el plano político se percibieron claramente en la posición del gobierno con respecto a la izquierda. El sistema endureció postura contra el PRD a través de la instrumentación de una política de hostigamiento sistemático en contra de diferentes líderes y simpatizantes del perredismo en todo el país. Los resultados están a la vista: durante el sexenio de Carlos Salinas el PRD documentó 300 muertes relacionadas con perredistas.

Asimismo, los mecanismos para garantizar el respeto a los derechos humanos aún son endeble, dependen del Ejecutivo y en el campo estrictamente político no hay un mecanismo procesal de carácter constitucional que proteja de manera directa los derechos electorales.³²

Para avanzar en este terreno, al igual que en países democráticos, las comisiones que velan por el respeto a los derechos humanos deberían de depender del Poder Legislativo y avanzar en su independencia del Ejecutivo.

4.4 LA RELACIÓN PRESIDENTE-PARTIDO

“El Presidente Salinas de Gortari reactivó de manera muy audaz la enorme y potente maquinaria del presidencialismo. El núcleo del proceso de reactivación radicó en situar a la voluntad personal por encima de las consideraciones legales, institucionales o incluso técnicas”.³³

Como se estableció en páginas anteriores, el presidencialismo es una aplicación deformada del subsistema presidencial clásico, producto del debilitamiento de los demás poderes y por una concentración excesiva de atribuciones en manos del Presidente.

Esta concentración excesiva de atribuciones y funciones, no fue ajena a la relación que el Presidente Carlos Salinas de Gortari mantuvo con el PRI. Durante todo su sexenio el partido continuó subordinado a la voluntad del

³¹ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM-IIJ, México, pág. 78.

³² *Ibid.*, pág. 59.

³³ Reyes Heróles, Federico, *De la debilidad al liderazgo*, *Éste País*, septiembre de 1991, pág. 10.

Poder Ejecutivo Federal, como se venía haciendo desde la etapa de consolidación del sistema político.

La subordinación del partido al Presidente, permitió que continuara vigente el binomio PRI-gobierno que visto desde la perspectiva teórica de la transición a la democracia, se convirtió en uno de los principales factores que congelaron el proceso de transición política durante el salinismo.

Recuérdese que en opinión de académicos e intelectuales, el proceso de transición a la democracia en México pasa necesariamente por la separación de ambas figuras³⁴, es decir un partido que no este subordinado al Poder Ejecutivo, electoralmente competitivo y democrático a su interior, y un presidente que no actúe como jefe de la clase política y dirigente de partido.

En sentido inverso a la pretendida separación que debe de haber entre el Presidente -como jefe de Estado- y su partido para democratizar un régimen, desde el principio Salinas mantuvo un control férreo sobre el partido, a la vista de todos y sin recato alguno.

³⁴ En este sentido, César Cansino señala que los límites y posibilidades de cambio político en un régimen de partido hegemónico pasa necesariamente por el análisis de la compleja relación Partido-Estado. En este sentido, añade que existe consenso en señalar que para tales regímenes, a diferencia de la situación que se presenta en las transiciones desde regímenes burocrático-autoritarios, el impedimento real o principal obstáculo para caminar a transformaciones sustantivas radica en el estrecho vínculo Estado-partido que da sentido a todo el articulado político y social del régimen. Vid: Cansino, César, La transición política en México: dinámicas y perspectivas, Estudios políticos núm. 8, tercera época, pp. 34-35.

Por su parte, Enrique Krauze, afirma que en el marco de la transición a la democracia el PRI como pieza central del sistema político mexicano debe morir y aprehender la lección de los partidos de Europa, ya que no puede seguir siendo un partido orgánicamente ligado al Estado ni con su matrimonio por bienes mancomunados con el gobierno. El Financiero, La transición democrática con luces y sombras, Junio 7 de 1996, pág. 41.

En la misma tesitura un grupo de investigadores de El Financiero señalan que la transición del autoritarismo a la democracia pasa no sólo por el establecimiento de condiciones óptimas para la celebración de comicios transparentes, equitativos y confiables, sino por la ruptura de la simbiosis PRI-gobierno, por el fin del corporativismo y el centralismo, por una mayor independencia de los poderes Legislativo y Judicial, y por el fortalecimiento del sistema de partidos. Vid: La transición accidentada, en El Financiero, Junio 23 de 1996, pág. 55.

En el mismo sentido Alfonso Zárate, afirma que a lo largo del sexenio de Salinas se han consumado muchas transformaciones y otras han quedado en propuestas, pero a pesar de todo hay un cambio que no ha sido logrado, ni siquiera intentado: el de romper la dependencia esencial del partido respecto al presidente en turno. Vid: El Partido Revolucionario Institucional en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en Carta de Política Mexicana, Grupo consultor Interdisciplinario, México, mayo 21 de 1993, pág. 1.

4.4.1 LA DIRIGENCIA DEL PARTIDO

La subordinación del partido al Presidente de la República se percibió claramente en la designación de los nuevos cuadros dirigentes. Desde que asumió la Presidencia de la República, Carlos Salinas nombró a uno de sus más cercanos colaboradores como presidente del PRI, Luis Donaldo Colosio.

Una de las primeras labores de Colosio al frente del PRI consistió en consolidar el control del grupo salinista al interior del partido. De esta manera, colocó en puestos estratégicos de la estructura partidista a gente cercana al entorno salinista como Socorro Díaz, Abraham Talavera, Dulce María Sauri, José Luis Lamadrid, Silvia Hernández, Hugo Andrés Araujo y Julio Hernández López.

La cosa no paró ahí, a lo largo del sexenio el partido se caracterizó por designar a distinguidos salinistas como candidatos a puestos de elección popular: Sócrates Rizo, Manuel Cavazos Lerma, Rogelio Montemayor Seguy, Patricio Chirinos, son ejemplos claros de funcionarios públicos que se formaron a la sombra del salinismo.³⁵

Asimismo, de acuerdo con los requerimientos y necesidades de los tiempos políticos, el Presidente de la República nombró a los dirigentes nacionales del partido.

4.4.2 SOLIDARIDAD: LA ESTRUCTURA ALTERNA

El salinismo operó un paulatino debilitamiento de la coalición priista a cambio de reforzar los rasgos autoritarios del presidencialismo. En este proceso, el presidente intentó crear un priismo paralelo, a imagen y semejanza de su proyecto, con escaso arraigo social y detonador de fuertes pugnas internas.

La estructura paralela, se montó en el eje fundamental de la política social: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que alcanzó un gran impacto político reflejado en las elecciones federales de 1991.

³⁵ Villamil, Jenaro. *Ruptura en la Cúpula*, Plaza y Valdez, pág. 83

En el plano político, el PRONASOL se orientó a diluir el potencial descontento social a través de subsidios selectivos, la inserción de la movilidad social a través de coparticipación y el debilitamiento de la fuerza de la oposición de izquierda, estableciendo compromisos con los movimientos populares.

Al interior del PRI, PRONASOL reestructuró las élites regionales y locales bajo un creciente control centralizado y sustituyó al partido en algunas funciones como la gestión social, creación de bases de apoyo, identificación y reclutamiento de líderes naturales y la conversión de funcionarios con formación tecnocrática en políticos sensibles en el terreno social.

Solidaridad creó un nuevo tejido social de apoyo desarrollando una serie de vínculos y compromisos con organizaciones independientes o cercanas a los partidos de oposición, propiciando un cambio de actitud hacia el Estado con las organizaciones radicales y contestatarias.

El programa también se convirtió en un semillero de candidatos priistas a puestos de elección popular, particularmente de funcionarios plenamente identificados como parte del círculo íntimo del Presidente.

En los comicios intermedios de 1991 varios delegados del PRONASOL se convirtieron en candidatos a senadores: Rogelio Montemayor, Manuel Cavazos, Gustavo Guerrero y Carlos Sobrino por Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa y Yucatán, respectivamente. Posteriormente, Montemayor y Cavazos se convirtieron en gobernadores.

En un primer momento algunos dirigentes priistas observaron al PRONASOL con recelo, como un estructura paralela en franca competencia con la estructura priista, como el partido del Presidente; de hecho, se habló de que el proceso de reforma interna del Revolucionario Institucional comprendía la sustitución paulatina de los directivos seccionales y distritales por líderes naturales surgidos de los comités de solidaridad

Pese a las dudas y al recelo, los dirigentes priistas pronto constataron la capacidad de solidaridad para aportarles votos al partido y para brindar a sus candidatos la oportunidad de darse baños de pueblo y la incorporación al partido de líderes naturales.

A lo largo de su gobierno, más que suplantarlo al PRI o crear un nuevo partido, Salinas intentó darle al partido un nuevo rostro amarrado a la modernización económica y a la política social, y casi al final de su mandato se adoptó el Liberalismo social como fundamento doctrinario del partido.

4.4.3 LA REFORMA DEL PARTIDO

Las intenciones reformistas del Presidente Salinas lo llevaron a la realización de tres asambleas nacionales -XIV, XV y XVI- donde se registraron avances y retrocesos, reformas y contrarreformas, búsquedas y extravíos.

La reforma del PRI era percibida como una necesidad inaplazable desde el inicio de los ochentas. La urgencia de la misma estuvo presente en el debate académico y político en los momentos previos a la selección del candidato priista a la Presidencia de la República en 1987.

El aplazamiento de esta reforma dio origen a la escisión de la Corriente Democrática y vio emerger a la arena política a la corriente opositora más significativa de centro-izquierda: el neocardenismo. El mismo Salinas ya convertido en Presidente electo, reconoció que la etapa del "partido casi único" había terminado y era necesario emprender la reforma del PRI.

Para reformar al partido, se inició con una amplia consulta a las bases, como parte de una pretensión democratizadora. No obstante, los límites al despertar democrático del PRI fueron establecidos de inmediato por el Presidente.

En su discurso del 4 de marzo de 1989, aniversario de la fundación del partido, Salinas de Gortari afirmó que "el PRI va a cambiar por voluntad interna y sin sacrificar su unidad; en forma gradual y sin golpes precipitados de timón; con los tiempos más convenientes y con la agenda que determinen los propios priistas".³⁶

Posteriormente, el mismo Salinas dictó la "línea" en cuanto al contenido y alcance de la reforma. Un año después, el 4 de marzo de 1990, seis meses antes de la realización de la XIV Asamblea, Salinas expuso seis propuestas

³⁶ Ibid, pág. 103.

básicas que se convirtieron en guión puntual de la reforma. Fueron los claros acotamientos que las bases asumieron:

a) Consulta directa a las bases para elegir a los candidatos de elección popular; b) respeto a las corrientes internas dentro del partido; c) manejo transparente de los recursos del partido; d) diferenciación y complementación entre el campo de acción del PRI y del gobierno; e) creación de una nueva estructura de cuadros; y f) creación de un órgano colegiado que decida la elección de los candidatos del partido en todo el país.³⁷

Más adelante, en su discurso pronunciado en el marco de la XIV Asamblea del partido Salinas confirma esta tendencia. "La reforma del PRI debe de ser para ayudar y apoyar el trabajo del gobierno, para la defensa de la soberanía y mantener la integridad de la República; y apoyar firmemente a las organizaciones que luchan por la justicia social. Por eso buscamos la victoria electoral, por eso trabajamos decididos y comprometidos cuando al fin la alcanzamos".³⁸

Como se puede observar, más que permitir que el partido determinara el rumbo de la reforma, el Presidente Salinas actuaba también como presidente del partido; en lugar de romper el binomio PRI-gobierno, como parte fundamental de la transición democrática, Carlos Salinas lo reforzaba.

Posteriormente, con la incorporación de Luis Donaldo Colosio al gabinete presidencial, el 14 de mayo de 1992 es sustituido por el ex gobernador de Zacatecas, Genaro Borrego Estrada. La nueva dirigencia del partido no dio señales de que se avanzara en la independencia del PRI frente al Presidente Salinas, por el contrario, en su primer discurso al frente del PRI, Borrego ratificó la subordinación del partido al jefe del Ejecutivo: "que quede muy claro: la única lealtad que tendrá como presidente del CEN del PRI será con el Presidente de la República".³⁹

Si bien la dirigencia de Luis Donaldo Colosio fue muy cuidadosa de guardar las formas para evitar cualquier sospecha de "línea presidencial" y se proclamó a los cuatro vientos el acercamiento con las bases y las fuerzas vivas del partido

³⁷ Ibid, pág. 37.

³⁸ Uno más uno, septiembre 4 de 1990.

³⁹ Proceso, núm. 811, pág. 9.

como la nueva filosofía del PRI, el discurso de Borrego evidenció claramente que el verdadero jefe del partido era el Presidente de la República.

En el LXIII aniversario del PRI, sin recato, Salinas de Gortari volvió a refrendar su posición como el jefe del partido; en ese evento habló de la renovación ideológica del partido y propuso como su nuevo fundamento doctrinario el "liberalismo social", doctrina que desde la perspectiva presidencial tiene hondas raíces en nuestra historia y plena vigencia para el presente y el futuro.⁴⁰

Para tal efecto se llevó a cabo la XV Asamblea del partido que además de legitimar la llegada de Borrego al CEN priísta, sirvió de foro para formular las siguientes propuestas: a) consolidar orgánicamente al interior del partido al pacto obrero campesino; b) crear el Frente Nacional Ciudadano para abanderar nuevas demandas de la sociedad urbana; c) fundar el Movimiento Popular Territorial para abrir un espacio a los nuevos liderazgos naturales; d) ampliar las vías de participación organizada de los jóvenes y mujeres; e) activar la función deliberativa y de promoción ideológica de la Fundación Cambio XXI, y f) fortalecer los Consejos Políticos, como órganos representativos de dirigencia colegiada.

Básicamente, la oferta política de Borrego Estrada era, por un lado, la refundación estructural del partido y por otro, la incorporación a los documentos básicos del nuevo aporte doctrinal, el liberalismo social.

La gestión de Borrego al frente del PRI no estuvo exenta de incidentes y contratiempos que en el corto plazo propiciaron su salida, como la cena en la casa de Antonio Ortiz Mena con 30 empresarios -los principales beneficiarios de la política privatizadora- en la que se pretendía reunir 75 millones de pesos para financiar al PRI.

Este evento, confirmaba de nueva cuenta que el jefe real del PRI era Carlos Salinas, debido a que la presencia del Presidente en la cena representaba una obvia presión del poder presidencial que nuevamente actuaba en su doble papel del titular del Ejecutivo y cabeza del PRI. Nunca hubo una explicación pública por parte del Presidente que diera alguna razón válida para justificar su presencia en ese evento.

⁴⁰ Zárate. Op cit, pág. 7.

La cena se hizo del conocimiento público y se convirtió en un escándalo que le costó la dirigencia del partido a Genaro Borrego.

El ascenso de Ortiz Arana a la dirigencia del partido, implicó el regreso de los políticos en cargos directivos del PRI; su llegada se dio en un momento clave del proceso sucesorio: para amarrar apoyos y pacificar pugnas internas que pudieran agrandarse.

En contraste con la XIV Asamblea, la XVI regresó al esquema tradicional de rigidez y al acento sectorial sobre el territorial con una clara ventaja para el sector obrero. Asimismo, se adoptó el liberalismo social como ideología rectora.

Entre los principales resultados de la Asamblea destacan: a) la adopción en la declaración de principios del liberalismo social como ideología rectora; b) la sanción a la nueva estructura orgánica del partido y c) el énfasis en subrayar que el financiamiento debía sujetarse estrictamente a las disposiciones legales aplicables.

En su discurso de clausura de la XVI Asamblea, Salinas delineó su visión del PRI reformado y del partido que llegaría al siglo XXI: "El partido se decidió por su reforma para construir nuevas bases populares, para incorporar a la nueva sociedad, que ha nacido de su propia transformación. En las decisiones que ustedes han tomado está el perfil del partido del próximo siglo, y en el trabajo político que siga, su plena realización. Era es sin duda, una demarcación entre lo que fue y lo que será, este es, por eso, un momento decisivo".⁴¹

Para cerrar el capítulo de su sexenio como el jefe indiscutible del PRI, Salinas operó dos destapes en favor de Luis Donaldo Colosio. El primero fue el 28 de noviembre de 1993 en el Campo Marte, ante gobernadores priístas, diputados y senadores, Salinas manifestó que el PRI ya tenía al hombre idóneo para ganar la Presidencia de la República; en ese momento, de un salón contiguo salió Luis Donaldo Colosio.

⁴¹ Ibid, pág. 17.

Posteriormente, derivado de la crisis generada por el levantamiento armado en Chiapas y el protagonismo de Manuel Camacho, el 27 de enero de 1994 el Presidente convocó a secretarios de Estado, senadores, dirigentes del PRI y de sus sectores, ante quienes sin recato volvió a dar línea: “no se hagan bolas, el único candidato del PRI a la Presidencia de la República es Luis Donaldo Colosio”, afirmó Salinas.⁴²

Después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, se volvió a imponer la voluntad del Presidente sobre la voluntad del partido. Tras fracasar en el intento de promover una reforma constitucional que posibilitara la candidatura de Pedro Aspe, Salinas atajó con toda energía la “cargada” del PRI en favor de su dirigente nacional, Fernando Ortiz Arana.

4.4. LA ELECCIÓN FEDERAL DE 1991

Como se recordará, el resultado de los comicios de 1988 ofreció por primera vez (desde la época en que se creó el partido en el poder), una correlación de fuerzas que realmente posibilitaba la existencia de un juego parlamentario, debido a que el PRI no contaba con la curules necesarias para acceder a la mayoría calificada de las dos terceras partes para aprobar por sí solo reformas de carácter constitucional (el PRI contaba con 263 diputados frente a 136 del FDN y 101 del PAN).

Esta situación, obligó al partido hegemónico a buscar el apoyo de otras fracciones parlamentarias (particularmente del PAN) en favor de las iniciativas del gobierno o de las presentadas por el PRI, como ocurrió en los casos de las modificaciones constitucionales en materia electoral y para reprivatizar la banca.

La necesidad de negociar con otras fuerzas políticas las iniciativas de ley, se pensó que propiciarían el fortalecimiento de la posición de los legisladores frente al Poder Ejecutivo, recuperando soberanía y facultades del Congreso.

No obstante esta situación -tema privilegiado en la agenda de la transición democrática de México-, se vio revertida con los resultados de las elecciones intermedias del 18 de agosto de 1991, en las que el PRI recuperó una posición

⁴² Villamil. Op cit., pág. 120.

ampliamente favorable: 362 diputados por 89 del PAN y 41 del PRD, con el agravante de que los triunfos de la oposición solamente 10 (del PAN) fueron uninominales. Con estos resultados, el partido hegemónico se logró ubicar a 13 curules para alcanzar la mayoría calificada en la Cámara de Diputados.⁴³

En términos electorales los comicios legislativos de 1991 constituyeron una recuperación política del régimen y la disolución del fantasma de 1988; en ellos, el porcentaje de votos del PRD descendió al 8.64 por ciento, al rededor de un millón 260 mil sufragios. En las elecciones para senadores, el PRD sólo tuvo 3.79 por ciento y ningún escaño.⁴⁴ Apenas a tres años de distancia, las expectativas del fortalecimiento del Poder Legislativo se derrumbaron.

En efecto, las posibilidades de fortalecer al Poder Legislativo y convertirlo en contrapeso real al Poder Ejecutivo se diluyeron significativamente, ya que el triunfo abrumador del partido hegemónico permitió que de nueva cuenta el control absoluto de la Cámara de Diputados lo asumiera el Presidente de la República.

Visto de manera más profunda, la nueva correlación de fuerzas que generó la elección de 1988 y la recuperación del régimen en 1991, evidenció que las posibilidades de crear un contrapeso real al Poder Ejecutivo a través del fortalecimiento del Legislativo, sólo es percibida por los partidos políticos, los académicos especializados en la materia y algunos intelectuales: en tanto que del lado del elector común, evidenció que hay un desconocimiento (probablemente total) sobre el funcionamiento de los contrapesos y la división de poderes al momento de emitir el sufragio.

4.6. LA ELECCIÓN FEDERAL DE 1994

Las elecciones del 21 de agosto, en un marco con sucesos como los asesinatos del candidato presidencial, Luis Donald Colosio y del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, y el levantamiento guerrillero en Chiapas, generaron una gran movilización ciudadana hacia las urnas donde se registró la participación más alta en la historia de México.⁴⁵

⁴³ Zárate, Alfonso, et al. *La política interior del presidente Salinas, una lectura*. Op cit, pp. 10-11

⁴⁴ Villamil, Jenaro. *PRD remodelación para el 94*, en Informe especial. El Financiero, agosto 14 de 1993, pág. 4.

⁴⁵ Cárdenas Gracia, Jaime. *Escenarios de esta transición*, Etcétera, marzo 10 de 1994, pág. 23.

Esta movilización dio muestras claras de que ante la alternativa de cambio: por las armas o por la vía pacífica, los ciudadanos prefirieron la segunda (característica que distingue a un proceso de transición política), a pesar de los augurios pesimistas de diversos analistas y voceros políticos. Con su presencia en las urnas, la enorme mayoría de los ciudadanos expresó su apoyo a las vías legales e institucionales para alcanzar una democracia cabal.

Además, los resultados electorales reflejaron el ascenso del pluralismo y la creciente competencia política que son necesarias en un régimen democrático ya que a diferencia del subsistema de partidos que prevalecía antes de la reforma política de 1977, donde únicamente el PAN jugaba el rol de oposición leal, a partir de los resultados de 1988 se dibujó un subsistema de partidos donde aparecían tres fuerzas políticas bien diferenciadas: el PAN (derecha), el PRI (centro), y el PRD⁴⁶ (centro-izquierda), mismas que confirmaron esa posición en el proceso electoral de 1994.

No obstante que hasta el momento se convirtieron en las elecciones más competidas y menos cuestionadas de los últimos años, los partidos políticos se inconformaron de nueva cuenta con las reglas electorales vigentes, situación que orilló al nuevo Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, a comprometerse con la promoción de una nueva reforma electoral (según él definitiva) y su presunta disposición por terminar con el poder ilimitado del presidente, ambas pretensiones enmarcados en un nuevo proceso de reforma del Estado.

Por otra parte, si bien a nivel discursivo y en el marco de la ley electoral el gobierno salinista mostraba interés por avanzar en el perfeccionamiento de las leyes electorales como una de las condiciones necesarias para democratizar al sistema; en contraparte la concentración excesiva del poder que centralizó el Presidente, refrendó los valores más fuertes del régimen autoritario: el presidencialismo.⁴⁷ De nueva cuenta, las expectativas de cambio sociopolítico no fueron cubiertas en su totalidad, después de 3 reformas el proceso de transición entró de nueva cuenta en una fase de congelamiento.

Por último, se reitera que así como se ha dado un largo proceso de reformas electorales orientadas a liberalizar el régimen desde 1977 y el hecho de que el

⁴⁶ Por iniciativa del PMIS que cedió su registro para crear la nueva organización política, en mayo de 1989 se fundó el PRD. Vid. PRD remodelación para el '94, op. cit.

⁴⁷ Victor Barta, La doble cara de la reforma electoral. El financiero, enero 29 de 1995, pág. 57

nuevo presidente se comprometa a promover una reforma electoral definitiva, demuestra la falta de voluntad (hasta el momento) para avanzar en serio, no sólo por parte del Poder Ejecutivo, sino también por parte de los partidos políticos que como dice Jorge Alcocer:

“...Mientras los partidos sigan en la disputa por sus posiciones, haciendo de cada reforma el pretexto para obtener privilegios y prerrogativas, nada avanzaremos en materia de legalidad y credibilidad.”⁴⁸

⁴⁸ Alcocer Villanueva, Jorge. Que los votos cuenten y se cuenten. Voz y voto, núm. 4, junio de 1993, pág. 3.

CAPÍTULO V

5. IMPACTO DE LA TRANSICIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No obstante que sobre el proceso de transición a la democracia se ha dado un amplio debate, ha quedado casi en el olvido, el impacto de este proceso en la administración pública.

En efecto, si uno de los principales objetivos hacia donde se orienta la transición es el equilibrio de poderes y evitar que se abuse del poder, entonces, la administración pública como brazo operador de las decisiones del Poder Ejecutivo, también debe formar parte de este debate.

Mauricio Merino afirma que la administración pública se ha quedado al margen de las grandes transformaciones que ha vivido el país en las dos últimas décadas, y puede convertirse en uno de los motivos de mayor litigio político al comenzar el nuevo siglo si no se logra cambiar la subcultura de la lealtad por la de la responsabilidad.¹

Veamos pues, cuál ha sido el papel de la administración pública en el México posrevolucionario y cuales podrían ser los cambios cualitativos para su funcionamiento en un régimen democrático.

En la administración pública mexicana, con el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PRN) y la figura del hombre fuerte, el Jefe Máximo primero y después del Presidente de la República, ambos (caracterizados como partido hegemónico y como presidencialismo), además de ser los pilares centrales del sistema político, también han sido los principales pilares de la administración pública federal; en el ámbito estatal y municipal, el Ejecutivo y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se han reproducido de igual manera.

Regularmente, estos pilares se renuevan de manera permanente, ya que la sucesión presidencial implica una movilidad casi generalizada de servidores públicos que son desplazados por el grupo íntimo de colaboradores del nuevo Presidente. En ocasiones, algunos permanecen más allá del periodo sexenal, en tanto que otros difícilmente logran completar los seis años.

¹ Merino, Mauricio. De la lealtad individual a la responsabilidad pública, en Revista de Administración Pública, México. INAP, núm. 91, 1996, pág. 11.

De igual forma, los cuadros dirigentes del partido durante la coyuntura sucesoria, una vez que han tomado posesión del nuevo gobierno, abandonan sus actividades partidistas para asumir nuevos cargos dentro de la administración pública. Es en esta lógica que las actividades partidistas adquieren sentido para aquellos personajes que pretenden convertirse en servidores públicos.

De este modo, el Presidente en turno y el partido en el poder, han sido los aportadores de cuadros directivos y los principales usufructuarios de la administración pública generando una falta de profesionalización de la función pública, ya que cualquier servidor público de igual forma se puede desempeñar como titular de Comercio y después de Hacienda, o del Presupuesto Federal y después de Educación, por señalar un ejemplo.

Pero las cosas no quedan ahí, junto con su grupo más íntimo cualquier funcionario público pasa a tomar las riendas de otras dependencias con actividades completamente distintas a las que desempeñaban en sus cargos anteriores.

Por ello, en un contexto de transición a la democracia, el debate sobre la profesionalización de los servidores públicos aparece como un asunto pendiente del proceso de democratización, por lo que se hace necesario que abrir el expediente de la administración pública en el marco de la transición, y proponer metas de cambio y profesionalización.

Estas metas de cambio y profesionalización, deberán estar orientadas a evitar el abuso del poder, principalmente por parte del titular del Ejecutivo Federal, por lo que la administración pública como aparato auxiliar de éste, tendría que someterse a una revisión funcional y operativa, orientada a generar una profesionalización rigurosa de cuadros y a desarrollar controles estrictos sobre el desempeño de los administradores públicos.

Asimismo, la administración pública al servicio del Ejecutivo, requeriría de mecanismos de control efectivos que eviten cualquier tipo de acciones discrecionales en perjuicio de bienes y recursos de la nación, a fin de sustituir en un corto plazo el sistema de botín, que a lo largo de casi setenta años ha causado infinidad de penurias al país.

5.1 EL SISTEMA DEL BOTÍN

En un régimen democrático, la generación de cuadros profesionales de administradores públicos y la instrumentación de rigurosos controles a su desempeño, tendría como objetivo primordial, sustituir el sistema de botín, como instrumento generador de servidores públicos.

El solo nombre de este sistema: botín, da la impresión de que la función pública, es una especie de película del viejo oeste norteamericano, donde un grupo de bandidos robaban y saqueaban comunidades enteras, para después repartir el botín.

En el caso de los funcionarios públicos, tal parece que la historia es la misma, ya que cuentan con un periodo determinado de tiempo para explotar el botín, en tanto que los ciudadanos y los Poderes Legislativo y Judicial parecen no contar con posibilidades reales de evitar sus tropelías.

Veamos pues, qué se entiende por sistema de botín.

Sobre el sistema del botín, Juan Carlos Valle, asevera que en 1828, con la elección del general Jackson como Presidente de los Estados Unidos, la función pública resurge con un nuevo carácter: la igualdad dentro de la vida política del país, significando con ello que los norteamericanos eran capaces de ejercer cualquier puesto dentro de la administración pública.

Añade que la frase *To the victors belong the spoils* (a los vencedores pertenece el botín), fue la expresión determinante para el reemplazo de los funcionarios del partido derrotado, tomando en consideración, no la capacidad personal, sino la simpatía emanada de las actividades al servicio del partido dándose a ese tiempo la explotación política de los cargos en la administración federal.²

Sobre el mismo sistema, Irma Alanís, señala que el sistema de botín surge con los partidos políticos que nacen con la idea de que el partido en el poder debía rodearse de sus afiliados y colocarlos en diferentes puestos públicos a fin de asegurar la responsabilidad y la lealtad al gobierno.

² Valle cruz, Juan Carlos. *El imperativo de profesionalizar la administración pública*. Tesina FCPyS-UNAM, México, 1997, pág. 12.

Con el tiempo, agrega Alanís, esta visión de los partidos políticos se fue tergiversando y los mejores puestos se fueron otorgando ya no sólo a quienes tenían capacidad o actuación política, sino también a amistades y parientes, en ocasiones, gente incapaz de desarrollar las tareas de su competencia.³

La designación de servidores públicos de esta forma, al paso del tiempo generó una cultura de padrinazgo y nepotismo en la administración pública, que aunado a la corrupción y la deshonestidad, más que generar una mística de servicio, convirtió a la administración pública en plataforma política y fuente de enriquecimiento ilícito.

En países como Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica, a mediados del siglo XIX, se vio la necesidad de reformar el sistema del botín debido a que la misma sociedad demandaba la moralización de los servidores públicos y exigía un cambio radical de la administración pública cada vez más compleja.

La reforma hizo que el sistema del botín se sustituyera por otro donde la seguridad en el empleo, el mérito, la capacidad y otros aspectos más, ocuparan un primer plano en el gobierno, fue así como surgió el sistema del servicio civil de carrera, adoptado posteriormente por otros países, caracterizados por su alto desarrollo económico y político.⁴

En el caso de México, la administración pública nunca ha contado con un servicio civil de carrera. En ella, casi siglo y medio después, aun impera una cultura del botín donde los grupos ganadores al interior del partido hegemónico se reparten los puestos administrativos, sin que medie la experiencia o capacidad como un requisito mínimo para su funcionamiento.

5.1.1 EL BINOMIO POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como se pudo observar en el punto anterior, el sistema del botín, desarrolló un estrecho vínculo entre las actividades partidistas y la administración pública en los países donde funcionó el sistema.

³ Alanís Rosales, Rima Guadalupe. Estudio sobre el servicio civil de carrera. Un panorama en México. Tesis de licenciatura, ICPyS-UNAM México, 1987, pag. 24

⁴ Ibid, pag. 25

En el caso de México, el sistema de botín en la administración pública, se ha convertido en el principal aliciente de los grupos al interior del PRI para hacer política. Esta situación, ha generado que a lo largo del desarrollo del sistema político, también se desarrolló un estrecho vínculo entre la política y la administración pública.

En el sistema político mexicano, esta dualidad entre política y administración pública, se puede observar claramente que la pertenencia a determinados grupos políticos en el poder y a las relaciones personales que se desprenden de esos grupos como la confianza, se convierte en el criterio principal para la inclusión y permanencia dentro de la estructura administrativa pública.

Históricamente, en el México posrevolucionario, estos grupos tienen su origen en los grupos triunfantes de la Revolución Mexicana que, saltaron del terreno de las armas, al terreno de la administración de los recursos de la nación y a la instrumentación de planes y programas de gobierno.

Esta elite se ha venido reproduciendo en un ámbito bastante limitado, de ahí que el reclutamiento y selección de funcionarios, para puestos de primer nivel, intermedios y hasta inferiores⁵, se haga dentro de un grupo cerrado en el cual las modalidades de selección corresponden a la coyuntura del cambio de gobierno o a las relaciones de fuerza que se establecen en las estructuras de las dependencias gubernamentales.

En este sentido, el PRI como el partido aglutinador de la familia revolucionaria, se apoderó a lo largo de la historia del sistema, de casi toda la estructura directiva y operativa de la administración pública, misma que le ha servido para premiar clientelas y lealtades, generando una politización de la administración pública.

Esta situación de dualidad, empezó a cambiar a partir de la década de los ochentas, sobre el particular, Carmen Pardo nos dice que:

⁵ Según Guillermo Ibarra, el personal de confianza comprende desde el personal de servicios, el que realiza funciones de limpieza, hasta el secretario de Estado. La razón es porque la ley regula a los trabajadores al servicio del Estado, en el ámbito de confianza, si bien es cierto que delimita a quienes se entienden por trabajadores de confianza, también es cierto que dice que en el caso de las vacantes generadas se podrá determinar cuáles serán trabajadores de confianza y cuales serán trabajadores de base, independientemente de la función que realicen. Vid: Ibarra Ponce de León, Luis Guillermo, Profesionalización de servicio público, en La organización de la administración pública ante los nuevos retos del Estado. México, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos A. C., 1997, PÁG. 108.

"Hasta la década de los ochenta, para ingresar a los altos puestos de la administración pública mexicana había que formar parte del grupo políticos que aunque fueran distintos, sus divergencias cabían en un amplio espectro arropado por la herencia de la Revolución Mexicana. El ingreso se facilitaba si se pertenecía a la familia revolucionaria, que no se entendía como membresía sino como un conjunto al que los unían lazos familiares o de amistad, y cuya legitimidad se sustentaba en la participación en la lucha armada y en la construcción del México postrevolucionario a partir de los ideales de igualdad y justicia social. Sin embargo, esta situación se ha visto modificada al plantearse un nuevo modelo de Estado que toma distancia de ese credo revolucionario y provoca la primera fractura de ese sólido grupo, configurándose una oposición que intenta retomar las banderas del mito fundacional de la Revolución

Mientras la alta burocracia se nutría de miembros de ese grupo cerrado, la militancia en el partido oficial tenía sentido. Esto también se fue modificando y, desde los años ochentas, en el ascenso burocrático fueron menos importantes la pertenencia al PRI y una militancia comprometida ""

No obstante que hay un rompimiento parcial de esta dualidad, y a pesar de que los nuevos cuadros que ingresan a los primeros niveles de la administración pública federal cuentan con un respaldo académico amplio, esto no se ha traducido en una profesionalización general del servicio público, en tanto que la instrumentación de controles continúa pendiente.

5.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIALISMO

Como quedó establecido en el capítulo segundo, el presidencialismo, es la ausencia de controles al Poder Ejecutivo, debido a que el Legislativo y el Judicial están supeditados a la voluntad presidencial. Este presidencialismo, ha tenido efectos devastadores sobre la administración pública, ya que el Presidente está investido de amplios poderes, incluida la acción discrecional sobre el ejercicio del gasto público, como son las partidas secretas.

Ante la falta de contrapesos al ejercicio presidencial, la falta de un servicio civil de carrera, y las amplias facultades de que está investido el Presidente, la administración pública juega un rol netamente político, donde el Presidente otorga los puestos más importantes a sus colaboradores que ven en las actividades administrativas un pago a sus servicios. En esta lógica, el Presidente y su grupo, disponen de las funciones públicas, como si se tratara de un patrimonio propio.

⁶ Pardo, María del Carmen "Servicio civil de carrera en México, un imperativo de la modernización", en Gestión y política pública vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995, CIDE, México, pág. 285.

En efecto, por la falta de contrapesos a la gestión gubernamental y a su aparato administrativo, el Presidente, y sus colaboradores, durante un periodo de seis años disponen de la administración y de las funciones públicas como si se tratara de un patrimonio propio, generado por un enorme poder discrecional.⁷

Esa discrecionalidad, señala Aguilar Zinser, le permite disponer del presupuesto federal, tomar sin freno decisiones ejecutivas, políticas y administrativas, interpretar a su antojo reglamentos para enajenar bienes públicos, para otorgar concesiones, licencias, permisos, etc.⁸

En este contexto, se puede observar que es necesario por un lado, la instrumentación de controles que limiten las facultades discrecionales del Presidente en el ejercicio de sus funciones.

En el plano operativo, las facultades constitucionales del Presidente le permiten disponer de la administración pública como un órgano auxiliar en la ejecución de sus planes y programas de gobierno, así como cumplir con las disposiciones y atribuciones señaladas en la propia ley para atender demandas sociales.

Como titular de la administración pública, es el encargado de gobernar a la sociedad a través del diseño, instrumentación y ejecución de planes y programas; el manejo de los cuerpos de seguridad; la conducción de las relaciones exteriores; el manejo del presupuesto y gasto público; y el mantenimiento del orden público.

El Presidente como titular de la administración pública, mantiene subordinada a su liderazgo y jefatura a la administración centralizada y descentralizada, fideicomisos, empresas públicas, etc., que lo confirman como el jefe supremo de la administración pública.⁹

Así, el Poder Ejecutivo planea, programa, ejecuta, controla y evalúa todas las actividades de gobierno como si se tratara de un poder omnimodo, sin que medie la intervención de alguno de los otros poderes de la Federación.

⁷ Sánchez Susarrey, Jaime. La transición incierta, vuelta, México, 1991, pág. 34

⁸ Aguilar Zinser, Adolfo. El compromiso de combatir la corrupción, en los compromisos con la nación Plaza y James, México, 1976, pág. 90

⁹ Barajas Barajas, Esteban. El rol político de la administración pública federal en el presidencialismo mexicano. Tesis, FCPS-UNAM, México, 1994, pág. 96

Como se puede observar, un régimen presidencialista le permite hacer en el plano de la administración pública todo sin que haya freno a sus decisiones, en tanto que sus colaboradores ven en el puesto ocupado, una prebenda originada a expensas de los medios materiales administrativos y de la cual se pueden obtener beneficios propios, ya sea de poder o como fuente de riqueza principalmente.¹⁰

En ocasiones, los colaboradores del Presidente, incluidos los secretarios de Estado, no cuentan con el perfil idóneo para encabezar determinadas dependencias federales. En este caso, su nombramiento responde a caprichos presidenciales o en su caso, a presiones generadas por grupos de poder.

En este sentido, la profesionalización del servicio público se tendrá que relacionar directamente con la despolitización de la función pública, a fin de evitar excesos gubernamentales y políticos de los cuadros en el poder que cada sexenio buscan dismantelar y remover a casi todos los servidores públicos.

5.2.1 ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CARRERA EN MÉXICO

No obstante que en países como Inglaterra y Estados Unidos, desde el siglo pasado se inició un proceso de profesionalización del personal público como sustituto del sistema de botín, en México no se han logrado consolidar los esfuerzos en este sentido.

En efecto, en la Constitución de 1917 no existen antecedentes sobre el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera, pese a que en el siglo XIX se efectuaron algunos intentos; fue hasta 1929 que Almicar Zentilla elaboró un proyecto de Ley del Servicio Civil para el Poder Legislativo.

La Ley Federal del Trabajo, emitida en 1931, instituyó en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por leyes de servicio civil que al efecto se expidieran. Desde entonces a la fecha, se han establecido diversas disposiciones jurídicas y administrativas encaminadas a establecer un servicio civil de carrera en la administración pública federal.

¹⁰ Cit por: Valle, Op cit. pág. 13.

Posteriormente, el 9 de abril de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expide un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil el cual únicamente tuvo ocho meses de vigencia. Ahí, se estableció la prerrogativa presidencial de otorgar nombramiento a los empleados públicos; de igual forma, se definieron procedimientos para seleccionar al personal a partir de criterios de aptitud y mérito.

En un proyecto más integral, en 1938 el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se normaba el servicio público al servicio de los tres poderes.

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, en 1941 se creó un nuevo estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que a diferencia del estatuto anterior, normó las condiciones de los ascensos de los empleados de confianza.

El mismo gobierno de Ávila Camacho, en 1943 estableció la primera Comisión Intersecretarial encargada del Mejoramiento de la Administración Pública. Esta Comisión, tuvo como objetivo principal incrementar la eficiencia de los servidores.

En diciembre de 1963, el gobierno de Adolfo López Mateos, expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) que amplió la reglamentación del apartado "B" del artículo 123 constitucional, donde se regula la relación entre el Estado y sus trabajadores.

Hacia el año de 1965, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, creó la Comisión de Administración Pública, a fin de retomar la problemática del personal público.¹¹

Durante el periodo que va de 1971 a 1976, se instrumentó el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, con el objeto de resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos; en lo referente a estos últimos, se acordó establecer normas y mecanismos encargados de mantenerla regularizada, y con seguridad y estabilidad en el trabajo para los servidores públicos.

¹¹ Ibid, pág. 20

En 1982, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se propuso la instauración de un servicio civil de carrera como medida necesaria para el desarrollo y superación de los administradores públicos.¹²

Durante el período de 1983-1988 fueron creadas la coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Ambas instancias tenían como función la instalación del servicio civil de carrera, así como planear, normar y sistematizar la función pública. Expresamente, el propósito de su función fue la siguiente:

"Con el servicio civil de carrera, habremos de evitar el arribismo que en muchas ocasiones ha desplazado a servidores públicos, y en consecuencia a las valiosas experiencias y opiniones que estos podrán aportar a la Administración Pública y a la Nación ... El servicio civil de carrera mantendrá la seguridad en el empleo del servidor público y sobre todo, hará posible que los ascensos en la Administración Pública Federal obedezcan a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal... La seguridad y permanencia en el empleo y la igualdad de oportunidades serán fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del Gobierno"¹³

En el periodo de gobierno de 1989-1994, en materia de profesionalización, se dieron avances importantes como la Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública; el Servicio Profesional Agrario, en la Procuraduría Agraria; el Servicio Profesional Electoral, en el Instituto Federal Electoral; el Servicio de Carrera del sector financiero; el Sistema Integral de Profesionalización del Personal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

De igual forma, hay casos como el del servicio exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal; el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República; y el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua.¹⁴

No obstante que hay avances en este sentido, la necesidad de profesionalizar la función pública se ha convertido ya, en una urgencia y en reclamo social. Es por ello que experiencias institucionales como las arriba señaladas, deben perfeccionarse y multiplicarse.

¹² Idem

¹³ Torres Vega, Juan Luis *La profesionalización del servicio público en México*, en Primer Congreso Interamericano del CIAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, Venezuela, 1997, pág. 79.

¹⁴ Valle Op cit, pág. 41

Las bases están sentadas, pero la administración pública aún no cuenta con servidores públicos de carrera, aunque en algunas dependencias se ha resaltado su importancia y necesidad, intentando desarrollar en algunas áreas o incluso para el conjunto de la administración pública, proyectos que fácilmente han sido coartados por diversos obstáculos.

5.2.2 OBSTÁCULOS AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Pese a que en el terreno del servicio civil de carrera tenemos que avanzar con mucha rapidez, para aprovechar adecuadamente el potencial de los recursos humanos y cumplir de la mejor forma el compromiso de servir a la sociedad con eficiencia y profesionalismo, su instrumentación enfrenta serios obstáculos.

Al igual que la democratización del sistema político, la profesionalización de la administración pública, ha enfrentado como principal obstáculo la voluntad presidencial, debido a que el Presidente de la República funge como conductor supremo de la administración pública federal.¹⁵

En efecto, al ser el Presidente el jefe máximo de la administración y la cabeza del grupo que usufructará las funciones durante seis años, es previsible que difícilmente promoverá una profesionalización del servicio público que limite su capacidad para colocar en diferentes puestos a sus más cercanos colaboradores.

Asimismo, la ausencia de una división de poderes efectiva, es otro factor que impide romper con el vínculo entre la administración y la política, ya que mientras el Legislativo permanezca subordinado al Ejecutivo, difícilmente podrá legislar en materia del servicio civil de carrera.

Por otra parte, en lo que respecta al ejercicio de la administración pública, la ausencia de esta división de poderes, es un factor que impide una fiscalización efectiva sobre el ejercicio patrimonial de la función pública.

¹⁵ Luis Guillermo Ibarra Ponce de León, señala que quizá el motivo por el que no se ha logrado instaurar un servicio civil profesional de carrera, se debe a las características particulares del sistema político, el cual, de una u otra manera, se basa en el continuo movimiento de grupos, con una total flexibilidad para que éstos puedan cambiar en un momento determinado, tanto a los funcionarios como a las políticas del gobierno anterior. Vid: La profesionalización del servidor público, en la organización de la administración pública ante los nuevos retos del Estado. Asociación franco-mexicana de administradores públicos A.C. México, 1997, Pág. 107.

Propiamente, en el plano jurídico-administrativo, encontramos las siguientes limitaciones al servicio civil de carrera:

- a) No obstante que existe una ley como la de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, no existe un organismo central responsable de su aplicación.
- b) No existe un sistema integral de adiestramiento de los servidores públicos, aunque algunas dependencias, en forma parcial se dedican a atender ese problema.
- c) La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, pretende garantizar la estabilidad en el empleo de los servidores público, pero tiene un sistema de promociones y ascensos que no funciona correctamente en la práctica. En resumen: hay leyes, pero son letra muerta.¹⁶

5.3 MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Al parecer la modernización administrativa, de manera paralela ha estado sujeta al proceso de transición a la democracia, pero la modernización de la administración pública, no se puede consolidar a plenitud si no es acompañada de un servicio civil de carrera.

Pese a que de 1918 a 1934 el Departamento de Contraloría, fue el primer órgano con atribuciones suficientes para realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública, es hasta la década de los setentas cuando con la reforma administrativa, se avizora como un esfuerzo profundo para modernizar la administración del sector público.

En efecto, este proceso de modernización administrativa impulsada por el gobierno de José López Portillo, coincidió con el inicio del proceso de transición a la democracia, que se dio a partir de la instrumentación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

La intención de modernizar la Administración Pública por el gobierno de José López Portillo, al igual que sus medidas instrumentadas para liberalizar y

¹⁶ Valle Op cit, pág. 33

pluralizar el sistema, estaban orientadas a constituirse en medidas de respuesta al ambiente de inconformidad social generado a partir del movimiento estudiantil de 1968, como se explicó en el capítulo tercero.

En el caso de la modernización política, se han logrado avances significativos, en tanto que en el plano de la administración pública, su profesionalización y un control eficaz de la misma, permanecen pendientes.

Pero al igual las primeras reformas electorales, la modernización administrativa ha resultado limitada, debido a que, entre otras cosas, carece de servidores públicos de carrera que puedan dar continuidad y permanencia a las políticas de modernización.

En este sentido, la modernización de la administración pública y el servicio civil de carrera son elementos que deben caminar de la mano, es decir, ambos deben instrumentarse de forma simultánea.

Arnoldo Zamora afirma que posterior a la reforma administrativa de 1977, en un intento por continuar con la modernización de la Administración Pública, en el periodo 1982-1985, en el marco de la política de renovación moral de la sociedad instrumentada por el gobierno de Miguel de la Madrid, creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Al igual que esta institución, en cada dependencia del gobierno federal se estableció una contraloría interna, con el objeto de detectar posibles desviaciones en la distribución del presupuesto, por una parte, en tanto que por otra se pretendía cumplir con la etapa del proceso administrativo denominado "control". En esta perspectiva, la creación de la contraloría, era visualizada como la piedra angular del proceso modernizador de la administración pública.¹⁷

En la misma tesitura, Esteban Barajas afirma que con la creación de la SECOGEF, la función de control y evaluación y de la administración pública se elevó a rango de Secretaría de Estado, con el fin de armonizar y modernizar el sistema de evaluación y control de las dependencias públicas, ya que la finalidad fue integrar en una sola dependencia las facultades para normar y

¹⁷ Zamora Gutiérrez, Arnoldo La modernización de la administración pública y sus repercusiones en la Secretaría de Relaciones Exteriores en el primer trienio del gobierno actual Tesis, FCPyS-UNAM, México, 1986, pag. 40

vigilar el funcionamiento y operación de la administración pública centralizada y paraestatal.¹⁸

Pero a la fecha, tal parece que no se han logrado plenamente los objetivos para los que fue creada una institución de este tipo, ya que en el mejor de los casos, la función de la SECOGEF y de las contralorías internas de las dependencias gubernamentales, son usadas como medio de coacción para desplazar del sector público funcionarios ajenos al grupo de poder en turno, más que para realizar una efectiva función de evaluación y control.

En este sentido, Aguilar Zinzer afirma que las funciones de la contraloría (informes de auditoría y declaraciones patrimoniales) son armas disuasivas invaluable, no para erradicar la corrupción, sino para mantener a raya a la burocracia, para garantizar su lealtad, disciplina y sometimiento, para castigar y reprimir con la lógica y el propósito, en última instancia, de salvaguardar la impunidad del Poder Ejecutivo.¹⁹

Para que esta función de control y evaluación funcione realmente como esta pensado, es necesario que en un contexto político donde haya una división real de poderes, el Legislativo asuma las funciones de Contraloría. Dicho en otras palabras, en un régimen democrático la estructura de la contraloría de la Federación debe pasar a formar parte del Congreso de la Unión, no como parte de la administración pública al servicio del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se considera que toda propuesta de modernización administrativa debe ir acompañada de la instauración de un servicio civil de carrera, ambas medidas orientadas a profesionalizar el servicio público y evitar los excesos de sus funcionarios.

5.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESEABLE EN UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

Es claro que en México, a pesar de los esfuerzos que se han efectuado por profesionalizar la administración pública, ésta sigue siendo una aspiración de la sociedad civil en general y de los profesionales de la administración pública

¹⁸ Barajas Op cit, pag. 123

¹⁹ Aguilar Op cit, pag. 92.

en particular, ya que la mayoría de los servidores públicos no están regidos por un servicio profesional de carrera.

En este sentido, el reto pendiente es lograr la instauración de un servicio civil de carrera que dé a la administración pública un cuerpo de funcionarios profesionales, donde el mérito, la capacidad, la imparcialidad y la seguridad, sustituyan las lealtades políticas, las simpatías y la militancia partidista, las afinidades ideológicas y los vínculos clientelares.

La profesionalización del servicio público, estaría orientada a promover una mayor dedicación y responsabilidad de los servidores públicos para fortalecer la calidad de la función pública.

El servicio civil estaría orientado a profesionalizar y controlar el honesto desempeño de los servidores públicos, sobre éstos -al igual que sobre el titular del Ejecutivo- se tendrían que instrumentar controles de fiscalización por una contraloría dependiente del Poder Legislativo²⁰; no de una contraloría dependiente del Poder Ejecutivo que funcione como juez y parte.

La instrumentación de un servicio civil de carrera no debe ser producto de la voluntad de un solo hombre: el Presidente. El servicio civil de carrera debe ser pensado para funcionar en los tres niveles de gobierno y para perdurar más allá de la alternancia de las distintas fuerzas políticas.

La mejor garantía de que un proyecto de esta naturaleza sea viable, adquiera permanencia y logre institucionalizarse más allá de los vaivenes sexenales, y

²⁰ Sobre la necesidad de que un organismo como la contraloría dependa del Poder Legislativo, Aguilar Zinser, asevera que "ante la proliferación de mecanismos internos de vigilancia y control, la clave de la impunidad radica en el hecho incontrovertible de que sólo el Presidente o los altos funcionarios en los que delega esta función están facultados políticamente para hacer acusaciones o fincar responsabilidades. Un auditor o un funcionario honesto, que los hay muchos, puede perfectamente documentar un atraco, desvío o malversación, ello ocurre todo el tiempo. Lo que no puede hacer es denunciar públicamente el hecho, fincar responsabilidades o querer aplicar sanciones o castigos. Su deber se circunscribe a reportar el hecho y atenerse a la determinación y curso de la acción que arbitrariamente decidan sus superiores. El funcionario que violente esta regla de oro o que quiera hacerse el héroe o redentor del interés público, se hace acreedor a una represalia política mayor que la del bribón. Si existiera, reitero, una entidad independiente que revisara las auditorías internas que rutinariamente realizan las agencias gubernamentales dependientes del Ejecutivo, se descubrirían dos cosas importantes: la primera que, cuando menos a niveles intermedios, los desfalcos son regular y ampliamente documentados y la segunda que, no obstante la abrumadora evidencia oficial, sólo unos cuantos funcionarios son castigados, las mayor parte con amonestaciones administrativas, y muy contadas veces se les consigna, procesa y condena penalmente." Vid. Aguilar. Op cit. pag. 94.

sin estar sujeto a la voluntad del Presidente en turno, es concibiéndolo a partir de la negociación y debate entre las distintas fuerzas políticas.

En este sentido, el reto de los partidos políticos y de las cámaras estaría ubicado en la necesidad de construir un servicio civil de carrera diseñado a la medida de las necesidades de la nación; no a la medida de los intereses del grupo en el poder y supeditado a las necesidades de empleo de su camarilla.

El debate, el análisis y la convergencia de ideas sobre el servicio civil de carrera estaría orientado a determinar cuáles son los mecanismos de ingreso, ascenso y capacitación de los administradores públicos; cuáles son los niveles jerárquicos de la administración pública que serán parte del servicio civil y cuáles son los espacios que legalmente le corresponderían al Presidente para gabinete.

Hasta 1994, los controles internos son insuficientes, los legislativos y jurisdiccionales son los importantes, y en México son endebles. No existen, por ejemplo, comisiones de investigación del Legislativo capaces de controlar la administración pública centralizada; la Contaduría Mayor de Hacienda depende del PRI, pues al ser partido mayoritario controla la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, y esta es la que propone la terna de donde la Cámara de Diputados designa al contador mayor; no existe un tribunal de cuentas que pueda desarrollar una labor de vigilancia, fiscalización y control de carácter jurisdiccional sobre la actividad financiera del Estado.²¹

De manera tajante, Jaime Cárdenas señala que el sancionamiento de la administración pública, requiere en primer lugar que ésta sea profesional, de carrera, normada por una ley específica de servicio civil, con controles internos y externos (legislativos y jurisdiccionales) que funcionen con independencia absoluta del Ejecutivo.²²

Estas y otras ideas, tendrán que ser agendadas y debatidas en un marco de una nueva correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión; después de todo, hacia allá apunta la transición.

²¹ Ibid, pag. 82

²² Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*. IJ-UNAM, México, 1994, pág. 77

La nueva correlación de fuerzas, implicará un sistema de partidos más competitivo, donde el PRI ha perdido presencia como partido hegemónico y están en proceso de perfeccionamiento las condiciones para que se alternen en la primera magistratura del país diferentes partidos políticos.

Hay que tener presente que, si el sistema del botín no es sustituido por un sistema de servicio civil de carrera, la administración pública seguirá siendo poco profesional y sujeta a los vaivenes electorales., por lo que se vuelve una necesidad inaplazable abrir el expediente de la profesionalización de la administración pública como parte del proceso de la transición a la democracia.

CONCLUSIONES

Al concluir la investigación, con base en el paradigma teórico, se pueden establecer los siguientes resultados:

I

El sistema político mexicano se encuentra en transición, toda vez que como quedó establecido en el capítulo tercero, el proceso inició en 1977. A pesar de que hasta 1994 aún se han registrado avances significativos, persisten las inconformidades de la oposición en el sentido de que se continúen perfeccionamiento los mecanismos de la competencia electoral.

Básicamente las medidas demandadas para lograr este perfeccionamiento son el respeto al sufragio, autonomía de los órganos electorales, equidad en el acceso a los medios de comunicación, y control al intercambio clientelar entre el gobierno y los electores; en síntesis, un sistema de partidos realmente competitivo.

En este sentido, se puede afirmar que el proceso de transición que se inició con la liberalización política instrumentada por el gobierno de José López Portillo en 1977, aún no concluye, a pesar de las múltiples reformas que desde entonces se han registrado. Asimismo, se puede afirmar que esta serie de reformas, introducidas de manera gradual a lo largo de casi dos décadas, sólo han permitido avances marginales orientados a congelar el proceso de transición democrática.

II

Se observa que para los partidos políticos la conclusión del proceso de transición tiene como meta el establecimiento de reglas electorales que garanticen una alternancia efectiva –no selectiva– de distintas fuerzas políticas en el poder; dicho en otras palabras, demandan un sistema de partidos competitivo.

Si se analiza el proceso de transición a la luz de las conceptualizaciones de autoritarismo y democracia vertidas en el capítulo primero, se podrá observar que la instauración de un régimen democrático requiere de metas más amplias,

más allá de la simple alternancia en el poder. De entre estas metas, destacan las siguientes:

a) Controles que impidan el abuso del poder.

Un rasgo distintivo de los sistemas políticos autoritarios es la ausencia de mecanismos e instituciones que eviten el abuso del poder. En el caso de México estos mecanismos no existen por lo que es importante comenzar a generarlos. Un buen comienzo podría ser la institucionalización de un Tribunal de Cuentas, a través del cual los gobernados puedan llamar a cuentas a los ex Presidentes.

b) División y equilibrio de poderes.

En un sistema político como el mexicano, donde los poderes Legislativo y Judicial se han distinguido por estar subordinados al Poder Ejecutivo, el establecimiento de un sistema de partidos competitivo y la alternancia de distintas fuerzas políticas en el poder, no garantiza que el Legislativo y Judicial se sacudan la tutela del Ejecutivo.

Por ejemplo, imaginemos a un Presidente de la República emanado de las filas del PRD, con un Congreso de la Unión con mayoría del mismo partido. Mi lógica me hace pensar en este caso que su formación también autoritaria, posiblemente su pasado priista, y su tradicional disciplina a la figura de un solo hombre, generará una subordinación casi automática al Presidente imaginado. Entonces, si el Presidente controla al Poder Legislativo, seguramente hará lo mismo con el Poder Judicial, por lo que la división y equilibrio de poderes seguirá siendo una aspiración.

Esta situación, probablemente podría generarse con cualquier Presidente de oposición y un Congreso con mayoría del mismo partido, sea del PRI, PAN, PRD u otra fuerza política, reproduciéndose un ejercicio autoritario del poder como ha siempre ha sucedido en este sistema.

Como primer paso para generar una división y equilibrio de poderes real, bien se puede empezar por el fortalecimiento del Poder Legislativo. Para ello, en infinidad de ocasiones se ha propuesto como fórmula la reelección inmediata y controlada de los diputados y senadores.

La reelección inmediata permitiría a diputados y senadores plantarse de manera más sólida ante el titular del Poder Ejecutivo gracias a la experiencia acumulada; se lograría un nivel más alto de profesionalización y responsabilidad en el desarrollo de sus tareas legislativas; se incrementaría su responsabilidad política; y se reduciría la influencia del Poder Ejecutivo en la selección de candidatos al Poder Legislativo. En síntesis: el Poder Legislativo dejaría de permanecer subordinado al Poder Ejecutivo.

En el sistema político mexicano, históricamente el Congreso compuesto en su mayoría por miembros del PRI, ha permanecido subordinado al Ejecutivo. Esta situación es explicable debido al hecho que los legisladores para poder continuar una carrera política ascendente, en buena medida dependen de la bendición presidencial, más no de acciones que correspondan a la confianza depositada por sus electores.

En este sentido, si el objetivo es construir un régimen político democrático, entonces uno de los principales obstáculos a vencer en el proceso de transición es el principio de no reelección, únicamente y por principio de cuentas en lo referente al Poder Legislativo.

Asimismo para evitar escenarios de esta naturaleza, se propone que adicional a la reelección de diputados y senadores, se instrumente un programa de educación política orientado a enseñar a los electores como funcionan (teóricamente) la división de poderes y como puede influir el elector en la composición de estos poderes a la hora de emitir su voto.

En otras palabras, la idea es capacitar a los electores para que emitan un voto diferenciando entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, un voto “inteligente, estratégico”.

Seguramente si un elector tiene claro como funcionan los poderes y conoce su grado real de incidencia al emitir un voto, se podrá generar una división de poderes real y posiblemente también se podría abatir sensiblemente el abstencionismo electoral, si el elector conoce el grado de incidencia que tiene un voto razonado en la composición del poder político.

En este contexto, dejaría de ser recurrente la frase de “para que voto si ya se quién va a ganar” y otra que bien podría acuñarse en un futuro próximo: “nadie

puede controlar al presidente, sea cual sea su partido de origen todos son corruptos”.

Este programa de educación política tendría como objetivo fortalecer la cultura política de los ciudadanos mexicanos, ya que se considera que la ausencia de una cultura política participativa, es otro de los factores que operan en contra de los avances en el proceso de transición a la democracia.

Se piensa que en buena medida la apatía del mexicano por participar en la política (por lo menos a nivel electoral) es un obstáculo determinante para avanzar en el proceso de transición. La razón es sencilla: para que un régimen democrático adquiera estabilidad y permanencia como sistema es necesario contar con una sociedad altamente participativa, como sucede en los países desarrollados.

Pero para que pueda generarse una sociedad altamente participativa se requiere avanzar en dos aspectos: el primero consiste en enseñar a los electores a votar de manera estratégica o inteligente, como se explicó párrafos atrás. Para ello, se cuenta con las instancias que pueden impulsar un programa de educación en este sentido, como es el caso de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE.

Por otro lado, se buscaría dotar a las nuevas generaciones de ciudadanos (actualmente niños) de valores cívicos y democráticos que les genere el bagaje cultural necesario para tener una visión diferente de la organización política del país y sobre la importancia de la participación. Para ello, bastaría que la educación política pase a formar parte de los libros de texto gratuito.

Tal vez la idea pueda parecer descabellada, pero recuérdese que la escuela es la institución social cuya función es proporcionar a la sociedad los hombres que necesita. Entonces lo que nuestra sociedad necesita son futuros ciudadanos formados con valores democráticos, que conozcan cuáles son las instituciones que debe tener un régimen democrático y cómo emitir un voto inteligente.

c) Respeto a la soberanía de los estados.

En un régimen democrático, es inconcebible que el desarrollo político de las entidades federativas esté supeditado a la voluntad presidencial como ha

venido sucediendo a lo largo de la historia del sistema político. Dos ejemplos claros de ello son los Presidentes Lázaro Cárdenas y Carlos Salinas que se han distinguido por remover a su antojo a gran número de gobernadores. En este sentido, se puede observar que pesa más la voluntad presidencial que la voluntad ciudadana emitida en las urnas.

d) Respeto al Estado de derecho.

Un rasgo distintivo de los regímenes autoritarios es la falta de respeto a las normas jurídicas, por lo que un régimen democrático requiere de estricta observancia y apego a las leyes. En este sentido, el debate sobre el respeto a la legalidad como complemento a la legitimidad es otro punto que debe analizarse a fondo en el debate de la transición.

III

Si bien ha sido pertinente señalar que el régimen se encuentra en transición y que hay características y aspectos que no se han analizado a fondo, de acuerdo al marco teórico establecido, es pertinente señalar que aún nos encontramos en la primera etapa del proceso de transición.

Tentativamente, se podría señalar que el núcleo básico de instituciones democráticas necesario para concluir la primer etapa de la transición estaría integrado por los siguientes elementos:

- a) Un Poder Ejecutivo acotado por un Poder Legislativo y un Poder Judicial independientes y vigorosos.
- b) Un sistema de partidos competitivo.
- c) Organos electorales independientes del Poder Ejecutivo, pero sin que se conviertan en feudos de los partidos políticos.

Una vez que se logre concretar la instalación de estas instituciones, estaríamos concluyendo la primera etapa de la transición.

Una segunda etapa, se distinguiría por la estabilidad y permanencia de estas instituciones, además del perfeccionamiento e incorporación de aquellos elementos que así convengan los distintos actores políticos.

IV

En lo referente a los tipos de transición, se puede observar que el caso mexicano no es tipificable en las transiciones pactadas y en las transiciones por colapso debido a las siguientes razones:

En el caso de las transiciones pactadas, el paradigma clásico es la transición española, donde los actores involucrados en el proceso se caracterizaron por su voluntad política para democratizar el régimen. En el caso de México a lo largo de más de dos décadas, el Presidente en turno y el Partido Revolucionario Institucional han sido los principales actores que se niegan a asumir compromisos orientados a democratizar el régimen.

La razón es sencilla: a lo largo de la historia del sistema político, el Presidente de la República y el PRI han sido los principales beneficiarios del ejercicio de un poder sin contrapesos ni controles. En este sentido, pactar reglas y procedimientos que limiten el poder del que se han beneficiado no tiene sentido.

Por otra parte, en la transición española se establecieron claramente las metas a donde se pretendía llegar con la democratización del régimen; en el caso de México, la falta de metas claras y tiempos definidos ha impedido que las distintas fuerzas políticas visualicen claramente cuáles son las características que debe tener el nuevo régimen.

En lo que corresponde a las transiciones por colapso, éstas se distinguen básicamente porque las instituciones del sistema político se derrumban por un agotamiento total que las hace insostenibles. En el caso de México, las instituciones centrales del sistema político: presidencialismo y partido hegemónico, si bien no cuentan con la fuerza avasalladora que las caracterizó durante la etapa de consolidación del sistema, tampoco muestran signos de deterioro que permitan afirmar que están a punto de colapsarse.

A diferencia de las instituciones de los regímenes que se han colapsado (Europa del Este), en México, el Presidente de la República, nos guste o no, sigue siendo la figura central del sistema político, en tanto que el PRI se mantiene como la fuerza política más importante.

El gradualismo operado a lo largo del proceso de la transición mexicana es otro elemento que la diferencia de las transiciones pactadas o transiciones por colapso. Mientras que en España el establecimiento de metas claras permitió concluir el proceso en un periodo breve, en el caso de México, el gradualismo ha prolongado el proceso por más de dos décadas.

En las transiciones por colapso, la falta de medidas graduales que permitieran liberalizar el régimen y que se constituyeran en válvulas de escape a las presiones sociales propiciaron el colapso de las instituciones políticas. En el caso de México, las múltiples reformas que se han instrumentado en buena medida han sido el paliativo que han impedido dicho colapso.

V

En los aspectos referentes al sistema de hipótesis planteadas en el proyecto de tesis se obtuvieron los siguientes resultados:

- Se comprobó que el PRI continúa jerárquicamente dependiendo del Presidente de la República. Asimismo, sigue ligado orgánicamente al gobierno y a la administración pública como en los mejores tiempos del sistema político mexicano. Esta dependencia, como se pudo observar en el capítulo cuarto, se ha convertido en uno de los principales frenos a la democratización plena del régimen.
- Se pudo apreciar que las reformas electorales instrumentadas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) no lograron satisfacer plenamente las expectativas políticas de amplios sectores de la sociedad que demandaban profundizar la democratización del régimen. Asimismo, es de subrayarse que ninguna de las reformas salinistas se planteó la posibilidad de reformar las instituciones que dan soporte al sistema político mexicano: el presidencialismo y el partido hegemónico. Tampoco se planteó la posibilidad de redefinir la relación de ambas figuras, como medida básica en la democratización del régimen.

Mientras ambas instituciones (presidencialismo y partido hegemónico) no sean reformadas y se defina el papel que deben de jugar en un régimen democrático, no podrá concluir la primera etapa del proceso de transición, ya que como se documentó en el desarrollo de la investigación, su funcionamiento actual responde a una lógica autoritaria, por lo que se han convertido en los principales obstáculos para continuar avanzando en el proceso de transición.

Como ha sucedido de 1977 a 1994, se podrán instrumentar infinidad de reformas con miras a ampliar la democratización del sistema, pero si no se logra avanzar en la redefinición de estas instituciones, el proceso de transición a la democracia seguirá congelándose.

- Se pudo observar que más que por falta de consensos, el factor principal que impidió una democratización plena del régimen fue la falta de voluntad del Presidente Salinas que se inclinó por la instrumentación de reformas graduales y limitadas, que únicamente han garantizado el congelamiento del proceso de transición. Los consensos de estas reformas se dieron en asuntos menores y limitados.
- También se pudo analizar que la ausencia de una división real de poderes impide la democratización del régimen. Mientras los poderes Judicial y Legislativo, continúen supeditados al Ejecutivo, difícilmente se podrán limitar los excesos de autoridad del Presidente de la República. Recuérdese que teóricamente un régimen sin división real de poderes, es un régimen autoritario.
- En lo referente a las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República, se puede ver que éstas impiden que se avance en la democratización del régimen. Por ejemplo:

La jefatura del PRI

El presidente continúa detentando la jefatura del PRI. En este sentido, es de subrayarse que la relación que mantiene con este partido es uno de los factores que frena la democratización del régimen.

La designación de su sucesor

Con la designación de Ernesto Zedillo, se pudo ver claramente que el Presidente continuó designando a su sucesor, pero con la variable de que en la elección de 1994, existieron posibilidades reales de que el candidato del Presidente perdiera en las urnas.

Designación de los gobernadores

La experiencia del gobierno salinista y las reformas instrumentadas trajo consigo alteraciones parciales en esta regla, ya que si bien el Presidente es el factor de mayor peso para definir una candidatura al interior del PRI, la redefinición de las reglas del juego político electoral, ya no garantiza el triunfo de los candidatos del PRI.

Poder discrecional sobre la administración pública

En este aspecto los avances son nulos, el mejor ejemplo de ello son los escándalos de corrupción que se ventilaron públicamente después de que Carlos Salinas dejó la Presidencia de la República.

Para avanzar en este terreno, al igual que en países democráticos es necesario que las funciones de la contraloría pasen del Poder Ejecutivo al Legislativo, además de construir los mecanismos que eviten la subordinación del segundo al primero.

VI

Analizando el gobierno del Presidente Carlos Salinas de manera más amplia en torno al proceso de transición, se pueden hacer las siguientes conclusiones:

Por un lado, básicamente en las elecciones locales efectuadas durante su gobierno, se permitió únicamente el avance de la derecha y la reconsolidación del partido hegemónico después de su debacle electoral en 1988. En contraparte, a la izquierda no se le permitió avanzar un ápice: el gobierno operó

todo el peso del aparato del Estado en su contra. Los muertos del PRD en el gobierno salinista, son un claro ejemplo de ello.

En lo referente a la reforma del Estado, se pudo observar que se avanzó en el plano económico a pasos agigantados, pero en contraparte, las reformas instrumentadas en materia político-electoral, rápidamente perdieron la aceptación de las distintas fuerzas políticas participantes en el proceso de negociación. Más aún, la reforma del Estado se limitó únicamente a reformas electorales, lejos una reforma institucional profunda que implicaría una reforma del Estado.

Impacto de la transición en la administración pública

Por último, como quedó establecido en el segundo capítulo, las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República también se vinculan con el carácter patrimonial de la institución presidencial que aunado a la ausencia de contrapesos propicia que por un periodo de seis años los presidentes dispongan de la administración pública de manera discrecional como si se tratara de un patrimonio propio.

En este sentido, el establecimiento de un régimen democrático donde por principio de cuentas funcione (como se prevé en la teoría) la división de poderes limitaría la discrecionalidad en el gasto de los recursos de la nación por parte del Poder Ejecutivo y en consecuencia se limitaría en buena medida las posibilidades de que los servidores públicos amasen cuantiosas fortunas a la sombra de la administración pública.

Si se analiza con detalle, la mayoría de las razones que favorecen el predominio del Poder Ejecutivo obedecen a la ausencia de normas jurídicas y prácticas constitucionales capaces de controlar sus funciones.

De manera paralela a los programas de educación cívica en el plano político, en el plano de la administración pública, se propone el establecimiento de un servicio civil de carrera que destierre la cultura del botín, donde el partido triunfante no llene casi la totalidad de los cargos públicos, y se destierre la subcultura patrimonial de la administración pública.

El servicio civil estaría orientado a profesionalizar y controlar el honesto desempeño de los servidores públicos. sobre éstos -al igual que sobre el titular del Ejecutivo- se tendrían que instrumentar controles de fiscalización por una contraloría dependiente del Poder Legislativo; no de una contraloría dependiente del Poder Ejecutivo que funcione como juez y parte.

La instrumentación de un servicio civil de carrera no sería producto de la voluntad de un hombre -el Presidente-, debe ser un servicio civil de carrera pensado para funcionar en los tres niveles de gobierno y para perdurar más allá de la alternancia de las distintas fuerzas políticas.

La mejor garantía de que un proyecto de esta naturaleza sea viable, adquiera permanencia y logre institucionalizarse más allá de los vaivenes sexenales, y sin estar sujeto a la voluntad del Presidente en turno, es concibiéndolo a partir de la negociación y debate entre las distintas fuerzas políticas.

En este sentido, el reto de los partidos políticos y de las cámaras estaría ubicado en la necesidad de construir servicio civil de carrera diseñado a la medida de las necesidades de la nación; no a la medida de los intereses del grupo en el poder y supeditado a las necesidades de empleo de su camarilla.

El debate, el análisis y la convergencia de ideas sobre el servicio civil de carrera estaría orientado a determinar cuales son los mecanismos de ingreso, ascenso y capacitación de los administradores públicos; cuales son los niveles jerárquicos de la administración pública que serán parte del servicio civil y cuales son los espacios que legalmente le corresponderían al Presidente como parte de su gabinete.

El saneamiento de la administración pública, requiere en primer lugar que ésta sea profesional, de carrera, normada por una ley específica de servicio civil, con controles internos y externos (legislativos y jurisdiccionales) que funcionen con independencia absoluta del Ejecutivo.

Los controles internos son insuficientes, los legislativos y jurisdiccionales son los importantes, y en México son endebles. No existen, por ejemplo, comisiones de investigación del Legislativo capaces de controlar la administración pública centralizada; la Contaduría Mayor de Hacienda hasta 1994 ha dependido del PRI, pues al ser partido mayoritario controla la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, y ésta es la que propone la

terna de donde la Cámara de Diputados designa al contador mayor; no existe un tribunal de cuentas que pueda desarrollar una labor de vigilancia, fiscalización y control de carácter jurisdiccional sobre la actividad financiera del Estado.

Lo más grave de todo esto es que Contaduría Mayor de Hacienda es la encargada de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal, en tanto que el nombramiento del contador mayor no requiere de mayoría calificada, es designación exclusiva del grupo parlamentario con mayoría: de ahí la importancia del voto diferenciado.

En síntesis, un servicio civil de carrera en un régimen plenamente democrático, permitirá a la nación aminorar significativamente uno de los lastres que históricamente más daño ha causado al país: la corrupción.

El servicio civil debe convertirse en opción de cambio que sustituya la subcultura del botín político; debe vigilar que la administración pública no se convierta en instrumento de gobernabilidad a través del cual el sistema premie lealtades, se coopten posibles disidencias, o se incorporen al servicio público a presuntos líderes sociales a cambio de no generar movimientos que atenten contra la gobernabilidad.

Un régimen democrático y servicio civil juntos, deben de convertirse en el acicate para limitar la discrecionalidad en el gasto y asignación de los bienes y recursos públicos, el tráfico de influencias, y la posibilidad de hacer negocios privados a la sombra del poder público.

En este sentido, no estaría de más que se promoviera una reforma al artículo 89 constitucional, a fin de que los secretarios de despacho sean propuestos por el Presidente, pero ratificados o rechazados por la Cámara de Senadores como sucede en otros países.

Por otra parte, correspondería al Congreso de la Unión, promover una legislación sobre el servicio civil de carrera que sea integral y que consolide y perfeccione los intentos que en esta materia ha instrumentado el Poder Ejecutivo.

El servicio civil de carrera, debe conceder inamovilidad a los trabajadores actualmente de confianza, pero es claro que la medida no vendrá del Poder

Ejecutivo, debido a que ello significaría renunciar a uno de sus más grandes privilegios: nombrar y remover a sus principales colaboradores.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor.** Después del milagro. México, editorial Cal y Arena, 1991.
- Aguilar Camín, Héctor, y Lorenzo Meyer.** A la sombra de la Revolución Mexicana. México, editorial Cal y Arena, 1991.
- Aguirre Vizzuett, Javier et al.** El partido de la Revolución. México, Centro de Estudios Políticos y Sociales del D.F., 1985.
- Barros Horcasitas, José Luis et al.** Transición a la democracia y reforma del Estado en México. México, editorial Porrúa, 1991.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola.** Diccionario de política. México, editorial Siglo XXI, 1988.
- Cansino, César.** Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México. México, Porrúa/CIDE, 1995.
- Cárdenas Gracia, Jaime F.** Transición política y reforma constitucional en México. UNAM-IIIJ, México, 1994, pág. 19.
- Carpizo Mc Gregor, Jorge.** El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI, 1987.
- Castillo Ralda, Luis.** Diccionario electoral. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 1989.
- Colmenares, Ismael et al recopiladores.** Cien años de lucha de clases en México. México, Quinto Sol, 1985.
- Córdova, Arnaldo.** La formación del poder político en México. México, editorial Era, 1989.
- Cosío Villegas, Daniel.** El sistema político mexicano. México, editorial Joaquín Mortíz, 1990.

Fernández Christlieb, Paulina y Rodríguez Araujo, Octavio. Elecciones y partidos en México. México, El Caballito, 1986.

Furtak, Robert K. El partido de la Revolución y la estabilidad política en México. México, UNAM-FCPyS, 1974.

Hernández Chávez, Alicia coordinadora. Presidencialismo y sistema político México y Estados Unidos. México, FCE/Colegio de México, 1994.

García-Pelayo y Gross, Ramón. Pequeño Larouse ilustrado, México, 1991.

Garrido, Luis Javier. El partido de la Revolución Institucionalizada. México, Siglo XXI, 1989.

Garrido, Luis Javier. La ruptura. México, Grijalbo, 1993.

González Casanova, Pablo. La democracia en México, México, Editorial Era, 1989.

González Casanova, Pablo (coordinador). Las elecciones en México evolución y perspectivas. México, Siglo XXI/CIHH-UNAM, 1990.

González Casanova, Pablo (coordinador). Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988. México, Siglo XXI/CIHH-UNAM, 1990.

Hernández Chávez, Alicia (coordinadora). Presidencialismo y Sistema Político México y Estados Unidos. México, FCE/Colegio de México, 1994.

Hermet, Guy et al. Para qué sirven las elecciones?. México, FCE, 1992.

Lindblom, Charles. El proceso de elaboración de las políticas públicas (The policy making process). México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

Linz, Juan J. La quiebra de las democracias. México, Alianza Editorial Mexicana 1990.

Linz, Juan J. El factor tiempo en un cambio de régimen. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.

Medin, Tzvi. El minimato presidencial: historia política del Maximato, México, Era, 1991.

Merino Huerta, Mauricio et al. Cambio político y gobernabilidad. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACyT, 1992.

Moreno, Daniel. Los partidos políticos en el México contemporáneo. México, B. Costa-Amic, 1975.

Nohlen, Dieter y Fernández, Mario coordinadores. Presidencialismo versus parlamentarismo. Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.

O'Donell, Guillermo et al. Transiciones desde un gobierno autoritario, Argentina, editorial Paidós, 1988. (4 tomos).

Sánchez Gutiérrez, Arturo coordinador. Las elecciones de Salinas un balance crítico, México, FLACSO/ Plaza y Valdez, 1992.

Sánchez Susarrey, Jaime. La transición incierta. México, editorial Vuelta, 1991.

Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. España, editorial Alianza Universidad, 1987.

Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. México, editorial Alianza México, 1989.

Sartori, Giovanni. Qué es la democracia? México, Nuestro tiempo/ Tribunal Federal Electoral, 1996.

Schumpeter, Joseph. Capitalismo, socialismo y democracia, México, Aguilar, 1963.

Semo, Ilán(compilador). La transición interrumpida, México: 1968-1988. México, Nueva Imagen, 1993.

Villamil, Jenaro. Ruptura en la cúpula. México. Plaza y Valdéz, 1995.

TESIS

Alanís Rosales, Irma Guadalupe. Estudio sobre el servicio civil de carrera. Un panorama en México. FCPyS-UNAM. México, 1987.

Barajas Barajas, Esteban. El rol político de la administración pública en el presidencialismo mexicano. FCPyS-UNAM. México, 1994.

Zamora Gutiérrez, Arnoldo. La modernización de la administración Pública y sus repercusiones exteriores en el primer trienio del gobierno actual. FCPyS-UNAM. México, 1986.

TESINAS

Valle Cruz, Juan Carlos. El imperativo de profesionalizar la función pública en Mexico, FCPyS-UNAM. México, 1997.

DOCUMENTOS

Aguilar Zinzer, Adolfo. El compromiso de combatir la corrupción, ponencia presentada en el foro denominado "Los compromisos con la nación", junio de 1996.

Bovero, Michelangelo. Los adjetivos de la democracia. Inédito, ponencia presentada en el IFE, agosto 8 de 1995.

Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática número 6, IFE, México, 1995.

Cansino, César. Modelos de transición: una aproximación conceptual, División de estudios políticos número 26. México, CIDE, 1995.

Cárdenas Gracia, Jaime. Partidos políticos y democracia, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1996.

Díaz Rivera, Gabriel. Los caminos de la transición política, Proyecto nacional y reforma del Estado, México, CIDE, 1992.

Editorial. La Carpeta Política núm. 2, abril 12 de 1996.

Fernández Santillán, José Francisco. La democracia como forma de gobierno, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 3, Instituto Federal Electoral, México, 1995.

García Ruiz, José Luis de Jesús. Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México, División de administración pública, número 50. México, CIDE, 1997.

Lajous, Alejandra et al. El Partido Revolucionario Institucional: origen y transformación. Fundación Cambio XXI "Luis Donaldo Colosio" A.C., México, 1994.

López Cámara, Francisco (coordinador). Sociedad, desarrollo y sistema político mexicano. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, CRIM-UNAM, 1989.

Luna, Matilde y Pozas H. Ricardo,(coordinadores). Relaciones corporativas en un periodo de transición. México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 1992.

Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 4, Instituto Federal Electoral, México. 1995.

Molinar Horcasitas, Juan. Hacia un cambio en el sistema de partidos, en Cuadernos políticos no. 56. Era, México, enero-abril de 1989.

Moreno Collado, Jorge. La democracia social en México, ICAP/PRI, México, 1982.

O'Donell, Guillermo. Continuidades, transiciones y algunas paradojas, en Cuadernos políticos no. 56, Era, México. enero-abril de 1989.

Siva-Herzog Márquez, Jesús. Las esferas de la democracia, en cuadernos de divulgación de la cultura democrática NÚM. 9, IFE. México, 1996.

Talavera, Abraham (coordinador). Democratización, partidos políticos y procesos electorales, en perspectivas de la modernización política, número 2. México, IEPES del PRI, 1990.

Valdés, Leonardo. Sistemas electorales y sistemas de partidos, en cuadernos de divulgación de la cultura democrática número 7, IFE, México, 1995.

Woldenberg, José y Salazar, Luis. Principios y valores de la democracia en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática número 1, IFE, México, 1995

Zárate Flores, Alfonso. Chihuahua y Michoacán los dos rostros del sistema, Carta de política mexicana. Grupo Consultor Interdisciplinario, México, Julio 31 de 1992.

Zárate Flores, Alfonso et al. La política interior del presidente Salinas, Grupo Consultor Interdisciplinario, Carta de Política mexicana, México, Febrero 4 de 1993.

Zárate Flores. Alfonso et al. El Partido Revolucionario Institucional en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, Grupo Consultor Interdisciplinario, Carta de Política mexicana, México, Mayo 21 de 1993.

Zárate Flores. Alfonso et al. El Partido Revolucionario Institucional. Escenarios y perspectivas, Grupo Consultor Interdisciplinario, Carta de Política mexicana, México, Junio 4 de 1993.

Zárate Flores. Alfonso et al. La reforma electoral 1996, Grupo Consultor Interdisciplinario, Carta de Política mexicana, México, Agosto 16 de 1996.

HEMEROGRAFÍA

REVISTAS

Alcoer. Jorge. Que los votos cuenten y se cuenten, en *Voz y Voto*, número 4, México, junio de 1993.

Begné, Alberto. Democracia y ley, Nexos número.232, México, abril de 1997.

Cárdenas Gracia Jaime. La transición después de Chiapas, escenarios de esta transición., Etcétera, México, marzo 10 de 1994.

Cansino. César. La transición política en México: dinámica y perspectiva, en *Estudios políticos* núm. 8, México, FCPyS-UNAM, 1991.

Córdova. Arnaldo. El legado de Salinas. Nexos número 233, México, mayo de 1997.

Paoli Bolio, Francisco José. El régimen presidencialista del partido de Estado y su cambio, en *Sociológica* núm. 11, México. UAM-Azcapotzalco, sep.-dic., 1989.

Flores Olca, Víctor et al. El sistema político mexicano en revista *Nueva Política*, Número 2, México, FCE, 1976.

Gardner. David. Lecciones de tránsito. Nexos 134, México, febrero de 1989.

Huerta. Elías. Evolución del derecho electoral en el régimen constitucional Mexicano, en *Gobierno, Secretaría de Gobernación*, tercera época número 1, febrero de 1995.

Merino Huerta, Mauricio. De la lealtad individual a la responsabilidad pública, *Revista de Administración Pública*. México, INAP, número 91, 1996.

Meyer, Lorenzo. La institución. Nexos 129. México, mayo de 1988.

Molinar Horcasitas, Juan. Hacia un cambio en el sistema de partidos, *Cuadernos Políticos* no. 56, Era. México, 1989.

Needler, Martin C. El cambio político, en Flores Olea, Víctor et al. Nueva Política vol. 1, México, número 2, abril-junio de 1976.

Romero, Jorge Javier. El pantano de la transición, Nexos 176, México, 1992.

Woldenberg, José. Los claroscuros de la transición, Trace, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. México, junio de 1993.

Woldenberg, José. Transición, partidos y grupos de interés, Foro Electoral, IFE, Núm. 10, 1992.

Xelhuantxi López, María. De la legitimidad a las alianzas: de la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional, en Estudios políticos, julio-septiembre de 1988, México, FCPyS-UNAM.

PERIODICOS

Artículos y columnas

Arreola, Álvaro. La sucesión en el Estado de México, El Financiero, diciembre 14 de 1995.

Batta, Víctor et al. Rupturas en el sistema. El Financiero, marzo 26 de 1995.

Batta, Víctor et al. La transición democrática. El Financiero, noviembre 5 de 1995.

Batta Víctor et al. Transición accidentada, en Informe Especial. Junio 23 de 1996.

Batta, Víctor et al. La doble cara de la reforma electoral. El Financiero, enero 29 de 1995.

Cansino, César. En qué punto de la transición estamos? El Universal, febrero 7 de 1997.

Creel Miranda, Santiago. La transición a debate. Reforma, abril 23 de 1997.

COPARMEX. El Financiero Centro, mayo 16 de 1996.

Cordera Campos, Rolando et al. Transición a la democracia: más allá del 21 de agosto. Semanario Etcétera. agosto 18 de 1994.

Editorial. El Financiero, mayo 13 de 1996.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. La democracia existe realmente, Reforma, junio 14 de 1996.

Fernández, Paulina. Transición, ¿a la democracia? La Jornada, mayo 5 de 1995.

Fernández Meléndez, Jorge. El Financiero, junio 12 de 1995.

- Fernández Menéndez, Jorge.** La verdadera transición, *El Financiero*, febrero 7 de 1996.
- García Villa, Juan Antonio.** Sartori en México, *El Financiero*, julio 5 de 1996.
- Garretón, Antonio.** *El Nacional*, diciembre 10 de 1992.
- Garrido, Luis Javier.** *El Financiero*, diciembre 4 de 1992.
- Gómez Maza, Francisco.** Entrevista a Carlos Fuentes, *El Financiero*, 26 de abril de 1996.
- Gómez Tagle, Silvia.** Los actores de la transición, *El Financiero*, marzo 6 de 1996.
- Meyer, Lorenzo.** *Reforma*, abril 18 de 1996
- Paoli Bolio, Francisco José.** Transición: avances y pendientes. *El Financiero*, mayo 2 de 1996.
- Ramos Esquivel Alejandro.** Globalización contra unipartidismo. *El Financiero*, agosto 1 de 1993, pág. 27.
- Ramírez, Carlos.** 21 de abril de 1995.
- Rubio, Luis.** Transición en tres niveles. *Reforma*, noviembre 5 de 1995.
- Salazar, Luis.** Contradicciones de una transición incierta. *Etcétera*, abril 21 de 1994.
- Sánchez Galindo, Jesús.** La democracia según Woldemberg. *Semanario Etcétera*, octubre 21 de 1993.
- Sartori, Giovanni.** La democracia sin enemigos. *Semanario Etcétera*, 19 de agosto de 1993, pág. 12.
- Soberanes Fernández, José Luis.** Reelección de los legisladores. *El Universal*, febrero 22 de 1996.

Ugalde, Luis Carlos. Servicio civil de carrera. El Financiero, junio 10 de 1996.

Vergara Aceves, Jesús. Reforma de la figura presidencial. El financiero, julio 22 de 1996.

Villamil Rodríguez, Jenaro. Transiciones riesgosas, el fin de los partidos únicos. El Financiero, agosto 1 de 1993, pág. 27.

Villamil, Rodríguez, Jenaro. PRD remodelación para el 94. Informe especial, El Financiero agosto 14 de 1993.

Notas informativas.

El Financiero, mayo 18 de 1995

El Financiero, Marzo 8 de 1996

El Financiero, junio 7 de 1996

La Jornada, abril 25 de 1996

La Jornada, mayo 22 de 1996

Legislación.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa. México, 1991.